

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Lembaga perwakilan dinilai penting dalam sebuah negara baik negara demokrasi atau tidak, karena lembaga perwakilan atau biasa disebut parlemen lahir bukan karena ide demokrasi itu sendiri tetapi lahir di atas dampak dari sistem feodal (Bintan R. Saragih, 1985). Keberadaan lembaga perwakilan daerah di tingkat pusat dinilai mempunyai peran yang sangat penting sebagaimana pentingnya pemerintahan daerah yang mandiri di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini (Bagir Manan, 1992). Hal ini dikarenakan Indonesia tidak hanya memiliki rakyat yang berada di tingkat pusat tetapi juga di daerah. Potensi daerah hingga saat ini masih belum maksimal dimanfaatkan dan dikembangkan sehingga peranan perwakilan tentunya menjadi sosok yang akan mengisi kekosongan kursi kepentingan daerah itu sendiri.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bila dibandingkan dengan lembaga lain seperti DPR dan MPR. DPD lahir pasca reformasi pada proses amandemen tahun 2001 atau yang ketiga secara urutan, yang diatur dalam satu bab khusus UUD NRI 1945 tentang DPD (Andries Riesfandhy, 2021a). Keberadaan DPD adalah perwujudan dari sistem perwakilan dengan struktur dua kamar atau bikameral di dalam sistem pemerintahan Presidensiil. Oleh sebab itu, agar DPD dapat mengimbangi dan mengawasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan prinsip *checks and balance*, seharusnya DPD juga diberikan kekuasaan legislatif. Selain itu, tujuan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah adalah untuk memperkuat peran daerah dalam proses penyelenggaraan negara yang merupakan salah satu elemen penting dalam pemeliharaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itulah keberadaan DPD RI dalam desain bangunan ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menjembatani aspirasi lokal kedaerahan dengan kebijakan pembangunan nasional (Robert Dahl, 2001).

Dengan demikian kepentingan dan aspirasi lokal dapat terintegrasi dan selaras dengan kebijakan pusat. Bagaimanapun aspirasi kedaerahan harus tetap menjadi perhatian apalagi mengingat luasnya wilayah Indonesia dan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi dan berbagai ancaman disintegrasi atau pemisahan diri beberapa daerah yang menganggap tidak pernah diperhatikan aspirasi dan kesejahteraannya oleh pemerintah pusat (Kelompok DPD di MPR RI, 2005). Intinya DPD diharapkan menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Itulah yang menjadi pertimbangan politis untuk melahirkan DPD. Adapun perbedaan mendasar antara DPR dan DPD adalah pada hakikat kepentingan yang diwakilinya. DPR dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan DPD dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah, perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian *'double-representation'* atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua lembaga tersebut (Jimly Asshiddiqie, 2004a).

Berkaitan dengan keberadaan DPD yang menggunakan sistem bikameral sebagaimana yang disarankan oleh para ahli adalah supaya dikembangkan sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar tersebut dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Untuk itu, masing-masing kamar diusulkan dilengkapi dengan hak veto. Namun, pada perubahan ketiga UUD 1945 hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001 justru mengadopsikan gagasan parlemen *'becameral'* yang bersifat *'soft'*. Kedua kamar lembaga perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah (Jimly Asshiddiqie, 2004).

Kedudukan DPD sebagai perwakilan territorial dalam struktur parlemen menjadi hal yang sangat fundamental, apalagi Indonesia menganut prinsip pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam bingkai negara kesatuan. Negara kesatuan dapat bertahan jika kepentingan

daerah yang plural juga dapat diakomodasi oleh pemerintah pusat melalui kebijakan legislasi (peraturan perundang-undangan).

Selain mewakili secara kelembagaan pemerintahan daerah dalam memperkuat negara kesatuan, DPD juga berfungsi sebagai wakil rakyat yang kepentingannya (aspirasi) tidak diakomodasi oleh anggota DPR akibat adanya tarik-menarik kepentingan rakyat dan kepentingan partai politik yang mengusungnya. DPD dibentuk terkait sifat *degree of representativeness* dari lembaga perwakilan betul-betul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat.

Kemudian hal yang penting mengenai keberadaan DPD adalah fungsi DPD sebagai penyeimbang dalam parlemen. Ketakutan yang timbul dalam unicameral adalah adanya monopoli kekuasaan lembaga legislatif dalam proses legislasi. Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters, 30 kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar. Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari sehingga mampu mencegah kolusi legislatif dan eksekutif. Dengan begitu maka akan menjaga pemegang kekuasaan tidak dalam kekuasaan tanpa batas. Kecenderungan bahwa kekuasaan yang tanpa batas dapat menjadikesewenangan.

