

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (yang selanjutnya disingkat UUD 1945) yang merupakan perwujudan dari reformasi konstitusi (*constitutional reform*) membuat sejumlah perubahan yang sangat besar pada ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan terpenting adalah perubahan pada sistem Lembaga Perwakilan Rakyat. Secara legal formal terdapat tiga lembaga perwakilan rakyat menurut UUD 1945, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang selanjutnya disingkat MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disingkat DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (yang selanjutnya disingkat DPD).¹

Lembaga perwakilan rakyat mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang yang biasa disebut dengan parlemen. Didalam negara demokrasi, parlemen bertindak sebagai wakil rakyat yang memiliki wewenang membentuk undang-undang, mengawasi jalannya pemerintahan serta menjalankan fungsi-fungsi lainnya sesuai dengan ketentuan pada negara masing-masing. Oleh sebab itu, tipe parlemen dan keterwakilan politik menjadi dua hal yang tidak bisa dipisahkan.²

Bentuk parlemen suatu negara diatur dalam konstitusinya. Ada negara yang menerapkan sistem parlemen satu kamar (unikameral), dan ada pula negara yang

¹ Ferry MS, Irman Gusman Membangun Sistem Bernegara, Lider Indonesia Satu, Agustus-September 2012, hlm. 37, tersedia di <https://www.ferrysavers.co.uk> diakses pada tanggal 30 Mei 2019 pukul 20.00 WIB.

² TA. Legowo, 2008, Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen dalam Perspektif Teoritis dan Sejarah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, hlm. 219.

menerapkan sistem parlemen dua kamar (bikameral). Umumnya negara kesatuan menganut sistem parlemen unikameral, sedangkan negara federal menganut sistem parlemen bikameral. Akan tetapi, tidak semua negara kesatuan menganut sistem parlemen unikameral, dan demikian pula dengan negara federal yang tidak selamanya menganut sistem parlemen bikameral, karena setiap negara memiliki ciri pemerintahannya masing-masing. Seperti halnya Indonesia yang merupakan negara kesatuan namun menganut sistem parlemen bikameral. Dari semua bentuk sistem parlemen, tidak ada yang dapat diterapkan secara universal, baik unikameral, bikameral, maupun federalis karena sistem parlemen suatu negara dipengaruhi oleh struktur masyarakatnya sendiri.

Sistem parlemen unikameral merupakan sistem parlemen tunggal yang hanya terdiri dari satu badan atau satu kamar. Berikut ini merupakan beberapa keuntungan dalam sistem parlemen unikameral, yaitu:³

1. Kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan Undang-Undang (karenan hanya satu badan yang di perlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-Undang, sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda).
2. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota parlemen tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-Undang tidak lolos, atau kepentingan warga negara terabaikan).
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah untuk masyarakat untuk memantau mereka.
4. Biaya rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

Menurut Saldi Isra dan Zainal Afrifin Mukhtar, alasan untuk memilih model parlemen berkamar tunggal adalah:⁴

³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 9.

⁴ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta Utara, 2011, hlm.35.

1. Pilihan unikameral tersebut bisa terjadi dengan *varian* dan bentuk pemerintahan apapun. Baik pemerintahan presidensial maupun parlementer juga menerapkan sistem parlemen ini.
2. Model unikameral ini juga sangat bervariasi perihal kebutuhan akan representasi. Pengisian parlemen ini biasanya berdasarkan pada representasi pada partai politik, representasi daerah, dan juga representasi suku dan jenis kelamin.
3. Sebuah parlemen dalam menjalankan tugas dan fungsi-fungsinya juga bisa dilakukan dengan model unikameral dengan menjalankan semua fungsi legislasi, representasi, kontrol, anggaran maupun rekrutmen jabatan publik.
4. Meski mampu menjalankan fungsi, model unikameral ini kurang mampu menggagas idealitas fungsi lembaga parlemen. Tanpa kamar kedua, sama sekali tidak ada pengontrol bagi kamar tunggal, sehingga satu-satunya pengontrol adalah cabang kekuasaan lainnya. Tanpa mekanisme kontrol internal tersebut, kualitas fungsi parlemen dalam hal legislasi, representasi, kontrol, anggaran maupun rekrutmen jabatan publik menjadi berkurang.

Sistem parlemen bikameral merupakan sistem parlemen yang terdiri dari dua badan atau dua kamar. Sistem parlemen ini dimaksudkan untuk agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, karena pada sistem unikameral memberikan peluang yang sangat besar untuk menyalahgunakan kekuasaan, yang dipengaruhi oleh situasi politik. Sistem parlemen bikameral dimaksudkan untuk dapat saling mengawasi (*checks and balances*) tidak hanya antar cabang-cabang kekuasaan, tapi juga dalam kekuasaan legislatif itu sendiri.

