

Amandemen Konstitusi untuk Mengelola Kebhinnekaan Indonesia

*Purwo Santoso**

Abstract

Given the flaw of constitutional mandate in establishing The National Board of Local Representative (Dewan Perwakilan Daerah, known as DPD), the demand for further Amending the constitution has been mounting. This article is in line with which idea, nonetheless institutional capacity building should serve as prerequisite. Unless the institution is institutionally competent granting it with more power is risky.

Kata-kata kunci:

perwakilan; amandemen konstitusi

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan dalam kurun waktu 1999-2002 telah secara mendasar memtransformasi kelembagaan perwakilan politik, di negeri ini. Dalam format baru ini kita memiliki DPD (Dewan Perwakilan Daerah) disamping DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).¹ Dengan format ini, warga negara memiliki dua saluran untuk

Dr. Purwo Santoso, MA. adalah staf pengajar pada Jurusan Ilmu Pemerintahan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia bisa dihubungi melalui email: psantoso@ugm.ac.id

¹ Dengan adanya perubahan konstitusional ini, imajinasi lama bahwa MPR lembaga negara tertinggi tidak lagi bisa diteruskan. MPR esensinya berubah sekedar menjadi sidang bersama (*joint session*) dalam pengambilan keputusan-keputusan kenegaraan yang vital yang melibatkan DPR dan DPD. Terkesan ada keinginan untuk mengadopsi sistem bikameral (dua-kamar). Dua kamar itu adalah kamar perwakilan atas dasar pembilahan faksi-faksi yang tercermin konfigurasi partai politik, dan perwakilan atas dasar pembilahan secara spasial.

melibatkan diri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mereka bisa menggunakan saluran faksional-kepartaian yang bermuara di DPR, disamping juga saluran kedaerahan yang di DPD. Kedua saluran ini bermuara di MPR. Sidang bersama antara kedua lembaga perwakilan inilah yang sekarang ini disebut sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Hasil amandemen UUD tersebut, sebagaimana kita ketahui, masih menyisakan persoalan. Ada sejumlah kepincangan, salah satunya dalam pengaturan tentang DPD. Di satu sisi, lembaga ini memberi harapan kepada warga negara bagi penguatan saluran perwakilan kedaerahan, sampai-sampai harus diselenggarakan pemilihan umum untuk mengisi keanggotaan DPD. Di sisi, lembaga ini diberi kewenangan lembaga ini sangat terbatas. DPD tidak memiliki kewenangan legislatif, yakni menetapkan norma hukum atas nama rakyat dan sifatnya mengikat rakyat. Yang dimilikinya adalah kewenangan untuk memberi pertimbangan dalam pembahasan rancangan Undang-undang di bidang tertentu.

A. Tidak Sekedar Mengganti Pasal

Kepincangan seperti yang disebutkan di atas, tentu saja harus dieleminir. Jelasnya, hasil amandemen tersebut harus diamandemen lagi. Namun sebelum hal itu dilakukan, perlu dipertanyakan sekali lagi, untuk apa amandemen konstitusi ? Secara lebih spesifik, untuk apa aturan konstitusional tentang DPD dibuat ? Untuk apa kita membentuk DPD?

Tulisan ini menawarkan penjelasan tentang urgensi dan relevansi untuk mengembangkan DPD. Hanya saja, pokok persoalan yang harus dipecahkan sebetulnya bukanlah perubahan pasal itu sendiri. Yang diperlukan bukan kesepakatan dalam sidang MPR melainkan juga kesepakatan dari berbagai eksponen daerah tentang apa yang harus dilakukan melalui DPD. Idealnya, keputusan-keputusan tersebut tidak hanya mendapatkan persetujuan lembaga perwakilan daerah melainkan konsensus antar daerah yang bermuara pada lembaga perwakilan daerah. Kalau *toh* nantinya jika kita memiliki pasal-pasal diubah, dan kewenangan DPD diperluas, misi pembentukan DPD belum tentu tercapai.

Dalam tulisan ini amandemen konstitusi difahami jauh lebih kompleks dari sekedar mengubah kata-kata dalam naskah konstitusi. Proses amandemen konstitusi adalah proses penjabaran ulang prinsip-prinsip yang menjadi acuan tata pemerintahan di negeri ini. Kontroversi naskah UUD kiranya tidak heboh-heboh amat sekiranya telah tergalang kesepakatan prinsip-prinsip dasar, yang kalau disepakati dan dioperasionalisasikan akan memberikan jalan keluar dari berbagai problema yang membelit negeri ini.

Amandemen konstitusi tidak boleh terkecoh oleh positivisme hukum, yakni memperlakukan pasal-pasal dalam konstitusi tersebut semata-mata sebagai basis yang siap pakai. Realita yang kita kehendaki tidak dengan serta merta terwujud mengikuti perubahan rumusan konstitusi. Positivisme berpotensi menenggelamkan kita dalam praktek kutak-katik kata-kata, yang sama sekali tidak menjamin terciptanya realita yang kita idealkan. Tantangan terberat kita adalah mewujudkan secara kolektif tata kelembagaan yang kita idealkan. Untuk menghasilkan perubahan tatanan politik yang sifatnya mendasar, pasal-pasal dalam konstitusi hanya bisa berperan sebagai instrumen antara untuk menggiring perubahan-perubahan yang diagendakan.

Mereka yang terlibat dalam proses amandemen konstitusi bisa merasakan betapa melelahkan proses menyepakati naskah, yang sejauh ini masih sarat dengan kritik. Selalu ada ketegangan yang melekat dalam proses tersebut. Proses tersebut, mau tidak mau, mengharuskan adanya penggalangan konsesus antara berbagai eksponen, dan justru karena itulah rumusan yang dihasilkan tidak memenuhi "standard" akademis. Yang berlangsung bukan hanya merumuskan sesuatu yang secara akademis akurat melainkan menyepakati sesuatu yang secara politis bisa diterima. *Nah*, kalau menyepakati konsep saja sudah sulit, apalagi menyepakati benar tidaknya suatu tindakan ataupun keputusan sehari-hari sebagai penjabaran dari aturan konstitusi.

Pada saat tulisan ini disiapkan, kita sudah memiliki DPD hasil pemilihan umum 2004. Telah terpilih ratusan tokoh-tokoh dari berbagai penjurur untuk menjalankan fungsi DPD. Telah dilantiknya mereka sebagai penyelenggara otoritas DPD, tidak dengan serta-merta menjadikan DPD memiliki kapasitas yang memadai untuk mengemban misi berat yang melekat pada dirinya. Repotnya, pengembangan institusionalitas DPD ini sering kali luput dari perhatian publik. Dalam

kiprahnya, DPD mencurahkan sebagian besar energinya untuk menuntut peningkatan dan perluasan otoritas dalam konstitusi.

