

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup> pertama kali disahkan berlaku sebagai Konstitusi Negara Indonesia dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu sehari setelah kemerdekaan Negara Republik Indonesia diproklamasikan oleh Soekarno dan Mohammad Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945<sup>2</sup>. UUD NRI Tahun 1945 dari awal berlakunya hingga saat ini telah mengalami beberap kali perubahan (amandemen).

Dalam kurun waktu 1999-2002, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami 4 (empat) kali amandemen yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR:<sup>3</sup>

1. Sidang Umum MPR 1999, tanggal 14-21 Oktober 1999 perubahan pertama UUD 1945;
2. Sidang Tahunan MPR 2000, tanggal 7-18 Agustus 2000 perubahan kedua UUD 1945;
3. Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001 perubahan ketiga UUD 1945;
4. Sidang Tahunan MPR 2002, tanggal 1-11 Agustus 2002 perubahan keempat UUD 1945.

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya akan disingkat menjadi UUD NRI Tahun 1945

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Cetakan kedua, 2006, Konstitusi Press, Jakarta, hal. 38

<sup>3</sup>Sejarah Perjalanan UUD'45 Sejak 1945 Hingga Kini UUD'45, 2014, Anugerah, Surabaya, hal. 8

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ketatanegaraan Indonesia terdiri atas lembaga-lembaga tinggi negara yaitu; Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden dan wakil presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan. Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia lembaga-lembaga tinggi negara ini mengalami perubahan, penghapusan dan penambahan lembaga tinggi negara lainnya.

Amandemen Pertama UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 1999, lembaga-lembaga tinggi Negara Indonesia terdiri atas; Majelis Permusyawaratan Rakyat<sup>4</sup>, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat,<sup>5</sup> Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Amandemen Kedua UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2000, lembaga-lembaga tinggi negara terdiri atas; MPR, Presiden dan wakil presiden , Dewan Pertimbangan Agung, DPR, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Amandemen Ketiga UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2001, lembaga-lembaga negara terdiri atas; Presiden dan Wakil Presiden, MPR, Dewan Pertimbangan Agung, DPR, Dewan Perwakilan Daerah,<sup>6</sup> Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Pasca amandemen Keempat(tahun 2002) UUD NRI Tahun 1945 dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Kedelapan organ tersebut ialah: (1) Dewan

---

<sup>4</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat selanjutnya akan disingkat menjadi MPR

<sup>5</sup>Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya akan disingkat menjadi DPR

<sup>6</sup>Dewan Perwakilan Daerah selanjutnya akan disingkat menjadi DPD

Perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; dan (8) Komisi Yudisial.<sup>7</sup>Sri Soemantri juga berpendapat demikian;

“Dalam kaitannya dengan lembaga negara yang bersumber pada UUD berdasarkan hasil amandemen adalah MPR, DPR, DPD, Presiden (termasuk Wakil Presiden), BPK, MA, MK, dan KY”<sup>8</sup>.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tidak terlepas dari proses demokratisasi dalam era reformasi yang dimulai sejak turunnya Presiden Soeharto pada tahun 1998. Proses demokratisasi merupakan agenda besar yang meliputi berbagai bidang kehidupan bangsa. Proses demokratisasi terkait erat dengan penataan kehidupan politik dan organisasi kenegaraan dalam konstitusi sehingga tidak lagi dapat memunculkan atau digunakan oleh kekuasaan yang otoriter.

Dewan Perwakilan Daerah lahir pada perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 1-9 November 2001. Lahirnya DPD dilatarbelakangi oleh semangat para pemuda dan rakyat Indonesia untuk mereformasi UUD NRI Tahun 1945. Tuntutan reformasi tersebut akhirnya juga berkenaan dengan sistem perwakilan, yaitu agar Utusan Daerah dalam MPR diwujudkan dalam bentuk Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah. Keinginan dan tuntutan adanya DPD tersebut ditanggapi oleh MPR, yaitu dibicarakannya masalah tersebut dalam Panitia Ad Hoc I, Badan Pekerja

---

<sup>7</sup> Ni'Matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia:Edisi Revisi, Cetakan Ke-8, 2013, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 159

<sup>8</sup>Sri Soemantri dikutip dalam Novendri M. Nggilu, 2015, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis), UII Press, Jogjakarta, hal58

MPR<sup>9</sup>. Akan tetapi, meskipun DPD telah lahir dalam perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, namun kelembagaannya baru lahir pada tahun 2004, tepatnya tanggal 1 Oktober 2004 dengan dilaktiknya 128 anggota DPD yang terpilih pertama kali dan diambil sumpahnya. Keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan yaitu demokratisasi dan mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Lahirnya DPD antara lain adalah sebagai representasi kepentingan daerah termasuk di dalamnya ialah kepentingan rakyat di daerah.

Dibentuknya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia melalui hasil perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 dimaksudkan untuk:<sup>10</sup>

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan negara dan daerah-daerah; dan
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang.

