

**DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA; STUDI TENTANG
SUSUNAN DAN TATA KERJA
KANTOR DAERAH DPD**

Puguh Windrawan

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

Email:

puguh.windrawan@gmail.com

Abstrak

Keberadaan kantor daerah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menimbulkan perselisihan pendapat. Sementara klausulnya sudah jelas tertera dalam Pasal 252 Ayat (4) UU No. 17 Tahun 2014. Terlepas dari perselisihan tersebut, sudah selayaknya kajian mengenai kantor daerah DPD tetap diteruskan, mengingat hal itu adalah amanah undang-undang. Penelitian ini hendak membahas hal tersebut. Bukan pada bentuk fisik kantor daerah, akan tetapi lebih kepada substansinya. Keberadaannya harus menjadi penghubung yang jelas dan efisien antara anggota DPD dengan konstituen di wilayahnya. Tentunya target jangka panjang yang bisa ditelisik dari penelitian ini adalah munculnya kantor daerah DPD pada tiap provinsi yang ada di Indonesia. Sementara target khusus dari penelitian ini adalah adanya susunan dan tata kerja kantor daerah DPD itu sendiri. Dengan begitu, muncul konsep dan paradigma yang jelas. Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah normatif. Dalam hal ini akan ada upaya untuk melakukan sinkronisasi antara klausul keberadaan kantor daerah dengan kebutuhan DPD pada tiap daerah.

Kata Kunci: DPD, kantor daerah DPD,

Abstract

The existence of the regional office of Regional Representatives Council (DPD) raises the disagreements. While the clause is clearly stated in articles 252 paragraph (4) of Law No. 17 year 2014. Regardless of the dispute, it is appropriate to review the DPD regional office continued, considering it is a mandate of the law. This research is about to discuss this matter. Not on the physical form of the regional office, but rather the substance. Its existence should be a clear and efficient liaison between DPD members and constituents in their territory. It is for sure that the long-term targets that can be examined from this research in the emergence of DPD regional offices in each province in Indonesia. While the specific target of this research is the existence of the structure and working procedures of the local office of DPD itself. Thus will emerge the concepts and a clear paradigm, and the method to be used in this research is normative method. In this case there will be an attempt to synchronize between clauses on the existence of regional office with the needs of DPD in each region.

Keywords: DPD, regional office of DPD

A. Pendahuluan

Negara Indonesia secara konstitusional telah mengalami beberapa perubahan sistem. Hasil paling akhir adalah pembagian kekuasaan dalam kerangka konsep *check and balances*. Ini artinya kekuasaan tidak berada pada satu tangan atau lembaga, akan tetapi terbagi. Pembagian tersebut dilandasi oleh semangat proses pengawasan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain. Inilah yang kemudian menjadi makna filosofis perubahan konstitusi di Indonesia.

Logika ini kemudian diterapkan pada struktur lembaga negara yang ada. Nyaris semua lembaga negara yang ada di Indonesia sekarang ini dalam posisi yang sejajar. Bahkan dalam konsep legislasi, keberadaan DPR sekarang ditambah dengan munculnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kenyataan ini menjadikan adanya pergeseran konstitusional kehidupan bernegara. Pada kenyataannya, saat ini MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih bersama melalui pemilihan umum. Sama sekali berbeda dengan sistem yang pernah diterapkan di Indonesia pada masa sebelumnya. Jika dulu Presiden dan DPR yang menjadi lokomotif keberadaan sebuah undang-undang, maka situasi ini sekarang berubah. DPD mempunyai peran yang sama dan seimbang dengan DPR dalam kegiatan mengkaji, merancang, dan membahas sebuah undang-undang (Asshiddiqie, 2011).

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah sebuah keniscayaan sejarah. Secara normatif hal itu termaktub secara khusus dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Sebagai lembaga negara yang berposisi sejajar dengan lembaga lain, bahkan dengan Presiden sekalipun, maka kewenangan DPD sebenarnya sangat diperlukan. Ada hak dan kewajiban yang melekat di dalam kewenangannya. Salah satu yang menjadi pertimbangan mengenai keberadaan hak dan kewajiban DPD adalah soal strukturnya kelembagaannya di daerah.

Pasal 252 ayat (4) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) secara tegas mengamankan hal tersebut. Disebutkan bahwa anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah. Ini ditambah dengan klausul yang menyebutkan keberadaan kantor DPD di ibukota provinsi. Dalam konteks ini, sebenarnya tidak ada perdebatan yang menonjol. Keabsahan kantor DPD di ibukota provinsi lahir dari rahim undang-undang tersebut.

Masalah yang kemudian muncul adalah keberatan dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Bukan secara yuridis mempersoalkan klausul tersebut, namun lebih kepada alokasi dana yang dianggap besar dan lokasi dimana kantor DPD tersebut akan didirikan. Juga muncul pertanyaan tersendiri dari pemerintah daerah. Soal efisiensi kinerja DPD yang kelak akan menggunakan kantor di ibukota provinsi masing-masing. Hal ini sebenarnya yang kemudian layak dijadikan bahan diskusi agar kinerja DPD menjadi lebih terarah dan dipercaya khalayak di daerah. Sebagaimana yang ditemukan pada pemerintah daerah di Sulawesi Selatan (Daerah Nilai Pembangunan Kantor DPD Tidak Efektif, 2015).

Terlepas beberapa ketidaksetujuan terhadap kantor DPD di ibukota provinsi, namun selama klausul tersebut tidak terhapus dari UU No. 17 Tahun 2014, maka keberadaan kantor akan tetap ada. Teknisnya mungkin akan mengalami perubahan. Beberapa daerah bisa jadi membangun kantor baru sesuai ketersediaan lahan yang ada. Beberapa kalangan menilai, demi efisiensi pendanaan, maka DPD bisa saja menyewa dan bukan membangun kantor DPD. Hal ini bisa disepakati antara anggota DPD dengan pemerintah daerah yang

bersangkutan. Hanya saja tetap tak menghilangkan kenyataan bahwa anggota DPD memang memiliki hak untuk mempunyai kantor yang di daerah pemilihannya.

Kesiapan DPD untuk membuat kantor di ibukota provinsi tidak hanya berkuat pada masalah bangunan fisik semata. Lebih dari itu, perlu dipikirkan struktur gugus tugas kantor DPD di daerah. Hal ini musti dilakukan secara seksama agar kantor DPD di daerah kelak tidak mubazir dan lebih efisien. Tipikal organisasi dengan kualifikasi ini oleh Max Weber dinamakan sebagai tipe otoritas (model kekuasaan) yang rasional. Tidak mementingkan personifikasi seorang pemimpin, akan tetapi lebih menitikberatkan pada kolektivitas. Organisasi yang demikian, pada nantinya akan memberikan penerapan hukum yang memadai. Ditangani oleh tenaga yang profesional dan terdidik untuk menjalankan visi misi organisasi. Dalam konteks ini, kantor DPD sebenarnya menjalankan model kekuasaan versi Weber. Model kekuasaan ini paling modern. Hal ini apabila dibandingkan dengan model kekuasaan lain, yaitu tipe karismatik dan tipe tradisional (Weber, 2010). Bangunan organisasi yang terampil dengan sumber daya memadai akan membuat DPD lebih dipercaya rakyat. Ini juga bisa menjadi momentum bagi perbaikan kualitas kelembagaan DPD di pusat.