Tidak bisa disangkal, keterbatasan kewenangan DPD membatasi kapasitas lembaga ini untuk menghadirkan kinerjanya. Namun, kenyataan ini tidak boleh menjadi alasan untuk menghadapi tantangan pokok, memastikan institusinya institusional. Harus dihindari kecenderungan untuk tidak menunjukkan kinerja hanya karena tidak memiliki cukup kewenangan. Hanya karena ada dasar hukum bagi pembentukan DPD, dan hanya karena anggota DPD telah diisi melalui proses pemilihan umum bukan berarti organisasi ini memiliki kapasitas institusional yang memadai.

Kalau orientasi kita adalah mengembangkan fungsi perwakilan daerah dalam tata pemerintahan di negeri ini, yang pertama-tama harus di pastikan ada adalah kesefahaman tentang apa yang perlu dan boleh dilakukan, bukan pasal-pasal yang menguntungkan ataupun memudahkan anggota-anggota DPD bekerja. DPD harus bekerja keras untuk mempersiapkan kapasitas kelembagaannya agar siap untuk mengemban kewenangan strategis yang sangat menentukan nasib negeri ini.

Meskipun penulis kecewa dengan isi pasal-pasal UUD yang mengatur tentang DPD, pada akhirnya menemukan hikmah dibalik dibalik itu. Mengapa? Kalau saja konstitusi kita memberikan kewenangan luas-strategis kepada DPD, dan lembaga ini ternyata tidak segera mengembangkan kapasitas kelembagaannya, besar kemungkinannya kita justru bermasalah dengan luasnya kewenangan dan peran strategis lembaga ini.

Tanpa kesungguhan dan keberhasilan proses institusionalisasi, tambahan kewenangan kepada lembaga ini sebetulnya sama sekali tidak menjamin meningkat dan optimalnya kinerja DPD. Mengapa? Agar DPD bisa unjuk kinerja, DPD harus bergulat dengan peroslan pelembagaan. Mendirikan lembaga, apalagi lembaga politik, tidaklah sesederhana menekan tombol listrik. Mendirikan dan memfungsikan lembaga, bisa diibaratkan dengan melahirkan dan membesarkan bayi. Cacat bawaan yang diidap si bayi akan mempersulit pertumbuhan dan perkembangannya. Tanpa penempatan dan pengembangan bagi si bayi, misi untuk memiliki lembaga perwakilan kedaerahan mustahil akan terwujud.

Institusionalisasi DPD dengan mudah luput dari perhatian kita. Mengapa? Ketika kita ketika berkonstitusi, pada umumnya adalah nalar implementor. Sebagaimana tersirat dalam benak para yurist, administrator yang cenderung memposisikan diri sebagai implementor naskah Undang-undang Dasar, yang dipentingkan adalah adanya rumusan yang jelas dan baku. Lebih spesifik lagi, yang penting adalah ada naskah. Amandemen konstitusi pada dasarnya adalah perubahan naskah. Dalam wacana ini, proses amandemen adalah proses yang sudah terbakukan prosedurnya, sedemikian sehingga memiliki legalitas untuk dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari. Perlu dicamkan bahwa yang diperjuangkan oleh para aktivis-pembaharu adalah terciptanya realita baru yang betul-betul berbeda dengan realitas sebelumnya.

Dalam tulisan ini, amandemen konstitusi, difahami sebagai bagian dari proses rekayasa politik. Esensi dari amandemen konstitusi adalah menciptakan realita baru. Isi naskah konstitusi pada dasarnya hanyalah instrumen untuk menghasilkan realita baru tersebut. Oleh karena itu, perubahan pasal-pasal konstitusi yang mengatur tentang DPD sebaiknya dilakukan setelah akar kelembagaan organisasi ini terhumat kuat ke daerah-daerah. Dengan demikian, organisasi ini siap untuk dijadikan instrumennya daerah dalam mengatasi persoalan kedaerahan dalam forum nasional. Bagaimana melembagakan suatu sistem perwakilan rakyat, dimana daerah bekerja sama dalam forum nasional yang cenderung bersifat sentralistik ?

Ada dua aspek yang hendak diungkap dalam tulisan ini. *Pertama*, persoalan substantif. Dalam lingkup ini perlu kita cermati untuk apa kita memiliki DPD. Disamping itu, perlu juga ditawarkan prinsip-prinsip yang menjadi acuan kita ketika berhadapan dengan persoalan kedaerahan. Atas dasar pemahaman hal seperti ini barulah kita bisa merumuskan corak DPD yang dibutuhkan negeri ini. *Kedua*, bagaimana proses perubahan konstitusional yang perlu dan harus dikelola agar misi pembentukan lembaga ini berhasil. Mengingat DPD pada saat ini sudah berdiri dan menjalankan fungsi-fungsinya, kiranya sangat penting untuk dirumuskan *roadmap* untuk mendapatkan rumusan konstitusi yang sesuai dengan misi mendirikan lembaga tersebut. Kedua hal tersebut akan dibahas dalam sub-sub bab berikut ini.

B. DPD Sebagai Alternatif Instrumen Pengelolaan Ketegangan Pusat-Daerah.

Issue sentral yang harus dikelola oleh DPD adalah hubungan eksponen pusat dengan eksponen daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di negeri ini. Dari waktu dan ke waktu, issue ini senantiasa diliputi ketegangan. Ketegangan ini terjadi karena ada tarik menarik kepentingan antara kedua kubu, dan tidak adanya basis kelembagaan yang memadai, menjadikan pola penyelenggaraan pemerintahan di negeri ini berjalan *terseok-seok*, diombang-ambingkan sentralisasi yang berhadapan dengan desentralisasi.²

Semangat yang sangat menggelora dibalik proses amandemen konstitusi di periode awal dekade 2000-an adalah demokratisasi, khususnya dalam memperjelas format perwakilan politik.³ Tanpa sama sekali bermaksud untuk menarik mundur dari misi penataan pemerintahan ke arah yang lebih demokratis, amandemen konstitusi di masa mendatang dituntut untuk lebih memperkokoh konstruksi Indonesia sebagai suatu negara kesatuan.⁴ Pengaturan tentang DPD

² Problem dasar yang manifest dalam perjalanan sejarah Indonesia kontemporer adalah mengelola keragaman yang membentuk negeri ini dalam suatu tatanan sistemik. Terlepas dari apapun pola yang hendak dirumuskan, pola tersebut dituntut untuk di satu sisi menghargai kalau tidak mendayagunakan keragaman, dan di sisi lain tetap saja *governable*.

³ Kita telah mengenal adanya perwakilan daerah dalam tata kelembagaan pemerintahan yang diamanatkan oleh UUD 1945 sebelum diamandemen. Dengan acuan konstitusi saat itu, kita mengenal adanya Fraksi Utusan Daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam lembaga yang waktu itu disebut sebagai lembaga tertinggi negara, ada komponen perwakilan yang dirancang untuk menjalankan fungsi representasi daerah. Hanya saja, fungsi representasi yang dijalankan pada saat itu lebih bersifat simbolik dari pada substantif. Kepentingan daerah pada saat itu tidak cukup terartikulasikan melalui lembaga tersebut, dan kekecewaan daerah lebih banyak disembunyikan di bawah permukaan daripada diperdebatkan di forum perwakilan rakyat saat itu.

