

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kejatuhan zaman orde Baru menandakan sebuah era yang baru yaitu reformasi yang memiliki semangat untuk menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang lebih Demokratis, karena pada masa orde Baru dalam hal pengambilan keputusan bersifat sentralistik sehingga mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, serta mengancam keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional, oleh sebab itu Indonesia secara eksplisit menganut sebuah sistem bikameral serta melahirkan sebuah lembaga yang dapat mengakomodir seluruh kepentingan daerah untuk dibawa ke pusat, maka muncullah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan sistem dua kamar atau bikameral sebagai sebuah lembaga legislatif yang merupakan cabang dari kekuasaan pemerintah yang mengurus pembuatan sebuah hukum (C.F Strong., 2015:11). DPD ini muncul sebagai produk amandemen ke tiga UUD 1945 (pasal 22C dan 22D) merupakan lembaga perwakilan politik daerah Provinsi.

Amandemen undang-Undang perubahan ketiga undang-undang dasar (UUD) 1945 mengatur tentang pendirian sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan di Indonesia. Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945 tersebut, maka Indonesia mengadopsi struktur bikameral yang dalam menjalankan sistem bikameral ini bersifat *soft bicameral* yang di mana satu lembaga perwakilan mempunyai kekuatan lebih kuat dalam kasusnya di Indonesia adalah DPR dibanding lembaga perwakilan lainnya DPD. Sebagai konsekuensinya lembaga perwakilan yang lebih lemah kekuatannya tersebut, yakni DPD hanya memiliki kewenangan terbatas (Hidayat, 2015:2), dengan menjadikan DPR sebagai lembaga perwakilan yang berbasis nasional dan DPD sebagai lembaga perwakilan yang berbasis daerah.

DPD RI ini lahir sebagai upaya untuk mengakomodasi seluruh aspirasi 34 Provinsi yang ada di Indonesia yang sejalan dengan tuntutan reformasi dan semangat demokrasi sebagai bentuk untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, serta meningkatkan dan memperluas partisipasi daerah untuk dapat

memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), oleh karena itu DPD lahir sebagai sebuah lembaga legislatif negara yang dapat mengakomodir seluruh aspirasi dan kepentingan daerah untuk dibawa ke pusat dengan membuat Rancangan Undang-Undang sesuai dengan kebutuhan seluruh daerah yang ada di Indonesia.

DPD RI terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui Pemilu Anggota dari setiap daerah provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang sehingga untuk sekarang sebanyak 136 anggota DPD karena sekarang Indonesia terdapat 34 provinsi. Lalu mengenai keanggotaan DPD ini diresmikan oleh keputusan presiden masa jabatan anggota DPD RI adalah 5 tahun, (peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Bab V keanggotaan).

DPD sebagai sebuah lembaga legislatif memiliki beberapa fungsi berdasarkan Undang-undang nomor 17 tahun 2014 atau yang lebih dikenal dengan UU MD3 yang terdapat pada bab 4 pada pasal 248 yang pertama mengenai fungsi legislasi yaitu mengajukan sebuah rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah dan berkaitan dengan sumber daya alam dan ekonomi daerah, lalu ikut serta dalam membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan daerah, lalu terdapat fungsi perimbangan yaitu memberikan perimbangan kepada DPR mengenai rancangan Undang-Undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara serta rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, lalu yang terakhir fungsi pengawasan yang pelaksanaannya mengenai pengawasan terhadap undang-undang yang berkaitan dengan daerah.

Berdasarkan konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 Dewan perwakilan daerah memiliki kewenangan berdasarkan Pasal 22D mulai dari ayat 1 hingga 3 yang dimana pada Pasal 22 D ayat 1 membahas kewenangan DPD mengenai dapat mengajukan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan yang berkaitan dengan kedaerahan mulai dari 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.

Pada pasal 22D Ayat 2 berkaitan dengan hal perimbangan yang dimana Dewan perwakilan daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, lalu pada Pasal 22D Ayat 3 Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai kedaerahan serta pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Fahriza,*et al.*, 2019:5). Pada pasal-pasal ini juga ada pembatasan dalam hal tugas dan wewenang DPD yang dimana hanya yang berkaitan dengan permasalahan daerah.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 22D UUD 1945 dan tata tertib DPD RI bahwa sebagai lembaga legislatif DPD RI mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran yang dijalankan dalam kerangka fungsi representasi, namun yang menjadi fokus dalam penelitian disini adalah pada fungsi legislasi DPD RI, dimana fungsi legislasi atau pengaturan merupakan cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat karena didalamnya erat kaitanya dengan mengatur kehidupan bersama yang dimana bentuk konkretnya adalah pembuatan Undang-Undang (Asshiddiqie, 2009:298). salah satu indikator yang membuat lemahnya fungsi legislasi DPD ini berdasarkan konstitusi yang ada di Indonesia dimana DPD hanya dapat mengajukan sebuah rancangan Undang-Undang dan hanya dapat mengikuti pembahasan pada tingkat satu yang seharusnya dapat sampai dengan pembicaraan tingkat dua yang akan bermuara pada persetujuan RUU menjadi UU hanya melibatkan DPR dan Presiden (Manan, 2015:55-56), dari realitas politik ini terlihat bahwa DPD tidak menjalankan fungsi legislasi secara utuh.

