

## URGENSI KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH YANG BEBAS DARI ANGGOTA PARTAI POLITIK

**Moh. Bagus dan Helga Nurmila Sari<sup>1</sup>**

Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya

moch\_bagus05@yahoo.com

### *Abstract*

This research aims to find out how the position of DPD institutions after the reformation. Then explained related to the beginning of the desire for the establishment of the DPD as a replacement agency for regional representatives. The research method used by the author is normative legal research. Through a statute approach, namely Law No. 12 of 2003 concerning General Elections of Members of the DPR, DPD and DPRD, as the first statutory regulations after the establishment of DPD institutions and Law No. 7 of 2017 concerning General Elections, as legislation used as legitimacy in the 2019 election. In addition to using the statutory approach (statute approach), the author also uses a case approach (case approach), namely reviewing the Constitutional Court decision No.10 / PUU-VI / 2008 which has determined the design of the DPD, as well as the Constitutional Court Decision No.30 / PUU / XVI / 2018 which states that the participation of members of political parties in the membership of the DPD is contrary to the spirit of the constitution. The results of the study showed that, after the reformation, there were very many DPD members who were also members of the political party. So that it obscures the concept of representation held by the DPD. The large number of DPD members who are members of political party membership raises the perspective that the DPD is more patterned by political parties than regions as the background of its representation. The urgency of purifying the representation of DPD members who are free from elements of political parties is (1) Closing entry points of conflict of interest between political parties and regions; (2) Original intent of the formation of the DPD as a regional representative; and (3) Application of the theory of deliberative democracy through a mechanism of representation. Therefore, DPD members must be free from members of political parties to be very important to restore the dignity and authority of the DPD as territorial representation.

**Keywords: DPD, Political Party, Original Intent, conflict of interest.**

---

<sup>1</sup>Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Ampel Surabaya, helgaelgasa@gmail.com.

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana posisi lembaga DPD pasca reformasi. kemudian dipaparkan terkait dengan awal mula keinginan untuk dibentuknya DPD sebagai lembaga pengganti utusan daerah. Adapun metode penelitian yang digunakan penulis adalah yuridis normative (*normative legal research*). Melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yakni UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sebagai peraturan perundang-undangan pertama pasca dibentuknya lembaga DPD dan UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, sebagai peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai legitimasi dalam pemilu 2019. Selain menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), penulis juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), yakni menelaah putusan MK No.10/PUU-VI/2008 yang mana telah menetapkan desain dari DPD, serta Putusan MK No.30/PUU/XVI/2018 yang menyatakan keikutsertaan anggota partai politik dalam keanggotaan DPD bertentangan dengan semangat konstitusi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pasca reformasi sangat banyak anggota DPD yang juga sebagai anggota partai politik. Sehingga mengaburkan konsep keterwakilan yang dimiliki oleh DPD. Banyaknya anggota DPD yang tergabung dalam keanggotaan partai politik menimbulkan perspektif bahwa DPD lebih bercorak partai politik daripada daerah sebagai latar belakang keterwakilannya. Adapun urgensi dari pemurnian keterwakilan anggota DPD yang bebas dari unsur partai politik adalah (1) Menutup *entry point* konflik kepentingan antara partai politik dan daerah; (2) *Original intent* pembentukan DPD sebagai perwakilan daerah; dan (3) Penerapan teori *deliberative democracy* melalui mekanisme perwakilan. Maka dari itu, anggota DPD harus bebas dari anggota partai politik menjadi hal yang sangat penting untuk mengembalikan marwah dan kewibawaan DPD sebagai *teritorial representation*.