Selama ini DPD sebagai sebuah lembaga negara tidak terlalu mempunyai *bargaining position* yang kuat. Indikasinya terdapat pada jumlah anggotanya dibatasi hanya 4 (empat) orang pada tiap provinsi (Republik Indonesia, Pasal 252 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014). Jumlah anggota DPD juga tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR (Republik Indonesia, Pasal 252 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014). Dengan demikian, bisa dikatakan jika kualitas legitimasi anggota DPD tidak diimbangi secara sepadan dengan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*) (Asshiddiqie, 2012).

Padahal sejatinya, fungsi DPD lebih melekat kepada rakyat daripada DPR yang fokusnya terbelah antara kepentingan rakyat dan partai politik. Ini artinya bahwa kedekatan DPD dengan rakyat di daerah pemilihannya lebih lekat daripada DPR. Ini perbandingan yang bisa dilakukan dengan fungsi DPD dan DPR pada tingkat pusat. Kelebihan inilah yang seharusnya dimaksimalkan oleh DPD. Bisa dikatakan bahwa legitimasi DPD di hadapan rakyat lebih kuat, karena memang langsung dipilih dan bertanggungjawab kepada rakyat tanpa dominasi partai politik (Fatwa, 2015).

Basis dukungan kepada anggota DPD dikatakan oleh La Ode Ida juga lebih konkret. Menurutnya, secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama. *Pertama*, basis komunitas spasial (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah) (Malian, 2011).

Kedua, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat di tingkat lokal (provinsi/kabupaten/kota), misalnya dari unsur Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan semacamnya (Malian, 2011).

Ketiga, dari figur publik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM dan sebagainya. *Keempat*, elite ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye (Malian, 2011).

Apa yang dipaparkan La Ode Ida tersebut setidaknya mengasumsikan bahwa ada kedekatan tertentu antara anggota DPD dengan daerahnya masing-masing. Dengan demikian, antara anggota DPD dengan masyarakat di daerah cenderung mempunyai kedekatan secara kultural. Ini sekaligus menjadi alasan lain dari dibentuknya kantor daerah DPD.

Struktur organisasi di daerah harus dicerna secara mendalam. Kantor DPD di daerah tidak bisa dibentuk secara serampangan. Perlu pemberdayaan yang memadai agar kelak kantor DPD ini benar-benar menjadi tumpuan aspirasi masyarakat di daerah. Kedekatan antara anggota DPD, pemerintah daerah, dan rakyat harus dibentuk, dan salah satu bentuk konkretnya adalah pembentukan gugus tugas pada kantor DPD di daerah.

Gugus tugas, yang kemudian dikenal sebagai kantor daerah DPD, merupakan sebuah unit kerja yang berada di bawah bagian Sekretariat Jenderal DPD. Ini bertujuan agar tata kelola secara administratif lebih mudah dilakukan dan berada dalam satu garis koordinasi. Hanya saja yang tak boleh dilupakan adalah bagaimana struktur dan tata kerja serta tata kelola kantor daerah DPD ini.

Sekretariat Jenderal DPD menjadi organ penting dari keberadaan kantor daerah DPD. Organ ini akan mengelola anggaran yang pada nantinya juga akan berimbas pada baik buruknya kinerja kantor daerah DPD. Pengelolaan anggaran yang dimaksud seperti yang tertuang dalam Pasal 250 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014. Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya bahwa kantor daerah DPD ini adalah salah satu ujung tombak dan menjadi ukuran kinerja DPD. Sementara tata administrasi dan tata kelolanya berada di bawah koordinasi Sekretariat Jenderal DPD. Ini artinya, bagian Sekretariat Jenderal DPD mempunyai peran penting dalam keberadaan DPD dan kantor daerah DPD.

Keberadaan kantor daerah DPD ini pada nantinya akan diproyeksikan sesuai dengan tugas DPD itu sendiri. Dimana tugas yang mungkin penting, selain fungsi legislatif bersama dengan DPR dan Pemerintah, adalah melakukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan terkait dengan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama (Republik Indonesia, Pasal 248 ayat (1) butir d UU No. 17 Tahun 2014).

Fungsi pengawasan tersebut akan lebih efisien apabila DPD dekat dengan domisili dimana ia mewakili daerahnya. Fungsi pengawasan akan sangat terkait dengan pelaksanaan yang sangat teknis sifatnya. Pengawasan teknis tidak akan bisa dilakukan hanya dengan 4 (empat) orang anggota DPD yang mewakili sebuah provinsi. Dimana wilayah yang demikian luas tidak mungkin dilakukan pengawasan secara mandiri. Oleh karenanya, dibutuhkan struktur dan tata kelola kantor daerah DPD yang maksimal untuk membantu kinerja DPD itu sendiri.

B. Analisa dan Pembahasan

1. Peran dan Fungsi Ideal Dewan Perwakilan Daerah

Paska Amandemen UUD 1945, terjadi perubahan yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan tersebut berkiblat pada situasi yang sebelumnya terjadi, yaitu sistem politik yang beralih ke arah demokratis. Sebelum amandemen, Presiden menguasai kekuasaan tertinggi dalam hirarki ketatanegaraan di Indonesia. Keadaan

menjadi berubah semenjak diterapkannya amandemen UUD 1945, dimana kedudukan Presiden sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lain. Lembaga tinggi negara yang lain juga memiliki tugas dan wewenang yang lebih rinci atau spesifik.

Keberadaan lembaga tinggi tersebut masih tetap sama, berkisar pada tiga kekuasaan yang menopang negara, masing-masing adalah eksekutif --yang dalam hal ini termanifestasi dalam kewenangan Presiden --kemudian kekuasaan legislatif dan yudiatif. Khususnya dalam konteks legislatif yang diperankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka Amandemen UUD 1945 memunculkan lembaga baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Terbentuknya DPD sebenarnya membawa gagasan yang cukup besar terkait dengan pengelolaan negara dan partisipasi warga negara. Dalam tataran ideal, DPD dibentuk agar para wakil di daerah lebih partisipatif dalam hal membentuk peraturan-peraturan di level nasional. Hal ini tentunya dengan membawa aspirasi daerah. Peraturan yang dimaksud dalam hal ini adalah undang-undang. Dengan demikian, daerah akan lebih mempunyai peran dalam kebijakan nasional dengan membawa aspirasinya. Aspirasi tersebut diwakilkan oleh DPD.

Secara konseptual, DPD adalah tempat perwakilan bagi daerah, dan juga kepala daerah tentunya, untuk membawa aspirasinya hingga ke tingkat nasional. Dengan demikian, apabila ada sebuah undang-undang terbentuk, maka aspirasi daerah tidak lagi berada di DPR. Hal ini lebih terkonsentrasi dan menempel di kewenangan DPD. Aspirasi tersebut akan terjawantahkan dalam undang-undang yang idealnya akan lebih membuat daerah sejahtera. Hal ini merupakan poin penting dari dibentuknya DPD.

Dalam konteks pembangunan dalam skala nasional, maka aspirasi daerah menjadi lebih diperhatikan. Dengan demikian, kebijakan pembangunan tidak lagi menggunakan mekanisme *top down* seperti yang terjadi pada era Orde Baru, tetapi sebaliknya. Kebijakan pembangunan akan lebih menitikberatkan pada bagaimana peran aktif daerah. Dengan begitu, kewenangan DPD dan DPR relatif berbeda satu sama lain, meskipun sama-sama masuk dalam kategori legislatif dalam struktur kekuasaan ketatanegaraan di Indonesia. Kekuasaan DPD yang kuat juga bisa menjadi tolok ukur yang penting tentang berjalannya mekanisme *check and balances* di Indonesia. Kekuasaan DPD yang kuat, bersih dan terukur, menjadikan prinsip demokrasi berjalan secara baik, benar serta *on the track*; seperti yang diidam-idamkan oleh banyak kalangan di Indonesia.

