

ANALISIS KELEMBAGAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA

Oleh:

Yuniati Setyaningsih-14010112130112

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro Semarang

Jalan Prof H Soedarto, SH, Tembalang, Semarang. Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id/> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI is a region representative body that members of delgated of region and class in MPR were originally. The third amandment of UUD 1945 conclude that DPD was as members of MPR and parlement di second chambers. But constitution give legislative power just for DPR. DPD that a balances power for DPR have weak authority and make it just as a co-legislator of DPR..

By this research, the writer want to explain how the probability of relationship changed between two chamber (DPD and DPR) that capable of carrying the strengthening of DPD in political representation in Indonesia. The method used is the type of case study research.

Base on interviews and study documentation, the relationship between DPD and DPR that capable of strengthen DPD is there are a parallel of authotity, complementary and not for mutual competitions. The way to make it happen is by the DPD strengthened by fiveth amandment of UUD 1945, change the recruitment system, and close down of MPR RI. With based on Structuration Theory by Anthony Giddens, showed that structur constraint that constitutions and personal capability of DPD RI members, can also provide an opportunity for strengthening of DPD. The opportunities are supported by the political dynamics of the external DPD such as PDI-P of the ruling party then and now, DPR and distrust of political representatives, local communities and pathner PEMDA at the center of goverment, to offer recruitment and space the existence of the party cadres, chairs led DPR / MPR's party winning the election , In addition factors that support are already draf for fiveth amandment and there is a decision of MPR No. 4 / MPR / 2014 about MPR's 2009-2014 recommendations.

Keyword: DPD, Strengthening, Structur

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan yang menggantikan utusan daerah dan golongan di MPR melalui amandemen ke tiga (2001) yang kemudian disempurnakan dalam amandemen ke empat (2002) UUD 1945. Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramadhan menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak lepas dari 2 hal yaitu:¹ Pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. Kedua, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan sparatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah. Utusan golongan sendiri kemudian dihapus karena penentuan utusan golongan dianggap menyulitkan demokrasi (Lukman Hakim Saifuddin fraksi Partai Persatuan

¹ Muchammad Ali Safa'at, Parlemen Bikameral, Universitas Brawijaya Press (Malang: UB Press, 2010), Hal.95.

Pembangunan)²serta utusan golongan dianggap sudah dapat disalurkan dan diwadahi melalui keberadaan dari DPD(Asnawi Latif Fraksi Persatuan Daulat Ummat)³.

Sebelumnya, jumlah Utusan daerah dan golongan di MPR adala lebih dari setengah anggota MPR⁴, dan kemudian menjadi sepertiga anggota MPR⁵. Sedangkan kewenangnaya sebagai kewenangan sebagai anggota MPR yang meliputi: 1) Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 3 UUD 1945),2) Menetapkan Garis-Garis Besar Halauan Negara (Pasal 3 UUD 1945), 3) Memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 6 UUD 1945) dan, 4) Mengangkat presiden dan wakil presiden (Pasal 9 UUD 1945). Sistem rekrutmen yang digunakan untuk mengisi kursi utusan daerah di MPR adalah melalui pemilihan yang dilakukan oleh anggota DPRD tingkat satu.⁶ Sedangkan untuk utusan golongan dipilih oleh presiden dengan penetapan golongannya ditetapkan oleh DPR.⁷Dengan demikian diharapkan mampu menghasilkan wakil yang mampu menginsyafi perwakilan yang utuh yaitu memahami aspirasi, nilai, kepercayaan dan sikap dari golongan dan daerah yang diwakili.

Dengan berubahnya utusan daerah dan golongan melalui amandemen ketiga dan keempat juga telah merubah perwakilan fungsional. Sebagai pengganti dari utusan daerah dan golongan, DPD mempunyai banyak perbedaan dengan utusan daerah dan golongan. Pertama DPD tidak hanya menjadi anggota fraksi di MPR akan tetapi juga menjadi parlemen di kamar kedua. Dalam hal rekrutmen, anggota DPD dipilih melalui sistem pemilihan langsung dengan sistem distrik berwakil banyak sesuai dengan UU No.12 Tahun 2003 Pasal 6 ayat 2 serta dilaksanakan bersamaan dengan pemiliha Presiden, DPR, dan DPRD. Dalam aspek jumlah tidak berbeda yaitu tidak lebih dari 1/3 anggota DPR.⁸ Sedangkan dalam aspek kewenangan, anggota DPD memiliki kewenangan sebagai anggota MPR, DPD tidak lagi menyusun dan menetapkan GBHN serta tidak bisa lagi memilih presiden dan wakil presiden sebagai mana dimiliki oleh MPR sebelumnya. Disisi lain DPD memiliki fungsi sendiri sebagai parlemen kedua atau lembaga DPD yaitu sebagaimana termuat dalam pasal 22D meliputi: Pertama Fungsi mengajukan RUU tentang 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. Kedua, membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan 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 RUU tentang APBN,

² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku Keempat Jilid1 A: Risalah Rapat Komisi A Ke- 1 s/d Ke-3 Tanggal 4 s/d 6 November 2011, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, (Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Jakarta, 2001), Hal.73.

³ Ibid, Hal.66.

⁴ Pada awal berdirinya berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960 MPR berjumlah 616 orang yang terdiri dari jumlah utusan daerah adalah 118 orang, utusan golongan 241 dan DPR G adalah 257 orang. Meskipun ada perubahan melalui Peraturan Pemerintah RI Nomor 2 Tahun 1970 Tentang Pelaksanaan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR Dan DPRD terdapat perubahan yaitu anggota MPR berjumlah 920 orang, DPR 420 orang, Utusan daerah 131 dan utusan golongan 329, tetapi secara keseluruhan komposisi utusan daerah dan golongan masih sama yaitu lebih dari ½ dari jumlah anggota MPR.

⁵ Perubahan komposisi utusan daerah dan golongan MPR di dasarkan pada UU No.4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, Dan DPRD. Dimana di dalam UU tersebut jumlah anggota MPR adalah 700 orang yang terdiri 500 orang anggota DPR, Utusan daerah sebanyak 135 orang (5 orang setiap daerah tingkat I) dan utusan golongan sebanyak 65 orang.

⁶ Ibid, Pasal 2 ayat 3 “Utusan Daerah dipilih DPRD I” yang kemudian tata cara pemilihan Anggota MPR Utusan Daerah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD I.

⁷ Pasal 2 UU No.4 Tahun 1999.

⁸ Pasal 22C ayat (2) “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlah sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rak yat.***)

pajak, pendidikan dan agama. Ketiga, Fungsi pengawasan atas pelaksanaan UUD mengenai 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 APBN, pajak, pendidikan dan agama. Selain tiga fungsi yang diamanatkan oleh konstitusi tersebut, DPD juga memiliki fungsi pertimbangan di dalam pengangkatan pejabat publik, meskipun hanya terbatas pada pertimbangan dalam pengangkatan anggota BPK.

Sebagai anggota MPR, fungsi DPD tidak lagi sekuat sebelum adanya amandemen ke empat, sedangkan fungsi DPD sebagai parlemen terjadi irisan atau tumpang tindih fungsi dengan yang dimiliki oleh DPR. Akan tetapi konstitusi hanya hanya memberikan fungsi perwakilan kepada DPR, yang dapat dilihat dari kepemilikan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran yang hanya dimiliki oleh DPR (Pasal 20A ayat (1)). Meskipun DPD juga memiliki fungsi tersebut, akan tetapi fungsi yang dimilikinya bersifat tidak otoritatif, sehingga keberadaan DPD yang tadinya menjadi lembaga penyeimbang DPR dengan legistimasi yang tinggi justru menjadi subordinat dari DPR.

Lemahnya fungsi sebagai anggota DPD menjadikan DPD dipertanyakan keberadaannya. DPD terkesan seperti lembaga aksesoris yang secara substansial tidak memberikan pengaruh politik yang berarti di dalam tata kelembagaan di Indonesia dikarenakan kewenangannya yang bersifat timpang dan bahkan dapat dikerjakan oleh DPR atau bahkan LSM. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa faktor berikut ini, yaitu Pertama, meskipun DPD memiliki fungsi legislasi, fungsi yang dimiliki tidak sempurna. Fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD hanya terbatas pada aspek mengusulkan dan membahas RUU di bidang tertentu akan tetapi DPD tidak ikut di dalam pengambilan keputusan terakhir yang merupakan penentu apakah RUU bisa di undangkan ataukah tidak. Kedua, Fungsi dan kewenangan pengawasan, akan tetapi hanya sebatas pada pemberian masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan. Ketiga, DPD tidak memiliki hak untuk meminta keterangan dari pejabat negara maupun pemerintah apabila pertimbangan yang diberikan tidak diterima. Hal tersebut tentu saja berbeda dengan DPR yang dibekali dengan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak mengajukan pertanyaan sebagaimana dijelaskan di dalam UU No.17 Tahun 2014 Pasal 72. Keempat, tidak ada pengaturan terkait pola hubungan dan kewenangan antara DPD dengan pemerintah daerah, padahal komposisi dari DPD saat ini tidak seperti dulu yang diisi oleh kepala daerah atau pilihan dari DPRD tingkat I. Disisi lain DPD mempunyai kewajiban untuk mampu menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat daerah.

Kondisi DPD yang demikian tersebut tidak jauh berbeda dengan DPA (Dewan Pertimbangan Agung). Jika DPA sebagai lembaga penasehat presiden, DPD sebagai lembaga yang menasehati DPR. Keberadaan DPD dengan kondisi kewenangan yang sangat lemah seperti saat ini, menjadikan DPD hanya bersifat penunjang atau auxiliary terhadap fungsi legislasi DPR, sehingga DPD hanya dapat disebut co-logislator. Padahal jika ditengok dari aspek legistimasi yang dimiliki DPD seharusnya memiliki kewenangan yang lebih jika dibandingkan dengan DPR karena legistimasi yang dimiliki lebih tinggi. Disisi lain keberadaan dari DPD adalah sebagai kekuatan politik penyeimbang di dalam parlemen agar kekuasaan legislatif tidak terkonsentrasikan pada satu lembaga selain sebagai pembawa kebutuhan dan kepentingan dalam pengambilan kebijakan di tingkat nasional. Kebutuhan dan kepentingan daerah yang diamanatkan kepada DPD untuk diperjuangkan pun tidak bisa untuk dijalankan secara optimal karena DPD dalam kewenangannya berada dibawah bayang-bayang DPR, kewenangan untuk memutuskan masih mutlak ditangan DPR. Hal ini tentu berbeda ketika utusan daerah dan golongan masih ada, dimana aspirasi, kebutuhan dan kepentingan daerah dapat diwujudkan di dalam proses pembentukan GBHN yang menjadi acuan di dalam pembangunan. Sedangkan saat ini MPR tidak lagi mempunyai kewenangan

di dalam membentuk GBHN. Pewujudan kepentingan dan kebutuhan daerah melalui UU juga sulit dilakukan karena fungsi legislasi berada di tangan DPR sedang DPD hanya memiliki fungsi mengusulkan sedang DPD tidak mampu menjadi kekuatan penyeimbang di DPR karena lemahnya kewenangan yang dimilikinya.

Berdasarkan pada penjelasan dari latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai eksistensi lembaga DPD sebagai lembaga perwakilan yang menggantikan utusan golongan dan daerah. Adapun judul dari penelitian ini yaitu "Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia".

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori strukturasi. Berdasarkan pada teori tersebut penulis menggunakan konsep dualitas struktur untuk menjelaskan bahwa ini struktur memiliki sifat membatasi (*constraining*) sekaligus juga membuka kemungkinan/membebasakan (*enabling*) bagi tindakan agen.⁹ Struktur mampu menghambat dan menentukan bentuk-bentuk tertentu perilaku, tetapi juga memberikan kemampuan bagi pelaku; struktur memberikan kesempatan dan pembatasan sekaligus. Teori strukturasi ini mempercayai bahwa struktur selain sebagai media untuk memproduksi maupun mereproduksi tindakan juga merupakan outcome yang dihasilkan dari suatu tindakan yang dilakukan oleh aktor secara terus-menerus. Penulis menganalisa bahwa hambatan struktur DPD yaitu konstitusi yang memberikan kewenangan yang lemah dapat memberikan peluang untuk memperkuat DPD karena sifat dualitas dari struktur itu sendiri. Sedangkan jalan pengutan yang menjadi kemungkinan memperkuat DPD dapat dilihat dari aspek sejarah bagaimana keputusan terkait DPD dibuat dengan berpacu pada teori *path dependence*.