Sistem bikameral di Indonesia ini ditandai dengan ketimpangan kekuasaan antara kedua kamar. DPR memiliki kewenangan yang lebih jika dibandingkan

dengan DPD berdasarkan konstitusi kita yaitu UUD 1945 pada pasal 20 ayat 1 UUD 45 yang berbunyi bahwasanya DPR Sebagai memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan pada pasal 2 berbunyi Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, berdasarkan konstitusi tersebut terlihat bahwasanya wewenang dan kekuasaan DPR ini sangat jauh lebih tinggi jika dibandingkan DPD yang hanya bisa mengusulkan sebuah RUU serta dalam pembahasan RUU peran DPD ini terbatas hanya Permasalahan Daerah saja.

Pada UU MD3 atau Undang-Undang 17 tahun 2014 merupakan Undang-Undang yang membahas lembaga negara MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pada tulisan ini lebih memfokuskan pada DPR dan DPD yang sama-sama sebagai sebuah lembaga legislatif di Indonesia ini tetapi terdapat sebuah lembaga legislatif yang kurang merepresentasikan fungsi legislatif tersebut yaitu DPD. Pada UU ini terdapat perbedaan antara DPR dan DPD yang berkaitan dengan fungsi legislatif yaitu pada pasal 70 ayat 1 yang berbunyi DPR adalah lembaga selaku pemegang kekuasaan dalam hal membentuk Undang-undang yang berbeda dengan DPD yang terdapat pada pasal 248 ayat 1, dalam pasal tersebut DPD ini hanya dapat pengajuan 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 kepada DPR.

Terdapat survei mengenai institusi negara yang dipercaya oleh publik yang dimana survei ini dilakukan oleh Indo Barometer pada tanggal 9-15 Januari 2020 yang melibatkan sekitar 1200 responden di 34 Provinsi dan merupakan warga negara Indonesia dengan minimal umur 17 tahun.yang dimana posisi pertama di duduki oleh TNI yang memiliki tingkat kepercayaan dimata publik sebesar 94 % namun yang menjadi fokus menulis yaitu dalam survei ini DPD memiliki tingkat kepercayaan yang lebih tinggi jika disandingkan dengan DPR. DPD memiliki 54,3 % sedangkan DPR hanya 44,8 % yang menandakan publik percaya dengan kinerja yang dilakukan DPD, (Republika.co.id, 2021), berdasarkan hasil survei menurut penulis DPD ini memiliki eksistensi yang

cukup baik dimata masyarakat jika dibandingkan dengan DPR melihat hasil survei tentang institusi negara ini.

Relasi antara DPD dengan DPR kurang baik dalam proses legislasi pasca Putusan MK, yang dimana Putusan MK sudah sangat tegas menyatakan kewenangan konstitusional DPD, sekurang-kurangnya sampai dengan tiga bulan setelah Putusan diucapkan, DPD belum juga diberi porsi yang signifikan sesuai substansi putusan MK untuk agar terlibat dalam rapat/sidang yang berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang. Bukan hanya kerap kali diundang terlambat, anggota DPD pernah hanya diminta duduk di balkon ketika pembahasan rancangan Undang-Undang (Laksono, *et al.*, 2015: 549).

Fungsi legislasi DPD mengalami permasalahan yang mana kerap kali merancang sebuah RUU namun RUU tersebut tidak bisa direalisasikan menjadi sebuah undang-undang yang dimulai dari rancangan undang-undang pada periode 2004-2009, DPD mengajukan 19 rancangan undang-undang (RUU) melalui DPR, namun tidak satu pun dari RUU tersebut yang ditindaklanjuti DPR. Selain dari itu kurangnya *political will* yang dimiliki DPD karena DPD ingin mengajukan amandemen untuk memperkuat kewenangannya kalah karena kurangnya dukungan dari Partai Politik.

Pada DPD RI Periode 2009-2014 setidaknya terdapat 38 Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh DPD RI ke DPR RI banyaknya rancangan undang-undang yang telah diajukan dan di bahas selama tahun 2009 sampai dengan 2014, hanya ada 1 (satu) buah undang-undang yang berasal dari inisiatif DPD RI, yaitu Undang-Undang Kelautan (Panjaitan, *et al*, 2017:8-10). Pada periode 2014-2019 terdapat sebuah RUU yang dirancang oleh DPD RI namun masih belum dapat menjadi sebuah undang-undang RUU tersebut adalah RUU kepulauan yang menurut daerah kepulauan penting adanya karena selama ini negara tidak tampak hadir bagi daerah-daerah kepulauan ini sehingga kemiskinan dan ketertinggalan menjadi masalah di daerah kepulauan, terhambatnya RUU ini karena DPR serta pemerintah tidak benar-benar memperjuangkan RUU ini karena peran dari DPD RI tidak dapat

memperjuangkan RUU ini karena perjuangan DPD hanya sampai pada pembicaraan tahap satu.