**Kata kunci:** DPD, Partai Politik, *Original Intent*, konflik kepentingan.

## PENDAHULUAN

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) di atas mengandung dua ketentuan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Pertama*, merupakan sumber legitimasi dari sistem demokrasi di Indonesia, maknanya rakyat ditempatkan dalam posisi tertinggi sebagai pemegang kedaulatan dalam sebuah negara. *Kedua*, kedaulatan yang dimaksud dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini menghendaki pendistribusian kedaulatan tidak dilakukan oleh rakyat

secara langsung melainkan melalui sistem perwakilan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan salah satu lembaga negara yang lahir pasca amandemen ketiga UUD 1945. Keberadaannya sebagai langgam perwakilan daerah menjadikan lembaga ini hadir sebagai wajah baru dari utusan daerah dalam sistem perwakilan di Indonesia. Perubahan istilah utusan daerah menjadi Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan agar lebih demokratis serta meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintahan, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.<sup>2</sup> Sejatinya kelahiran DPD merupakan salah satu upaya menuju pelaksanaan demokrasi yang *emansipatoris*, aspiratif, dan partisipatif, dengan melibatkan rakyat untuk tampil mewakili dan memperjuangkan aspirasi daerah ke tingkat nasional. Mengingat sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat dengan adanya pluralisme daerah otonom.<sup>3</sup>

Keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan sejatinya untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda antara pusat dan daerah sekaligus menciptakan mekanisme *check and balances* yang berkaitan dengan kebijakan yang ada di pusat dan kebijakan di daerah.<sup>4</sup> Latar belakang ini menghendaki perekrutan keanggotaan DPD dilakukan melalui calon perseorangan, sehingga konsep keterwakilannya adalah *pure teritorial representation*. Berbeda halnya dengan DPR, proses pencalonan dan pemilihan melalui pintu partai politik, sehingga konsep keterwakilannya adalah *political representation*.

Seiring berjalannya reformasi, marwah DPD sebagai perwakilan daerah menjadi tereduksi karena banyaknya anggota DPD yang bergabung ke dalam keanggotaan partai politik. Indonesian Parliamentary Center mencatat hingga akhir 2017 terdapat 78 dari 132 anggota DPD tergabung dalam partai politik.<sup>5</sup> Tidak dimuatnya syarat non parpol dalam UU No. 8 tahun 2012 dan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi *conditio sine qua non* masuknya unsur

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003), hal. 258

<sup>3</sup> Saldi Isra, "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Tricameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, hal. 118

<sup>4</sup> Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Media Group, 2011), hal. 65

<sup>5</sup> IPC, "Jumlah Afiliasi Anggota DPD dalam Partai Politik", <http://ipc.or.id/wp-content/uploads/2017/04/garis.jpg>. Diakses pada 13 Februari 2019

partai politik ke dalam keanggotaan DPD. Fenomena ini memunculkan perspektif bahwa keberadaan DPD lebih bercorak partai politik daripada daerah teritorial.

Masuknya unsur partai politik dalam tubuh DPD tidak hanya menunjukkan rendahnya kesadaran ketatanegaraan melainkan juga menimbulkan banyak problematika internal dalam tubuh DPD. Kemelut perebutan kursi kepemimpinan, ricuhnya pembahasan tata tertib DPD yang menjadikan anggota DPD terfragmentasi ke dalam golongan fraksi, sampai munculnya pertentangan putusan lembaga kehakiman terkait kualifikasi anggota DPD turut mewarnai konflik internal pasca masuknya unsur parpol ke dalam lembaga DPD. Alih-alih memperjuangkan kepentingan daerah, para anggota DPD disibukkan dengan kompetisi perebutan kursi kekuasaan yang diwarnai intrik politik.