Metode yang penulis gunakan adalah metode kualitatif dengan menekankan pada penelitian study kasus sehingga penulis akan dapat melihat, memahami dan menggambarkan bagaimana kedudukan DPD RI di dalam representasi politik di Indonesia, kemudian menganalisa bagaimana kemungkinan perubahan relasi antara kedua kamar yaitu DPD dengan DPR RI yang mampu membawa penguatan DPD RI dalam representasi politik di Indonesia. Adapun lokasi penelitian adalah di Sekeretaryat Jendral DPD RI. Data-data yang penulis peroleh adalah data sekunder dan data primer menggunakan cara wawancara dan study dokumen yang kemudian penulis uji keabsahannya menggunakan triangulasi data.

PEMBAHASAN

1. Dari Utusan Golongan dan Utusan Daerah Menjadi DPD RI

Kelahiran DPD melalui amandemen ketiga dan ke empat mendapatkan dukungan kuat melalui gerakan reformasi 1998. Oleh karenanya tidak terjadi perdebatan panjang terkait pembahasan keberadaan DPD, akan terkait nama, kewenangan serta nasib dari utusan golongan terdapat perdebatan panjang di dalamnya, khususnya terkait fungsi DPD. Terkait nama berdasarkan identifikasi Valina Singka Subekti, istilah-istilah yang digunakan oleh Fraksi-Fraksi MPR, antara lain: Dewan Utusan Daerah (DUD), Dewan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Akhirnya Fraksi-Fraksi MPR sepakat menggunakan istilah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sedangkan untuk utusan golongan sendiri diputuskan untuk dihapuskan karena dirasa sudah dapat ditampung oleh DPR.

Terkait dengan kewenangan Fraksi PDIP menyarankan agar DPD hanya memberikan persetujuan RUU tentang APBN. Berbeda dengan Fraksi PDIP, Fraksi PG menginginkan agar DPD menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Meskipun demikian Fraksi PG lebih menekannya bobot pembuatan undang-undang lebih berada di DPR dibandingkan DPD. Hal tersebut mengingat DPR dianggap lebih dekat dengan rakyat jika dibandingkan

⁹ Anthony Giddens, *The Constitution on Society: Teory Strukturai Untuk Analisis Sosial*, Diterjemakan oleh Adi Loka Sujono, (Yogyakarta: Surokarsan MG II/551, 2011), Hal.32.

dengan DPR. Fraksi PG juga memberikan hak kepada DPD untuk ikut menyetujui RUU bersama dengan DPR, yaitu RUU menyangkut APBN, otonomi daerah, hubungan kekuasaan dan keuangan antara pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah, serta pengelolaan sumber daya alam harus mendapat persetujuan Dewan Utusan Daerah. Fraksi PG Dalam Rapat ke-32 PAH I BP MPR juga menginginkan agar redaksi dari pasal 22 D yaitu DPD dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan seterusnya.

Kemudian Golkar ingin agar DPD bukan hanya sekedar memberikan pertimbangan kepada DPR tetapi ikut membahas RUU bersama dengan DPR. Selanjutnya, Frasa "DPD dapat....", kata "dapat" diganti dengan kata "berwenang" karena secara substansi kata "berwenang" itu lebih kuat dibandingkan dengan kata "dapat".

Dalam Rapat ke-32 PAH I BP MPR sejalan dengan Fraksi PG, Lukman Hakim Saifuddin (F PPP) mengatakan bahwa fungsi DPR dan DPD pada hakekatnya sama, yakni masing-masing memiliki fungsi legislasi, fungsi budgeting, dan fungsi pengawasan. Oleh sebab itu, usulan kata "kepada DPR" dihilangkan yang berasal dari "DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang." Lukman Hakim Saifuddin menambahkan bahwa DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah serta pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya. Selanjutnya kata "dapat" diusulkan untuk dihilangkan untuk mempertegas keberadaan DPD. Berbeda dengan fraksi PG, fraksi TNI/POLRI yang awalnya tidak menyetujui adanya pelembagaan DPD sebagai DPD melalui Affansi lebih setuju dengan kalimat "dapat mengajukan kepada DPR".

Dari perdebatan-perdebatan di antara para fraksi di dalam MPR, akhirnya disepekat bahwa wewenang yang dimiliki oleh DPD adalah sebagaimana tercantum di pasal 22D UUD 1945. Akan tetapi substansi yang ada di dalam pasal 22D ini tidak seutuhnya sesuai dengan desain awal yang diinginkan dari dibentuknya DPD. Menurut Farouk Muhamad desain DPD nya dulu ide bikameral (dua kamar). Berarti fungsi dan wewenangnya sama (sama dengan DPR) cuma ada keterbatasan DPD menyangkut daerah. Sedangkan DPD yang saat ini DPD berbeda dengan konsep awal yang diinginkan, dan justru malah terus terjadi degradasi kewenangannya secara terus-menerus dari konsep ke konstitusi, dari konstitusi ke undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa kelahiran DPD tidak sungguh-sungguh diinginkan. Menurut Mohamad Nasih kehadiran DPD hanya sebatas sebagai gula- gula, yaitu untuk memenuhi adanya tuntutan akan harus adanya DPD di kasih DPD. Yang penting sudah ada DPD, tetapi tidak dikasih kewenangan. Artinya bahwa pembentukan DPD itu hanya untuk menyenangkan orang-orang yang meminta.

Kewenangan DPD yang lemah ini merupakan disebabkan karena tidak adanya dukungan dari rezim yang berkuasa pada saat itu, Megawati. Dr. (HC) A.M. Fatwa pimpinan Badan Kehormatan DPD yang saat itu menjabat sebagai wakil ketua DPR dan MPR RI mengatakan:

"Presiden Megawati pada waktu mengkonsolidasikan pengaruhnya dengan secara praktis menyatakan bahwa "pemerintah dalam menghadapi DPR saja sudah kuwalahan apalagi menghadapi dua kamar parlemen". Bahkan menurutnya di dalam proses amandemen UUD 1945, khususnya pada saat pembicaraan posisi DPD ada dua fraksi yakni Fraksi ABRI dan Fraksi PDIP yang tidak menginginkan posisi DPD setara dengan DPR dalam rangka sistem keparlemenan dua kamar (bicameral)".

Dukungan rezim penguasa mempunyai pengaruh besar karena Meskipun PDIP yang merupakan basis politik dari Megawati hanya memiliki 153 dari 500 kursi di DPR akan tetapi ia mampu membangun kabinet koalisi yang secara teoritis memiliki basis lebih dari 70 persen kursi kekuatan partai politik di DPR.

Amandemen ke empat UUD 1945 sebagai mana telah dijelaskan telah mengembalikan anggota DPD menjadi anggota fraksi di MPR sebagaimana sebelum

amandemen terjadi. Hanya saja setelah amandemen ketiga, anggota DPD yang merupakan anggota fraksi di MPR tidak lagi dipilih oleh presiden di dalam proses rekrutmennya akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem pemilu distrik. Perubahan sistem rekrutmen anggota DPD RI dari yang semula ditunjuk menjadi merupakan salah satu wujud dari desakan gerakan 1998 dalam mewujudkan demokrasi di Indonesia. Yang mana hal tersebut disampaikan oleh Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramadhan bahwa pembentukan DPD tidak lepas dari adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih.¹⁰ Oleh karenanya dibentuklah DPD yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai pengganti dari utusan dan daerah yang sebelum dibilih dengan cara “ditunjuk”.

Tuntutan akan proses demokratisasi ini bermula dari tuntutan gerakan reformasi 1998 yang menuntut diturunkannya presiden Soeharto. Proses demokratisasi tersebut merupakan agenda besar, yang mana *International IDEA (Institute for Democracy And Electoral Assistance)* membagginya agenda reformasi dalam tujuh bidang, yaitu: konstitusionalisme dan aturan hukum, otonomi daerah, hubungan sipil militer, masyarakat sipil, pembangunan sosio-ekonomi, gender dan pluralisme agama.¹¹ Proses demokratisasi tersebut memiliki kaitan erat dengan penataan sistem politik dan kelembagaan di dalam konstitusi sehingga tidak lagi menjadi alat kekuasaan otoriter. Kondisi tersebut dapat dilihat dimana pada era orde baru penguasa menjadikan DPR dan MPR sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan otoriterianisme yang dimilikinya. Salah satu cara yang digunakan oleh penguasa yaitu dengan pengisian kedua lembaga tersebut melalui jalan penunjukan oleh presiden. Terutama disini adalah MPR yang mana MPR diisi oleh TNI/ABRI, Utusan Daerah dan Utusan Golongan Golongan serta partai Golkar yang menjadi alat politik penguasa sehingga rekrutmennya melalui jalur penunjukan oleh presiden. Oleh karenanya seringkali disampaikan bahwa Soeharto yang merupakan penguasa pada saat itu didukung oleh kekuatan Golkar, TNI dan Birokrasi.

Disis lain, pengisian kursi DPR dengan jalan pemilu yang sudah disetting menjadi langkah lain dalam memperkuat kekuatan penguasa dengan memenangkan Golkar di dalam pemilu sebagai salah satu kekuatan politik dari penguasa. Adanya kondisi-kondisi politik tersebut yang mengakibatkan tersumbatnya aspirasi politik berdampak pada tuntutan demokratisasi yang salah satunya adalah cara pengisian semua lembaga perwakilan, terutama DPR dan MPR dengan cara pemilihan seluruhnya.¹² Pendapat bahwa semua lembaga perwakilan dan anggotanya harus dipilih melalui pemilihan langsung dikemukakan oleh anggota Komisi A MPR RI pada rapat Komisi A tanggal 5 November 2001.¹³

“... maka di dalam Bab II pasal 2 itu alternatifnya harus dipilih menurut kami adalah alternatif 2 jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Jadi tidak ada orang yang berhak mengatasnamakan wakil rakyat yang memang tidak benar-benar dipilih oleh rakyat. Satu prinsip yang harus kita tegakkan kalau kita ingin membangun negara demokratis yang berdasarkan hukum.”

Jadi proses demokratisasi yang telah menjadi dasar berubahnya sistem rekrutmen anggota DPD (sebelumnya Utusan Daerah), merupakan upaya untuk memperkuat MPR

¹⁰ Safa'at, Muchammad Ali, Parlemen Bikameral, Op.Cit, Hal.95.

¹¹ Safa'at, Muchammad Ali, Parlemen Bikameral, Ibid, Hal.92.

¹² Masalah ini diakui di dalam Ketetapan MPR No.V/ MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan. Salah satu masalah yang diidentifikasi pada angka 8 ketetapan tersebut adalah “Berlangsungnya pemerintahan yang telah mengabaikan proses demokrasi menyebabkan rakyat tidak dapat menyalurkan aspirasi politiknya sehingga terjadi gejala politik yang bermuara pada gerakan reformasi yang menuntut kebebasan, kesetaraan dan keadilan.”

¹³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Keempat Jilid 1 A: Risalah Rapat Koisi A Ke-1 s/d Ke-3 Tanggal 4 November s/d 6 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Tahun 2001, Hal.47.

sehingga tidak menjadi alat politik dari penguasa. Hal tersebut mengingat pada masa itu (sebelum amandemen ke tiga dan ke empat) MPR memiliki kewenangan yang sangat strategis dan kuat yaitu:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 3 UUD 1945)
2. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (Pasal 3 UUD 1945)
3. Memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 6 UUD 1945)
4. Mengangkat presiden dan wakil presiden (Pasal 9 UUD 1945)

Kewenangan MPR yang begitu kuatnya yaitu penentu pemegang kekuasaan eksekutif serta menetapkan GBHN jelas menjadi faktor penting alasan untuk menguasai MPR. Dengan dirubahnya rekrutmen melalui pemilihan langsung untuk mengisi kursi MPR diharapkan demokratisasi dapat terwujud serta MPR mampu menjadi lembaga yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat seutuhnya karena dipilih langsung oleh rakyat.

Disisi lain rekrutmen anggota DPD yang dilaksanakan bersamaan dengan rekrutmen anggota DPR dan DPRD menjadikan konstituen DPD dan DPR adalah sama secara logika perwakilan “orang”. Meskipun sistem distrik yang digunakan adalah sistem distrik dengan menggunakan logika perwakilan ruang, bukan orang. Sehingga dengan sistem pemilihan tersebut anggota DPD mempunyai dukungan yang bersifat distrik.