Berikut ini merupakan alasan negara menerapkan sistem parlemen bikameral, yaitu :⁵

1. Kegagalan partai politik untuk menangkap dan mengagregasikan seluruh aspirasi dan kepentingan politik pada suatu negara. Realitas politik yang ditandai dengan berbagai kekuatan dan kepentingan politik tidak mungkin tertampung semuanya dalam sistem politik hanya melalui partai politik. Dalam sistem politik ada komponen lain yang harus mendapatkan saluran politiknya, yaitu golongan penekan dan golongan kepentingan. Selain itu, patriarkisme

⁵ Djatmiko Anom Husodo, *Dewan Perwakilan Daerah dan Masa Depan Bikameralisme Indonesia, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 2008 hlm. 250.

- dalam partai politik telah menempatkan anggota parlemen lebih loyal pada partai politik (pengurus partai) daripada konstituen pemilihnya.
2. Pada dasarnya semua lembaga perwakilan harus dapat mencerminkan tiga keterwakilan, yaitu keterwakilan penduduk, keterwakilan wilayah, dan keterwakilan terhadap deskripsi politik tertentu.
 3. Tidak relevan lagi jika bikameralisme hanya dikaitkan dengan bentuk negara federasi. Dalam perkembangan negara demokrasi modern, bikameralisme sering dikaitkan dengan negara-negara yang wilayahnya sangat luas dengan jumlah penduduk yang sangat besar dan heterogen. Wilayah negara yang sangat luas dan jumlah penduduk yang sangat besar dengan berbagai macam dan jenis tradisi kebudayaan, menuntut kualitas koordinasi dan kesetaraan dalam perlakuan politik yang terkontrol.

Alasan lain dari diterapkannya sistem parlemen bikameral oleh berbagai negara di dunia adalah berdasarkan dua pertimbangan, yaitu :⁶

1. *Representation*, yaitu perlunya perwakilan yang lebih luas dari pada hanya atas dasar jumlah atau proporsi penduduk yang diwujudkan melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai politik.
2. *Redundancy*, yaitu perlu adanya sistem yang dapat menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting bagi suatu negara harus dibahas secara berlapis (*redundancy*) agar setiap kepentingan dan aspirasi dipertimbangkan secara sungguh-sungguh.

Keberadaan parlemen dalam negara demokrasi tidak dapat dipisahkan dari struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis, menjamin Hak-hak Asasi Manusia, serta terbangun prinsip *checks and balances* antar lembaga negara. Dalam perspektif demokrasi, parlemen merupakan perwujudan dari bentuk demokrasi perwakilan. Karena pada masyarakat modern demokrasi langsung sulit diterapkan dikarenakan luasnya wilayah dan banyaknya penduduk, dan juga disebabkan oleh heterogenitas masyarakat yang sangat tinggi.

Dengan pola pikir tersebut, pada amandemen UUD 1945 dibentuklah lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (selanjutnya disingkat

⁶*Ibid.*

DPD RI). Dengan dibentuknya DPD diharapkan dapat melengkapi kekosongan yang ada didalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disingkat DPR RI). Secara teoritis DPR RI merupakan perwujudan sistem perwakilan politik (*political representation*), sedangkan DPD RI merupakan perwujudan dari sistem perwakilan teritorial atau daerah (*territorial representation*).

Peran DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan dalam parlemen Indonesia, termuat secara eksplisit dalam UUD 1945. Sebagaimana diatur pada Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah Pasal 22C dan 22D UUD 1945, disebutkan bahwa:

Pasal 22C UUD 1945 sebagai mana ditegaskan :

- (1) Anggota dewan perwakilan daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota dewan perwakilan daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota dewan perwakilan daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota dewan perwakilan rakyat.
- (3) Dewan perwakilan daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan dewan perwakilan daerah diatur dalam undang-undang.

Kewenangan yang dimiliki DPD sebagai lembaga legislatif sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 sebagai berikut:

- (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 perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan

belanja Negara dan 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 ekonomi lainnya.

DPD yang merupakan lembaga perwakilan untuk otonomi daerah, seharusnya menjadi kamar kedua dalam lembaga perwakilan di Indonesia, karena DPD mencerminkan keterwakilan dari kelompok kepentingan masyarakat yang ada, baik secara politik, teritorial, ataupun fungsional. Selain itu lembaga perwakilan juga sangat dipengaruhi oleh aspek kesejarahan tiap-tiap Negara. Jika melihat pada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki wilayah atau teritorial yang berbeda, suku dan budaya yang berbeda serta dengan aspek kesejarahan wilayah yang berbeda, hal ini seharusnya menjadikan DPD sebagai kamar kedua untuk mencegah keterwakilan ganda⁷.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan DPD tidak ditempatkan sebagai pembentuk undang-undang yang utama, dijelaskan dalam Pasal 22D UUD 1945 yang merupakan aturan dasar dalam mengatur tentang kedudukan DPD dengan kewenangan dan objek pengaturan yang terbatas. Keterbatasan tersebut dapat dilihat dari kewenangan DPD yang bersifat fakultatif, tidak melekat atau bukan merupakan suatu kewajiban kegiatan mengajukan rancangan undang-undang tersebut. Sedangkan DPR secara tegas diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 bahwa DPR memiliki fungsi