Tulisan ini menguraikan secara kronologis dan sistematis urgensi pengembalian marwah dan kewibawaan DPD sebagai perwakilan daerah yang didalamnya tidak hanya mengakomodir sistem keterwakilan teritorial melainkan juga sistem keterwakilan golongan fungsional. Argumentasi yang dibangun dalam pembahasan ini akan difokuskan pada konflik kepentingan, original intent pembentukan DPD, dan teori *deliberative democracy* yang diperkuat dengan sejumlah data dari hasil survei yang dilakukan oleh beberapa lembaga survei di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini termasuk pendekatan penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni penelitian terhadap norma-norma yang terdapat dalam hukum positif. Penelitian hukum normatif memandang hukum sebagai kaidah tertulis ataupun tidak tertulis atau suatu keputusan dari lembaga yang berwenang. Dalam kaitanya dengan penelitian normatif ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Bahan hukum yang diperoleh pada penelitian ini berupa hasil studi literatur atau kepustakaan, yakni terdapat bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Selanjutnya bahan hukum yang telah tersusun secara sistematis akan dianalisis menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yang mana memusatkan pada pemecahan-pemecahan yang ada sekarang terutama masalah-masalah aktual. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan deduktif, yakni berangkat dari kerangka teori yang umum selanjutnya dikorelasikan dengan kenyataan obyektif dengan melihat dari sisi yuridis normatif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penguatan karakteristik DPD sebagai *teritorial representation* yang harus bebas dari ikatan politik dinilai sangat penting untuk menciptakan pelaksanaan demokrasi lokal yang stabil. Tidak hanya sebagai sarana untuk memperjuangkan aspirasi daerah dalam kerangka kepentingan nasional, melainkan juga sebagai bagian dari *constitutional engineering* untuk mengatasi dan mencegah timbulnya ketidakpuasan daerah yang disebabkan oleh pengambilan keputusan politik yang sentralistik.

Beberapa alasan yang mendasari argumentasi di atas dapat dilihat dalam uraian berikut ini.

### 1. Menutup *Entry Point* Konflik Kepentingan antara Partai Politik dan Daerah

Konflik kepentingan erat kaitannya dengan etik dan tanggung jawab dalam menjalankan pekerjaan. Situasi apapun dimana kepentingan pribadi atau organisasi yang dibawa oleh seseorang akan memengaruhi pekerjaan ataupun penilaian profesionalnya. Konflik kepentingan merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk memberikan tafsir atas frasa “pekerjaan lain” dalam pasal 182 huruf i UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Kepentingan partai politik dan kepentingan daerah memang tidak dapat didefinisikan dengan jelas, namun kedua hal di atas dapat dibedakan berdasarkan agenda kenegaraan yang dibawa.

Kepentingan partai politik termasuk sikap politik, dan ideologi politik akan senantiasa dibawa oleh anggota partai politik. Sehingga agenda jangka pendek partai politik akan mengarah pada posisinya *vis a vis* pemerintah, apakah ia mendukung atau tidak mendukung pemerintah. Sedangkan kepentingan DPD adalah untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi daerah dalam perumusan kebijakan nasional yang berkaitan dengan negara dan daerah, oleh karenanya agenda DPD berkaitan erat dengan otonomi daerah dalam hal legislasi.

Benturan kepentingan tersebut sangat mungkin terjadi, *pertama*, posisi partai politik terhadap pemerintah. Apa yang dianggap penting oleh daerahnya, bisa jadi bukan hal yang penting bagi posisi politiknya, mengingat anggota partai politik akan senantiasa membawa sikap dan ideologi partai politik yang menaunginya. Hal ini memungkinkan pengambilan kebijakan yang dilakukan akan tetap dipengaruhi oleh sikap dan posisi politik tersebut. *Kedua*, kepentingan politik dalam hal ekonomi lokal yang biasanya telah terkapling dalam elit lokal yang tergambar dalam partai politik. Apa yang seharusnya diperjuangkan oleh daerahnya bisa jadi menimbulkan hambatan bagi partai politik atau bahkan dapat menutup akses ekonomi tertentu, misalnya dalam hal pemberian izin investasi. Benturan

kepentingan ini justru akan menghambat kemajuan dan perkembangan daerah, karena aspirasi daerah yang harusnya diperjuangkan tersandera oleh kepentingan politik.