Sistem rekrutmen yang memberikan kebebasan bagi setiap individu untuk dapat menjadi anggota DPD, baik itu berasal dari partai politik maupun bukan, impact-nya yaitu orang-orang yang mewakili daerah di DPD adalah orang-orang yang berasal dari politisi atau yang bertalian dengan politisi sehingga mempunyai akses yang lebih untuk menjadi anggota DPD. Bahkan tidak sedikit anggota DPD yang terpilih adalah orang-orang yang tidak menguasai permasalahan daerah. Hal tersebut juga disampaikan oleh Prof. Jhon yang mengatakan bahwa salah satu hambatan DPD RI adalah hambatan personal (*personal constraint*).¹⁴ Hal serupa juga disampaikan oleh Muhammad Sururi, bahwa tidak sampai 50% (dari setiap provinsi) yang memiliki kapabilitas dan cenderung masih belum mengoptimalakan perannya yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat yang diwakilinya.¹⁵

Berdasarkan pada penjelasan diatas dapat ditarik benang merah bahwa amandemen ketiga dan keempat UUD 1945 telah melahirkan DPD sebagai lembaga perwakilan yang memegang mandat sebagai wakil dari daerah disatu sisi serta sebagai anggota MPR di sisi lain. Akan tetapi dari hasil amandemen tersebut belum mampu menciptakan tata aturan ketatanegaraan yang mendekati ideal sehingga dapat menjalankan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*). Hasil rumusan yang ada justru melahirkan ketegangan antar lembaga. Kondisi saling “sander” yang jauh dari sifat ideal dan semangat luhur dari cita-cita melakukan penataan sistem ketatanegaraan.¹⁶ Hal tersebut juga terjadi antara relasi DPD dan DPR.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Harapan Penguatan Fungsi Legislasi DPD RI

DPD lahir sebagai kamar kedua di parlemen yang mengemban amanat perwakilan daerah lahir dengan kewenangan yang sangat lemah dari konstitusi. Fungsi yang lemah ini menjadi salah satu penghambat secara struktural bagi DPD untuk menjalankan mandat perwakilan yang dimilikinya. Salah satu tugas DPD yang menjadi aktivitas utama DPD adalah menyerap hasil aspirasi dari daerah akan tetapi hasil serapan itu hanya mampu sampai ada proses komunikasi dengan pemerintah dengan DPR yang mana hasil akhir dari serapan tersebut terserah pada kedua lembaga tersebut. Sedangkan di fungsi legislasi DPD tidak

¹⁴ Jhon Pieris, Op.Cit.

¹⁵ Muhammad Sururi, Op.Cit.

¹⁶ Kelompok DPD di MPR RI, Info Memo “ Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekjen Dewan Perwakilan DPD RI, 2014), Hal.3.

memiliki hak untuk ikut membahas sampai akhir serta hak untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan.

Hal tersebut berdampak meskipun secara produktivitas DPD mampu melahirkan cukup banyak RUU akan tetapi RUU tersebut tidak mampu di undangkan. Bahkan RUU usul DPD yang lain banyak terabaikan, ada yang dijadikan sebagai UU DPR, atau dapat dikatakan RUU inisiatif DPD sudah berganti baju dengan isi yang sama. RUU dari DPD diklaim (berganti baju) sebagai RUU DPR setelah dilakukan harmonisasi di Badan Legislasi (Baleg). Bahkan RUU dari inisiatif DPD tidak hanya berganti baju akan tetapi juga terjadi pergantian substansi di dalamnya meskipun judulnya masih sama. Misalnya saja UU tentang keuangan Lembaga Mikro, yang mana RUU nya merupakan inisiatif pure dari DPD, substansinya berubah dari inisiatif DPD. Dari inisiatif DPD ingin membentuk lembaga keuangan non bank seperti *Grameen Bank* di Pakistan sebagai yang sifatnya membantu bagi para petani, pedagang dan para nelayan tanpa bunga yang simpan-pinjamnya tidak membebani si peminjam. Akan tetapi hal tersebut berubah menjadi tetap mempertahankan penggunaan bank konvensional dalam implementasinya. Padahal keinginan membentuk *Grameen Bank* merupakan hasil serapan dari inisiatif dari para pemangku kepentingan dan para pakar terkait berdasarkan banyaknya temuan akan berkembangnya “ijon” (rentenir)”. Hal serupa juga terjadi dalam keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU bidang tertentu, yang mana DPD tidak diberikan ruang artikulasi lebih dalam pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebagai instrumen pembahasan RUU di DPR. Jadi dengan fungsi yang ada saat ini DPD disejajarkan atau dipersamakan kedudukannya dengan fraksi atau alat kelengkapan DPR dalam pembahasan RUU.

Amanat fungsi yang lemah ini atau bisa disfungsi ini menempatkan DPD tidak jauh berbeda dengan LSM. Dikatakan sebagai LSM karena ia tidak memiliki hak suara yaitu hak untuk memutuskan, ia hanya memiliki hak bicara yaitu hak untuk menyampaikan aspirasi. Padahal dalam pembentukan kebijakan itu ditentukan oleh hak suara. Hal ini semakin diperparah dengan reduksi kewenangan dari konstitusi ke UU, misalnya dulu dari UU No. 27/2009 sekarang UU14/2014, UU 17/2014. Sampai dengan tahun 2014 reduksi kewenangan DPD dari konstitusi ke UU terdapat pada Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD; Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 , Undang-Undang No. 14 Tahun 2014 dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Adanya reduksi kewenangan yang dimiliki oleh DPD RI yang sudah lemah tersebut menjadikan DPD berusaha mengembalikan kewenangannya sesuai dengan amanat konstitusi melalui pengajuan gugatan ke Mahkamah Konstitusi dengan mengajukan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) pada tanggal 14 September 2012. Permohonan uji materi (*judicial Review*) atas pokok perkara yang sama juga diajukan oleh kelompok masyarakat yang tergabung dalam Koalisi Warga untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusional DPD, yang terdiri dari Prof. Syamsudin Haris, Refly Harun, S.H., M.H, LL.M, Dr.Hemawan Estu Bagijo, S.H., M.H, Toto Sugiarto, Yurist Oloan, Yuda Kusumaningsih, Sulastio, dkk., serta kuasa hukum Veri Junaidi S.H., M.H, Wahyudi Djafar S.H, Jamil Burhan S.H., dkk.

Dengan diajukannya permohonan uji materi tersebut diharapkan akan ada penafsiran yang lebih tepat dan pasti terkait fungsi legislasi antara DPR, DPD, dan Presiden (Pasal 5 UUD 1945) konstitusi memberikan hak membuat Undang-Undang atau fungsi legislasi pada presiden dan DPR (Pasal 20 UUD 1945) serta DPD (Pasal 22D). Permohonan uji materi tersebut kemudian mengeluarkan putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan hak dan wewenang DPD untuk: 1) Terlibat dalam penyusunan prolegnas, 2) Dapat mengajukan RUU,

termasuk RUU pencabutan Perpu tertentu dan, 3) ikut membahas RUU tertentu tersebut sejak awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi UU.

Akan tetapi sangat disayangkan bahwa putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tidak diakomodir di dalam revisi UU MD3 di tahun 2014. Oleh karenanya DPD mengajukan permohonan uji materi (judicial Review) kembali terhadap UU No.17 Tahun 2014 (UU MD3). Dari permohonan uji materi tersebut menghasilkan putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014. Akan tetapi sama dengan putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 pun tidak dapat diimplementasikan dalam prakteknya. Tidak dapat diimplementasikannya kedua putusan MK tersebut (putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan nomor 79/PUU-XII/2014) dalam pelaksanaan fungsi legislasi dan disebabkan karena beberapa faktor yaitu:

- a. Faktor sejarah pembentukannya. Keberadaan DPD sejak awal tidak diinginkan memiliki posisi kewenangan yang kuat.
- b. Kedudukan Mahkamah konstitusi. MK hanya memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan memberikan keputusan akan suatu permasalahan yang berada dalam koridor kewenangannya. Akan tetapi MK hanya sebatas pada menafsirkan atau memutuskan. Mahkamah konstitusi tidak sampai pada ranah memaksakan atau implementasi dari keputusannya, meskipun keputusan dari MK bersifat mengikat. Disisi lain DPD menurut S secara teori putusan MK merupakan negative legislator, sedangkan DPR positive legislator. Sebagai negative legislator, putusan MK meskipun dikatakan final and binding ternyata tidak mengikat DPR. Karena posisi DPR sebagai positive legislator yang artinya lembaga legislasi yang membuat UU, sebagai hukum positif mengatakan bahwa mereka yang membuat norma hukum itu bukan MK. MK hanya memiliki fungsi meniadakan norma-norma yang bertentangan dengan UUD itu ditiadakan, dibatalkan, dihapus, hanya sampai disitu.
- c. *Political Interplay*. Adanya tarik-menarik kepentingan antara DPD dengan DPR. DPR tidak menginginkan kekuasaannya berubah dan dibagi dengan DPD karena dianggap akan menyaingi DPR sehingga negosiasi yang biasanya dilakukan dengan DPR dapat dilakukan dengan DPD.
- d. Sikap rekan-rekan “saudara tua” di DPR. Menurut pendapat dari Dr. (HC) A.M. Fatwa DPR tidak ingin disaingi oleh DPD, yang mana selama ini DPR sudah “nyaman” sebagai anggota parlemen yang sarat dengan kewenangan itu. Memang sudah teori psiko-sosial bahwa individu ataupun kelompok yang sudah merasa mapan dalam posisinya, maka niscahnya akan sulit untuk diajak melakukan perubahan. Selain itu pengakuan terhadap DPD sebagai anggota parlemen (sebagai kamar kedua) tidak dimiliki oleh DPD. DPR belum menganggap DPD sebagai parlemen di Indonesia. Bagi DPR parlemen di Indonesia ya DPR, dan lembaga legislatif itu DPR bukan DPD.

Adanya resistensi dari DPR dan Presiden terkait putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan nomor 79/PUU-XII/2014, menjadikan DPD melalui pimpinan melakukan berbagai pendekatan dan secara formal mengirimkan surat kepada pimpinan DPR. Dari hasil pendekatan-pendekatan itu akhirnya ada respon positif dari DPR yaitu DPR mau duduk bersama untuk membahas UU DIY, kemudian UU PILKADA, UU Pemda, UU Desa. Meskipun dalam membahas UU tersebut DPD seolah-olah disamakan dengan fraksi, yang mana disebut sebagai fraksi DPD. Tetapi dengan adanya hal tersebut sudah menjadi pergeseran atau peningkatan peluang DPD untuk melaksanakan fungsi perwakilan daerahnya jika dibandingkan dengan sebelum adanya putusan MK tersebut. Meskipun memang masih belum diterapkan secara penuh dan utuh putusan MK tersebut akan tetapi dari putusan MK tersebut lahirlah UU yang diakui secara legal formal sebagai produk dari DPD melalui

penyebutan DPD didalam konsiderannya yaitu UU DIY, UU PILKADA, dan UU Desa yang dibahas secara tripatriit.

3. DPD Sebagai Kebutuhan Dan Cita-Cita Kedudukan DPD Di Masa Depan

Sejak di amandemennya UUD 1945 ke tiga, praktis bahwa Indonesia sejak itu telah menganut sistem bikameral, yaitu DPR yang memperjuangkan kepentingan rakyat disatu sisi dan DPD memperjuangkan kepentingan daerah disisi lain. Akan tetapi pengakuan bikameral ini tidak kunjung hadir baik pada tingkat nasional (khususnya DPR) maupun pada tingkat internasional (dalam organisasi parlemen dunia, kawasan dan regional). Tidak adanya pengakuan ini dikarenakan DPD sebagai wakil daerah di kamar kedua dalam sistem bikameral tidak memiliki hak suara atau kewenangan untuk mengambil keputusan.

Pada hakekatnya untuk dapat mencapai sistem bikameral yang tepat sehingga check and balance yang menjadi harapan bisa terwujud, dibutuhkan kerjasama dan kesadaran akan penting dan urgennya sistem bikameral dan check and balance itu sendiri oleh minimal empat pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaannya, yaitu pemerintah daerah, pemerintah pusat, DPR, dan DPD. Dari perjalanan DPD sejak tahun 2004 sampai dengan sekarang dapat ditarik benang merah bahwa ada beberapa kriteria kamar kedua yang dibutuhkan oleh dalam sistem perwakilan dan ketatanegaraan kita yaitu:

- Relasi dengan DPR. saat ini membutuhkan parlemen yang memposisikan parlemen dalam sebuah sistem bikameral yang tidak pincang. Bikameral yang saling memberikan peran secara optimal baik itu DPR maupun DPD. Jadi posisi DPD dan DPR harus bisa berfungsi optimal sesuai dengan UUD dan mereka tidak saling menegasikan. DPR dan DPD harus mempunyai peran masing-masing secara optimal, tidak berebut, tidak berkompetisi tapi saling mendukung dan saling melengkapi untuk rakyat.
- Kewenangan yang dimiliki. DPD idealnya harus mampu menjalankan fungsi check and balances. Fungsi-fungsi yang dimiliki DPD jangan “jomplang” dengan DPR. Tetapi juga tidak melebihi DPR, minimal sama atau paling tidak sedikit di bawah sedikit dibawah DPR. Terkait fungsi legislasi yang merupakan fungsi yang sangat strategis DPD sebagai kamar kedua haruslah memiliki fungsi legislasi yang utuh untuk membahas dan menentukan undang-undang. Akan tetapi cakupan didalam cakupannya terbatas.
- Komposisi anggota. Terkait dengan jumlah anggota 4 (empat) orang dari setiap provinsi sudah cukup. sedangkan sifat perwakilannya adalah masih tetap perseorangan dan masih membuka pintu bagi kader aktif partai untuk menjadi bagian dari DPD, akan tetapi untuk perwakilan golongan partai (fraksi partai politik) dianggap kurang efektif bagi sistem perwakilan bikameral.
- Pelaksanaan check and balance. Check and balances merupakan ciri utama dari penerapan sistem bikameral. Oleh karenanya harus ada suasana kopetisi diantara dua kamar. Kompetisi sendiri hanya bisa terwujud jika antara kedua kamar memiliki kewenangan yang seimbang. Oleh karenanya DPD minimal harus memiliki fungsi dan kewenangan sampai pada tingkat untuk memutuskan dalam fungsi legislasi. Meskipun dalam fungsi pengawasan dan pertimbangan DPD pun harus memiliki kekuatan untuk melakukan bargaining terhadap pemerintah dan DPR.

