

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di Indonesia setelah terjadi reformasi timbul gagasan baru untuk membentuk lembaga perwakilan dengan sistem dua kamar (*biucameral*), hal tersebut dalam rangka mengikut sertakan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara, maka terjadilah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang merubah utusan daerah dalam keaggotaan MPR dihapus dan diganti dengan sebuah lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), adalah merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara.¹ Sebelumnya keikutsertaan utusan daerah yang ada pada MPR sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sangat terbatas yaitu mengikuti sidang MPR yang dilaksanakan dua kali selama lima tahun, yakni sidang masa awal dan akhir masa jabatan Presiden. Kemudian setelah mengalami perubahan walaupun tetap menggunakan nama MPR, tetapi wewenang MPR

¹ Casmi, R. Konstruksi Yuridis Politik Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Jurnal Konstitusi, 2015, hlm. 5-12

tidak otomatis melekat pada wewenang DPR dan DPD, melainkan memiliki wewenang sendiri.²

Sejak adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) tidak lagi mempuntai kedudukan sebagai lembaga tertinggi di Negara Republik Indonesia. Selanjutnya MPR kedudukannya setara dengan dengan lembaga tinggi Negara lainnya. Artinya MPR telah dirombak dalam struktur perwakilan dengan mengatut sistem dua kamar (bicameral). Kamar pertama (*Primer chamber*) ditempati oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kamar kedua (*second chamber*) ditempati oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³

Dengan merombak struktur perwakilan Indonesia menjadi dua kamar (bicameral) dengan posisi DPD sebagai kamar kedua (*second chamber*) di tubuh parlemen Indonesia dan meradikalisasi proses pemilihan anggota DPD secara langsung, lembaga DPD diharapkan menjadi sebuah lembaga perwakilan yang kredibel dan benar-benar mewakili kepentingan daerah dalam menjalankan semua tugas dan fungsinya. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma tentang konsep Trias Politica atau pemisahan kekuasaan ini. Pergeseran tersebut berkaitan pula dengan

² Golap, M. *Eksistensi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. Jurnal Noken, 2017, hlm. 23-29

³ Ibid., hlm. 26

doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan yang dahulunya dianut pembagian kekuasaan secara vertikal (*vertical distribution of power*), sekarang dianut pemisahan kekuasaan secara horizontal (*horizontal sparation of power*).⁴

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara setingkat dengan kedudukan lembaga Negara lainnya, hanya kewenangannya yang berbeda. Istilah kedudukan menunjukkan pada setatus yaitu keadaan tingkatan organ, badan atau negara. Dalam hal, ini berarti bahwa DPD sebagai lembaga perwakilan mempunyai tingkatan yang sama dengan lembaga negara yang lainnya. Kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga Negara dibandingkan dengan lembaga negara lain, sedangkan posisi yang dimaksud adalah didasarkan pada fungsi utamanya.⁵ Maka dari pengertian ini berdasarkan UUD 1945 setelah mengalami perubahan, tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, melainkan dikenal hanya lembaga negara, hal ini berarti bahwa semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama, hanya perbedaannya terletak pada fungsi masing-masing; Dengan

⁴Hantoro, N. *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan UndangUndang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, Jurnal Negara Hukum, 2013, hlm. 53-61

⁵ Ibid., hlm. 56

demikian kedudukan DPD sama dengan MPR, DPR, BPK, Presiden, MA dan MK, dan KY.⁶

Pada awalnya, DPD diadakan dalam rangka mewujudkan gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan dengan sistem dua kamar (*bicameral*). Namun apabila dilihat dari segi kewenangan yang diberikan kepadanya, maka maksud tersebut belum dapat diwujudkan sepenuhnya, karena wewenang yang diberikan kepada DPD sangat terbatas dalam pembentukan Undang-Undang, bahkan sebagian kalangan berpendapat bahwa DPD hanya sebagai pelengkap atau sub ordinasi dari DPR.⁷

Kenyataannya hingga saat ini DPD tidak terlihat menjalankan fungsinya untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. DPD belum memainkan peran yang signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi lembaga perwakilan selama ini nampak lebih didominasi oleh DPR, sedangkan DPD terlihat tidak memperlihatkan kinerja yang signifikan dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan.⁸

Ketidakefektifan DPD sebagai lembaga perwakilan dalam menjalankan tugasnya ditengarai terjadi karena beberapa faktor.

⁶ Muhamad Saepul Akbar, *PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PROGRAM LEGISLASI NASIONAL* Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu, 2018, hlm. 39

⁷ Iman, R. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUUX/2012*. JOM FISIP, 2016, hlm. 52

⁸ Muhamad Saepul Akbar, Op. Cit., hlm. 41

Pertama, miskonsepsi dalam menerapkan konsep bikameral. *Kedua*, kewenangan DPD yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan. *Ketiga*, DPD dibentuk untuk mencegah timbulnya kembali hegemoni lembaga eksekutif, namun kemudian perimbangan kekuasaan tidak berjalan dengan efektif karena besarnya kewenangan yang dimiliki oleh DPR.⁹ Berdasarkan uraian dan latar belakang di atas maka penulis menetapkan judul penelitian skripsi ini adalah : “TANGGUNGJAWAB ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERDASARKAN KONSEP *BICAMERAL* DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang akan dibahas penulis dalam skripsi ini adalah :

1. Bagaimana kewenangan DPD sesuai konsep *bicameral* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimana tanggungjawab anggota DPD terhadap Daerah yang diwakilinya dengan keterbatasan kewenangan yang dimilikinya ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan penulis melaksanakan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis tentang kewenangan DPD sesuai konsep *bicameral* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ;

⁹ Iman, R., Op. Cit., hlm. 53

2. Untuk mengetahui dan memahami tentang tanggungjawab anggota DPD terhadap Daerah yang diwakilinya dengan keterbatasan kewenangan yang dimilikinya.