Sikap dan kepentingan politik yang dibawa oleh anggota DPD memunculkan berbagai macam polemik internal yang sukses menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap kewibawaan DPD. Mulai dari konflik perebutan kursi kepemimpinan, ricuh penetapan tata tertib DPD, sampai silang putusan antar lembaga kehakiman terkait kualifikasi anggota DPD pada pemilu 2019 dilatar belakangi oleh tujuan politik praktis yang dibawa anggota DPD. Tragedi ketatanegaraan tersebut menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja lembaga DPD. Data yang diperoleh dari Charta Politika Indonesia menunjukkan dari 800 responden yang tersebar di 8 kota hanya 37,5% masyarakat percaya pada kinerja DPD, sedangkan 40,5% tidak percaya, dan 22% tidak memberikan jawaban.<sup>6</sup> Data tersebut menunjukkan tingkat kepercayaan masyarakat yang begitu rendah terhadap kinerja DPD.

Masuknya anggota partai politik ke dalam tubuh DPD menunjukkan terjadinya aneksasi politik. Dimana partai politik yang sebelumnya telah mendapatkan domain melalui keberadaan DPR, kini juga turut mengambil alih wilayah masyarakat daerah dalam tubuh DPD. Fenomena ini membawa dampak yang signifikan bagi partai politik karena berhasil menempatkan wakilnya pada dua lembaga perwakilan sehingga mampu membangun basis dukungan yang kuat untuk melancarkan agenda politiknya.

Sebaliknya, masuknya unsur politik dalam tubuh DPD membawa dampak pada menurunnya agregasi dan akomodasi DPD terhadap aspirasi dan kepentingan daerah yang seharusnya dapat terwakili. Penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia menemukan fakta bahwa keberadaan DPD sebagai langgam perwakilan daerah masih sangat sumir<sup>7</sup>. Faktor utama yang menyebabkan DPD terkesan sebagai lembaga perwakilan setengah hati adalah terhambatnya hubungan antara anggota DPD dan konstituennya yang hanya didasarkan pada kepentingan politik praktis. Anggota DPD yang tergabung dalam partai politik, dalam hal kunjungan daerah akan lebih mengutamakan ikatan-ikatan

---

<sup>6</sup> Charta Politika Indonesia, "Phone Survei Persepsi Publik Terhadap Kinerja DPR", [www.chartapolitika.com/rilis-phone-survei-rapor-kinerja-dpr-richarta-politika-dan-asumsi-co/](http://www.chartapolitika.com/rilis-phone-survei-rapor-kinerja-dpr-richarta-politika-dan-asumsi-co/), diakses tanggal 13 Februari 2019

<sup>7</sup> <https://www.validnews.id/DPD-Representasi-Daerah-Setengah-Hati-fGQ> diakses pada tanggal 13 Februari 2019.

personal sesama anggota partai politik daripada masyarakat daerah secara umum. Sehingga aspirasi masyarakat daerah tidak secara keseluruhan dapat diakomodir.

Fenomena ini akan membuat DPD kehilangan kekuatan legitimasi dari rakyat dan tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan. Aspirasi daerah yang seharusnya mampu untuk diperjuangkan justru akan tenggelam oleh kepentingan politik para anggotanya. Oleh karenanya, kualifikasi anggota DPD yang harus bebas dari anggota partai politik menjadi sangat penting, tidak hanya untuk mengembalikan marwah DPD sebagai *teritorial representation* melainkan juga sebagai upaya untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat pada lembaga DPD, dan menghindarkan munculnya konflik kepentingan antara daerah dan politik.