4. Path Dependence Dan Jalan Penguatan DPD RI

Cara yang digunakan untuk memperkuat kedudukan DPD melalui penguatan kewenangannya dapat dijelaskan melalui teori path dependency. *Path dependence* menurut W. Esteerly adalah satu alat analisis yang menjelaskan mengapa satu negara berhasil dan negara lain gagal berdasarkan pada konteks sejarahnya. Konteks disini menunjukkan bahwa selalu ada jalur tertentu yang selalu diikuti yang hampir tidak bisa dirubah. Konteks sejarah yang terjadi di masa lalu akan berpengaruh terhadap apa yang akan terjadi dimasa depan.

Secara lebih umum path dependence menjelaskan bahwa keadaan yang terjadi saat ini dan yang akan datang di suatu negara, baik suatu aksi atau keputusan politik, dipengaruhi oleh aksi dan keputusan politik yang diambil negara tersebut di masa lampau. Pendapat terkait dengan sejarah atau masa lalu yang mempengaruhi masa depan, menurut Pierson adalah konsep yang penting di dalam explaining perubahan institusi.

Dari *teori path dependence* tersebut maka dapat ditarik garis merah bahwa peluang/kemungkinan untuk memperkuat DPD dapat dilihat dari bagaimana DPD dulu ada dan bagaimana keputusan diambil sehingga struktur yang ada tersebut memberikan kewenangan yang terbatas bagi DPD sebagai salah satu parlemen (kamar kedua). Karena menurut teori *path dependence*, bagaimana keputusan diambil suatu kelompok dimasa lalu akan berpengaruh terhadap bagaimana keputusan dimasa depan akan diambil. Kondisi atau keberadaan DPD saat ini dipengaruhi oleh kondisi atau keadaan bagaimana keputusan terkait DPD diambil dimasa lalu. Dengan melihat sejarah atau kondisi bagaimana keputusan di masa lalu diambil maka bisa diprediksi bagaimana keputusan saat ini atau masa depan akan diambil. Dengan demikian akan memudahkan untuk menentukan bagaimana keputusan yang akan diambil saat ini, dan bagaimana alternatif keputusan itu harus dibuat.

DPD lahir dari amandemen ketiga UUD 1945 tahun 2001 yang merubah utusan daerah dan golongan menjadi lembaga perwakilan baru yaitu DPD. Sejak saat itu DPD menjadi parlemen kamar kedua di Indonesia. Selain melahirkan DPD, amandemen ke tiga juga telah diputuskan terkait kewenangan limitatif yang dimiliki oleh DPD RI sebagaimana di jelaskan di dalam pasal 22D. Sedangkan di dalam amandemen ke empat diputuskan terkait kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR. Selain itu juga diputuskan terkait perubahan komposisi MPR yang dulu terdiri dari anggota DPR, utusan-utusan dari daerah dan utusan-utusan golongan (pasal 2 UUD 1945 asli), menjadi hanya anggota DPR dan anggota DPD (pasal 2 UUD 1945 amandemen ke empat). Kewenangan MPR sendiri diatur di dalam amandemen ke tiga, yang menghasilkan perubahan yaitu yaitu hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun GBHN dan kewenangan untuk mengangkat presiden/ wakil presiden.

Dari amandemen ke tiga dan ke empat yang berkaitan langsung DPD ini, terdapat beberapa catatan penting yang meliputi:

- a. Keberadaan DPD merupakan kehendak rakyat, melalui amanat gerakan reformasi 1998 yang mengamanatkan dilaksanakannya amandemen UUD 1945 serta pelaksanaan otomi daerah yang seluas-luasnya. Oleh karena perdebatan terkait keberadaan DPD tidaklah memanas karena hampir keseluruhan fraksi memahami akan pentingnya keberadaan DPD sebagai wakil daerah terkhusus mengingat kebijakan otonomi ini membutuhkan wakil daerah di pusat.
- b. Keberadaan DPD adalah suatu cara memperkuat MPR sehingga tidak disalahgunakan oleh kekuatan penguasa untuk memperkokoh kekuatannya sebagaimana dilakukan oleh Presiden Soeharto pada saat itu. Oleh karena proses demokratisasi terjadi dalam rekrutmen anggota MPR yang didalamnya dengan pemilihan langsung seluruh anggota MPR oleh rakyat. Penyalahgunaan MPR oleh penguasa sendiri dikarenakan kewenangan MPR pada saat itu sangat kuat dan *absolute* yaitu dapat mengangkat presiden dan wakil presiden, serta menetapkan GBHN.
- c. Amandemen ketiga dan keempat selain memperkuat MPR dengan menggunakan sistem rekrutmen melalui pemilihan langsung juga memperlemah MPR dengan dihapusnya dua kewenangan vital dari MPR yaitu membentuk GBHN dan mengangkat presiden/ wakil presiden. Melemahnya MPR karena melemahnya kewenangan juga berkorelasi lurus dengan pelemahan DPD yang mana anggotanya juga merupakan anggota MPR.
- d. Keberadaan DPD sebagai parlemen kamar kedua memang tidak mengalami banyak pertentangan, akan tetapi terkait dengan kewenangan jelas jika menjadi hal yang sangat

menarik kala itu. Yang mana pemerintah penguasa pada rezim itu tidak menghendaki keberadaan DPD sebagai parlemen kamar kedua yang memiliki kewenangan yang sejajar dengan DPR. Sebagai mana telah dijelaskan sebelumnya bahwa meskipun pada saat itu partai penguasa (PDIP) hanya memiliki kursi sebanyak 153 kursi dari 500 kursi di parlemen akan tetapi Megawati sebagai presiden saat itu telah berhasil mengkonsolidasikan kekuatannya sehingga secara teori 70 % kekuatan partai politik di DPR telah berhasil dikuasai oleh Megawati. Oleh karenanya jelas bahwa hal tersebut telah mampu untuk menjelaskan mengapa posisi DPD saat ini dan keberadaan DPD beserta dengan kewenangan yang telah disepakati di dalam amandemen ke tiga dan ke empat merupakan suatu capaian tertinggi pada saat itu terkait dengan keberadaan DPD.

Jadi DPD telah diperkuat melalui amandemen ketiga dan empat dengan menjadi lembaga parlemen dikamar kedua serta melalui sistem rekrutmen pemilihan langsung. Akan tetapi disisi lain amandemen pulalah yang menjadikan peran DPD sebagai kamar ke dua di parlemen sangat terbatas serta mereduksi wewenang MPR sehingga tereduksi pula kewenangan DPD sebagai anggota MPR. Sehingga konstitusi yang merupakan hasil amandemen sebanyak empat kali terkhus pada amandemen ke tiga dan empat merupakan dasar dari penguatan dan kelemahan dari DPD sebagai parlemen kamar kedua dan wujud kekuatan penyeimbang di parlemen.

Hambatan yang dimiliki DPD tidak hanya amanat kewenangan dari konstitusi yang limitatif tetapi degradasi kewenangan melalui peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya jika kita kembali pada telah teori *path dependence*, maka jalan untuk menguatkan DPD adalah dengan menggunakan langkah penguatan DPD melalui konstitusi yang menjadi dasar utama di dalam faktor yang menghambat peran DPD melalui amanat kewenangan yang terbatas serta konstitusilah yang menguatkan utusan daerah menjadi DPD saat ini. Hal tersebut dengan melihat sejarah bahwa dasar utama yang menjadikan keberadaan DPD dan pembentukan kewenangannya adalah melalui keputusan yang diambil dengan melalui amandemen konstitusi yaitu amandemen UUD 1945. Dari teori *path dependence* tersebut pula dapat menjelaskan meskipun kewenangan DPD di degradasi melalui undang-undang dan kemudian DPD berjuang memperkuatnya melalui uji materi akan tetapi jalan tersebut tidak dapat optimal dijalankan. Meskipun putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 telah berpihak kepada DPD akan tetapi putusan MK masih tidak berpengaruh terhadap keberadaan DPD sebagai lembaga parlemen kedua yang kuat dan memiliki otoritatif. DPD masih menjadi lembaga parlemen tanpa otoritas yang otoritatif dengan adanya putusan MK tersebut. Ditambah lagi sikap resistensi DPR dan pemerintah terhadap putusan MK tersebut dari pemerintah dan DPR.

Jalan lain yang dapat ditempuh untuk memperkuat DPD RI berdasarkan pada teori *path dependence* yang menghubungkan bagaimana keputusan masa lalu diambil adalah :

a. Perubahan sistem rekrutmen anggota DPD RI

Keberadaan DPD disatu sisi adalah untuk memperkuat DPD RI dengan sistem pemilihan langsung untuk menghindari penyalahgunaan MPR sebagai alat politik penguasa yang otoriter. Disisi lain keberadaan DPD RI adalah untuk memberikan ruang daerah untuk terlibat langsung dalam pembentukan keputusan pusat, sehingga kepentingan daerah mampu untuk diintegrasikan dan diartikulasikan dengan pengangkatan dan perjuangan permasalahan daerah di pusat.

Sistem rekrutmen yang memberikan kebebasan kepada setiap individu untuk dapat menjadi anggota DPD, baik itu berasal dari partai politik maupun bukan, impact-nya yaitu orang-orang yang mewakili daerah di DPD adalah orang-orang yang berasal dari politisi atau yang bertalian dengan politisi sehingga mempunyai akses yang lebih untuk menjadi anggota DPD. Bahkan tidak sedikit anggota DPD yang terpilih adalah orang-orang yang tidak menguasai permasalahan daerah. Dengan kondisi tersebut maka diperlukan suatu perubahan

sistem rekrutmen yang mana anggota DPD yang terpilih adalah para tokoh daerah yang memiliki kapabilitas serta mengetahui benar permasalahan serta apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh daerah sebagai konstituennya.

Hal tersebut dapat berkaca dengan kondisi saat ini dimana kebebasan bagi setiap individu untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD RI tidak memiliki syarat domisili. Oleh karenanya diperlukan sistem seleksi terlebih dahulu bagi setiap individu untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Beberapa syarat awal yang dapat digunakan dalam proses seleksi diantaranya yaitu:

1. Syarat domisili. Calon anggota DPD yang menjadi wakil dari daerah harus merupakan putra daerah asli atau minimal telah menjadi warga daerah tersebut dengan bukti berdomisili di daerah tersebut dalam jangka waktu tertentu.
2. Syarat kepemimpinan organisasi/ komunitas daerah. Dengan adanya persyaratan ini bagi bakal calon anggota DPD, maka sebelum mencalonkan diri sebagai anggota DPD bakal calon harus pernah memiliki jabatan struktural di dalam komunitas daerah maupun organisasi di daerah dimana bakal calon tersebut akan mencalonkan diri sebagai anggota DPD yang akan mewakili daerah tersebut.

Dengan memberlakukan syarat-syarat khusus dalam proses seleksi bakal calon anggota DPD RI diharapkan akan melahirkan calon anggota DPD RI yang memiliki kapabilitas dan pengetahuan kedaerahan yang mumpuni sebagai bekal sebagai anggota DPD RI. Puncaknya dapat melahirkan anggota DPD RI yang mampu mengagregasikan dan memperjuangkan kepentingan daerah dengan kapabilitas yang mumpuni sebagai kamar kedua yang mewakili daerah.

b. Membubarkan MPR RI.

Sebagaimana dijelaskan bahwa keberadaan DPD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat adalah untuk memperkuat MPR sehingga tidak menjadi alat politik dari penguasa mengingat kewenangannya yang sangat absolut. Akan tetapi jika dilihat kondisi saat ini, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dengan kewenangan yang absolute sebagai mana dimiliki MPR sebelum amandemen. Paska amandemen ke tiga dan ke empat kewenangan yang dimiliki MPR berada dalam garis “penting” dan “tidak penting”. Dikatakan “tidak penting” karena keberadaan MPR tidak lagi menentukan atau menyusun GBHN serta tidak pula dapat menunjuk presiden maupun wakil presiden karena proses demokrasi menjadikan presiden dipilih langsung oleh rakyat. Disisi lain amandemen yang menjadi kewenangan dari MPR secara teknis maupun teoritis saat ini dimiliki dan dilaksanakan oleh anggota DPR dan DPD. Oleh karenanya yang menjadi wewenang asli dari MPR secara real hanyalah melantik presiden dan wakil presiden.