Persoalan bagaimana anggota DPD dipilih sudah tertuang secara jelas di UUD 1945. Disebutkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi yang mengikuti mekanisme pemilihan umum. Klausul ini bisa ditemukan dalam Pasal 22C UUD 1945. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pemilihan umum sendiri dilakukan selama lima tahun sekali, seperti tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Ini artinya, anggota DPD juga dalam waktu rentang lima tahun selali berganti, sesuai dengan kemauan dan kehendak warga dimana anggota DPD tersebut mencalonkan dirinya. Sementara pada pasal selanjutnya, yaitu pada Pasal 22D diatur lebih rinci terkait dengan apa saja yang bisa dilakukan DPD. Pasal 22D secara lengkap berbunyi:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Dalam pasal tersebut sudah tertera secara jelas, bagaimana DPD mempunyai hak. Jika dikaji secara rinci dan mendalam, kekuasaan DPD terletak pada fungsi legislatif, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Hanya saja memang fungsi-fungsi tersebut sangat terbatas, apabila dibandingkan dengan kekuasaan DPR. Keterbatasan fungsi tersebut akan diperinci sebagai berikut:

a. Fungsi Legislasi

Bagi DPD, fungsi legislasi hanya akan berkaitan dengan:

- Otonomi daerah;
- Hubungan pusat dan daerah;
- Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah;
- Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
- Berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah.

Dengan demikian, kewenangan dalam beberapa hal tersebut hanya sebatas pada "pengajuan rancangan undang-undang". Frasa tersebut dapat diartikan bahwa DPD belum memiliki hak untuk bersama-sama dengan DPR dan Presiden mensahkan sebuah undang-undang. Apalagi ada frasa "dapat", maka hal ini tidak menjadi kewajiban bagi DPD untuk melakukan fungsi legislasi pada hal-hal yang ada pada Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

b. Fungsi Pertimbangan

Fungsi ini juga hanya akan terbatas pada rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, serta rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Hal ini seperti yang tertera dalam Pasal 22D ayat (2). DPD bisa memberikan pertimbangan terkait hal tersebut kepada DPR. Frasa “bisa memberikan pertimbangan” menunjukkan bahwa DPD tidak bisa berperan secara penuh dan hanya bersifat memberikan masukan. Persoalan apakah masukan itu diterima ataukah ditolak, tetap menjadi kewenangan DPR.

c. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan akan dilakukan DPD pada pelaksanaan undang-undang mengenai:

- Otonomi daerah;
- Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah;
- Hubungan pusat dan daerah;
- Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
- Pelaksanaan anggaran pendapata dan belanja negara;
- Pajak;
- Pendidikan, dan
- Agama.

Menarik untuk disimak, bagaimana Mahkamah Konstitusi (MK) memberikan tafsirannya terhadap fungsi dan kewenangan DPD yang termatub dalam Pasal 22 UUD 1945 ini. Berdasarkan landasan konstitusional di atas, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD oleh Mahkamah Konstitusi ditafsirkan mempunyai dua makna yaitu:

- a. Merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD (Mahkamah Konstitusi, 2012).
- b. Bermakna hak dan/atau kewenangan yang analog dengan hak dan/atau kewenangan Presiden dalam mengajukan RUU kepada DPR. Akan tetapi dalam putusannya MK memilih memaknai kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagai hak dan/atau kewenangan sehingga pasal-pasal dalam UU MD 3 dan UU P3 yang menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas Badan Legislasi (Baleg) DPR menjadi RUU DPR dinilai MK sebagai mereduksi kewenangan DPD. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang menjadi kewenangan DPD (Mahkamah Konstitusi, 2012).

Frasa “dapat” yang kemudian maknanya dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi seperti tersebut di atas, justru esensinya mengerdilkan lembaga DPD itu sendiri. Artinya, mengajukan atau tidak mengajukan RUU tertentu yang menjadi kewenangan DPD pun tidak ada permasalahan. Masih ada pintu lain untuk mengajukan RUU, yaitu dari Presiden dan DPR. Jika DPD yang digagas dengan keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah

dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah, dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah menjadi kabur tugas dan mandat konstitusionalnya. Seharusnya, karena DPD itu merupakan perwakilan daerah, fungsi legislasi DPD diperkuat. Memperkuatnya pun juga hanya yang menjadi kewenangan DPD saja, tidak semua RUU.

Frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menurut MK harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan wewenang DPD, bersama DPR dan Presiden, yang melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I (pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas DIM serta penyampaian pendapat mini) oleh komisi atau Pansus DPR dan menyampaikan pendapat pada Pembahasan Tingkat II dalam Rapat Paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden maka Presiden diberi kesempatan menjelaskan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Apabila ada RUU dari DPR, DPR diberi kesempatan menjelaskan sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan, dan apabila terhadap RUU dari DPD maka DPD memberikan penjelasan sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Perlunya DPD untuk ikut membahas RUU yang menjadi wewenangnya juga dikuatkan oleh Putusan MK-RI No.79/PUU-XII/2014 yang isinya juga sejalan dengan Putusan MK-RI, Nomor Perkara 92/PUU-X/2012.

Terkait dengan kewenangan DPD memberikan pertimbangan atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, MK menafsirkan bahwa makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Meskipun begitu, DPR dan Presiden berkewajiban untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Mahkamah Konstitusi, 2102).

2. Proyeksi Tantangan Kinerja Dewan Perwakilan Daerah

Dalam beberapa hal, tugas dan wewenang DPD tidak bisa dikatakan sederhana. Dalam konteks sidang, lembaga ini minimal bersidang satu kali dalam satu tahun. Hal ini tertuang secara jelas dalam Pasal 22C ayat (3) UUD 1945. Ini artinya DPD bisa melakukan sidang sesuai dengan kebutuhannya. Dalam hal ini, seyogyanya, materi persidangan dapat menyerap aspirasi masyarakat di tingkat lokal dan memperjuangkan kepentingannya pada level nasional. Penyerapan aspirasi yang dimaksud sudah barang tentu harus bisa menyerap aspirasi dari berbagai elemen masyarakat pada daerah konstituennya.

Elemen masyarakat yang dimaksud tidak terbatas pada jaringan formal, tetapi jaringan yang bersifat informal. Selain pemerintah daerah dan DPRD sebagai jaringan formal, ada LSM, tokoh-tokoh masyarakat, perguruan tinggi yang bisa dijadikan referensi penyerapan aspirasi masyarakat secara langsung.

Berdasarkan pada amandeman UUD 1945, gagasan pembentukan DPD sebenarnya mengadopsi konsep dua kamar (bikameral). Secara resmi, sistem ketatanegaraan di Indonesia dalam konteks legislatif memiliki DPR dan DPD, yang kemudian keduanya secara

bersama-sama akan disebut sebagai representasi utuh rakyat Indonesia yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Istilah DPR sendiri merujuk kepada perwakilan rakyat secara keseluruhan, sementara DPD dianggap mewakili daerah-daerah. Secara fungsi sebenarnya berbeda dan secara tegas hal ini meniadakan anggapan bahwa kedua lembaga tersebut --DPR dan DPD-- mencakup dua representasi yang sama (*double representation*) (Asshiddiqie, 2005).