Sedangkan kegunaan atau manfaat dari penelitian ini adalah, bahwa bagi penulis diharapkan dapat memberikan dan mengembangkan wawasan penulis dalam memahami kewenangan DPD sesuai konsep *bicameral* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan tanggungjawab anggota DPD terhadap Daerah yang diwakilinya dengan keterbatasan kewenangan yang dimilikinya



IBLAM
School of Law

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:¹⁰

1. atribusi;
2. delegasi; dan
3. mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undangundang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

¹⁰ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008, hlm. 104.

1. yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;
2. yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:¹¹

¹¹ Ibid., hlm. 105

1. atribusi; dan
2. delegasi.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:

1. atribusi; dan
2. delegasi dan kadang-kadang juga mandat.¹²

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya

¹² Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹³

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahani itu bermaksud memberi wewenang kepada

¹³ Ibid., hlm. 94

bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.¹⁴

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

E. Metode Penelitian

Metode penelitian berperan penting untuk mendapatkan data yang akurat dan terpercaya. Metode penelitian ini juga digunakan sebagai alat atau cara untuk pedoman dalam melakukan penelitian.

¹⁴ Ibid., hlm, 90

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang di gunakan dalam penulisan skripsi yang berjudul : “TANGGUNGJAWAB ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERDASARKAN KONSEP *BICAMERAL* DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”, adalah yuridis normatif yaitu menganalisis kaitan antara peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang dibahas. Penelitian ini akan menganalisis masalah hukum, fakta, dan gejala hukum lainnya yang berkaitan dengan pendekatan hukum, kemudian di peroleh gambaran yang menyeluruh mengenai masalah yang akan di teliti. Penelitian yang berbentuk deskriptif analisis ini hanya akan menggambarkan keadaan objek atau persoalan dan tidak dimaksudkan mengambil atau menarik kesimpulan yang berlaku umum mengenai tanggungjawab anggota Dewan Perwakilan Daerah sesuai konsep *bicameral* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia .¹⁵

2. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian hukum ini adalah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengutamakan data kepustakaan yaitu penelitian terhadap

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm. 81

data sekunder. Data sekunder tersebut dapat berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tersier.¹⁶ Penelitian ini meliputi penelitian mengenai ketentuan hukum positif yang berlaku di Indonesia yang berkaitan dengan tanggungjawab anggota Dewan Perwakilan Daerah sesuai konsep *bicameral* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3 . Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang dilakukan dengan menghimpun dan menginventarisir bahan-bahan hukum khususnya bahan

kepustakaan antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian dengan kekuatan yang mengikat meliputi norma dan kaidah dasar seperti, peraturan perundang-undangan catatancatatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundangundangan, dan putusan hakim, dalam penelitian dan penulisan skripsi ini, meliputi :¹⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan judul skripsi.

¹⁶ Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2000, hlm.24

¹⁷ Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 141

.b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan implementasinya, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, makalah-makalah seminar, dan lain-lain. Dalam penelitian dan penulisan skripsi ini meliputi bahan-bahan bacaan yang ada hubungannya dengan tanggungjawab anggota Dewan Perwakilan Daerah sesuai konsep *bicameral* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagai objek yang teliti yaitu literatur dan karya

ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang akan di teliti.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut dari bahan hukum primer dan sekunder yaitu, kamus, baik kamus terjemahan maupun kamus hukum, majalah dan internet (*virtual research*).¹⁸

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang di peroleh dari hasil penelitian yang di dapat secara langsung pada objek penelitian, yaitu dengan cara studi Kepustakaan Studi Kepustakaan di lakukan dengan penelitian yang sifatnya litelatur untuk mencari, menemukan dan menggunakan bahanbahan mengenai konsepsi-konsepsi, teori-teori, atau pun pendapat-pendapat ahli yang berkaitan dengan

¹⁸ Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, 1995, hlm. 62

permasalahan yang menjadi objek penelitian dan penulisan skripsi.¹⁹

5. Metode Analisis

Sesuai dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan penelitian penulis, maka penelitian yang akan di gunakan adalah penelitian yuridis normatif yaitu data sekunder yang di peroleh secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang di bahas dengan sistematis.²⁰



IBLAM
School of Law

¹⁹ Ibid.

²⁰ Bambang Mudjiyanto, *Petunjuk Praktis Metode Penelitian Kualitatif*, Tiarana Lokus, Yogyakarta, 2014, hlm.3.