Dalam konteks kelembagaan sendiri kehadiran DPD di dalam sistem parlemen telah menjadikan Indonesia menganut sistem bikameral yang mana DPD sebagai kamar kedua dan DPR sebagai kamar pertama. Dan di dalam sistem bikameral tidak di kenal lembaga ke tiga seperti MPR, yang ada adalah suatu forum yang menggabungkan kamar kedua dan pertama seperti Joint Sesion. Dan Joint Sesion bukanlah lembaga yang berdiri sendiri. Oleh karenanya dengan struktur bikameral menjadi sebuah pertanyaan dan keganjalan sendiri dengan keberadaan MPR.

Keberadaan MPR sebagai lembaga yang berisi anggota DPD dan DPR, menjadikan kedudukan DPD sebagai sebuah parlemen kamar kedua menjadi lemah. Mengapa tidak, jumlah anggota DPD yang hanya kurang dari sepertiga dari anggota DPR menjadikan DPD tidak kuat dalam pengambilan keputusan karena jumlah suara DPD jauh dibawah DPR. Oleh karenanya voting yang dilakukan akan selalu memenangkan DPR dalam voting.

Oleh karena hal-hal tersebut , yaitu mengingat jumlah DPD yang jauh lebih sedikit dari DPR dan keberadaan MPR yang tidak memiliki dasar urgencitas yang tinggi maka jalan untuk memperkuat DPD RI adalah dengan membubarkan MPR. Sehingga kita dapat

mengefektifkan parlemen dengan adanya DPD dan DPR, dan membentuk joint session sebagai forum yang menggabungkan atau memayungi pertemuan antara dua lembaga tersebut sebagaimana kongres di US. Disisi lain dari sudut pandang ekonomi penghapusan MPR akan menghemat anggaran negara.

Jadi berdasarkan pada penjelasan diatas yang menggunakan dasar *teori Path Dependence* yang mengacu pada sejarah bagaimana keputusan yang dilakukan masa lalu maka jalan untuk memperkuat DPD RI yaitu amandemen kelima UUD 1945, perubahan sistem rekrutmen anggota DPD RI dan yang terakhir adalah pembubaran MPR RI.

5. Penghimpunan Kekuatan Untuk Amandemen Kelima

Pada hakekatnya penghimpunan kekuatan untuk mencapai amandemen ke lima UUD 1945 untuk memperkuat kewenangan DPD RI sejak keberadaannya yaitu tahun 2004 telah dilakukan sebanyak dua kali yaitu yang pertama pada periode 2004-2009 dan yang kedua pada periode 2009- sekarang ini.

a. Perjuangan Mencapai Amandemen Ke Lima Tahap 1 (2004-2009)

Di dalam perjuangan amandemen tahap satu yaitu di tahun 2007 DPD hampir mencapai tujuannya untuk mencapai amandemen ke lima. Hal tersebut di karenakan pada saat itu DPD sudah mampu memenuhi syarat dukungan untuk mengajukan amandemen UUD 1945 kelima. Yang mana untuk bisa mengajukan amandemen atau usul perubahan UUD 1945 ke MPR, DPD harus mampu mengantongi persetujuan secara tertulis untuk mengajukan usul perubahan dari 1/3 dari 678 orang anggota MPR yang itu berarti bahwa harus ada dukungan untuk mengusulkan usul perubahan sebanyak minimal 226 anggota. Sedangkan jumlah dukungan yang mampu diperoleh DPD saat itu adalah sebanyak 238 dukungan di dalam fraksi MPR dan 7.671 dukungan dari stakeholder yang terdiri dari Gubernur, Bupati, Walikota, DPRD dan lain-lain.

Dengan dukungan yang diperoleh DPD RI pada 9 Mei 2007 mengajukan usul amandemen kepada pimpinan MPR. Akan tetapi pimpinan MPR yang seharusnya memberikan putusan terkait pemenuhan persyaratan yang selanjutnya diikuti dengan undangan kepada anggota MPR untuk sidang MPR akan tetapi justru keputusan dari rapat gabungan tersebut justru memberikan perpanjangan waktu penarikan dan pencabutan dukungan sampai dengan 7 Agustus 2007. Dan dampak dari perpanjangan waktu tersebut adalah adanya tarik ulur dukungan yang diberikan kepada DPD sehingga sisa akhir dukungan adalah 216. Dari angka tersebut terdapat pencabutan dukungan sebanyak 41 dan penambahan dukungan sebanyak 18 orang. Karena sisa dukungan yang tidak memenuhi syarat dukungan akhirnya DPD memutuskan untuk untuk belum melanjutkan proses usul perubahan pasal 22D UUD 1945.

Beberapa catatan didalam perjuangan amandemen ke lima tahap satu yaitu: 1)Fraksi partai politik yang tidak memberikan dukungan sejak awal di dalam perjuangan amandemen ke lima sebagai upaya penguatan kewenangan DPD RI adalah dari partai PDI perjuangan, 2) Partai pertama yang menarik dukungannya terhadap usul amandemen ke lima UUD 1945 terkait dengan amandemen DPD 1945 adalah partai Demokrat, 3) Partai kedua yang menentang amandemen ke lima UUD 1945 setelah PDIP pada tahun 2007 adalah Partai Golkar. 4)Partai politik yang mempertahankan dukungannya di dalam usul amandemen di tahun 2007 adalah partai PKB, partai PKS, Partai Bintang reformasi, dan Partai Damai Sejahtera. Bahkan Partai PKB menambahkan jumlah dukungannya sebanyak 16 orang sehingga dukungan dari partai tersebut berjumlah total 47. Partai lain yang menambahkan dukungannya dari dukungan awal terhadap perjuangan amandemen ke lima UUD 1945 adalah partai Damai Sejahtera, yang mana partai tersebut memberikan tambahan dua orang anggotanya sehingga jumlah dukungan dari partai tersebut menjadi 8 kursi.

b. Perjuangan Mencapai Amandemen Ke Lima Tahap II (2009-sekarang)

Di dalam perjuangan amandemen ke lima tahap dua ini langkah yang dilakukan oleh DPD dapat dibagi menjadi tiga besar, yaitu konsolidasi internal, konsolidasi eksternal dan formulasi materi substansi perubahan UUD ke lima. Di dalam konsolidasi internal, Hal dasar yang dilakukan oleh DPD RI adalah untuk menyatukan kekuatan dan mengakomodir anggota DPD RI sehingga memiliki satu pandangan dan semangat untuk memperjuangkan amandemen ke lima UUD 1945. Dan untuk menjalankan tugas tersebut BPKK dibentuk dan menjadi lokomotif dalam perjuangan amandemen tahap ke dua ini.

Di dalam konsolidasi internal ini hal yang paling utama adalah pengumpulan tanda tangan dukungan anggota DPD RI. Dari waktu yang ditetapkan oleh Instiawati Ayus (Wakil pimpinan BPKK) adalah selama dua minggu yang seharusnya berakhir pada tanggal 14 Oktober 2016, tanda tangan dukungan dari anggota belum mampu di dapatkan semuanya. Sampai dengan akhir tahun 2016 jumlah tanda tangan dukungan yang berhasil terkumpul adalah 131 dukungan anggota. Jadi anggota yang belum memberikan tanda tangan dukungan adalah sebanyak 4 orang. Empat orang anggota yang belum memberikan tanda tangan dukungan yaitu: Fabian Richard Sarundajang, Benny Rhamdani, Oesman Sapta, AA.NGR. Oka Ratmadi, S.H. salah satu dari 4 anggota DPD yang belum memberikan dukungannya yaitu Oesman Sapta yang merupakan wakil pimpinan MPR dari unsur DPD RI serta saat ini menjabat sebagai ketua umum Hanura.

Terkait dengan konsolidasi eksternal sendiri sampai saat ini belum diperoleh tanda tangan dukungan dari para fraksi di MPR. Meskipun di dalam komunikasi politik yang dilakukan oleh DPD RI baik di periode 2009-2014 maupun di periode 2014- sekarang beberapa partai sudah bersedia memberikan dukungannya terkait amandemen ke lima untuk memperkuat DPD RI. Partai yang sudah memberikan dukungannya yaitu PKB, PKS, Golkar, Gerindra, dan Demokrat. Partai Demokrat sempat tidak menyetujui usul amandemen ketika partai ini masih menjadi partai penguasa. Akan tetapi setelah tidak menjadi partai pemerintah, partai demokrat memberikan dukungannya.

Didalam konsolidasi eksternal selain komunikasi politik yang dilakukan DPD untuk mendapatkan dukungan politik dari fraksi-fraksi di MPR yaitu dukungan dari partai politik, DPD juga melakukan komunikasi publik dengan tokoh masyarakat, masyarakat, pemerintah daerah, akademisi dan tokoh nasional untuk mendapatkan dukungan apolitis serta masukan dalam penyusunan materi substansi perubahan UUD ke lima. Komunikasi publik dilakukan DPD RI melalui Sarasehan daerah, Uji Publik, Focus Group Discussion (FGD), Sosialisasi Hasil-Hasil DPD RI, Sarasehan Nasional, Pekan Konsstitusi, Media Visit, Dialog Kenegaraan, Dialog TV, Dialog Publik, Dialog Media, Dialog kenegaraan, Seminar Sistem Ketatanegaraan. Dalam acara komunikasi publik yang diselenggarakan, DPD juga menyebarkan berkas tanda tangan dukungan dari seluruh peserta yang hadir di kegiatan seminar, FGD atau kegiatan publik yang dilakukan untuk bukti dukungan yang akan dibawa didalam lobby politik di MPR maupun partai politik. Dokumen yang berisi kolom tanda tangan dukungan tersebut diedarkan dalam forum untuk ditanda tangani oleh peserta yang hadir dalam acara yang diselenggarakan oleh DPD RI.

Hasil komunikasi publik dan pemikiran yang dilakukan oleh tim staf ahli yang dimiliki oleh DPD RI kemudian disusunlah formulasi materi substansi perubahan uud 1945 ke lima. Dari perjuangan sejak tahun 2004 sampai dengan saat ini terdapat 6 kali perubahan teks formulasi materi substansi perubahan UUD 1945 ke lima. Di dalam teks amandemen yang diusulkan pertama kali substansi yang akan dirubah hanya pada pasal 22D dengan kewenangan yang sangat kuat, sedangkan diusulan ke dua sampai dengan lebih mengakomodir ketiga fungsi yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan usulan yang terakhir yang akan dijadikan usulan tetap DPD hanya menyangkut pasal 20, 22D dan 23 yang mana hanya menyangkut terkait dengan kewenangan DPD.

Meskipun belum mendapatkan tanda tangan dukungan secara tertulis dari partai politik khususnya adalah fraksi partai politik di MPR, Akan tetapi di ujung periode kedua DPD RI berakhir, DPD telah menghasilkan capaian yang menjadi harapan baru dalam perjuangan mencapai amandemen, karena estafet perjuangan untuk mencapai amandemen ke lima UUD 1945 telah mencapai satu langkah lebih maju. Capaian tersebut merupakan kompromi tertinggi yang berhasil dicapai oleh kelompok DPD RI di MPR RI di akhir-akhir periode ke dua ini. Kompromi tersebut berupa keputusan MPR No. 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR Periode 2009-2014, yang salah satu point nya yaitu “menyatakan “Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD NRI tahun 1945” , ini berarti bahwa ada pintu masuk bagi agenda penataan sistem ketatanegaraan ke depan yang harus segera ditindak lanjuti oleh MPR periode 2014-2019. Yang ini berarti bahwa harapan dan peluang untuk terwujudnya amandemen ke lima UUD 1945 di periode pemerintahan 2014-2019 sedikit lebih besar dari sebelumnya.

6. Hambatan Dan Tantangan DPD Dalam Perjuangan Mencapai Amandemen Ke Lima

Mengacu pada analisa SWOT yang dikeluarkan oleh DPD RI menunjukkan bahwa hambatan di dalam amandemen ini adalah tidak ada dukungan dari partai politik yang dominan di DPR dan eksekutif. Sedangkan ancaman (dalam perjuangan amandemen) dari eksternal adalah partai politik yang tidak ikhlas kewenangannya diambil atau dibagi. Meskipun partai politik sebenarnya merupakan ancaman sekaligus tantangan. Disisi lain DPD tidak mendapatkan dari eksekutif karena adanya kekhawatiran presiden akan sulitnya atau kompleksnya tantangan dalam melahirkan suatu kebijakan, karena jika dilihat adanya usulan perubahan UUD 1945 adalah adanya upaya pembuatan UU secara tripartit yang mana akan melibatkan 3 lembaga dalam proses pembahasan dan pengambilan persetujuan terhadap proses legislasi. Padahal jika dilihat DPD RI terdiri dari 132 anggota yang masing-masing merupakan fraksi –fraksi tersendiri dan dengan kepentingan politik masing-masing, jelas disini akan sulit untuk melakukan konsolidasi dengan anggota DPD yang terdiri dari 132 fraksi.