Bagir Manan menyebarkan gagasan terhadap pola pembentukan dan kelahiran DPD ini. Dengan merujuk kepada gagasan yang sudah terlebih dahulu terjadi di Amerika Serikat, maka sistem ini dinamakan sebagai sistem dua kamar (*bikameral*). Di negeri itu, ada yang disebut sebagai Senat. Ia merupakan lembaga yang menjadi bagian keterwakilan dari negara bagian yang di Indonesia disebut sebagai DPD. Selain Senat, ada juga *House of Representative* sebagai bagian dari keterwakilan rakyat secara keseluruhan, yang di Indonesia disebut sebagai DPR. Dalam hal ini, Senat --yang di Indonesia disebut sebagai DPD-- dipercaya sebagai lembaga yang akan turut berpartisipasi aktif dalam melihat jalannya kebijakan nasional; baik dalam dimensi politik maupun pengelolaan negara (Manan, 2003).

Berangkat dari hal di atas, dapat digarisbawahi bahwa gagasan dasar pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata, bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Kehadiran lembaga DPD ini diharapkan menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut juga dimaknai sebagai optimalisasi lembaga perwakilan di Indonesia sekaligus prasyarat agar terjadinya mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri. Optimalisasi fungsi legislasi DPD sebagaimana mandat UUD 1945 dalam pengajuan, pembahasan, dan pemberian pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang tertentu menjadi sangat penting. Terutama yang menyangkut dengan persoalan otonomi daerah.

Realitas yang ada, Denny Indrayana menyebutkan bahwa DPD telah lahir, namun belum sepenuhnya hadir. Keberadaannya hampir sama dengan ketiadaannya. DPD antara (ti)ada dan tiada. Maknanya, dapat dibaca, DPD bisa dianggap antara 'ada' dan 'tiada', atau bahkan DPD berada antara 'tiada' dan 'tiada' (Indrayana, 2008). Lebih lanjut Denny mengatakan, bahwa DPD 'ada' salah satunya karena legitimasinya yang relatif kuat. Para anggotanya dipilih langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. Namun, DPD juga 'tiada'. Karena kuatnya legitimasi hasil pemilu itu tidak berjalan seiring dengan kewenangannya yang cenderung minimalis, terlebih bila dikomparasikan dengan DPR (Indrayana, 2008).

Kewenangan DPD yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 di atas, menunjukkan bahwa sesungguhnya DPD yang diharapkan mampu berbuat banyak untuk daerah, akan tetapi terganjal dengan persoalan konstitusional.

3. Definisi Kantor Daerah Dewan Perwakilan Daerah

Sebagai lembaga negara yang berposisi sejajar dengan lembaga lain, bahkan dengan Presiden sekalipun, maka kewenangan DPD sebenarnya sangat diperlukan. Ada hak dan kewajiban yang melekat di dalam kewenangannya. Salah satu yang menjadi pertimbangan mengenai keberadaan hak dan kewajiban DPD adalah soal strukturnya kelembagaannya di daerah.

Pasal 252 ayat (4) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) secara tegas mengamankan hal tersebut. Disebutkan bahwa anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah. Ini ditambah dengan klausul yang menyebutkan keberadaan kantor DPD di ibukota provinsi. Dalam konteks ini, sebenarnya tidak ada perdebatan yang menonjol. Keabsahan kantor DPD di ibukota provinsi lahir dari rahim undang-undang tersebut.

Masalah yang kemudian muncul adalah keberatan dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Bukan secara yuridis mempersoalkan klausul tersebut, namun lebih kepada alokasi dana yang dianggap besar dan lokasi dimana kantor DPD tersebut akan didirikan. Juga muncul pertanyaan tersendiri dari pemerintah daerah. Soal efisiensi kinerja DPD yang kelak akan menggunakan kantor di ibukota provinsi masing-masing. Hal ini sebenarnya yang kemudian layak dijadikan bahan diskusi agar kinerja DPD menjadi lebih terarah dan dipercaya khalayak di daerah.

Terlepas beberapa ketidaksetujuan terhadap kantor DPD di ibukota provinsi, namun selama klausul tersebut tidak terhapus dari UU No. 17 Tahun 2014, maka keberadaan kantor akan tetap ada. Teknisnya mungkin akan mengalami perubahan. Hanya saja tetap tak menghilangkan kenyataan bahwa anggota DPD memang memiliki hak untuk mempunyai kantor yang di daerah pemilihannya.

Kesiapan DPD untuk membuat kantor di ibukota provinsi tidak hanya berkutat pada masalah bangunan fisik semata. Lebih dari itu, perlu dipikirkan struktur gugus tugas kantor DPD di daerah. Hal ini musti dilakukan secara seksama agar kantor DPD di daerah kelak tidak mubazir dan lebih efisien. Max Weber menyebut kualifikasi ini dengan tipikal organisasi bertipe otoritas yang rasional. Tipikal ini tidak mementingkan personifikasi seorang pemimpin akan tetapi justru menitikberatkan pada kolektivitas. Dalam konteks ini, kantor DPD sebenarnya berjalan model kekuasaan versi Weber. Model kekuasaan ini paling modern. Hal ini apabila dibandingkan dengan model kekuasaan lain, yaitu tipe karismatik dan tipe tradisional. Bangunan organisasi yang terampil dengan sumber daya memadai akan membuat DPD lebih dipercaya rakyat. Ini juga bisa menjadi momentum bagi perbaikan kualitas kelembagaan DPD di pusat. (Weber, Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, 2010)

Selama ini DPD sebagai sebuah lembaga negara tidak terlalu mempunyai *bargaining position* yang kuat. Indikasinya terdapat pada jumlah anggotanya dibatasi hanya 4 (empat) orang pada tiap provinsi (Republik Indonesia, pasal 252 ayat (1) UU no. 17 tahun 2014). Jumlah anggota DPD juga tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR (Republik

Indonesia, pasal 252 ayat (2) UU no. 17 tahun 2014). Dengan demikian, bisa dikatakan jika kualitas legitimasi anggota DPD tidak diimbangi secara sepadan dengan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*) (Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, 2012).

Padahal sejatinya, fungsi DPD lebih melekat kepada rakyat daripada DPR yang fokusnya terbelah antara kepentingan rakyat dan partai politik. Ini artinya bahwa kedekatan DPD dengan rakyat di daerah pemilihannya lebih lekat daripada DPR. Ini perbandingan yang bisa dilakukan dengan fungsi DPD dan DPR pada tingkat pusat. Kelebihan inilah yang seharusnya dimaksimalkan oleh DPD. Bisa dikatakan bahwa legitimasi DPD di hadapan rakyat lebih kuat, karena memang langsung dipilih dan bertanggungjawab kepada rakyat tanpa dominasi partai politik (Fatwa, 2015).

Basis dukungan kepada anggota DPD dikatakan oleh La Ode Ida juga lebih konkret. Menurutnya, secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama.

Pertama, basis komunitas spatial (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah) (Malian, 2011).

Kedua, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat di tingkat lokal (provinsi/kabupaten/kota), misalnya dari unsur Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan semacamnya.

Ketiga, dari figur publik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM dan sebagainya. *Keempat*, elite ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye.

Apa yang dipaparkan La Ode Ida tersebut setidaknya mengasumsikan bahwa ada kedekatan tertentu antara anggota DPD dengan daerahnya masing-masing. Dengan demikian, antara anggota DPD dengan masyarakat di daerah cenderung mempunyai kedekatan secara kultural. Ini sekaligus menjadi alasan lain dari dibentuknya kantor daerah DPD.