⁴ Amandemen konstitusi yang bermuara pada pembentukan DPD sangat kental diwarnai kepentingan untuk menjabarkan prinsip pemerintahan demokratis. Dalam rangka itu, yang berhasil disepakati oleh para perumus amandemen konstitusi saat itu adalah format representasi. Dalam rangka itulah dibentuk DPD sebagai wadah representasi daerah di tingkat nasional.

bukanlah sekedar penjabaran dari sila ke-empat: Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan. Pengaturan tentang DPD juga terikat dengan sila ke-tiga: Persatuan Indonesia. Pembakuan format kelembagaan perwakilan dalam konstitusi tentu saja harus mengacu pada dua sila dalam Pancasila. Mengapa persoalan persatuan harus dikedepankan?

Pertama, kita tahu, Indonesia juga memiliki sejarah pemberontakan daerah. Lebih dari itu, kalau kita pelajari sejarah pemerintahan di negeri ini sejak proklamasi kemerdekaan hingga sekarang, ada persoalan yang tidak kunjung teratasi, yakni ketegangan dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.⁵ Dari segi kebijakan publik, kita menyaksikan tarik menarik antara desentralisasi dan sentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan di negeri ini senantiasa dihadapkan pada persoalan ketidakpuasan daerah *vis a vis* otoritas nasional. Oleh karenanya perlu kecermatan dan kehati-hatian yang sangat tinggi dalam mengelola persoalan-persoalan kedaerahan. Sebaliknya, kita perlu membangun basis kelembagaan yang handal dalam mengelola persoalan kedaerahan yang, sepertinya tidak akan ada habisnya. DPD diharapkan bisa menjadi basis kelembagaan untuk itu. Pelembagaan DPD, termasuk di dalamnya isi amandemen konstitusi yang dilakukan, mengemban misi untuk meletakkan solusi mendasar tentang persoalan ini.

Kedua, tidak kunjung selesainya persoalan di atas erat kaitannya dengan kecerobohan kita dalam menjabarkan prinsip negara kesatuan di negeri yang heterogen ini. Dengan mengacu pada konsep negara kesatuan, daerah kita perlakukan sebagai bentukan, tegasnya obyek kekuasaan, pemerintah pusat. Pemerintah pusat selalu punya otoritas memaksakan aturannya, termasuk menggunakan tindakan kemiliteran. Apa dasarnya pemerintah pusat melakukan hal itu. Alasannya jelas, pemerintah pusat memaksakan otoritas nasional demi kepentingan yang lebih luhur: kepentingan nasional. Apa yang bermasalah dalam hal ini ?

Perlu dicermati, yang dipersoalkan bukan adanya kewajiban dari otoritas lokal untuk mematuhi otoritas nasional. Yang menjadi persoalan

⁵ The Liang Gie, *Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia*, Liberty. Yogyakarta, 1994

adalah, bagaimana menjustifikasi kepentingan nasional dihadapan kepentingan daerah. Apakah yang diklaim oleh otoritas pusat sebagai kepentingan nasional bisa diterima oleh daerah sebagai kepentingan nasional. Dalam tata kelembagaan yang ada, pendefinisian tentang 'kepentingan nasional' ada pada pemerintah pusat. Lebih dari itu, hal itu telah direlakan secara tidak sadar sebagai hak eksklusif pemerintah pusat. 'Otoritas pusat' sama dengan 'pejuang kepentingan nasional'.

Pemaknaan kita tentang negara kesatuan menyembunyikan dua lapis persoalan serius.⁶ Dalam lapis *pertama*, kita mempertaruhkan nasib Indonesia pada otoritas di tingkat pusat. Apa yang terjadi dengan negara ini sekiranya pemerintah pusat gagal menjalankan fungsinya sebagai pusatnya daerah? Pada lapis *kedua*, kita bisa secara ceroboh bayangkan bahwa kesalahan otoritas pusat tidak akan berimplikasi pada kesalahan atau kegagalan di tingkat lokal. Pertanyaannya, adakah ruang bagi otoritas lokal untuk mengoreksi kegagalan otoritas pusat. Jelas tidak! Daerah hanya boleh diam terhadap kesalahan dan kegagalan pemerintah pusat. Hal ini setara dengan birokrat yang "dituntut" untuk diam ketika memergoki atasannya berbuat kesalahan.

Sungguhpun penggunaan otoritas nasional oleh pemerintah pusat bisa saja salah, otoritas pusat selalu saja bisa memaksakan kehendak atas nama kepentingan nasional. Kepentingan 'kedaerahan' cenderung diperlakukan sebagai kepentingan sempit yang harus dipastikan sejalan, kalau tidak tundukkan oleh, kepentingan nasional. Pemerintah pusat merasa memiliki daerah, dan daerah yang tidak puas terhadap pusat senantiasa terstruktur untuk selalu berada dalam posisi diper-salahkan. Singkat kata, pemaknaan tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia yang birokratis kecenderungan menggiring kita berfikir dan bekerja secara sentralistik, dan tidak sanggup mengidentifikasi keterbatasan sentralisme itu sendiri. Oleh karena itu, perlu penjabaran konsep negara kesatuan yang sanggup mengeliminir keterbatasan sentralisme. Salah satu tawarannya adalah mengembangkan lembaga

⁶ Naskah konstitusi tidak akan banyak berarti sekiranya kesefahaman kita tentang isi konstitusi dan komitmen bersama untuk menegakkannya tidak tergalang. Perubahan dihadirkan kepada pembaca untuk meJelasnya, amandemen konstitusi yang sedang diwacanakan belakangan ini harus berjalan seiring dengan proses pengembangan konstitusionalitas naskah konstitusi tersebut.

yang berada di tingkat pusat yang berada dalam kendali eksponen lokal. DPD diharapkan bisa berperan sebagai perangkatnya daerah yang bertugas memformulasikan kepentingan Indonesia. Kesatuan Indonesia, dengan demikian, tidak hanya menjadi tanggung jawab otoritas pusat, dan arogansi otoritas pusat bisa diminimalisir.

Ada kebutuhan untuk mengembangkan tatanan desentralistik dalam rangka membuka ruang bagi keragaman, dan kebutuhan memiliki kendali melalui tatanan yang sentralistik. Kita harus menemukan tatanan sistemik untuk mengelola kontradiksi. Tantangan yang harus dipecahkan oleh bangsa Indonesia ketika hendak hidup bersama dalam suatu ikatan kenegaraan adalah melembagakan suatu perwakilan politik yang sanggup mengelola paradoks. Di satu sisi; lembaga ini, dituntut untuk merepresentasikan dan mengartikulasikan kepentingan daerah disamping juga persoalan-persoalan kedaerahan, dan oleh karenanya dengan mudah terpeleset menjadi gerakan separatisme. Di sisi lain, lembaga tersebut justru memperkuat berbagai eksponen daerah-daerah dan merajut berbagai kepentingan kedaerahan suatu wadah, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia. DPD di masa mendatang hendaknya tidak hanya mampu merumuskan dan menggalang kesepakatan yang sifatnya trans-lokalitas dalam legislasinya melainkan juga meminimalkan distorsi kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat yang selama ini memiliki previllage dalam mengatasmakan kepentingan nasional.