## **2. *Original Intent* Pembentukan DPD sebagai Perwakilan Daerah**

*Original intent* pembentukan DPD dimaksudkan untuk mewakili sistem keterwakilan daerah yang murni, bukan sistem keterwakilan politik. Banyaknya anggota partai politik yang menjadi anggota DPD telah mengubah konsep keterwakilan DPD sebagai *teritorial representation* menjadi lebih bercorak partai politik. Mahkamah Konstitusi melalui putusannya nomor 10/PUU-VI/2008 menetapkan desain tugas, fungsi, dan kewenangan kelembagaan DPD diantaranya sebagai berikut<sup>8</sup>: DPD merupakan representasi daerah yang membawa dan memperjuangkan aspirasi daerah dalam ranah kepentingan nasional sebagai imbalan atas dasar prinsip *check and balances* terhadap DPR yang merupakan representasi politik yang membawa aspirasi dan kepentingan partai politik dalam kerangka kepentingan nasional. Sebagai representasi daerah dari setiap provinsi, anggota DPD dipilih melalui pemilu dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, berdasarkan pencalonan perseorangan, bukan melalui partai sebagai peserta pemilu.

Dari dua desain konstitusional tersebut terdapat dua hal mendasar yang perlu digaris bawahi. *Pertama*, menegaskan perbedaan kepentingan dalam masyarakat dan memastikan adanya mekanisme *check and balances* antar lembaga legislatif.<sup>9</sup> Mekanisme *check and balances* antar lembaga negara dapat terjadi dengan baik manakala terdapat kompetisi diantara keduanya. Kompetisi ini menghendaki adanya keunggulan dan kelemahan yang dimiliki oleh lembaga negara tersebut, yang dapat dilihat melalui kewenangan dan proses pemilihan untuk

---

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 10/PUU-VI/2008 atas Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 139

mengisi jabatan lembaga negara. Dewan Perwakilan Rakyat kuat dari segi kewenangan tapi memiliki basis legitimasi yang rendah karena proses pemilihan dilakukan melalui pintu partai politik. Sedangkan Dewan Perwakilan Daerah lemah dari segi kewenangan, tetapi memiliki basis legitimasi yang kuat dari rakyat karena proses pemilihannya berasal dari pencalonan perseorangan. Kuat pada satu sisi dan lemah dari sisi yang lain akan mendorong pelaksanaan kegiatan saling kontrol berjalan dengan baik. Sistem kontrol yang berjalan dengan baik dapat mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Sehingga problematika masa lalu dimana aspirasi daerah dapat dikatakan hampir tidak terakomodasi dan tenggelam karena pengambilan keputusan politik yang sentralistik dapat dihindarkan.

*Kedua*, asas perseorangan dalam proses pencalonan anggota DPD. Asas perseorangan ini menghendaki sistem keterwakilan yang murni dan asli. Anggota DPD yang telah terpilih tidak boleh terikat oleh kepentingan manapun termasuk partai politik, sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai perwakilan teritorial, kepentingan yang dibawa merupakan kepentingan asli daerah. Asas perseorangan dalam rumusan pasal 22E ayat (4) UUD 1945 merupakan bagian dari bentuk penjaminan pelaksanaan hak politik warga negara dengan pemberian dan pengklasifikasian domain perwakilan rakyat yang berbeda. Dimana warga negara yang tidak tergabung dalam partai politik tetap memiliki hak politik untuk dipilih melalui pencalonan perseorangan Dewan Perwakilan Daerah.

Latar belakang keterwakilan yang berbeda ini merupakan amanat konstitusi agar dapat dibangun mekanisme saling mengawasi yang relatif seimbang antara pusat dan daerah. Konsep ini sejalan dengan pendapat Ian McLeod yang menyatakan *expressio unis exclusio alterius*,<sup>10</sup> manakala suatu konsep telah digunakan dalam suatu hal, maka konsep tersebut tidak berlaku untuk hal lain. Konsep keterwakilan politik telah diakomodir oleh DPR, oleh karenanya unsur politik tersebut tidak dapat diterapkan dalam lembaga DPD sebagai perwakilan daerah.