Struktur organisasi di daerah harus dicerna secara mendalam. Kantor DPD di daerah tidak bisa dibentuk secara serampangan. Perlu pemberdayaan yang memadai agar kelak kantor DPD ini benar-benar menjadi tumpuan aspirasi masyarakat di daerah. Kedekatan antara anggota DPD, pemerintah daerah, dan rakyat harus dibentuk, dan salah satu bentuk konkretnya adalah pembentukan gugus tugas pada kantor DPD di daerah.

Gugus tugas, yang kemudian dikenal sebagai kantor daerah DPD, merupakan sebuah unit kerja yang berada di bawah bagian Sekretariat Jenderal DPD. Ini bertujuan agar tata kelola secara administratif lebih mudah dilakukan dan berada dalam satu garis koordinasi. Hanya saja yang tak boleh dilupakan adalah bagaimana struktur dan tata kerja serta tata kelola kantor daerah DPD ini.

Sekretariat Jenderal DPD menjadi organ penting dari keberadaan kantor daerah DPD. Organ ini akan mengelola anggaran yang pada nantinya juga akan berimbas pada baik buruknya kinerja kantor daerah DPD. Pengelolaan anggaran yang dimaksud seperti yang tertuang dalam Pasal 250 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014. Seperti yang telah dijabarkan

sebelumnya bahwa kantor daerah DPD ini adalah salah satu ujung tombak dan menjadi ukuran kinerja DPD. Sementara tata administrasi dan tata kelolanya berada di bawah koordinasi Sekretariat Jenderal DPD. Ini artinya, bagian Sekretariat Jenderal DPD mempunyai peran penting dalam keberadaan DPD dan kantor daerah DPD.

Keberadaan kantor daerah DPD ini pada nantinya akan diproyeksikan sesuai dengan tugas DPD itu sendiri. Dimana tugas yang mungkin penting, selain fungsi legislatif bersama dengan DPR dan Pemerintah, adalah melakukan pengawasan. Pengawasan yang dilakukan terkait dengan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama (Republik Indonesia, Pasal 248 ayat (1) butir d UU No. 17 Tahun 2014).

Fungsi pengawasan tersebut akan lebih efisien apabila DPD dekat dengan domisili dimana ia mewakili daerahnya. Fungsi pengawasan akan sangat terkait dengan pelaksanaan yang sangat teknis sifatnya. Pengawasan teknis tidak akan bisa dilakukan hanya dengan 4 (empat) orang anggota DPD yang mewakili sebuah provinsi. Dimana wilayah yang demikian luas tidak mungkin dilakukan pengawasan secara mandiri. Oleh karenanya, dibutuhkan struktur dan tata kelola kantor daerah DPD yang maksimal untuk membantu kinerja DPD itu sendiri.

4. Pembiayaan Pembangunan Kantor Daerah Dewan Perwakilan Daerah

Keberadaan Kantor Daerah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan amanat dari Pasal 252 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Jelas disebutkan selain bahwa Anggota DPD menjalankan tugasnya dan berdomisili di daerah, juga ada klausul tentang penyebutan keberadaan Kantor Daerah DPD di ibukota provinsi. Secara normatif, hal itu tertuang secara jelas dan tidak ada catatan sedikitpun mengenai hal tersebut. Ini artinya, jika merujuk pada amanah pada pasal tersebut, maka akan ada 3 (tiga puluh tiga) Kantor Daerah DPD. Jumlah itu merujuk pada keberadaan satu kantor daerah di setiap ibu kota provinsi.

Secara konseptual, ada harapan dari DPD untuk melakukan standarisasi terhadap bentuk fisik kantor daerah tersebut. Pada tahun 2010, dalam sebuah diskusi interaktif dengan judul "Untuk Apa Kantor DPD di daerah?", yang mengambil tempat di Ruang GBHN Gedung Nusantara V Kompleks Senayan, ada wacana bahwa kantor daerah tersebut minimal luasnya adalah 1.500 m². Letaknya berada di jalan-jalan protokol sebuah provinsi. Jalan protokol yang dimaksud adalah jalan-jalan yang kerap dilalui pejabat negara atau lazimnya jalan-jalan utama di sebuah provinsi. Penyiapan lahan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Hal ini disampaikan oleh Bahar Ngitung di laman resmi DPD bahwa kantor DPD di daerah bukan bermaksud memarjinalkan DPD (Ngitung, 2017).

Hingga tahun 2017 tercatat baru 3 (tiga) Kantor Daerah DPD yang dibangun dan berdiri sesuai dengan amanah Pasal 252 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tersebut. Tiga kantor daerah tersebut secara resmi dimiliki secara penuh oleh DPD, baik dari segi tanah maupun bangunannya. Kantor daerah tersebut masing-masing berada di Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan di Provinsi Nusa

Tenggara Timur. Di Sumatera Selatan, Kantor Daerah DPD dibangun dengan luas bangunan sebesar 2.100 m². Biaya yang dibutuhkan untuk pembangunannya sebesar Rp. 22.393.694.000 (dua puluh dua milyar tiga ratus sembilan puluh tiga juta enam ratus sembilan puluh empat ribu rupiah) (RI, 2017).

Kantor Daerah DPD di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berada di luas bangunan yang sama dengan di Provinsi Sumatera Selatan. Pembangunannya menyerap anggaran sebesar Rp. 21.550.000.000 (dua puluh satu milyar lima ratus lima puluh juta rupiah). Sementara bangunan Kantor Daerah DPD di Provinsi Nusa Tenggara Timur memiliki luas yang sama dengan dua kantor daerah DPD yang lain. Biaya pembuatan kantor tersebut adalah sebesar Rp. 24.979.685.000 (dua puluh empat milyar sembilan ratus tujuh puluh sembilan juta enam ratus delapan puluh lima ribu rupiah). Selain di ketiga provinsi tersebut, ada kantor daerah yang kepemilikannya belum dimiliki oleh DPR RI, dengan perincian bahwa ada 11 Kantor Daerah DPD yang menyewa kantor dan ada 19 Kantor Daerah DPD yang pinjam pakai. Pembangunan pertama dimulai pada bulan Juni 2015 dan berada di Jalan Kusumanegara, yang merupakan salah satu jalan protokol di kota Yogyakarta.

Jika merujuk pada biaya yang dibutuhkan untuk pembangunan kantor daerah di ketiga provinsi tersebut, akan diperoleh perkiraan kotor dengan angka kurang lebih Rp. 21.000.000.000 (dua puluh milyar rupiah) per satu bangunan kantor. Dengan adanya 33 provinsi yang ada di Indonesia, maka pembiayaan negara untuk pembangunan Kantor Daerah DPD akan mencapai lebih dari Rp. 693.000.000.000 (enam ratus sembilan puluh tiga miliar rupiah). Itu belum termasuk dengan anggaran untuk penyediaan barang dan jasa, seperti kebutuhan administrasi perkantoran, serta gaji pegawai yang setiap hari mengurus keperluan di kantor daerah tersebut. Biaya tersebut tentu saja dihitung per bulan.