Melihat posisi DPD saat ini yang merupakan anggota MPR, fungsi DPD tidak lagi sekuat sebelum adanya amandemen ke empat, sedangkan fungsi DPD sebagai parlemen terjadi irisan atau tumpang tindih fungsi dengan yang dimiliki oleh DPR. Akan tetapi konstitusi hanya hanya memberikan fungsi perwakilan kepada DPR, yang dapat dilihat dari kepemilikan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran yang hanya dimiliki oleh DPR (Pasal 20A ayat (1)). Meskipun DPD juga memiliki fungsi tersebut, akan tetapi fungsi yang dimilikinya bersifat tidak otoritatif, sehingga keberadaan DPD yang tadinya menjadi lembaga penyeimbang DPR dengan legitimasi yang tinggi justru menjadi subordinat dari DPR (Yuniati Setiyaningsih, 2017).

Lemahnya fungsi sebagai anggota DPD menjadikan DPD dipertanyakan

keberadaannya. DPD terkesan seperti lembaga aksesoris yang secara substansial tidak memberikan pengaruh politik yang berarti di dalam tata kelembagaan di Indonesia dikarenakan fungsi dan kewenangannya yang bersifat timpang dan bahkan dapat dikerjakan oleh DPR atau bahkan LSM. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa faktor berikut ini, yaitu Pertama, meskipun DPD memiliki fungsi legislasi, fungsi yang dimiliki tidak sempurna. Fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD hanya terbatas pada aspek mengusulkan dan membahas RUU di bidang tertentu akan tetapi DPD tidak ikut di dalam pengambilan keputusan terakhir yang merupakan penentu apakah RUU bisa di undangkan ataukah tidak. Kedua, fungsi dan kewenangan pengawasan, akan tetapi hanya sebatas pada pemberian masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan. Ketiga, DPD tidak memiliki hak untuk meminta keterangan dari pejabat negara maupun pemerintah apabila pertimbangan yang diberikan tidak diterima. Hal tersebut tentu saja berbeda dengan DPR yang dibekali dengan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak mengajukan pertanyaan sebagaimana dijelaskan di dalam UU No.17 Tahun 2014 Pasal 72. Keempat, tidak ada pengaturan terkait pola hubungan dan kewenangan antara DPD dengan pemerintah daerah, padahal komposisi dari DPD saat ini tidak seperti dulu yang diisi oleh kepala daerah atau pilihan dari DPRD tingkat I. Disisi lain DPD mempunyai kewajiban untuk mampu menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat daerah (Yuniati Setyaningsih, 2017).

Kehadiran DPD sebagai lembaga legislatif bukanlah proses politik hukum yang mudah. Mengubah paradigma utusan daerah tanpa melalui pemilihan umum kemudian berubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum menjadi jawaban sehingga DPD memiliki kedudukan yang seimbang dengan DPR (Adventus Toding, 2017). Gagasan pembentukan DPD adalah unatuk merekonstruksi kembali struktur parlemen menjadi bikameral. Lembaga DPD sebagai cerminan kekuasaan legislatif sangat dibutuhkan dalam struktur parlemen Indonesia. Jika hadirnya DPD dengan kewenangan terbatasnya, negara masih belum dapat

memaksimalkan potensi daerah, baik terkait otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama apalagi jika DPD dihilangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bahkan menurut Siti Zuhro,<sup>31</sup> pembangkangan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah nasional tidak perlu terjadi bila Indonesia mampu memaksimalkan institusi demokrasi seperti DPD, baik dalam posisinya sebagai *bridging* maupun dalam sebagai perwakilan daerah. Masalahnya pola hubungan antara pemerintah nasional dan Pemerintah Daerah sejauh ini belum terformat. Adalah jelas bahwa negara kesatuan dan prinsip otonomi daerah tak perlu dibenturkan. Jadi dapat dikatakan bahwa kebutuhan akan DPD sangatlah diperlukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang begitu kompleks.

Keterbatasan wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 disebabkan oleh tarik-menarik kepentingan antara kelompok yang setuju pembantuan DPD dengan kelompok yang tidak setuju pembentukan DPD. Dalam pembentukan Undang-Undang terjadi perbedaan tajam antara kelompok yang menghendaki kewenangan legislasi DPD yang lebih kuat sebagai representasi kepentingan daerah dan kelompok yang khawatir bahwa dengan legislasi yang kuat akan mengarah kepada Negara federal sehingga membahayakan kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kerena perbedaan pendapat tersebut, Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 merupakan kompromi atau jalan tengah untuk mengakomodasi kedua belah pihak.