Tantangan bagi DPD adalah partai politik itu sendiri, bagaimana DPD mampu melakukan bargaining politic dengan partai politik. Sedangkan tantangan dari aspek internal DPD sendiri adalah bagaimana meningkatkan solidaritas dan semangat perjuangan yang ada DPD. Solidaritas DPD menjadi tantangan sendiri sesuai dengan catatan yang diberikan oleh partai Golkar, dan Nasdem bahwa DPD harus memperkuat internal DPD dengan meningkatkan solidaritas internal DPD RI. Catatan akan pentingnya solidaritas pun disampaikan oleh pimpinan DPD pada tahap pertama yaitu Ginanjar Kartasasmita, yang mengatakan DPD harus kompak terlebih dahulu untuk mendapatkan dukungan dari partai politik, kekompakan DPD pada periode pertama adalah sebab mengapa pada saat itu DPD mampu mendapatkan dukungan dari partai politik dalam waktu yang tidak lama meskipun pada akhirnya terjadi tarik ulur dukungan.

7. Dinamika Politik Internal DPD RI

Semenjak akhir tahun 2015 sampai dengan berakhirnya tahun 2016 DPD RI menjadi familiar di masyarakat karena dinamika politik internal yang terjadi sehingga pemberitaan terkait DPD menjadi ramai diberbagai media. Dinamika politik yang dimaksud disini yaitu : konflik perubahan tatib DPD RI 2016, penangkapan pimpinan DPD RI, Irman Gusman dan terakhir yaitu konflik pergantian kepemimpinan DPD RI.

Di dalam konflik tata tertib DPD 2016, anggota DPD RI terbagi menjadi dua kelompok besar yaitu disatu sisi kelompok anak muda atau yang sering disebut sebagai kelompok revolusioner yang mana mereka terdiri para anggota DPD yang memilih untuk masa jabatan

Pimpinan DPD RI serta pimpinan kelengkapan DPD RI adalah 2 (dua) tahun 6 (enam). Dan disisi lain kelompok orang tua yang disebut pemilih status quo karena memegang teguh agar masa jabatan pimpinan tetap 5 (lima) tahun. Perpecahan dan suasana panas di dalam tubuh anggota dewan diantara dua kubu besar ini disadari atau tidak telah mengganggu kekompakan internal di DPD. Meskipun demikian beberapa anggota dewan menganggap bahwa itu adalah hal biasa dan wajar. Menurut bapak A.M Fatwa (Ketua Dewan Kehormatan DPD RI) kondisi ini merupakan suatu hal yang wajar ketika kekuasaan terlalu lama di miliki seseorang, sedangkan banyak orang lain yang juga menginginkannya. Di dalam bahasa pak Fatwa beliau menyebutnya sebagai bagi-bagi kekuasaan. Hal senada juga disampaikan oleh Prof. Jhon (Ketua BPKK DPD RI), disisi lain Bambang Sadono mengatakan bahwa fenomena itu adalah suatu hal yang biasa dan merupakan suatu dinamika politik yang wajar dialami suatu lembaga, bahkan DPR juga demikian.

Pada hakekatnya keinginan akan perubahan masa jabatan pimpinan DPD RI sudah ada sejak periode ke dua DPD RI, begitupula perpecahan menjadi dua kubu tersebut. Akan pada periode kedua kekuatan tersebut lebih mudah dikoorinadi dan dihasilkan bahwa masa jabatan pimpinan DPD RI masih tetap 5 tahun. Akan tetapi di periode ke tiga ini keputusan di sdag paripurna 15 januari pemenangnya adalah opsi voting pilihan 2 (dua) tahun 6(enam) bulan menjadi pemenang karena mendapatkan suara mayoritas. Berdasarkan hasil voting diperoleh suara kelompok status quo 17 suara, sedangkan kelompok revolusioner mendapatkan 44 dan abstain 2 sehingga suara total 63. Oleh karenanya di dalam Tatib DPD RI yang baru ini, ditetapkan bahwa masa jabatan Pimpinan DPD RI dan pimpinan alat kelengkapan DPD RI adalah 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan.

Tidak hanya menimbulkan perpecahan antara anggota DPD akan tetapi konflik tatib DPD RI juga menimbulkan adanya mosi tidak percaya terhadap pimpinan DPD RI yang ditandatangani oleh anggota. Mosi tidak percaya tersebut karena pimpinan DPD RI tidak mau menandatangani hasil sidang paripurna karena dianggap melanggar undang-undang. Akan tetapi pada akhirnya pimpinan bersedia untuk menandatangani. Berhenti dengan konflik tatib, DPD RI kembali menjadi familiar di berikatan karena pimpinan lembaga ini Irman Gusman di tangkap KPK dalam operasi tangkap tangan terkait kasus penyuaan sebesar Rp 100 juta dari Direktur Utama CV Semesta Berjaya, Xaveriandy Sutanto (XXS) dan istrinya Memi (MMI) terkait rekomendasi impor gula. Uang sebesar Rp 100 juta tersebut diberikan kepada Irman Gusman hadiah atas rekomendasi penambahan kuota distribusi gula impor untuk CV Semesta Berjaya.

Dari proses penangkapan Irman ini ada beberapa hal yang mungkin dapat dirasa menjadi kejanggala tersendiri. Yang pertama kejanggalaan proses, dalam salah satu pernyataan Afnan (anggota DPD RI) kepada Suara Muhammadiyah dimana terdapat kejanggalaan dalam proses pengangkapan Irman Gusman. Beberapa hal yang menurut Afnan janggal yaitu UU KPK hanya mengurus kasus korupsi 1 milyar keatas, selain itu bagaimana mungkin penyuaan yang berstatus tahanan kota dapat berkeliaran di lintas provinsi tanpa ada proses penangkapan. Selain kejanggalaan yang disampaikan oleh Afnan kejanggalaan lain yang mana surat perintah yang bukan atas nama Irman, akan tetapi Irman ikut ditangkap. Bahkan yang mengejutkan adalah kedatangan KPK kerumah Irman adalah saat Irman sudah masuk di dalam kamar. Jadi logikanya tidak tertangkap tangan dalam proses transaksi.

Kedua, entah secara kebetulan terjadi atau memang terdapat skenario di dalamnya sebelum penangkapan Irman, terdapat serangkaian peristiwa yang baik langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan Irman Gusman. Peristiwa-peristiwa tersebut meliputi: a) Penangkapan Irman hanya bersela beberapa bulan dari peristiwa konflik perdebatan Tata Tertib DPD Ri, b) Irman Gusman adalah salah satu Kahmi, atau bisa dikatakan Irman Gusman adalah salah satu aktivis HMI yang di tangkap di dini hari bertepatan dengan hari ulang taun Kahmi. Ditahun 2016 ini telah terjadi situasi yang sangat panas yang melibatkan aktivis HMI

seluruh Indonesia, Kahmi dan Saut Situmorang yang merupakan salah satu pimpinan KPK, c)Terdapatnya isu yang beredar bahwa penangkapan Irman Gusman dalam jangka panjang merupakan upaya penghalang pencalonan Irman Gusman sebagai RI II, d) Penolakan pra peradilan yang diajukan oleh pihak Irman Gusman.

Disisi lain penangkapan Irman Gusman telah membuka pintu baru untuk pergantian pimpinan DPD RI. Di dalam proses pemilihannya, konflik perpecahan DPD RI mulai memanas kembali. Yang mana antar kubu revolusioner dan status quo memiliki kandidat sendiri. Dari pemilihan pimpinan DPD RI, terpilih muhamad saleh sebagai pimpinan DPD berikutnya.

Tabel I
Hasil Pemilhan Pimpinan DPD RI

No	Nama	Jumlah Suara
1.	GKR Hemas	31
2.	Farouk Muhammad	23
3.	Mohammad Saleh	61
4.	Tidak Sah	1
JUMLAH TOTAL		116

Sumber: Sidang Paripurna Luar Biasa Ke-4 DPD RI Masa Sidang I Tahun Sidang 2016-2017, 11 Oktober 2016, Sekretariat Jendral DPD RI

Ada beberapa faktor yang menjadi power dari Mohammad Saleh untuk memenangkan kontestasi pimpinan DPD. Beberapa faktor tersebut yaitu:

1. Dukungan dari kelompok revolusioner. Mohammad Saleh merupakan anggota DPD yang tidak masuk di kelompok revolusioner maupun kelompok status quo. Status Mohammad Saleh yang berada diantara dua kelompok tersebut memberikan keuntungan sendiri baginya. Membaca kondisi bahwa kelompok status quo akan terbagi suaranya karena akan terbagi antara GKR Hemas dan Farouk Muhammad, Mohammad Saleh kemudian mendekati kelompok revolusioner untuk menjadi pendukungnya.
2. Personality Muhammad Saleh. Muhammad Saleh merupakan pebisnis yang masuk dunia politik. Mohammad Saleh dikenal sebagai pribadi yang sangat ramah, mudah bergaul dan tidak suka berkelompok. Ia sosok yang suka membantu di internal DPD maupun di lingkungan sekretariat jendral DPD RI. Mohammad Saleh tidak segan untuk memberikan bantuan financial dalam bentuk pemberian maupun hutang.
3. Faktor lain-lain. Di dalam lingkungan DPD RI, terdapat suara-suara yang berkaitan dengan kemenangan dari Mohammad Saleh. Pertama, lobbying. Terjadi lobby-lobby antara Mohammad Saleh dengan Oesman Sapta dan kelompok revolusioner. Sehingga calon dari kelompok revolusioner (Darmayanti Lubis dan Abdul Aziz) mengundurkan diri dalam kontestasi pemilihan pimpinan. Kedua, Money politic. Faktor lain yang samar-samar terdengar di dalam internal DPD adalah adanya proses money politik di dalam internal DPD RI. Ketiga, iming-iming politik. Selain dua hal tersebut, tersebar berita diantara anggota, bahwa terdapat iming-iming untuk menalangi dana rases bagi anggota apabila menang menjadi pimpinan

8. Dinamika Politik Eksternal DPD RI

Berikut adalah beberapa dinamika politik yang dapat dimenjadi penghambat sekaligus pendukung dalam perjuangan DPD RI dalam perjuangan mencapai amandemen 1945:

- a. PDI P Partai Penguasa Dulu Dan Sekarang. Partai penguasa di saat DPD dilahirkan dan saat ini adalah sama yaitu PDIP. Jika dulu PDIP tidak menginginkan posisi DPD setara

- dengan DPR, terkait dengan amandemen ke lima PDIP menginginkan dilakukannya amandemen kelima karena menginginkan GBHN .
- b. DPR Dan Distruth Perwakilan Politik. Adanya ketidakpercayaan terhadap DPR dan partai politik yang tinggi.
 - c. Masyarakat Daerah Dan Pathner PEMDA Di Pusat. Pemda, membutuhkan pathner dipusat untuk menyelesaikan permasalahan daerah dipusat dan untuk memperjuangkan kepentingan daerah di pusat.
 - d. Rekrutmen Dan Ruang Eksistensi Kader Partai. Terdapat hubungan mutualisme antara DPD dengan partai politik. Partai politik dapat menempatkan kadernya di DPD sebagai tempat eksistensi. Selain itu DPD dapat menjadi tempat rekrutmen partai sebagai mana di lakukan oleh Hanura. Disisi lain keberadaan anggota parpol di DPD akan memudahkan dalam komunikasi politik DPD dalam memperjuangkan amandemen ke lima untuk mencapai penguatan DPD. Dan masuknya anggota DPD ke parpol akan menambah kemungkinan dalam peningkatan dukungan amandemen dari partai politik. Disisi lain partai mendapatkan kader yang sudah masuk dalam di dalam dunia politik dan sudah dikenal di daerah dengan tingkat jumlah konstituen yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan DPR

9. Penguatan DPD RI Berdasarkan Teori Strukturasi

Berdasarkan pada teori *path dependence* yang telah dijelaskan sebelumnya, jalan untuk memperkuat DPD RI adalah melalui amandemen ke lima UUD 1945, memperbaiki sistem rekrutmen anggota DPD RI dan membubarkan MPR RI. Hambatan bagi DPD dalam menjalankan perannya adalah peraturan dalam wujud konstitusi yaitu UUD 1945 serta degradasi kewenangan DPD melalui peraturan perundang-undangan. Hambatan lain yang dimiliki DPD RI yaitu hambatan personal (*personal constraint*) yang meliputi kapabilitas anggota DPD yang masih rendah, kesadaran anggota sebagai wakil daerah belum disadari dan dimaknai sepenuhnya oleh seluruh anggota, semangat memperjuangkan daerah yang semakin tergerus, solidaritas internal yang goyah dan tidak sampai 50% dari anggota yang memiliki capabilitas dan kecenderungan dari anggota yang masih belum mengoptimalkan perannya sebagaia anggota DPD. Dari hambatan-hambatan tersebut menunjukkan bahwa hambatan yang dimiliki DPD adalah hambatan struktural. Oleh karenanya kemudian apakah dapat DPD diperkuat jika yang menjadi penghambat dari peran yang dimiliki DPD adalah struktur.