⁷ Charles Simabura, *Op.Cit*, hlm. 36-37.

legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang lebih kuat dibanding dengan DPD.⁸

Sebagai Dewan Perwakilan Daerah yang Dipilih oleh rakyat, DPD tentu saja memiliki janji-janji kepada masyarakat pemilihnya. Janji-janji yang diucapkan pada saat kampanye berlangsung seharusnya menjadi fokus DPD dalam menjalankan tugasnya diparlemen. Namun eksistensi DPD perwakilan Sumatera Barat sering kali dipertanyakan. DPD perwakilan Sumatera Barat dianggap tidak terlalu serius dalam memperhatikan kepentingan daerah yang diwakilinya⁹, hal ini bertolak belakang dengan amanat UUD 1945, DPD mestinya berperan lebih besar dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“EFEKTIVITAS PELAKSANAAN FUNGSI DAN TUGAS DEWAN PERWAKLILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DAERAH PEMILIHAN SUMATERA BARAT PERIODE 2014 - 2019”**

B. Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tentang fungsi dan tugas Dewan Perwakilan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis

⁸ Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*, Trisar Mitra Utama, Jambi, 2018, hlm. 244-246.

⁹ <https://padangmedia.com/pengamat-sentil-eksistensi-anggota-dpd-ri-asal-sumbar>, diakses pada tanggal 10 september 2019 pada pukul 20.00 WIB.

Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

2. Bagaimana pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Daerah Pemilihan Sumatera Barat Periode 2014 - 2019?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan tentang fungsi dan tugas Dewan Perwakilan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Daerah Pemilihan Sumatera Barat Periode 2014 -2019.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Menambah pengetahuan dan khasanah karya-karya ilmiah di bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara.

- b. Memberikan sumbangan pemikiran dan menambah pustaka di bidang Hukum Lembaga Negara, khususnya tentang Dewan Perwakilan Daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis dan seluruh pihak pemerintah, serta seluruh aparat penegak hukum, terkhusus bagi pihak yang terkait dengan masalah yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah

E. Metode Penelitian

Adapun Metode Penelitian yang dilakukan pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian sosiologis dan dapat di sebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.¹⁰ Dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat untuk menemukan data-data dan fakta yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.¹¹

¹⁰ Bambang Waluyo, Penelitian Hukum Dalam Praktek, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm.15.

¹¹ *Ibid*, hlm. 16.

Penelitian ini digolongkan pada penelitian empiris, karena hendak mengetahui efektivitas pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Daerah Pemilihan Sumatera Barat Periode 2014-2019.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan pada penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan yang nyata.¹² Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan cara terjun langsung kelapangan yaitu ke kantor Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat.

3. Jenis Data

Berikut merupakan Jenis data penelitian penulis adalah Data Primer dan Data Sekunder:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung berupa keterangan-kerangan dan pendapat dari responden dan kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan melalui wawancara dan observasi.¹³

Sumber data diperoleh secara langsung dengan melakukan wawancara kepada:

1. Kepala Kantor Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Perwakilan Sumatra Barat yaitu Ibu Erdia Nova

¹² Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 51.

¹³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali pers, Bandung, 2008, hlm. 1

2. Staf ahli Anggota Dewan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat yaitu Bapak Revi Marta Dasta Dan juga dengan cara melakukan observasi terhadap Laporan Kegiatan di Daerah Provinsi Sumatera Barat dan dokumen-dokumen resi lainnya. Penelitian skripsi ini dilakukan di kantor Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat.

b. Data Sekunder

data ini merupakan data yang sudah ada atau data yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait objek penelitian, yaitu :¹⁴

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Tertib.

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 12.

2. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yaitu: berupa tulisan-tulisan yang terkait, hasil penelitian dan berbagai kepustakaan di bidang ilmu hukum

3. Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa kamus-kamus atau literatur yang ada.

4. Pengolahan Data

Setelah data terkumpul baik yang diperoleh dari studi kepustakaan, studi dokumentasi maupun studi lapangan, maka diolah dengan cara berikut:

- a. Seleksi data, dilakukan dengan cara melakukan pemeriksaan penelitian kembali terhadap data-data yang diperoleh mengenai kelengkapan, kejelasan, dan hubungannya dengan permasalahan yang akan dibahas
- b. Editing, yaitu memeriksa data yang didapatkan untuk mengetahui apakah data yang didapat itu relevan dan sesuai dengan bahasan. Apabila terdapat data yang salah maka akan dilakukan perbaikan.
- c. Klasifikasi data, yaitu data yang telah selesai diseleksi kemudian diklasifikasi sesuai dengan jenisnya dan berhubungan dengan masalah penelitian.

- d. Sistemasi data, yaitu menempatkan data pada masing-masing bidang pembahasan yang dilakukan secara sistematis.