Perlu ditegaskan bahwa, secara yuridis-administratif, pemerintah pusat mau tidak mau bertanggung jawab terhadap persoalan-persoalan yang sifatnya trans-lokalitas. Hanya saja, dalam tata pemerintahan yang mengandalkan birokrasi ada potensi bias yang harus diminimalisir. Ada kecenderungan jajaran eksekutif dalam pemerintah pusat memiliki keleluasaan yang sangat besar, dan dengan demikian juga memiliki potensi bias yang sangat luas, dalam memaknai dan menjabarkan kepentingan-kepentingan yang sifatnya trans-lokalitas tersebut. Oleh karena itu, kepentingan-kepentingan yang sifatnya trans-lokalitas tersebut harus digodok di lembaga legislatif yang berisikan eksponen-eksponen dari berbagai daerah. Dengan demikian, represi kepada daerah bisa diminimalkan dan pentingnya menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia semakin lama justru semakin kuat. Lembaga pengelola kepentingan trans-lokalitas itu tidak lain adalah DPD. Agar

bisa mengemban misi tersebut, DPD tidak hanya memiliki kewenangan yang memadai melainkan juga memiliki kapasitas kelembagaan yang memadai pula. Lembaga ini tidak hanya dituntut untuk representatif, melainkan juga fungsional. Dalam rangka menjadikan lembaga ini representatif, keanggotaannya ditentukan melalui pemilihan umum. Apa yang harus dilakukan agar lembaga ini betul-betul fungsional dalam merawat dan memperkuat kesatuan Indonesia, dimana identitas suku, etnis dan agama yang bertaburan di setiap daerah justru menjadi kekuatan, bukan ancaman.

Dibentuknya DPD, sebagaimana diamanatkan oleh UUD hasil amandemen, dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas representasi dengan cara yang lebih mengedepankan representasi daerah. Disamping ada lembaga yang mewakili faksionalisasi yang tercermin dalam afiliasi kepartaian, ada lembaga yang mewakili konfigurasi kedaerahan. Afiliasi kepartaian diwadahi dan dikelola oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan konfigurasi kedaerahan dikelola oleh Dewan Perwakilan Daerah. Dengan kata lain, ada dua jenis perwakilan; yakni 'perwakilan orang' melalui saluran partai politik di DPR, dan 'perwakilan ruang' melalui DPD. Dua jenis perwakilan tersebut, ketika bergabung membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). DPD dibayangkan sebagai salah satu, dari dua penyangga kaki perwakilan politik di MPR. Untuk memperkuat *sense* perwakilan, anggota lembaga perwakilan daerah ini juga dipilih melalui pemilihan umum.

Amandemen UUD mengisyaratkan semakin terbukanya ruang representasi bagi kepentingan daerah dan kepentingan kedaerahan. Sungguhpun demikian, isyarat tersebut sebetulnya tidak terjabarkan secara konsisten dalam naskah konstitusi hasil amandemen. DPD tidak memiliki kewenangan legislasi, kewenangan memutuskan ketentuan perundang-undangan yang sifatnya mengikat. Namun, betapapun tidaksempurnanya ketentuan yang dimuat dalam konstitusi hasil amandemen, konsep Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disepakati sebagai alternatif kelembagaan yang lebih menjanjikan dari pada kelembagaan yang dibakukan dalam masa pemerintahan Presiden Suharto. Selain Fraksi Utusan Daerah di MPR, kelembagaan yang dijadikan andalan adalah Departemen Dalam Negeri dan departemen-departemen lain di jajaran eksekutif. Kita tahu bahwa, disain kelembagaan yang dirancang oleh Pemerintahan Orde Baru bersifat

sentralistis, dan daerah berada dalam posisi untuk dikendalikan. Karena *mindset* yang seperti ini, hubungan pusat-daerah masuk dalam hubungan pengendalian, bukan hubungan perwakilan atau representasi. Representasi daerah dan dukungan dari eksponen daerah dan kedaerahan, diekspresikan secara simbolik oleh Fraksi Utusan Daerah.

Signifikansi amanat konstitusi hasil amandemen adalah bahwa di negeri yang persoalan-persoalan lokalnya sangat beragam dan pelik ini, kita harus mengelola persoalan daerah dan persoalan kedaerahan dengan pada level formulasi kebijakan (legislasi), bukan sekedar pada level eksekusi. Daerah menjadi target group atau sasaran implementasi suatu legislasi, dan setuju atau tidak setuju terhadap substansi legislasi, suatu daerah harus patuh keputusan pemerintah pusat. Kerangka kelembagaan seperti ini dibakukan dalam rangka menjawab problem keragaman. Dalam mengelola keanekaagaman budaya dan persoalan kedaerahan, pemerintahan Presiden Suharto bukannya mengkondisikan daerah-daerah untuk “berbicara antar sesamanya”. Yang dikondisikan adalah adanya otoritas pusat dan tatanan politik yang terpusat, yang berhak mengajukan *claim* sebagai pemangku kepentingan nasional. Menjadi otoritas di tingkat pusat, diasumsikan faham dengan dan bisa mendecktekan apa yang harus dilakukan di tingkat lokal. Jelasnya, otoritas tingkat pusat mencoba menutup terhadap kompleksitas persoalan daerah dan kedaerahan, dan pada saat yang sama memastikan ada kontrol ketat terhadap kekuatan-kekuatan daerah dan kedaerahan. Bukannya *kebhinnekaan* yang diberi ruang ekspresi melainkan ke-Ika-an yang dikedepankan.

Yang tidak disadari, tepatnya disepelkan oleh pemerintah pusat pada waktu itu adalah efek negatif pengendalian kekuatan lokal melalui aparat koersi dan aparat represi. Setiap kali ada kesulitan mencapai konsensus, pemerintah menggunakan represi atau menutup-nutupinya dengan berbagai rekayasa. Persoalan kesukuan, keagamaan dan rasialisme dianggap tidak ada, dan pada waktu yang sama orang dilarang membicarakan. Padahal, masalah-masalah seperti ini tidak bisa diselesaikan tanpa dibicarakan secara terbuka.