Menurut Anthony Giddens struktur merupakan suatu dualitas. Sebagai suatu dualitas menurut teori ini struktur memiliki sifat membatasi (*constraining*) sekaligus juga membuka kemungkinan/membebasakan (*enabling*) bagi tindakan agen.¹⁷ Struktur mampu menghambat dan menentukan bentuk-bentuk tertentu perilaku, tetapi juga memberikan kemampuan bagi pelaku; struktur memberikan kesempatan dan pembatasan sekaligus.¹⁸ Krangka struktur mampu memberikan bentuk yang bermakna (*meaning form*). Struktur menurut Giddens mengizinkan agen untuk melakukan hal-hal yang tidak akan mampu dilakukan jika struktur tidak ada.¹⁹

Di dalam teori strukturasi ini mempercayai bahwa struktur selain sebagai media untuk memproduksi maupun mereproduksi tindakan juga merupakan *outcome* yang dihasilkan dari suatu tindakan yang dilakukan oleh aktor secara terus-menerus. Sebagai sesuatu yang dapat diproduksi dan direproduksi, struktur dapat diciptakan, dipertahankan dan diubah oleh agen. Hal tersebut karena struktur merupakan *outcome* yang dihasilkan dari tindakan oleh aktor.

¹⁷ Anthony Giddens, *The Constitution on Society: Teory Strukturai Untuk Analisis Sosial*, Op.Cit, Hal.32.

¹⁸ Pip Jones, Pengantar Teori-Teori Sosial Dari Teori Fungsionalisme Hingga Post-Modernisme (*Introducing Social Theory*), 2009, Penerjemah: Achmad Fedyani Saifuddin, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, Hal.240.

¹⁹ George Ritzer, Op.Cit, Hal.893.

Oleh karenanya aktor dapat menentukan apakah sebuah struktur itu akan membatasi (*constraining*) atau justru menjadi kemungkinan peluang (*enabling*).

Dengan berdasarkan pada teori strukturasi tersebut maka struktur yang menghambat DPD RI sebagai kamar kedua di dalam sistem bikameral dapat pula menjadi peluang untuk menjadikan DPD kuat. Jadi dengan kata lain dapat dikatakan bahwa hambatan struktur tersebut tidak hanya dapat menghambat DPD sebagai parlemen, akan tetapi disisi lain juga dapat memberikan peluang kepada DPD untuk lebih kuat sehingga DPD dapat menjalankan perannya sebagai parlemen kedua dapat berjalan secara optimal dan lebih baik. Dengan demikian bahwa konstitusi yang membatasi tindakan atau peran dari DPD, juga dapat menjadi *outcome* dari tindakan atau peran dari DPD. Dengan kata lain berarti bahwa DPD dapat menghasilkan struktur melalui tindakan-tindakan yang dilakukan. Singkat kata DPD sebagai kamar kedua yang sesungguhnya, yang mendukung, dan kuat dalam relasi dengan DPR dapat diwujudkan dengan adanya peluang yang diberikan oleh struktur yang menghambat tersebut.

Kesempatan/ kemungkinan yang dimiliki oleh struktur tersebut ditentukan oleh tindakan-tindakan agen itu sendiri. Aktor atau agenlah yang menentukan apakah peluang/kemungkinan akan penguatan DPD yang dihambat oleh struktur tersebut dapat diwujudkan ataukah tidak. Atau dengan kata lain struktur DPD saat ini akan terus menghambat ataukah akan memberikan peluang/ kesempatan untuk penguatan bergantung pada bagaimana tindakan-tindakan dari agen.

Agen atau pelaku di dalam strukturasi dijelaskan sebagai orang-orang yang kongkrit dalam arus kontinu antara tindakan dan peristiwa.²⁰ Terkait dengan penguatan DPD sendiri terkhusus adalah amandemene ke tiga dan ke empat dan amandemen ke lima yang diperjuangkan DPD untuk memperkuat amandemen ke lima UUD 1945, agen atau pelaku di dalam struktur tersebut yaitu partai politik, pemerintah, DPD serta stakeholder yang merupakan orang-orang yang secara kontinu terlibat dalam arus kontinu antara tindakan dan peristiwa amandemen. Tidak hanya terlibat mereka merupakan kelompok pelaku yang mempunyai pengaruh besar baik langsung maupun tidak langsung.

Dimasa kelahiran DPD, presiden Megawati yang menjadi penguasa pada saat itu menentang keberadaan DPD yang memiliki kedudukan yang setara dengan DPR dengan mengkonsolidasikan kekuatan politiknya baik secara langsung melalui pernyataan Presiden Megawati yang menyatakan sulitnya pemerintah menghadapi DPR sehingga akan lebih sulit jika harus menghadapi DPD. Disisi lain pengaruh kuatnya Megawati yang menguasai 70% kekuatan partai politik di DPR dalam proses lobby di DPR, sedangkan jumlah DPD tidak cukup kuat untuk menyusun kekuatan politik pada saat itu. Oleh karenanya wajar jika DPD saat ini hanya sebagai pemanis atas tuntutan akan adanya DPD, akan tetapi terkait kewenangan yang setara dengan DPR tidak diberikan. Singkat kata dapat dijelaskan bahwa keberadaan DPD merupakan langkah politik untuk menghindari ketegangan politik, secara fisik atau formalitas DPD ada dan mewakili daerah akan tetapi secara ototitas atau substansi tidak ada. Ketidaksetujuan PDIP terkait dengan kedudukan DPD setara dengan DPR juga ditunjukkan ketika tahun 2006 DPD mengajukan usul amandemen untuk menguatkan kewenangan DPD, partai PDI adalah partai yang paling menentang dan tidak menyetujui adanya usul amandemen.

Dari penjelasan terkait dinamika politik dan tindakan aktor-aktor di masa itu wajar jika struktur DPD yang terbentuk bersifat menghambat. Kewenangannya sangat limitatif dan cenderung tidak otoritatif serta relasi dengan DPR yang sangat timpang. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa struktur yang menghambat DPD saat ini sengaja diciptakan demikian

²⁰ Nashir, Haedar, Jurnal Sosiologi Reflektif Vol.7, Nomor 1, Oktober 2012 “Memahami Struktural dalam Perspektif Sosiologi Giddens”.

oleh aktor-aktor yang terlibat dalam peristiwa tersebut. Disisi lain, DPD yang saat itu masih merupakan utusan daerah yang merupakan bagian fraksi dari MPR tidak memiliki kekuatan politik yang cukup untuk melakukan lobby terkait amanat kewenangan yang dimilikinya. Selain pengaruh yang tidak dimiliki pada saat itu jumlah dari anggota utusan daerah juga sangat kecil.

Jadi sebagaimana telah dijelaskan oleh teori strukturasi bahwa struktur yang menghambat dapat memberikan peluang atau kesempatan maka peluang atau kesempatan DPD untuk melakukan penguatan melalui amandemen ke lima UUD 1945 adalah sesuatu yang mungkin untuk diwujudkan. Peluang untuk amandemen ini lebih besar dan ada jika melihat beberapa kondisi dinamika politik yang ada saat ini. Kondisi-kondisi yang mendukung adanya amandemen UUD 1945 meliputi: a) Draft materi substansi perubahan UUD 1945 ke lima sudah siap, b) Adanya keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi MPR tahun 2009-2014, yang salah satu isi dari rekomendasi MPR tersebut adalah rekomendasi untuk “melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD NRI tahun 1945”, ini berarti bahwa ada pintu masuk bagi agenda penataan sistem ketatanegaraan ke depan yang harus segera ditindak lanjuti oleh MPR periode 2014-2019, c) Eksistensi DPD yang meningkat. Eksistensi disini adalah kesadaran dan pengetahuan masyarakat terkait keberadaan DPD, d) Partai penguasa menginginkan amandemen, e) Rekrutmen dan ruang eksistensi kader partai, f) *Distruith* perwakilan politik melalui DPR RI, g) Adanya kesadaran akan kebutuhan *pathner* daerah di pusat.

Hal lain yang perlu menjadi catatan tambahan di dalam perjuangan penguatan DPD melalui amandemen ke lima UUD 1945 adalah komunikasi politik yang saat ini dilakukan DPD menghadirkan catatan bahwa saat ini DPD telah memiliki pendukung yang konsisten terhadap upaya penguatan DPD yaitu dari partai PKB, dan PKS. Ditambah lagi dengan kesediaan partai Golkar untuk mendukung perjuangan DPD maka DPD RI telah memiliki kekuatan tambahan dan lebih dalam menggunakan peluang penguatan amandemen kelima UUD 1945 sebagai jalan penguatan DPD RI.

Dari penjelasan-penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa dengan di dasarkan pada teori strukturasi yang besarkan oleh Anthony Giddens, dengan berdasarkan pada dualitas yang dimiliki oleh struktur menunjukan bahwa terdapat kemungkinan atau kesempatan bahwa penguatan DPD RI melalui amandemen ke lima UUD 1945 dapat diwujudkan. Kemungkinan atau kesempatan akan diwujudkan amandemen ke lima semakin besar dengan adanya dinamika politik yang ada saat ini yang juga menginginkan adanya amandemen ke lima. Jadi disini DPD RI perlu mengakpitalisasi celah-celah yang menjadi peluang atau kesempatan bagi DPD RI untuk memperkuat DPD RI melalui amandemen ke lima. Jadi penguatan DPD RI sebagai uapaya menguatkan kewenangan dan peran DPD RI sebagai lembaga parlemen kamar kedua sekaligus wakil daerah yang mungkin terjadi dan terdapat peluang-peluang untuk diwujudkan.

10. KESIMPULAN

Indonesia semenjak dilaksanakannya amandemen UUD 1945 yang ketiga masa secara otomatis telah menerapkan sistem parlemen bikameral yaitu DPR sebagai perwakilan “people” (kamar kedua) dan DPD sebagai perwakilan daerah (kamar kedua). Amandemen ketiga dan keempat merubah utusan daerah dan golongan menjad DPD sebagai parlemen kamar kedua dan bagian dari fraksi di MPR merupakan suatu upaya untuk memperkuat DPD khususnya sebagai anggota MPR dan untuk meningkatkan drajat keterwakilan yang mampu memperjuangkan kepentingan dan kesejahteraan daerah. Akan tetapi disayangkan bahwa fungsi legislasi hanya diberikan kepada DPR. Kewenangan yang dimiliki oleh DPD sangat terbatas dan tidak otoritatif. Sehingga DPD hanya menjadi subordinat dari DPR dan tidak berbeda dengan LSM.

Kewenangan yang lemah tersebut semakin diperparah dengan adanya degradasi kewenangan DPD melalui UU. Oleh karenanya DPD mengajukan permohonan uji materi di MK. Akan tetapi keputusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 junto putusan MK NO.79/PUU-XII/2014 tidak diakomodasi di dalam revisi UU MD3 sehingga tidak bisa di implementasikan. Untuk mencapai kamar kedua yang kuat maka harus mampu ada fungsi *check and balances* dan untuk mewujudkannya maka harus ada kewenangan setara antara DPR dengan DPD.

Teori strukturasi yang dibesarkan oleh Anthony Giddens menganggap bahwa struktur merupakan suatu dualitas yaitu membatasi (*constraining*) dan membuka kemungkinan/membebasakan (*enabling*). Berdasarkan pada teori tersebut, hambatan struktur yang dimiliki DPD yaitu amanat kewenangan yang terbatas dari konstitusi yang juga terduksi terus –menerus melalui peraturan perundang-undangan dan hambatan personal, hambatan-hambatan tersebut mampu memberikan peluang atau kesempatan untuk memperkuat DPD. Jadi struktur yang menghambat DPD tersebut dapat pula memperkuat DPD. Jalan untuk memperkuat DPD sendiri dapat dilihat melalui teori *path dependence*.