Hal ini sebenarnya yang juga dijadikan kritikan terhadap pembangunan kantor Daerah DPD. Beberapa daerah, salah satunya di daerah Sulawesi Selatan, melihat anggaran yang besar tersebut bisa dipergunakan untuk pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Pembangunan kantor yang mewah dan menelan anggaran besar dipandang sebagai hal yang justru merugikan daerah itu sendiri. Ada masukan dari daerah dan berharap Kantor Daerah DPD tersebut tidak harus dibangun, melainkan menyewa (Daerah Nilai Pembangunan Kantor DPD Tidak Efektif, 2015).

Selain masalah pembiayaan, kewenangan DPD yang belum maksimal dan bahkan belum setara dengan DPR, dianggap menjadi masalah tersendiri. Apabila kewenangan DPD masih dipertanyakan, maka hal yang sama terjadi dengan Kantor Daerah DPD itu sendiri. Selain itu, belum adanya standar bagaimana kantor daerah itu berjalan, juga harus dipikirkan matang oleh para pembuat kebijakan. Belum ada *blue print* yang jelas terkait dengan mekanisme dan tata kerja Kantor Daerah DPD. Jika ini belum dipikirkan dan belum ada kejelasan mekanisme, tentu akan membuat kinerja Kantor Daerah DPD tidak akan maksimal (UGM, 2017).

5. Tuntutan Peran Maksimal Kantor Daerah Dewan Perwakilan Daerah

Sudah menjadi rahasia umum bahwa peran DPD belum bisa dikatakan maksimal. Apalagi, peran itu menuntut kesetaraan dengan DPR. Terlebih lagi dengan beberapa catatan hitam yang sempat menghiasi peran DPD pada level nasional. Beberapa saat lalu, tepatnya

pada pertengahan bulan September 2016, Irman Gusman yang saat itu menjabat sebagai Ketua DPD bahkan sempat berurusan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Ia tertangkap tangan sedang melakukan korupsi pada kasus impor gula. Situasi seperti inilah yang secara langsung juga berpengaruh terhadap kinerja Kantor Daerah DPD. Logika yang terbangun kemudian adalah bagaimana mungkin Kantor Daerah DPD bisa berperan secara maksimal apabila kewenangan DPD masih terbatas dan kepercayaan masyarakat terhadap DPD juga mulai terkikis.

Harus diakui, bahwa peran Kantor Daerah DPD sendiri belum memiliki perangkat kerja dan tata kerja serta mekanisme yang jelas. Peran kantor daerah tersebut baru akan terasa apabila Anggota DPD kemudian mendatangi konstituennya di daerah. Jika mereka berada di Jakarta, maka kantor daerah tersebut belum memberikan dampak yang signifikan terhadap pemberdayaan dan penyerapan aspirasi masyarakat. Kinerja dan tata kerja Kantor Daerah DPD memang belum memiliki standar kejelasan sebagai salah satu kepanjangan tangan dari kepentingan organ negara bernama DPD. Sebagai sebuah contoh kasus, saya sebagai peneliti mengajukan surat penelitian ke Kantor Daerah DPD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, guna kepentingan bahan penelitian terkait dengan Mekanisme dan Tata Kerja Kantor Daerah DPD. Terhitung sudah sebulan saya memasukkan surat izin penelitian tersebut, belum ada respon yang memadai dari Kantor Daerah DPD. Staff kantor beralasan bahwa surat izin penelitian itu menunggu dan diserahkan kepada tenaga ahli DPD Perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu, dia juga beralasan bahwa kegiatan di Kantor Daerah sangat bergantung pada kedatangan Anggota DPD yang datang ke Yogyakarta. Beberapa hal inilah yang kemudian menimbulkan banyak pertanyaan mengingat apa yang dilakukan DPD sama sekali belum menyentuh aspek kehidupan konstituennya.

Ada beberapa hal yang patut diperhatikan terkait dengan mekanisme dan tata kerja Kantor Daerah DPD ini sebagaimana hasil dari FGD pada tanggal 18 Oktober 2017, diantaranya adalah berkaitan dengan (Windrawan, Wardhana, Heryansyah, & Syafii, 2017):

1. Kewenangan Kantor Daerah DPD

Secara umum, kewenangan DPD berdampak pada kewenangan Kantor Daerah DPD itu sendiri. Selama ini, banyak Anggota DPD yang lebih memilih untuk berkantor di Jakarta sebagai pusat pemerintahan. Hal ini seyogyanya dikurangi kuantitasnya, mengingat Anggota DPD diharuskan untuk lebih banyak bertemu dengan masyarakat di daerah yang secara otomatis menjadi konstituennya. Hal ini sekaligus menjadi pembeda antara apa yang dilakukan DPD dengan apa yang telah dilakukan oleh DPR. Dari sekian masa kerja selama seminggu misalnya, Anggota DPD diharapkan untuk lebih banyak berada di daerah. Di Jakarta, mereka diharapkan berkumpul sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya semata. Sesuai kewenangannya, maka diharapkan Anggota DPD berada di Jakarta hanya untuk membahas apa yang menjadi kewenangannya, seperti pada masa membuat rancangan undang-undang. Selebihnya, mereka diharapkan berada di daerah pemilihannya masing-masing. Hal itu berlaku bagi semua Anggota DPD yang berjumlah empat orang pada setiap provinsi. Hal ini sebaiknya dituangkan dalam peraturan internal DPD agar memperoleh kekuatan hukum yang mengikat. Dengan demikian,

diharapkan Anggota DPD akan lebih mengenal dan mempelajari perihal pemberdayaan masyarakat yang khusus ada di daerahnya masing-masing.

2. Tata Kelola Kantor Daerah DPD

a. Pemanfaatan Kantor

Dengan dana yang begitu banyak untuk pembuatan sebuah kantor di daerah, DPD harus bisa memaksimalkan kelebihan fasilitas tersebut. Selama ini, bila Anggota DPD tidak berada di daerah, maka kantor daerah tidak mempunyai kegiatan. Hal ini sungguh sangat disayangkan. Perubahan tata kelola Kantor Daerah DPD harus sesegera mungkin untuk dilakukan agar pembiayaan negara tidak terlantar begitu saja.

Banyaknya ruangan kosong untuk kantor daerah tersebut bisa dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan masyarakat. Bisa saja dijadikan ruangan untuk diskusi, baik dari kalangan pendidikan, masyarakat umum, maupun pegawai pemerintahan. Dengan begitu, selain masyarakat lebih mengenal Anggota DPD dan kantor daerahnya, kegiatan tersebut akan lebih menjadikan Kantor Daerah DPD bermanfaat untuk publik.

b. Pendekatan ke Pemangku Kebijakan di Wilayah Konstituen

Pendekatan ini dilakukan secara bersamaan dan berjenjang. Selama ini, yang terjadi adalah polarisasi antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat yang biasanya diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)/ NGO. Selama ini, LSM dianggap sebagai pihak yang menjadi oposan dalam bidang pemerintahan dan tata kelola; baik pada lingkup pemerintah pusat maupun pada pemerintah daerah. Terlepas dari dikotomi peran tersebut, Kantor Daerah DPD bisa menjadi fasilitator apabila ada masyarakat atau LSM yang berkeinginan untuk memberikan masukan terhadap pembangunan; baik sosial maupun infrastruktur di daerah.

Demi pembangunan yang berkelanjutan dan kehidupan negara yang lebih baik, maka Anggota DPD perlu merangkul pemangku kebijakan di sebuah daerah yang selama ini perannya belum dimaksimalkan. Di lain pihak, harus ada petugas khusus di lingkungan Kantor Daerah DPD yang ditugasi untuk melakukan pendekatan tersebut; semacam Divisi Hubungan Masyarakat (Humas) pada sebuah institusi.