Mengingat sulitnya pemerintah mengelola keragaman, pemerintah merasa perlu dan bahkan dari waktu ke waktu justru kelihatan kecanduan menggunakan represi. Repotnya, represi yang terakumulasi kemudian berbuntut menguatnya resistensi. Atas dasar

narasi singkat ini kita tahu model pengelolaan persoalan kedaerahan yang semacam ini terbukti gagal, dan pada akhirnya membuka jalan bagi gagasan reformasi. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, ada dua catatan penting.

Pertama, kita harus bisa menarik pelajaran dari kegagalan di masa lalu, khususnya pemerintahan Presiden Suharto dalam mengelola persoalan kedaerahan. Pelajaran terpenting yang harus dicatat adalah bahwa persoalan keindonesiaan harus dibicarakan oleh warga negeri ini yang masing-masing memiliki afiliasi kedaerahan. Ikatan kedaerahan adalah gejala alamiah yang eksistensinya tidak bisa dipungkiri dan tidak bisa dikelola secara represif secara sentralistik. Perlu ada lembaga yang menjadi perajut ke-Indonesiaan daerah-daerah di seantero negeri ini, dan lembaga tersebut ada dalam kendali daerah-daerah itu sendiri. Gagasan pembentukan DPD adalah gagasan yang sejalan dengan kebutuhan ini.

Kedua, walaupun DPD bisa diharapkan untuk bisa menjadi forum untuk mempertahankan, mengelola dan memperkuat ke-Indonensiaan daerah-daerah di dalam untaian Negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga ini tidak bisa secara tiba-tiba bisa mengemban misi ini. Perlu proses penyamaan visi tentang DPD, dan juga proses pengembangan rasa saling percaya, sebelum bisa menghasilkan konsensus-konsensus yang bersifat mengikat. Kesediaan kita untuk belajar dari kesalahan di masa lalu perlu diikuti dengan langkah-langkah konkrit untuk mengujicobakan konsep baru dan melembagakan tradisi baru dalam menjaga ke-Indonesiaan melalui forum lintas-daerah: Dewan Perwakilan Daerah. Proses kematangan DPD sebagai lembaga tinggi negara sedang diuji, namun sayangnya hingga saat ini perdebatan yang terjadi hanya berkutat soal kata-kata dalam pasal.

Oleh karena itu, perjuangan untuk memiliki kewenangan yang lebih luas harus dibarengi dengan penuntasan proses pelembagaan sehingga kewenangan yang besar pada akhirnya jatuh pada koinstitusi yang betul-betul kompeten. telah teragendakan dan terbentuknya lembaga dimana, berbagai eksponen daerah berkumpul bersama untuk membuat keputusan atas nama dan demi Indonesia.

C. Amandemen Konstitusi Bersyarat Pemberdayaan Diri

Sebagaimana disebutkan dalam paparan di atas, persoalan ketegangan hubungan pusat-daerah tidak akan selesai melulu melalui amandemen UUD 1945 dalam putaran berikutnya. Kalau DPD hanya sibuk menuntut perluasan kewenangan, fihak-fihak yang dirugikan oleh keberadaan DPD tentu akan dengan mudah menggalang dukungan untuk meniadakan DPD saat diperdebatkan materi amandemen tentang hal itu. Bukankah amandemen UUD terhadap pasal tentang DPD sama mudahnya dengan amandemen untuk menghilangkan pasal tentang itu? Oleh karena itu, angan-angan menjadikan DPD sebagai institusi yang handal dalam mengelola ketegangan pusat-daerah selayaknya didahului dengan penguatan akar pengaruh ke daerah-daerah di negeri ini. Amandemen konstitusi tentang pengaturan DPD mensyaratkan adanya proses pemberdayaan diri. Perlu disiapkan sebuah langkah strategis yang bersifat politis yang menjangkau secara internal dan eksternal untuk menguatkan struktur kelembagaan yang ingin dibangun DPD. Langkah strategis untuk mencapai amandemen yang mungkin dapat dilakukan oleh DPD saat ini adalah sebagai berikut.

1. *Pengembangan sistem pendukung (support system).*

Langkah pertama yang perlu ditempuh DPD adalah mempersiapkan sebuah sistem pendukung bagi pelaksanaan fungsi, termasuk di dalamnya pengembangan kompetensi anggota DPD. Seperti kita tahu, wakil rakyat di DPD adalah sekelompok orang tertentu yang disyaratkan menjadi representasi dari perwakilan kepentingan daerah. Oleh karena itu menjadi wajar jika seorang anggota DPD harus memiliki kompetensi yang cukup untuk menjadi representasi daerah. Anggota DPD diharapkan menjadi agen yang mampu menyerap dan menyelesaikan persoalan yang terkait dengan daerah, sehingga menjadi mutlak seorang anggota DPD untuk mengakar kedaerah. Persoalannya justru muncul karena dipilihnya sistem pemilihan langsung sebagai cara seleksi yang tidak mensyaratkan kompetensi.

Mengatasi konsekuensi negatif dari pemilihan langsung yang diidap oleh anggota DPD itu, maka perlu dipersiapkan sebuah *supporting system* yang akan mendukung dan meningkatkan kompetensi DPD. Hal pertama yang dapat dilakukan adalah mengupayakan beragam saluran kelembagaan DPD dengan institusi-institusi lokal. Sambungan terhadap institusi lokal ini sangat penting agar DPD tidak hanya menjadi kepanjangan kepentingan tokoh-tokoh lokal yang berhasil mengumpulkan suara (*vote*) dalam pemilu. DPD di daerah secara kelembagaan harus dihubungkan dengan agen-agen pemikir (*think thank*) yang akan menjadi penyambung kepentingan warga daerahnya dengan lembaga ini.

Didaerah harus mulai diidentifikasi simpul-simpul institusi yang menjadi kanal penyerapan kepentingan daerah. Ada beberapa kanal yang dapat kita identifikasi berpotensi sebagai *think thank* DPD, ada kalangan akademisi dalam berbagai universitas didaerah, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan juga kelompok kepentingan (*interest groups*) yang ada dimasyarakat. DPD harus terhubung dengan agen-agen tersebut untuk mengidentifikasi persoalan daerah dan kemudian mengagendakan dalam misinya. Harus ada agenda yang jelas dan berkepanjangan (*sustainable agenda*) yang terfokus dan tidak sekedar reaksioner sebagai kerangka kerja DPD.

Oleh karena itu penting juga untuk membuat sebuah kantor perwakilan DPD disetiap daerah, meski pada beberapa kasus mereka berkantor sendiri-sendiri dirumah masing-masing. Bisa dibayangkan jika ada empat kantor DPD yang berbeda di satu daerah, dan mereka menyerap aspirasi yang berbeda dan mengadvokasi kepentingan yang berbeda. Yang terjadi kemudian justru efektifitas dan efesiensi kerja yang ingin dicapai DPD menjadi gagal. Berbeda jika secara kelembagaan disetiap daerah anggota DPD menjalankan satu misi yang sama. Sehingga secara kelembagaan DPD didaerah dapat bekerjasama dengan beberapa agen pemikir. Lembaga-lembaga pendidikan di daerah merupakan *think thank* yang sangat potensial dalam mengidentifikasi kepentingan daerah.