Pada saat kelahirannya, pembahasan mengenai keanggotaan DPD tidak masuk dalam agenda perdebatan. Sehingga hal ini secara *mutatis mutandis* telah menunjukkan bahwa keberadaan DPD sebagai perwakilan daerah harus terbebas dari unsur partai politik. Kenyataan ini diperjelas dengan adanya kualifikasi non partai politik bagi anggota DPD yang diakomodir dalam UU No. 12 Tahun 2003

---

<sup>10</sup> Philipus M Hadjon, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2011), hal. 26

Tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. UU tersebut merupakan peraturan perundang-undangan pertama yang dikeluarkan setelah munculnya lembaga DPD.

Banyaknya anggota DPD yang menjadi bagian dari anggota partai politik justru mengaburkan kedudukan dan tujuan pembentukan lembaga DPD. Sri Soemantri dan Muhammad Isnaeni Ramadhan menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak lepas dari adanya dua hal : *Pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga negara agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. *Kedua*, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik, akan berujung pada tuntutan sparatisme.<sup>11</sup> Tuntutan demokratisasi dan pentingnya aspirasi daerah dengan basis materiil yang kuat menghendaki optimalisasi peran dan fungsi lembaga DPD sebagai perwakilan daerah untuk mengakomodir perkembangan pluralitas otonomi daerah. Ironisnya, data hasil survei yang dilakukan oleh sejumlah lembaga justru menunjukkan hanya 11,5% rakyat menyatakan DPD menjalankan fungsinya<sup>12</sup>. Lembaga survei lain menyatakan 41,5% rakyat tidak mengetahui fungsi lembaga DPD.<sup>13</sup>

Kemelut persoalan internal DPD menjadi faktor paling dominan yang mempengaruhi penilaian rakyat terhadap lembaga DPD. Kepentingan DPD yang bias dengan kepentingan politik praktis yang dibawa anggota DPD semakin mereduksi identitas dan kinerja DPD sebagai perwakilan daerah. Optimalisasi kemajuan daerah menjadi terhambat oleh adanya problematika dalam tubuh DPD yang diwarnai intrik politik. Fenomena ini menunjukkan bahwa sebagai lembaga perwakilan daerah DPD belum mampu memberikan dampak yang signifikan untuk perkembangan daerah. Kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan dengan legitimasi yang tinggi dari rakyat teranulir oleh lemahnya pengetahuan rakyat tentang tugas dan fungsi DPD. Oleh karenanya, lembaga DPD perlu dikuatkan dengan mengembalikan identitasnya sebagai perwakilan daerah yang mengusung prinsip perseorangan dan tidak terikat oleh sifat keterwakilan manapun kecuali daerah.

Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution* melalui putusannya nomor 30/PUU-XVI/2018 menegaskan bahwa keikutsertaan anggota

---

<sup>11</sup> Muhammad Ali Syafa'at, *Parlemen Bikameral*, (Malang : Universitas Brawijaya Press, 2010), hal. 95

<sup>12</sup> <https://www.validnews.id/DPD-Representasi-Daerah-Setengah-Hati-fGQ> diakses 13 Februari 2019

<sup>13</sup> *Ibid.*

DPD dalam partai politik bertetangan dengan semangat konstitusi<sup>14</sup>. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu hukum yang setara kedudukannya dengan undang-undang dan memiliki sifat putusan yang *final and binding*. Artinya apa yang telah ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai *the final interpreter of constitution* merupakan apa yang menjadi kehendak konstitusi sebagai langgam hukum tertinggi dalam sebuah negara. Hakikat DPD sebagai perwakilan daerah yang harus bersih dari unsur keterikatan manapun termasuk partai politik harus dikembalikan sebagai bentuk kesadaran ketatanegaraan.