3. Mekanisme Kerja Pegawai di Lingkungan Kantor Daerah DPD

a. Pembagian Peran Organisasi

Dalam sebuah organisasi, termasuk Kantor Daerah DPD, minimal akan terbagi mejadi tiga bagian yang penting. Yang pertama tentu saja pimpinan (*top class*), menengah sebagai pelaksana kebijakan (*middle class*) dan pelaksana teknis. Pimpinan Kantor Daerah DPD sebaiknya merupakan kepanjangan tangan dari Sekretaris Jenderal DPD yang ada di Jakarta. Hal ini dimaksudkan sebagai pelaksana kebijakan dari DPD menyangkut garis besar tujuan organisasi dan kelembagaan secara keseluruhan; termasuk pada soal administrasi perkantoran dan pertanggungjawabannya, mengingat anggaran ini adalah anggaran negara yang peruntukannya harus jelas dan terukur. Pelaksana kebijakan pada tingkat Kantor Daerah

DPD dimaksudkan sebagai perencana apa saja kegiatan yang dilakukan khusus untuk keberadaan Kantor Daerah DPD. Dengan demikian, ada perbedaan yang tegas dan jelas antara Kantor Daerah DPD sebagai sebuah institusi dengan Anggota DPD sebagai bagian dari lembaga negara.

- b. Menyusun *Standard Operational Procedure* (SOP) per Bagian Organisasi
Jika dibedah lewat peristilahan, maka sebenarnya ada beberapa istilah yang sama dengan pengertian SOP ini. Misalnya dalam istilah perkebunan, dikenal adanya Standar Prosedur Operasi (SOP). Di bidang keagamaan biasanya menggunakan istilah Standar Operasional Baku (SOB). Pada bidang kemiliteran atau kepolisian, biasanya diistilahkan sebagai Prosedur Tetap (Protap).

SOP ini merujuk kepada sebuah kegiatan untuk menghindari adanya miskomunikasi. Dengan harapan, antara pegawai yang satu dengan yang lain bisa bekerjasama. Untuk memuluskan kerjasama ini, diperlukan persamaan persepsi dan pandangan terhadap apa yang akan dilakukan. Nah, persamaan persepsi akan lebih mudah terjalin apabila sudah ada kesepakatan terlebih dahulu mengenai apa yang akan dilakukan. Secara otomatis, hal ini merujuk kepada langkah yang harus ditempuh. Untuk menentukan langkah, koordinasi kemudian rapat ataupun diskusi harus terlebih dahulu dilakukan sebelum menentukan SOP-nya. Dalam bahasa yang sering dipergunakan oleh akademisi, situasi ini dinamakan sebagai *mapping*. Jadi, menggali kebutuhan sebuah organisasi dan apa yang akan dilakukan untuk kemudian menentukan mekanisme kerjanya.

Istilah SOP ini kemudian merujuk kepada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PerMenPan) No. PER/21/M.PAN/11/2008 Tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) Administrasi Pemerintahan. Untuk pemberlakuannya sudah dimulai pada 26 November 2008. Aturan inilah yang kemudian menjadi acuan bagi Kementrian, Lembaga dan Pemerintah Daerah untuk menyusun SOP Administrasi Pemerintahan di lingkungan masing-masing. Ini masih satu kerangka dengan tujuan reformasi birokrasi, yang belakangan menjadi ide dasar dalam pemerintahan di Indonesia. Di lain pihak, hendaknya pada setia bagian kerja dari Kantor Daerah DPD dibuatkan SOP-nya. Hal ini menjadi sebuah kewajaran mengingat Kantor Daerah DPD diharapkan menjadi kantor yang mengusung ide birokrasi modern dan memberdayakan masyarakat demi kepentingan DPD secara institusional.

C. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

- a. Paska Amandemen UUD 1945, terjadi perubahan yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan tersebut berkiblat pada situasi yang sebelumnya terjadi, yaitu sistem politik yang beralih ke arah demokratis.
- b. Terbentuknya DPD sebenarnya membawa gagasan yang cukup besar terkait dengan pengelolaan negara dan partisipasi warga negara. Dalam tataran ideal,

DPD dibentuk agar para wakil di daerah lebih partisipatif dalam hal membentuk peraturan-peraturan di level nasional. Hal ini tentunya dengan membawa aspirasi daerah.

- c. Berdasarkan pada amandeman UUD 1945, gagasan pembentukan DPD sebenarnya mengadopsi konsep dua kamar (bikameral). Secara resmi, sistem ketatanegaraan di Indonesia dalam konteks legislatif memiliki DPR dan DPD, yang kemudian keduanya secara bersama-sama akan disebut sebagai representasi utuh rakyat Indonesia yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Istilah DPR sendiri merujuk kepada perwakilan rakyat secara keseluruhan, sementara DPD dianggap mewakili daerah-daerah. Eksistensi DPD salah satunya karena legitimasinya yang relatif kuat. Para anggotanya dipilih langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. Namun, DPD dianggap tidak berjalan sebagaimana mestinya karena kuatnya legitimasi hasil pemilu itu tidak berjalan seiring dengan kewenangannya yang cenderung minimalis, terlebih bila dikomparasikan dengan DPR. Kewenangan DPD yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 di atas, menunjukkan bahwa sesungguhnya DPD yang diharapkan mampu berbuat banyak untuk daerah, akan tetapi terganjal dengan persoalan konstitusional.
- d. Pasal 252 ayat (4) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) secara tegas menyebutkan bahwa anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah. Ini ditambah dengan klausul yang menyebutkan keberadaan kantor DPD di ibukota provinsi. Dalam konteks ini, sebenarnya tidak ada perdebatan yang menonjol. Keabsahan kantor DPD di ibukota provinsi lahir dari rahim undang-undang tersebut.
- e. Kesiapan DPD untuk membuat kantor di ibukota provinsi tidak hanya berkutat pada masalah bangunan fisik semata. Lebih dari itu, perlu dipikirkan struktur gugus tugas kantor DPD di daerah. Hal ini musti dilakukan secara seksama agar kantor DPD di daerah kelak tidak mubazir dan lebih efisien. Bangunan organisasi yang terampil dengan sumber daya memadai akan membuat DPD lebih dipercaya rakyat. Ini juga bisa menjadi momentum bagi perbaikan kualitas kelembagaan DPD di pusat.
- f. Hingga tahun 2017 tercatat baru 3 (tiga) Kantor Daerah DPD yang dibangun dan berdiri sesuai dengan amanah Pasal 252 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tersebut. Tiga kantor daerah tersebut secara resmi dimiliki secara penuh oleh DPD, baik dari segi tanah maupun bangunannya. Kantor daerah tersebut masing-masing berada di Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Di Sumatera Selatan, Kantor Daerah DPD dibangun dengan luas bangunan sebesar 2.100 m². Biaya yang dibutuhkan untuk pembangunannya sebesar Rp. 22.393.694.000 (dua puluh dua milyar tiga ratus sembilan puluh tiga juta enam ratus sembilan puluh empat ribu rupiah).
- g. Hal ini sebenarnya yang juga dijadikan kritikan terhadap pembangunan kantor Daerah DPD. Beberapa daerah, salah satunya di daerah Sulawesi Selatan, melihat anggaran yang besar tersebut bisa dipergunakan untuk pembangunan

infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Pembangunan kantor yang mewah dan menelan anggaran besar dipandang sebagai hal yang justru merugikan daerah itu sendiri. Ada masukan dari daerah dan berharap Kantor Daerah DPD tersebut tidak harus dibangun, melainkan menyewa.