Hampir disemua daerah kita lihat ada banyak universitas lokal, dan ini merupakan modal sosial yang harus dimanfaatkan. Di Papua misalnya, disana ada Universitas Cenderawasih yang tentunya paling paham tentang persoalan Papua daripada institusi lain. Maka harus

ada keterhubungan lembaga DPD dengan Universitas Cenderawasih untuk mengabsorbsi kepentingan publik disana. Begitu juga Universitas Jambi di propinsi Jambi, universitas ini tentu dapat menjadi jembatan yang akan menyambung kepentingan masyarakat disana kedalam sebuah agenda kerja yang digodok secara akademik. Disinilah DPD dan *think thank*-nya menjalankan tugas filterisasi isu publik didaerahnya untuk kemudian dipertarungkan di pusat.

Dalam menjalin relasi (*networking*) untuk absorbsi kepentingan daerah, jangan juga dilupakan mekanisme kerja yang menghubungkan Pemerintah Daerah dan DPRD dengan DPD. Kerjasama dan relasi ketiganya sebagai institusi yang memiliki instrumen dalam mempertahankan di tingkat pusat. Peningkatan kompetensi DPD sebagai wakil kepentingan daerah akan mudah terwujud jika tersinergi dalam sebuah rangkaian kerja yang selaras dengan agenda Pemerintah Daerah dan DPRD. Dengan demikian tujuan dasar dari fungsi DPD dapat terlaksanakan dengan efektif dan efisien, dan secara politis kehadiran DPD sebagai perwakilan kepentingan daerah niscaya mutlak diperlukan.

2. *Pengembangan kapasitas kelembagaan*

DPD dituntut untuk memperkuat kapasitas kelembagaan sebagai sebuah institusi yang mewadahi beragam kepentingan daerah. Kompetensi personal para anggota DPD kiranya tidak terlalu bermasalah jika DPD ditopang dengan kapasitas kelembagaan yang kuat. Keterbatasan kewenangan lembaga ini kiranya akan terkompensasi oleh kapasitas kelembagaan yang kuat. Maka dari itu perlu secepatnya dibuat suatu sistem pendukung yang perlu dikembangkan dalam rangka mencapai tujuan itu.

Yang harus kita pahami, kemunculan DPD adalah sebagai ruang *share* mimpi, mimpi-mimpi daerah terhadap masa depannya. Mimpi-mimpi inilah yang seharusnya dirajut menjadi impian pusat dalam menentukan kebijakan di tingkat nasional. Untuk menata dan mendamaikan beragam mimpi tersebut, DPD sebagai ruang lembaga perlu terorganisir mekanisme penataan yang kuat didalamnya. Sehingga mimpi yang satu tidak menegasikan mimpi yang lain, atau mimpi daerah yang kuat mendominasi mimpi daerah yang lemah. Sebagai ruang solusi dari mimpi-mimpi daerah tersebut, tidak mungkin akan terwujud jika lembaga ini tidak memiliki kebulatan kebijakan.

Jadi langkah yang paling penting dalam mempersiapkan advokasi bagi lembaga ini adalah menyiapkan penguatan kapasitas kelembagaan. Sebagai lembaga baru, tentu bisa dimaklumi jika DPD belum memiliki kapasitas kelembagaan yang memadai untuk menjalankan fungsinya. Namun permakluman ini tidak lantas dibiarkan, perlu sebuah mekanisme tertentu agar penataan kelembagaan semakin kuat. *Toh*, meskipun seandainya payung wewenang konstitusi dibuat namun jika tanpa disertai kapasitas kelembagaannya yang memadai maka hanya akan menjadi sia-sia saja. Oleh karena itu secepatnya harus ada inisiatif untuk membangun tata kelembagaan DPD secara kuat.

Untuk mempersiapkan kapasitas kelembagaan dalam institusi tersebut, maka solusi pertama dapat dilakukan adalah menemukan figur *leadership* yang kuat. DPD seperti yang kita ketahui adalah tempat berkumpulnya elit lokal, dan kecenderungan antar elit adalah tidak maunya mereka ditempatkan sebagai bawahan oleh yang lain. Arogansi kultural yang dibawanya, entah itu kebangsawanan, jabatan politik, status ekonomi, masih cukup kuat menjadi referensi mereka dalam berorganisasi. Akibatnya tanpa ada *leadership* yang kuat maka yang terjadi adalah distribusi tugas tidak berjalan dengan lancar.

Untuk memaksimalkan peran anggota DPD, diperlukan diidentifikasi potensi masing-masing, dan kemudian rangkaian potensi itu didistribusikan dalam mekanisme kerja kelembagaan. Identifikasi potensi ini bukan hanya terkait dengan profil anggota, melainkan potensi konflik kepentingan antar daerah. DPD sebagai lembaga harus menyiapkan mekanisme penataan konflik kepentingan antar daerah, dengan demikian DPD mampu menjadi ruang fasilitator bagi pertarungan kepentingan itu. Boleh jadi hal ini sudah dilakukan, namun prosedur itu belum menyentuh substansi potensi kerja yang ingin diambil alih. Jadi yang pertama harus dibuktikan oleh DPD adalah menunjukkan bahwa mereka sebagai lembaga sudah bisa menjalankan mekanisme internalnya sebagai lembaga tinggi negara. Dengan demikian mudah teridentifikasi mana kebijakan yang bercorak DPD dan mana yang bukan.

Dengan tertatanya beragam input (kepentingan, konflik, mimpi, dsb), maka DPD sebagai sistem akan menghasilkan output yang maksimal dan diinginkan oleh daerah. Mekanisme kerja yang sudah tertata dalam sebuah sistem kelembagaan negara akan menjadi *habi-*

*tus*⁷ baru dalam sistem pemerintahan. Dari sini DPD bukan hanya sebuah struktur lembaga, namun juga penilaian bawah sadar (pembinaan) dari para anggota didalamnya, yang akan menjadi kerangka tindakan praksis (sebut saja otomatis) mereka sebagai sebuah institusi penting perwakilan rakyat. Pada akhirnya *habitus* yang terbentuk di dalam lembaga ini akan terjalin identifikasi khas kelembagaannya, seakan juga teridentifikasi rival diluarnya, itu terjadi jika sebagai institusi DPD sudah memiliki disposisi yang menjadi sikap, persepsi, perilaku dan pemikiran yang terinternalisasi kedalam individu⁸. Nilai inilah yang akan menjadi prinsip bawah sadar tindakan, refleksi dan nalar berpikir institusi. Dimana fungsi rival justru harus dihadirkan untuk membongkar inti masalah (sintesis) yang akan mereka capai, apakah itu partai politik (DPR) atau pemerintah. Dan pada akhirnya juga mempengaruhi *habitus* sistem pemerintahan, arti pentingnya mereka diharuskan ada justru demi keberadaan yang lainnya.