Dengan demikian, keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat (5)

---

<sup>9</sup>King Faisal Sulaiman, 2013, Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia, UII Press, Yogyakarta, hal. 118

<sup>10</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Cetakan Ke-12 (Edisi revisi), 2013, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, hal. 142-143

UUD NRI Tahun 1945 berjalan sesuai dengan keberadaan daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.<sup>11</sup>

Akan tetapi, maksud pembentukan DPD tersebut tidak dapat terlaksana dengan baik akibat direduksi oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3) yang sangat membatasi kewenangan DPD sehingga menyebabkan eksistensi DPD mengalami kelumpuhan kewenangan yang sangat serius. Pada tahun 2012 Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 92/PUU-X/2012 dan juga perubahan UU No. 27 Tahun 2009 menjadi UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 telah mengembalikan kewenangan DPD yang sebelumnya direduksi oleh kedua UU tersebut. Hal ini disambut baik oleh DPD yang selama ini hanya menjadi bayang-bayang di bawah dominasi DPR, dominasi berlebihan yang mencederai sistem bikameral yang konon dibentuk untuk tujuan mulia yaitu terciptanya sistem *check and balance* yang baik.

Alasan keberadaan DPD yang dimaksud untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi alam konteks perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan negara dan daerah memang merupakan sebuah argumentasi yang sangat rasional. Tetapi, jika fungsi dan kewenangan DPD jauh berada di bawah DPR, maka peran sebagai representasi teritorial yang membawa kepentingan daerah dan akomodasi aspirasi politik tidak akan berjalan sebagaimana mestinya. DPD juga tidak akan mungkin dapat melakukan pengawasan terhadap kebijakan pembangunan nasional

---

<sup>11</sup> Ibid, hal. 143

secara maksimal. Alasan keberadaan DPD yang dimaksud untuk meningkatkan dinamika demokrasi dan pembangunan serta kemajuan daerah, tentunya merupakan sebuah upaya dan langkah untuk meningkatkan pemberdayaan wilayah dan masyarakat yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Upaya ini juga tidak akan mungkin berhasil, jika DPD dengan kelemahan yang dimilikinya tidak mampu mengemban tugas-tugasnya secara proporsional sebagai lembaga tinggi negara. Dalam konteks ini pula, sangat sulit diharapkan DPD bisa menyiasati fungsi dan kewenangannya yang terumus di dalam UU tentang MD3. Selama DPD tidak diberikan kewenangan konstitusional yang proporsional menurut UUD, maka tugas yang diemban tersebut tidak akan berhasil mempercepat pertumbuhan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara adil dan bermartabat.

Harus diakui secara nasional bahwa Provinsi Gorontalo masih tertinggal dari beberapa aspek kehidupan dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain dalam regional Sulawesi. Provinsi Gorontalo sebagian besar merupakan hutan-hutan lebat dan daerah pegunungan yang luas serta disana sini mengalir sungai besar dan kecil. Provinsi Gorontalo diapit oleh dua lautan yakni laut tomini atau yang sering kita kenal dengan sebutan teluk tomini dan laut Sulawesi. Kedua lautan ini merupakan lautan strategis yang dikarenakan menjadi alur perdagangan antar daerah dan bahkan antar negara. Provinsi Gorontalo juga dikenal dengan daerah agraris yakni maju dibidang pertanian. Dengan segala kelebihan yang dimilikinya ternyata belum dapat menjadikan daerah Provinsi Gorontalo terbebas dari berbagai aspek pemasalahan kehidupan khususnya perekonomian, sengketa batas wilayah,

bahkan pendidikan masih juga menjadi masalah yang memprihatinkan bagi Provinsi Gorontalo.

Melalui lembaga DPD inilah, persoalan yang terjadi di daerah dapat dibahas secara menyeluruh dalam konteks tugas, fungsi dan kewenangan sebagai lembaga legislatif, termasuk melalui mekanisme pengawasan dari DPD terhadap pemerintah atas berbagai kebijakan pembangunan yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat daerah.

Dari gambaran mengenai lembaga DPD dan kondisi Provinsi Gorontalo saat ini yang sedikitnya telah peneliti uraikan diatas, memunculkan permasalahan mengenai apakah DPD selama ini telah menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya dengan baik dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya? Dan bagaimanakah peran anggota DPD utusan Provinsi Gorontalo dalam menindaklanjuti kepentingan daerahnya? Serta faktor-faktor apa yang menghambat anggota DPD Provinsi Gorontalo dalam menindaklanjuti kepentingan daerahnya?. Beberapa permasalahan inilah yang melatarbelakangi peneliti melakukan penelitian tentang **“PERAN ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM MENINDAKLANJUTI KEPENTINGAN DAERAH (STUDI DPD UTUSAN PROVINSI GORONTALO)”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana peran anggota DPD Utusan Provinsi Gorontalo dalam menindaklanjuti kepentingan daerah?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat anggota DPD Utusan Provinsi Gorontalo dalam menindaklanjuti kepentingan daerah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimanakah peran anggota DPD dalam menindaklanjuti kepentingan daerahnya.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penghambat anggota DPD dalam menindaklanjuti kepentingan daerahnya.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Sebuah penelitian pastilah memiliki manfaat, berikut beberapa manfaat dalam penelitian ini:

1. Manfaat akademis
  - a. Meningkatkan pemahaman berpikir dalam memahami keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
  - b. Memperbanyak literatur mengenai peranan anggota DPD dalam menindaklanjuti kepentingan daerah untuk meningkatkan pembangunan dan kemajuan daerah.
  - c. Dapat dijadikan bahan rujukan bagi peneliti selanjutnya, yang fokus kajiannya sama dengan penelitian ini.



## 2. Manfaat praktis

Penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah untuk melakukan rekonstruksi terhadap lembaga DPD dari segi fungsi dan kewenangannya dalam upaya meningkatkan kinerja DPD sebagai representasi teritorial/regional yang membawa kepentingan daerah demi peningkatan pembangunan dan kemajuan daerah serta dapat terlaksananya prinsip *chek and balanced* dengan baik.