### **3. Penerapan Teori *Deliberative Democracy* melalui Mekanisme Perwakilan**

Munculnya konsep *deliberative democracy* dalam kehidupan ketatanegaraan modern sudah sepatutnya direspon melalui kebutuhan ketatanegaraan yang tepat. Demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dalam mengambil keputusan untuk suatu negara ditetapkan secara sah, bukan menurut golongan atau beberapa golongan, melainkan menurut anggota-anggota sebagai suatu komunitas secara keseluruhan.<sup>15</sup>

*Deliberative democracy* menghendaki masyarakat ditempatkan pada posisi yang emansipatoris untuk melakukan kegiatan legislasi, sehingga hukum yang dihasilkan merupakan produk hukum yang partisipatif dan aspiratif. Ketidakabsolutan fungsi komunikasi dan agregasi partai politik dalam menampung aspirasi rakyat menjadi *point d'etre* pentingnya warga negara biasa (*lay citizens*) sebanyak mungkin terlibat dalam pengambilan keputusan. Keterbatasan fungsi partai politik membuat negara dengan penerapan konsep demokrasi tertua seperti Amerika Serikat menganggap partai politik masih belum mampu menampung aspirasi rakyat sehingga memunculkan fenomena calon Presiden Amerika Serikat yang bukan berasal dari partai politik. Tuntutan demokratisasi menghendaki agar rakyat senantiasa dilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan dalam sebuah negara menjadi sumber legitimasi bahwa sangat penting memberikan kesempatan kepada *lay citizens* untuk turut serta dalam proses legislasi sebagai bentuk dari kemajuan demokrasi tanpa menghilangkan unsur keterwakilannya.

Sama halnya di Indonesia, tidak semua warga negara tergabung dalam partai politik. Rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik, membuat agregasi dan akomodari partai politik terhadap aspirasi masyarakat

---

<sup>14</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 atas Pengujian Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>15</sup> Wimmy Halim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia : Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 No. 1, Juni 2016, hal. 21

menjadi rendah. Data yang diperoleh dari hasil survei yang dilakukan oleh Poltracking Indonesia pada bulan November 2017 menunjukkan bahwa partai politik merupakan lembaga yang paling tidak dipercaya oleh rakyat menyusul DPR sebagai lembaga perwakilan politik dengan presentase masing masing 48% dan 50%<sup>16</sup>. Hal ini membuktikan bahwa sejauh ini komunikasi partai politik belum mampu sepenuhnya menampung aspirasi rakyat. Negara membutuhkan wakil-wakil rakyat yang berasal dari golongan *lay citizens* dengan konstituen yang tinggi untuk turut andil dalam kehidupan ketatanegaraan dan pengambilan kebijakan.

Sistem hukum Indonesia yang melahirkan DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan di Indonesia merupakan bentuk kemajuan dalam kehidupan demokrasi, dimana rakyat non parpol mendapatkan kesempatan yang sama dalam memenuhi hak politiknya untuk ikut serta memperjuangkan aspirasi daerah melalui pintu Dewan Perwakilan Daerah. Keberadaan wakil daerah yang murni berasal dari rakyat akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia<sup>17</sup> dan mempertegas persatuan kebangsaan seluruh daerah. Kepentingan dan aspirasi daerah yang kuat tidak akan tersandera dan tenggelam oleh kepentingan politik di tingkat pusat. Wakil yang duduk di kursi DPD juga akan lebih fokus untuk mengupayakan kemajuan daerah tanpa terbebani sikap dan ideologi politik yang dapat mempengaruhi kinerjanya sebagai wakil daerah. Hal ini juga merupakan upaya untuk mencegah adanya distorsi atau perwakilan ganda di parlemen sekaligus menjamin kebijakan kenegaraan yang berhubungan dengan daerah diambil berdasarkan kepentingan seluruh lapisan masyarakat bukan hanya kepentingan golongan.