Berdasarkan pada teori *path dependency* cara untuk memperkuat struktur yang menghambat peran DPD RI dalam menjalankan perannya sebagai wakil daerah adalah dengan melakukan amandemen ke lima UUD 1945, memperbaiki sistem rekrutmen anggota DPD RI dan membubarkan MPR RI. Amandemen UUD 1945 adalah suatu kemungkinan penguatan dari struktur yang menghambat DPD RI dengan didasarkan pada analisa menggunakan teori strukturasi. Kemungkinan dilakukannya amandemen kelima UUD 1945 ini semakin besar dengan adanya dinamika politik yang ada saat ini. Oleh karenanya DPD perlu mengakapitalisasi kondisi dinamika politik yang ada saat ini sehingga tujuan untuk memperkuat DPD dapat terwujud.

11. REKOMENDASI

Berdasarkan observasi, interview dan study literasi yang penulis kerjakan dalam menyusun skripsi ini yang berkaitan dengan peningkatan kewenangan dan kedudukan DPD RI terutama terkait dengan relasi DPD dengan DPR maka beberapa rekomendasi sebagai jalan untuk memperkuat DPD RI adalah sebagai berikut:

- a. Amandemen ke lima UUD 1945
- b. Perubahan sistem rekrutmen anggota DPD RI.

Rekrutmen anggota DPD RI harus ditujukan untuk melahirkan tokoh-tokoh daerah menjadi tokoh nasional, sehingga anggota DPD yang terpilih adalah tokoh daerah yang memiliki kapabilitas serta mengetahui benar permasalahan serta apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh daerah sebagai konstituennya. Dengan demikian kepentingan daerah akan dapat diintegrasikan dan artikulasikan dengan baik dalam perjuangan anggota DPD.

Oleh karenanya rekrutmen anggota DPD tidak dilakukan dengan sistem kompetisi yang bebas sebagai mana terjadi saat ini. Oleh karenanya sebelum menjadi calon anggota DPD RI, para bakal calon harus seleksi dengan prasyarat yang dapat melahirkan tokoh daerah sebagai mana dijelaskan sebelumnya. Adapun beberapa prasyarat yang dapat digunakan di dalam seleksi anggota DPD RI adalah sebagai berikut:

1. Syarat domisi. Calon anggota DPD yang menjadi wakil dari daerah harus merupakan putra daerah asli atau minimal telah menjadi warga daerah tersebut dengan bukti berdomisili di daerah tersebut dalam jangka waktu tertentu. Dengan adanya syarat domisili ini diharapkan anggota DPD yang terpilih adalah sosok yang benar-benar mengerti dan memahami permasalahan dan kebutuhan daerah yang diwakilinya.
2. Syarat kepemimpinan organisasi/ komunitas daerah. Dengan adanya persyaratan ini bagi bakal calon anggota DPD, maka sebelum mencalonkan diri sebagai anggota DPD bakal

calon harus pernah memiliki jabatan struktural di dalam komunitas daerah maupun organisasi di daerah dimana bakal calon tersebut akan mencalonkan diri sebagai anggota DPD yang akan mewakili daerah tersebut. Dengan demikian kemampuan lobbiving, berkomunikasi, manajemen dan persuasif, dan koordinasi akan lebih dimiliki oleh calon anggota DPD RI.

c. Pembubaran MPR RI.

Pembubaran MPR akan lebih mengefektifkan keuangan negara karena keberadaan MPR sendiri hanya perkumpulan dari anggota DPD dan DPR yang seharusnya tidak perlu diwujudkan dalam lembaga tersendiri. Disisi lain kewenangan MPR sebagai lembaga tinggi negara tidak memiliki peran penting. Peran MPR yang terlihat hanya melantik presiden/ wakil presiden. Disisi lain sistem bikameral tidak mengenal lembaga ketiga seperti MPR, karena hanya dikenal joint session sebagaimana terjadi di Amerika, Inggris maupun negara penganut sistem bikameral lainnya.

Keberadaan MPR sendiri memperlemah DPD RI, karena pengisian anggota MPR terdiri dari anggota DPD RI dan anggota DPR RI bukan terdiri dari DPR dan DPD. Dengan logika tersebut jumlah anggota DPD RI yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan DPR RI akan menghambat DPD dalam proses pengambilan keputusan karena sudah dipastikan kekalahan DPD RI di dalam proses voting.

d. Revisi UU MD3.

Jalan lain yang dapat ditempuh DPD RI untuk memperkuat DPD sebagai kamar kedua adalah mengembalikan kewenangan DPD melalui amanat konstitusi yang telah terdegradasi melalui UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk), Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) dan yang terakhir adalah revisi UU MD3 yang baru yaitu UU No.17 Tahun 2014.

Dengan kewenangan DPD yang telah diamanatkan konstitusi sebenarnya DPD dapat cukup banyak berperan dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat. Oleh karenanya diperlukan revisi UU MD3 yang berkaitan dengan fungsi DPD RI dengan mengakomodasi keputusan MK NO.79/PUU-XII/2014 dan putusan MK No.92/PUU-X/2012. Dengan demikian maka fungsi legislasi akan dilaksanakan secara tripartit terkait dengan RUU yang berkaitan dengan daerah.

e. Pengoptimalan dan penguatan fungsi pengawasan DPD RI

Pengoptimalan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPD RI ini memiliki peluang yang lebih besar jika dibandingkan dengan amandemen UUD 1945 yang masih membutuhkan banyak proses negosiasi dengan partai politik serta revisi UU MD3 yang merupakan undang-undang yang sangat politis. Pengoptimalan fungsi pengawasan lebih bisa diaplikasikan dan dioptimalkan, serta diperdayakan oleh DPD. Karena dalam implementasi fungsi pengawasan meskipun secara legal konstitusional hasil pengawasan dari DPD disampaikan kepada DPR akan tetapi saat ini sangat memungkinkan bagi DPD untuk mengundang eksekutif dan komponennya untuk menyampaikan hasil pengawasan dan memberikan persuasi akan follow up hasil pengawasan tersebut. Tentu saja dalam mengoptimalkan fungsi pengawasan ini DPD harus memiliki kemampuan persuasif yang cukup bagus dalam menjalankan komunikasi, dan koordinasi baik dengan sesama anggota maupun dengan eksekutif atau pemerintah.

DAFTAR PUSATAKA

BUKU:

- Afifuddin. 2009. *Beni Saebani. Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- BPKKRI. 2016. *Menakar Arah Amandemen UUD 1945*. Dewan Perwakilan Daerah: Jakarta.
- _____. 2015. *Laporan Kinerja Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan DPD RI Masa Bakti 2014-2015*. DPD RI: Jakarta.
- DPD RI. 2016. *Eksekutif SUMMARY Kompilasi Hasil Penelitian BPKK DPD RI Tahun 2015 (Kerja sama BPKK RI Dengan Universitas Islam Indonesia-Provinsi D.I.Yogyakarta. Universitas Diponegoro-Provinsi Jawa Tengah dan Universitas Negeri Jakarta-Provinsi DKI Jakarta Tentang Peningkatan Fungsi Legislasi. Fungsi Pengawasan. Fungsi Penganggaran DPD RI)*. DPD RI: Jakarta.
- Efriza. 2014. *Studi Parlemen : Sejarah, Konsep dan Lanskap Politik Indonesai*. Setara Press:Malang.
- Giddens. Anthony. 2010. *Teori Strukturasi: Dasar- Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*. Ygyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2011. *The Constitution on Society: Teory Strukturai Untuk Analisis Sosial*. Diterjemakan oleh Adi Loka Sujono. Yogyakarta: Surokarsan MG II/551.
- Haris. Syamsudin. *Masalah-Masalah Demokrasi da Kebangsaan Era Reformasi*. Ebook : https://books.google.co.id/books?id=NO1hDAAAQBAJ&pg=PA104&lpg=PA104&dq=DPR+ERA+MEGAWATI&source=bl&ots=RB6379PeYf&sig=ltHuXwLIol-Bt3v1y6uU62zmre4&hl=id&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=DPR%20ERA%20MEGAWATI&f=false. Hal. 104.
- Jones. Pip. 2009. *Pengantar Teori-Teori Sosial Dari Teori Fungsionalisme Hingga Post-Modernisme (Introducing Social Theory)*. Penerjemah: Achmad Fedyani Saifuddin. Yayasan Obor Indonesia: Jakarta.
- Kelompok DPD RI di MPR RI. 2014. *Eksistensi DPD RI 2009-2013: Untuk Daerah dan NKRI*. Kelompok DPD RI di MPR RI: Jakarta.
- _____. 2014. *Info Memo “ Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Kelompok DPD di MPR RI:Jakarta.
- _____. 2014. *Memoar: Kelompok Anggota DPD di MPR RI Periode 2009-2014*. Set. Kelompok DPD Di MPR RI: Jakarta.
- Moleong. Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- _____. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Tahun 2001. Buku Keempat Jilid1 A: Risalah Rapat Komisi A Ke- 1 s/d Ke-3 Tanggal 4 s/d 6 November 2011. Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001. Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Piliang. Indra. J & Bivitri Susanti. 2007. *Untuk Apa DPD RI*. Kelompok DPD RI Di MPR RI: Jakarta.
- Prodjodikoro. Wirjono. 1981. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik. Cetakan ke-2*. Bandung: PT. Eresco Jakarta.
- Ritzer. George. 2012. *Teori Sosiologi Dari Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Terakhir Postmodern Edisi kedelapan 2012*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Safa.at. Muchammad Ali.2010.. *Parlemen Bikameral*. Universitas Brawijaya Press (UB Press): Malang.
- Samah. Kristin. 2015. *DPD RI Sebagai Kekuatan Penyeimbang*. Sekretariat Jendral DPD RI: Jakarta Pusat.
- Sardini. Nur Hidayat. 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia*. Fajar Media Press: Yogyakarta.

Sekretariat Jendral DPD RI. 2013. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Paska Putusan Mahkamah Konstitusi*. Sekretariat Jendral DPD RI: Jakarta.

JURNAL:

Nashir, Haedar, *Jurnal Sosiologi Reflektif* Vol.7, Nomor 1, Oktober 2012 “Memahami Struktural dalam Perspektif Sosiologi Giddens”.

Page, Scott, *Quarterly Journal of Political Science* 2006, “Path Dependence”, 2006, Washinton: University of Washington.

Rixen, Thomas & Lora Viola, *Uses And Abuses of the Concept of Path Dependence: Notes toward a Clelarer Theory of Institutional Change*, 2009, Berlin: Freie Universitat Berlin.

TESIS:

Rahmanto, Ketut Puji, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*, Universitas Indonesia: Fakultas Pasca Sarjana Program Pengkajian Ketahanan Nasional, 2013.

RISALAH:

Risalah Rapat ke-37 PAH I BP MPR..

Risalah perubahan UUD NRI Tahun 1945: Tahun Sidang 2001 (Buku tiga).

Risalah Sidang Paripurna Luar Biasa Ke-3 DPD RI Masa Sidang III Tahun Sidang 2015-2016.

INTERNET:

http://www.liquisearch.com/tricameralism/bol%C3%ADvars_tricameralism

http://www.liquisearch.com/tricameralism/republic_of_china_tricameralism

<http://setkab.go.id/555-anggota-dpr-ri-periode-2014-2015-diambil-sumpahnya-5-ditunda/>

<https://www.youtube.com/watch?v=bu7Ej7lOAr0>

<https://m.tempco.co/read/news/2016/01/12/078735286/rakernas-pdip-rekomendasikan-mpr-tetapkan-gbhn>

<http://www.cnnindonesia.com/politik/20170110153346-32-185305/megawati-sindir-ketua-mpr-terkait-haluan-negara/>

<http://m.liputan6.com/news/read/2677607/baleg-dpr-sepakat-masukkan-revisi-uu-md3-ke-prolegnas-prioritas>

<http://m.liputan6.com/news/read/2683385/dpd-bisa-ganjol-keinginan-pdip-tambah-kursi-dpr-mpr>

<https://news.detik.com/berita/d-3377530/oesman-sapta-tarik-anggota-dpd-masuk-partai-politikus-hanura-menyambut>

<https://news.detik.com/berita/d-3378218/ada-34-anggota-dpd-merapat-hanura-mereka-dipastikan-maju-pileg-2019>

PERATURAN PERUNDANGAN:

1. Konstitusi Amerika Serikat 1787.
2. Undang-Undang Dasar 1945
3. Undang-Undang No.4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, Dan DPRD.
4. Undang-Undang No.22 Tahun 2003 Tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
5. Undang-Undang No.27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
6. Undang-Undang No.17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
7. Peraturan DPD RI No.2 Tahun 2004 Tentang Tata Tertib DPD RI

8. Peraturan DPD RI No.2 Tahun 2012 Tentang Tata Tertib DPD RI
9. Peraturan DPD RI No.1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPD RI
10. Peraturan DPD RI No.1 Tahun 2016 Tentang Tata Tertib DPD RI
11. Putusan MK No.92/PUU-X/2012
12. Putusan MK No.79/PUU-XII/2014
13. Keputusan MPR No.4/ MPR/ 2014 Tentang Rekomendasi MPR Periode 2009-2014.