3. *Advokasi fungsi-fungsi perwakilan daerah*

Untuk menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD diharapkan bisa melakukan berbagai kegiatan advokasi. Perlu contoh-contoh kongkrit kepada publik tentang urgensi dan relevansi kita memiliki lembaga perwakilan daerah di tingkat pusat. DPD sebagai lembaga negara tentu tidak hadir sekedar menjadi representasi simbol daerah. Namun DPD juga tidak serta merta hanya menjadi wakil egoisme kepentingan daerahnya saja, yang dicari justru harmoni baru dalam relasi pusat-daerah dan relasi antar daerah. Oleh karena itu, langkah jelas dalam advokasi kepentingan daerah harus segera dilakukan, yang kemudian menjadi rasionalisasi kerangka kerja nasional. Kekhawatiran utama yang harus segera dibantah dari kemunculan lembaga ini adalah ketakutan akan perpecahan yang bersifat etnisitas atau kedaerahan (*chauvinism*). Disinilah sebenarnya DPD dapat melakukan pembuktian terbalik dengan bentuk advokasi kepentingan daerah, yang tentunya mensyaratkan penguatan kelembagaan.

⁷ Lihat Pierre Bordieu, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, New York, 1987, hal 78-86

⁸ *Ibid*, hal 143-158

Ada yang harus kita pahami terkait warisan sejarah masalah tentang pemikiran pusat terhadap daerah⁹; selama ini daerah diletakkan sebagai sosok yang lemah dan harus ditolong oleh pusat; daerah itu bodoh sehingga harus diatur oleh pusat, daerah itu subyektif dan pusat itu obyektif; daerah salah dan pusat itu benar. Akibatnya nalar yang terbangun adalah konteks perlawanan, ditekan-menekan, diatur-mengatur, sehingga masih menggelayuti logika relasi pusat dan daerah sampai saat ini. Sampai sekarang daerah ketika melihat pusat masih terjebak dalam nalar ini, sehingga logika daerah melihat pusat adalah sebagai pemberontak, begitu juga sebaliknya. Boleh dikatakan apa yang dilakukan pemerintahan Orde Baru dalam membentuk relasi pusat daerah baru 'benar separuh', maksudnya pusat memiliki posisi yang kuat namun menegasikan keberadaan daerah. Hal ini mengakibatkan ketidakseimbangan, pusat kuat sedangkan daerah lemah.

Seiring dengan perubahan konteks politik, kecenderungan *trend* justru berbalik arah. Seakan sedang balas dendam, ada desakan yang kuat dari daerah untuk memperlemah pusat dengan menguatkan posisi dan kepentingan daerah. Arogansi kepentingan daerah tidak hanya menciptakan konflik baru antara pusat dan daerah, namun juga antar daerah. Konflik kewenangan, konflik kebijakan, sampai suatu kebijakan yang justru mengancam kepentingan skala nasional. Maka jika menyoal tentang relasi pusat-daerah ada agenda besar yang secara nasional harus disepakati, yaitu memperkuat posisi pusat dan juga memperkuat posisi daerah dalam sebuah payung logika yang sama. Celah yang kosong inilah yang sebenarnya harus diisi oleh peran DPD, menjadi mediator antara daerah dan daerah, dan hubungannya dengan pusat.

Sebagai seruan advokasi, tulisan ini mungkin terlambat, sudah terlalu banyak hal yang "terlanjur" terjadi. Namun, meski pula proses pelembagaan DPD masih jauh dari selesai, amanat konstitusi tetaplah harus dijalankan, betapapun ada cacat. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, ada langkah penting yang dapat dilakukan DPD untuk kerja advokasinya. Proses-proses politik dan konflik yang terjadi boleh jadi semestinya dimaknai sebagai berkah yang tersembunyi (*blessing in disguise*). Yakni sebagai sebuah moment untuk melakukan rekonsolidasi

⁹ The Liang Gie, *Opcit.*

daerah untuk memperkuat dirinya dalam konteks nasional. Untuk menciptakan efektifitas dan efesiensi dalam advokasi DPD ini tentunya mensyaratkan dua langkah sebelumnya, peningkatan kompetensi baik kedalam (anggota DPD) dan keluar (penguatan kapasitas kelembagaan).

Advokasi macam apa dan seperti apa yang dapat dilakukan oleh DPD? Pertanyaan inilah yang harus kita sepakati kerangka berpikirnya. Kita harus menemukan bentuk advokasi yang justru membuka peluang bagi daerah untuk mendefinisikan tentang dirinya dan definisi nasionalismenya menurut konstruksi nalar daerah. DPD adalah sebuah ruang *join session* antar daerah, dalam ruang inilah kepentingan antar daerah dapat saling dipertemukan dengan sejajar. Kesejajaran ini secara *arbitrer* dapat kita dekatkan dengan konsep komunikasi tanpa distorsi yang pernah di ungkap Habermas. Meski kritik Habermas sebenarnya berangkat dari kritik terhadap rasionalitas, namun analogi kesejajaran posisi menjadi penting dalam sebuah komunikasi, dan disanalah sebenarnya DPD memiliki kesempatan untuk dapat melakukannya.

Logika ini mengandaikan totalitas fungsi DPD sebagai ruang sinergi kepentingan antar daerah dan juga ruang konflik antar daerah. Antar daerah tentu memiliki kepentingan yang berbeda satu dengan yang lain, maka harus dicari sinergi antar kebijakan itu. Segala pertimbangan yang terkait dengan kebijakan daerah seharusnya dapat diolah didalam lembaga ini, sehingga konflik terisolasi dalam ruang ini dan tidak keluar kejalanan. Justru kemudian kesepakatan dalam ruang ini yang seharusnya menjadi kontrol dari kebijakan di level nasional, sehingga tercipta kendali desentralisir yang bisa terbentuk dalam sebuah forum lintas daerah (*trans local*). Singkatnya, DPD adalah sebuah ruang identifikasi persoalan daerah, mempertarungkannya, mensinergikan sehingga tercipta koordinasi kebijakan antar daerah.

DPD yang kemudian menjadi jembatan kepentingan jika terjadi kebijakan yang saling menegasikan kepentingan daerah satu dengan yang lain. Contoh yang paling sederhana adalah kebijakan tata kota antara Jakarta, Bogor dan Bandung. Bencana banjir di Jakarta misalnya, tidak hanya selesai dengan kebijakan tatakota di Jakarta saja. Karena air tidak memiliki nalar administratif, maka kebijakan ini tidak bisa ditangani hanya dalam pembagian administratif geografis saja.

Oleh karena itu perlu adanya sebuah rangkaian kebijakan yang selaras, disinilah sebenarnya DPD dapat melakukan peran advokasinya. Secara politis ini harus menjadi *concern* dari anggota DPD.