## KESIMPULAN

Dewan Perwakilan Daerah merupakan salah satu lembaga perwakilan yang lahir pasca amendemen ketiga UUD 1945. Sehingga DPD diharapkan mampu menjadi garda terdepan dalam memperjuangkan kepentingan aspirasi daerah. Anggota DPD yang berasal dari calon perseorangan merupakan salah satu upaya untuk memberikan legitimasi yang kuat agar keberadaan DPD dapat menjadi

---

<sup>16</sup> "Rilis Survei Nasional Poltracking Indonesia: Evaluasi Pemerintahan Jokowi-JK dan Menorpong Peta Elektoral 2019 (Persepsi dan Perilaku Pemilih Menjelang Pemilu 2019)", <https://poltracking.com/rilis-survei-nasional-poltracking-indonesia-evaluasi-pemerintahan-jokowi-jk-dan-meneropong-peta-elektoral-2019-persepsi-dan-perilaku-pemilih-menjelang-pemilu-2019.html>, diakses tanggal 15 Februari 2019

<sup>17</sup> Masnur Marzuki, "Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD Dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya", *Jurnal Hukum*, Vol. 15 No. 1, Januari 2008, hal. 82

penyeimbang keberadaan DPR sebagai perwakilan politik yang berasal dari anggota partai politik.

Fenomena ketatanegaraan yang terjadi dewasa ini, justru mengaburkan konsep keterwakilan yang dimiliki oleh DPD. Banyaknya anggota DPD yang tergabung dalam keanggotaan partai politik menimbulkan perspektif bahwa DPD lebih bercorak partai politik daripada daerah sebagai latar belakang keterwakilannya. Adapun urgensi dari pemurnian keterwakilan anggota DPD yang bebas dari unsur partai politik adalah (1) Menutup *entry point* konflik kepentingan antara partai politik dan daerah; (2) *Original intent* pembentukan DPD sebagai perwakilan daerah; dan (3) Penerapan teori *deliberative democracy* melalui mekanisme perwakilan.

Maka dari itu, anggota DPD harus bebas dari anggota partai politik menjadi hal yang sangat penting untuk mengembalikan marwah dan kewibawaan DPD sebagai *teritorial representation*. Anggota DPD harus dimurnikan dari unsur partai politik sebagai bentuk kesadaran ketatanegaraan dan amanat konstitusi yang merupakan langgam hukum tertinggi dalam sebuah negara. Upaya ini untuk menguatkan dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan dengan basis legitimasi yang kuat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. 2005
- Halim, Wimmy. "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif". *Jurnal Masyarakat Indonesia*. Vol. 42 No. 1, Juni 2016.
- Hadjon, Philipus M. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2011
- Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press. 2003
- Isra, Saldi. "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Tricameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 1 No. 1, Juli 2004.

- Marzuki, Masnur. "Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD Dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya". *Jurnal Hukum*. Vol. 15 No. 1, Januari 2008
- Syafa'at, Muhammad Ali. *Parlemen Bikameral*. Malang: Universitas Brawijaya Press. 2010
- Tutik, Titik Triwulan. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta : Pustaka Media Group. 2011

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

### **Putusan Mahkamah Konstitusi**

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 10/PUU-VI/2008 atas Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 atas Pengujian Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

### **Internet**

- "Rilis Survei Nasional Poltracking Indonesia: Evaluasi Pemerintahan Jokowi-JK dan Meneropong Peta Elektoral 2019 (Persepsi dan Perilaku Pemilih Menjelang Pemilu 2019)", <https://poltracking.com/rilis-survei-nasional-poltracking-indonesia-evaluasi-pemerintahan-jokowi-jk-dan-meneropong-peta-elektoral-2019-persepsi-dan-perilaku-pemilih-menjelang-pemilu-2019.html>.
- Charta Politika Indonesia, "Phone Survei Persepsi Publik Terhadap Kinerja DPR", [www.chartapolitika.com/rilis-phone-survei-rapor-kinerja-dpr-richarta-politika-dan-asumsi-co/](http://www.chartapolitika.com/rilis-phone-survei-rapor-kinerja-dpr-richarta-politika-dan-asumsi-co/)
- <https://www.validnews.id/DPD-Representasi-Daerah-Setengah-Hati-fGQ>
- IPC, "Jumlah Afiliasi Anggota DPD dalam Partai Politik", <http://ipc.or.id/wp-content/uploads/2017/04/garis.jpg>.