Implikasi pengaturan DPD sebagai representasi daerah dalam pembentukan Undang-Undang melalui fungsi legislasi DPD, baik dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah mereduksi dan bahkan telah meniadakan kewenangan DPD baik dalam tahap proses legislasi, perencanaan, pengajuan, pembahasan maupun tahap persetujuan rancangan

undang-undang. Dalam proses pembahasan Tingkat I keterlibatan DPD dibatasi hanya dalam dua tahap dari tiga tahap proses pembahasan, yaitu tahap pengantar musyawarah dan tahap pendapat mini. Kedua tahap tersebut merupakan tahap pertama dan ketiga dari pembahasan Tingkat I, sementara kegiatan inti pembahasan berada pada tahap kedua, yakni pengajuan dan pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang justru merupakan "inti" dari pembahasan RUU DPD tidak diikuti sertakan.

Pengaturan kewenangan DPD kedepan untuk representasi Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang adalah dengan cara maksimalis terbatas dengan model pembahasan tiga pihak DPR-DPD-Presiden (Tripartit). Dalam hal ini, maksimalis maksudnya kewenangan legislasi DPD tersebut bersifat kelembagaan yang setara dengan DPR dan Presiden, meskipun belum sampai pada pengambilan keputusan untuk persetujuan rancangan undang-undang, sedangkan terbatas dimaksudkan, wewenang legislasi DPD hanya mencakup bidang-bidang tertentu saja, yaitu khusus undang-undang yang terkait dengan daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami urgensi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang memiliki peran strategis dalam memperjuangkan kepentingan daerah, namun di sisi lain, DPD memiliki keterbatasan dalam hal fungsi dan kewenangan. Berangkat dari permasalahan tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Analisis Kinerja DPD RI di Tengah Keterbatasan Fungsi dan Kewenangan".

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, peneliti mengajukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja DPD RI di tengah keterbatasan fungsi dan kewenangan pada periode 2019-2021?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kinerja DPD RI di tengah keterbatasan fungsi dan kewenangan pada periode 2019-2021?

#### **D. Fokus Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan instrumen waktu untuk membatasi periode penelitiannya. Adapun periode pada penelitian ini fokus pada kurun waktu 2019-2021 (2 tahun) dengan 3 alasan sebagai berikut:

1. Anggota DPD RI periode 2019-2021 masih menjabat, sehingga semua data dapat diverifikasi langsung.
2. Tugas, fungsi, dan kewenangan DPD RI banyak dan beragam. Jika batasan waktunya diperpanjang menjadi 1 periode masa jabatan misalnya (5 tahun), maka uraian dalam tesis ini akan semakin panjang.
3. Signifikansi penelitian ini adalah kinerja dan kewenangan, bukan laporan pertanggung jawaban DPD selama 1 periode. Jadi, pembatasan waktu hanya selama 2 tahun, kiranya sudah cukup memberikan gambaran terhadap Kinerja DPD RI mengenai tugas, fungsi, dan kewenangannya.

#### **E. Signifikansi Penelitian**

Signifikansi penelitian ini terdapat 2 manfaat yaitu:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis dalam penelitian ini yaitu dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam memajukan disiplin ilmu administrasi di Indonesia dan di samping itu hasil riset ini dapat dijadikan rujukan bagi peneliti lain yang akan datang.

##### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis dalam penelitian ini yaitu langsung dapat dimanfaatkan dalam perumusan kebijakan atau merumuskan suatu regulasi.

#### **F. Sistematika Penelitian**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi menjadi enam bab, yaitu:

| <b>BAB</b>                            | <b>Isi</b>   |
|---------------------------------------|--|
| I<br>Pendahuluan                      | Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Fokus Penelitian, Signifikansi Penelitian, Sistematika Penelitian.                                 |
| II<br>Landasan Teori                  | Tinjauan pustaka, penelitian Terdahulu, Teori Administrasi Publik, Teori Organisasi, Teori Kelembagaan, Kerangka Pikir.  |
| III<br>Metode Penelitian              | Desain dan Pendekatan Penelitian, Tempat dan Waktu Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Penentuan Informan, Teknik Analisis data dan Uji Keabsahan Data |
| IV<br>Hasil Penelitian dan Pembahasan | Deskripsi rung lingkup DPD RI ,Kewenangan DPD, fungsi DPD, hasil wawancara, faktor faktor yang mempengaruhi kinerja DPD  |
| V<br>Penutup                          | Kesimpulan dan Saran   |