- h. Peran Kantor Daerah DPD sendiri belum memiliki perangkat kerja dan tata kerja serta mekanisme yang jelas. Peran kantor daerah tersebut baru akan terasa apabila Anggota DPD kemudian mendatangi konstituennya di daerah. Jika mereka berada di Jakarta, maka kantor daerah tersebut belum memberikan dampak yang signifikan terhadap pemberdayaan dan penyerapan aspirasi masyarakat.

2. Saran

- a. Pembentukan Kantor Daerah DPD hendaknya diikuti dengan proses penataan dan mekanisme yang jelas terhadap keberadaan kantor tersebut.
- b. Dalam hal ini, keberadaan Kantor Daerah DPD mestinya diberikan payung hukum yang lebih jelas dan lebih spesifik. Hal ini bisa dilakukan misalnya dengan membuat peraturan internal DPD terkait dengan keberadaan Kantor Daerah DPD. Hal ini pernah dilakukn oleh Komisi Yudisial yang kemudian membuat peraturan khusus mengenai Kantor Penghubung Komisi Yudisial di daerah-daerah.
- c. Jika memungkinkan Anggota DPD yang lebih bisa berada di daerah dan berkantor di Kantor Daerah DPD pada masing-masing provinsi.
- d. Tata kelola Kantor Daerah DPD diharapkan lebih maksimal agar pembiayaan anggaran negara tidak terbuang secara percuma. Termasuk di dalamnya adalah pemanfaatan kantor daerah tersebut. Banyaknya ruangan kosong untuk kantor daerah tersebut bisa dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan masyarakat. Bisa saja dijadikan ruangan untuk diskusi, baik dari kalangan pendidikan, masyarakat umum, maupun pegawai pemerintahan. Dengan begitu, selain masyarakat lebih mengenal Anggota DPD dan kantor daerahnya, kegiatan tersebut akan lebih menjadikan Kantor Daerah DPD bermanfaat untuk publik.
- e. Kantor Daerah DPD bisa menjadi fasilitator apabila ada masyarakat atau LSM yang berkeinginan untuk memberikan masukan terhadap pembangunan; baik sosial maupun infrastruktur di daerah.
- f. Demi pembangunan yang berkelanjutan dan kehidupan negara yang lebih baik, maka Anggota DPD perlu merangkul pemangku kebijakan di sebuah daerah yang selama ini perannya belum dimaksimalkan. Di lain pihak, harus ada petugas khusus di lingkungan Kantor Daerah DPD yang ditugasi untuk melakukan pendekatan tersebut; semacam Divisi Hubungan Masyarakat (Humas) pada sebuah institusi.
- g. Pimpinan Kantor Daerah DPD sebaiknya merupakan kepanjangan tangan dari Sekretaris Jenderal DPD yang ada di Jakarta. Hal ini dimaksudkan sebagai pelaksana kebijakan dari DPD menyangkut garis besar tujuan organisasi dan kelembagaan secara keseluruhan; termasuk pada soal administrasi

perkantoran dan pertanggungjawabannya, mengingat anggaran ini adalah anggaran negara yang peruntukannya harus jelas dan terukur. Pelaksana kebijakan pada tingkat Kantor Daerah DPD dimaksudkan sebagai perencana apa saja kegiatan yang dilakukan khusus untuk keberadaan Kantor Daerah DPD. Dengan demikian, ada perbedaan yang tegas dan jelas antara Kantor Daerah DPD sebagai sebuah institusi dengan Anggota DPD sebagai bagian dari lembaga negara.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdulrachman, Arifi, (1973), *Kerangka Pokok-pokok Manajemen Umum*, Cetakan Ke-2, Jakarta: Ichtiar Baru.
- Arifin, Firmansyah., dkk., (2005), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: KRHN-MKRI-The Asia Foundation dan USAID.
- Asshiddiqie, Jimly, (2005), *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, cetakan kedua, Yogyakarta: FH UII Press.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006
- , (2011), *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- , (2012), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan keempat, Jakarta: Rajawali Press.
- Budiardjo, Miriam, (1986), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Gramedia.
- Hok Ham, Ong, (2002), *Dari Soal Priyayi sampai Nyi Blorong: Refleksi Historis Nusantara*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Indrayana, Denny, (2008), *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Penerbit Kompas.
- Kelsen, Hans, (2006), *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia dan Nuansa.
- Manan, Bagir, (2003), *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press
- MD, Mahfud, (2006), *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.
- Malian, Sobirin (2011), *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Totalmedia.
- Mas'ood, Mohtar, (2003), *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mulyosudarmo, Suwoto, (1997), *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia.
- Pompe, Sebastiaan, (2012), *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan.
- Rahardjo, Satjipto, (1980), *Hukum dan Masyarakat*, Cetakan Kesepuluh, Bandung: Angkasa.
- Setiyono, Budi, (2004), *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Semarang: Puskodak Undip.

- Soekanto, Soerjono, (2007), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- Tanya, Bernard L, (2010), *Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, (1987), *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Wahjono, Padmo, (1984), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wahyuni, Erma., dkk., (2003), *Kebijakan dan Manajemen Privatisasi BUMN/BUMD*, Yogyakarta: YPAP.

Penelitian

- Puguh Windrawan, "Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Dunia Penyiaran di Indonesia; Studi Perbandingan Atas UU No. 24 Tahun 1997 Dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Penyiaran", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2002.
- Lukman Hakim, "Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Desertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009.

Artikel

- M. Purwadi, "Penghubung Kepanjangan Tangan KY", *Majalah Komisi Yudisial*, Edisi Mei-Juni 2013.
- Sri Soemantri, "Lembaga Negara dan *State Auxillary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", *makalah*, Dialog Hukum dan Non Hukum "Penataan *State Auxillary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan", Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- Muhlis Hamdi, "*State Auxillary Bodies* di Beberapa Negara", *makalah*, Dialog Hukum dan Non Hukum "Penataan *State Auxillary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan", Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

Data Elektronik

A.M. Fatwa, "Peran DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia_55122f4ba33311c456ba7fac, diakses pada 23/07/2017.

"Daerah Nilai Pembangunan Kantor DPD Tidak Efektif", <http://www.tempo.co/read/news/2015/06/16/058675563/daerah-nilai-pembangunan-kantor-dpd-tidak-efektif>, diakses pada 26/07/2017.

"Kantor DPD di daerah bukan marjinalkan DPD" pada <http://dpd.go.id/artikel-kantor-dpd-di-daerah-bukan-marjinalkan-dpd>, 28 September 2017 pukul 12:16 WIB.

“Ketua DPD RI Resmikan Tiga Kantor Daerah” pada <http://dpd.go.id/artikel-574-ketua-dpd-ri-resmikan-tiga-kantor-daerah>, 29 September 2017 pukul 12:33 WIB.

“Daerah Nilai Pembangunan Kantor Daerah DPD Tidak Efektif <http://nasional.tempo.co/read/67553/daerah-nilai-pembangunan-kantor-daerah-dpd-tidak-efektif>”, diakses pada 29 September 2017 pukul 21:21 WIB.

“Efektivitas Kantor Daerah DPD Dipertanyakan”, <http://ugm.ac.id/berita/2832-efektivitas.kantor.dpd.di.daerah.dipertanyakan>, diakses pada 29 September 2017 pukul 21:45 WIB

Peraturan

Republik Indonesia. Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Keputusan

Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012