DPD RI ini sebagai sebuah lembaga kamar kedua dalam lembaga perwakilan di Indonesia ini seharusnya dapat menjadi lembaga yang menjalankan *check and balance* dalam sistem legislasi di Indonesia dapat dikatakan tidak berjalan karena peran DPR dan Presiden dalam ruang legislasi ini semakin kuat secara konstitusional, sehingga peran kamar kedua yaitu DPD hanya sebatas pembantu legislasi atau *co-legislator* sebagai badan yang menjalankan *check and balance* serta pada dasarnya DPD ini memiliki peran untuk mencegah terabaikannya kepentingan daerah dalam setiap penyusunan rancangan RUU, oleh sebab itu perlunya melibatkan kamar kedua dalam rangka persetujuan Undang-Undang (Fahriza,*et al.*, 2019:6).

Berdasarkan kenyataan politik mengenai ketidakberimbangan fungsi legislasi antara DPR dengan DPD berdasarkan konstitusi membuat penulis ingin meneliti lebih dalam mengenai Faktor-Faktor yang mempengaruhi lemahnya Fungsi Legislasi DPD RI dalam sistem bikameral di Indonesia.

## **1.2 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas mengenai Lemahnya fungsi DPD maka penulis memiliki pertanyaan dalam penelitian ini adalah:

1. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi lemahnya fungsi Legislasi DPD RI dalam sistem Bikameral di Indonesia?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang fungsi legislasi pada DPD RI beserta dengan Faktor-Faktor apa saja yang mempengaruhi lemahnya fungsi legislasi DPD RI sistem Bikameral di Indonesia.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dalam ilmu politik baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Menambah pengetahuan mengenai fungsi legislasi di Indonesia khususnya DPD beserta permasalahan yang dihadapi dan faktor yang menyebabkan fungsi legislasi DPD dan DPR yang tidak berimbang dalam sistem bikameral di Indonesia.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Bagi peneliti penelitian ini merupakan salah satu usaha peneliti untuk memperdalam serta memperluas ilmu pengetahuan dan penelitian ini untuk memenuhi pelaksanaan tugas akademik

Bagi masyarakat memberikan wawasan ilmu pengetahuan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi lemahnya fungsi legislasi DPD RI dalam sistem bikameral di Indonesia, penelitian ini diharapkan juga bisa sebagai rujukan literature yang berhubungan dengan bidang penelitian.

#### **1.5 Sistemmatika Penulisan**

Secara garis besar penulisan makalah ini dibagi menjadi tiga bab yaitu :

##### **BAB I**

##### **PENDAHULUAN**

Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penyajian yang dilakukan pada penulisan skripsi ini.

##### **BAB II**

##### **TINJAUAN PUSTAKA**

Bab II Kajian Pustaka. Dalam bab ini akan menjelaskan Secara singkat tentang penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan yang dimana disini penulis melakukan penelitian mengenai Dewan Perwakilan Daerah

khususnya mengenai fungsi legislasi DPD yang lemah jika dibandingkan dengan DPR kerangka teori yang saya gunakan adalah Teori hegemoni dan Teori Sistem pemerintahan Bikameral, serta terdapat definisi konsep yang berkaitan dengan perancangan dalam penelitian ini.

### **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Bab III Metode Penelitian. Dalam bab ini akan menjelaskan metode penelitian yang digunakan, teknik pengumpulan data, teknik analisis data dan waktu serta tempat penelitian.

### **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada Bab IV Berisikan pembahasan pertanyaan penelitian mengenai profil DPD RI, lalu membahas tentang sejarah sistem perwakilan di dunia hingga di Indonesia, lalu membahas tentang sistem *bicameral* berdasarkan Konstitusi Indonesia yaitu UUD 1945 yang secara eksplisit menganut sistem pemerintahan *soft* Bikameral, lalu membahas tentang fungsi legislasi yang terakhir membahas inti dari penelitian skripsi yaitu Faktor-Faktor yang mempengaruhi lemahnya fungsi legislasi DPD RI.

## **BAB V**

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada Bab ini berisikan kesimpulan dalam penelitian tentang lemahnya fungsi Legislasi DPD RI yaitu dengan memberikan Faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam sistem pemerintahan *bicameral*, serta memberikan saran mengenai lemahnya fungsi legislasi DPD RI jika dibandingkan dengan DPR RI yang dimana kedua badan ini sama sama Badan Legislatif Indonesia.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Berisikan daftar literatur-literatur, sumber atau referensi yang penulis gunakan dalam menyusun penelitian.