Kesepakatan dalam DPD juga harus menjadi sandaran utama relasi antar daerah yang kemudian mengkonstruksi relasinya dengan pusat. Dalam kebijakan transportasi misalnya, perlu ada konsep nalar baru yang merujuk pada kepentingan daerah. Jalur transportasi udara antar daerah yang selama ini harus *mampir* ke Jakarta, mengandaikan pusat sebagai simpul utama relasi daerah, justru tidak efisien bagi kepentingan daerah. Kepentingan daerah justru terabaikan dengan kebijakan ini, yang menciptakan pemborosan dan inefisiensi. Artinya kemudian, Jakarta menjadi penyaring kegiatan ekonomi dan politik sehingga *economic capital* dan *political capital* mengumpul disana, dan juga sekaligus akumulasi pembusukannya.

Begitu juga dengan kebijakan investasi, bisa dibayangkan jika investasi benar-benar diserahkan pada mekanisme pasar. Dalam logika pasar, seorang pemodal tentunya akan menanamkan investasinya di daerah yang sudah siap, yang tentu saja hanya dimiliki daerah maju. Nah, apakah daerah yang tertinggal dilarang untuk maju? Jika tidak, maka disinilah peran DPD untuk mengambil alih peran advokasinya. DPD dapat membangun jaringan (*networking*) dengan daerah lain atau dengan para pemodal yang siap melakukan investasi. *Networking* antar daerah wisata misalnya, harus terbangun kerjasama yang kuat sehingga terbangun sinergi kebijakan antar daerah wisata yang justru menguntungkan daerahnya.

Dengan peran advokasinya, maka DPD justru dapat membalik rasa *sok tahu* pusat dan juga kesewenangannya yang merugikan daerah. Dalam advokasinya, DPD secara kelembagaan harus mampu menyediakan sebuah referensi yang kuat sebagai acuan rujukan agenda kebijakan dalam skala nasional. Jika DPD mampu mendamaikan kepentingan daerah secara politis, dengan memfokuskan diri untuk mencari kesepakatan politis antar beragam kepentingan daerah, maka DPD telah menjalankan perannya secara maksimal. Jika secara sosiologis kepentingan daerah sudah dapat didamaikan, maka pekerjaan administratif dengan mudah dapat diserahkan kepada pemerintah dalam penjabaran kerja di Departemen Dalam Negeri. Jadi,

kerja administratif adalah soal penjabaran yang disandarkan pada nalar kesepakatan bersama kepentingan antar daerah.

Dengan berjalannya proses advokasi oleh lembaga DPD, maka tidak bisa dibantah lagi kehadiran dan manfaat yang dibuktikan oleh lembaga ini. Bahkan boleh jadi suatu saat DPD menjadi lembaga yang lebih populer dimata rakyat ditengah ke-*mandeg*-an peran partai politik. Sekali lagi, hal-hal tersebut di atas hanya bisa terwujud kalau kita meyakini bahwa *Bhinneka Tunggal Ika* masih bisa dijadikan pegangan dalam menjalankan pemerintahan. Keragaman daerah justru bisa menjadi kekuatan pengikat sekiranya semangat *Bhinneka Tunggal Ika* bisa menggantikan praktek kemahakuasaan Jakarta atas nama kepentingan nasional. Spirit nasionalisme tidak lagi bersandar pada hegemoni pusat. Tafsir Nasionalisme justru terbentuk dari konstruksi pemaknaan daerah terhadap pentingnya kehadiran negara, bukan tafsir yang berangkat dari atas ke bawah.

4. Amandemen Konstitusi

Muara dari perjuangan DPD adalah memperjuangkan secara teknis untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Langkah keempat ini akan menjadi sebuah langkah yang mudah, merubah kata dan kalimat dalam pasal, menambahi dan mengurangi pasal dalam UUD bukan hal yang sulit ketika substansi sudah terjalankan. Kehadiran DPD dan fungsi-fungsinya menjadi sangat strategis, dimana mampu mengisi ruang kosong yang selama ini tidak terwakili oleh fungsi partai (DPR). Sekali lagi, jika persoalan yang selama ini diperdebatkan hanya berkutat tentang kata demi kata dalam amandemen pasal UUD dan melalaikan substansi, maka justru DPD tidak pernah bisa membuktikan relevansi kehadirannya. Justru yang terpenting adalah proses politik untuk penguatan kelembagaan dalam menjalankan fungsinya yang menjadi pembicaraan serius, dan justifikasi amandemen akan menyempurnakan tugas yang diembannya.

D. Penutup

Apa yang diresahkan oleh DPD terkait kewenangannya, tidak cukup hanya diselesaikan dengan membuat payung konstitusi. Ada proses-proses politik yang harus dilewati untuk mematangkan DPD sebagai lembaga tinggi negara yang menjadi representasi kepentingan

daerah. Keterbatasan yang diberikan dalam amandemen UUD 1945 membutuhkan pembuktian terbalik, bukan sekedar tuntutan perubahan pasal untuk menciptakan *strong bicameralism* dalam sistem kenegaraan kita. Pengakuan konstitusi karena dibutuhkan kehadirannya menjadi lebih relevan daripada kehadiran dimunculkan karena tercantum dalam konstitusi. Dengan kata lain, substansi yang menjadi dasar capaian lebih penting daripada proses proseduralnya.

Jadi, jika kita sepakat untuk menjadikan DPD sebagai forum koordinasi antar daerah untuk tetap menjadi Indonesia, maka proses penguatan kompetensi kedalam dan keluar yang diiringi dengan penanaman nalar *Bhineka Tunggal Ika* mutlak diperlukan. Kesadaran DPD untuk meletakkan dirinya sebagai ruang konsolidasi kepentingan antar daerah mengharuskan lembaga ini untuk siap menjadi ruang proses politik untuk menjadi pijakan kebijakan Nasional. Jikalau mimpi-mimpi itu ingin tercapai, tidak ada kata lain selain memberikan kewenangan yang lebih besar terhadap DPD. Yang artinya tidak ada keraguan lagi terhadap kehadiran lembaga ini dalam mencapai fungsi dan tujuan yang dibebankan kepadanya, sehingga yang perlu dilakukan adalah amandemen terhadap UUD 1945 terkait dengan fungsi dan kewenangan DPD. *****

Daftar Pustaka

- Bordieu, Pierre. (1987). *Outline of a Theory of Practice*. New York: Cambridge University Press.
- Gie, The Liang. (1994). *Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- March. James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions, the organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Perubahan Kesatu Undang-Undang Dasar 1945*, sumber http://www.kpid-jabar.go.id/amandemen4_uud45.pdf
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945*, sumber http://www.kpid-jabar.go.id/amandemen4_uud45.pdf

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945*, sumber http://www.kpid-jabar.go.id/amandemen4_uud45.pdf

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*, sumber http://www.kpid-jabar.go.id/amandemen4_uud45.pdf

Pratikno, (2003). *Sistem Pemilihan DPD dan Presiden 2004*, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, UGM. Yogyakarta.

