

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) periode 2014-2019, di awal masa tugasnya melalui Pimpinan DPRD ingin melakukan perubahan dengan konsep baru yang disebut Parlemen Modern. Fokus utama dari parlemen modern yaitu teknologi informasi, keterbukaan akses informasi dan fungsi representasi. Untuk itu, DPRD membuka akses yang seluas-luasnya dengan elemen masyarakat baik langsung maupun melalui teknologi. DPRD kini telah didukung teknologi informasi, dari mulai *website*, Twitter, Facebook, SMS, Majalah dan *bulletin* serta TV Parlemen.¹

Secara konseptual, sosok parlemen modern ditunjukkan oleh karakteristiknya:

1) Transparansi, mudah diakses informasi berkaitan dengan kegiatan semua Alat Kelengkapan DPRD (AKD). 2) Teknologi Informasi untuk membuka akses bagi masyarakat memperoleh informasi melalui *website* dan media sosial. 3) Representasi, yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperjuangkan aspirasi rakyat. Sosok kelembagaan demikian yaitu diwujudkan oleh akses masyarakat dan cara kerja DPRD beserta dukungan teknologi informasi digital, serta sarana keorganisasian di belakangnya yang semakin cepat, simultan dalam penanganan tugasnya, serta memiliki dimensi akuntabilitas publik yang kuat.

¹Prayudi, "DPR RI Menuju Parlemen Modern", <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/9635>, Diakses tanggal 1 Oktober 2015.

Konsep mengenai parlemen modern memang memiliki banyak potensi bagi DPRD untuk lebih meningkatkan kinerja. Konsep ini juga mendorong lebih besarnya harapan masyarakat terhadap kinerja lembaga perwakilan rakyat untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat. Banyak juga kendala yang harus dihadapi dan atau belum maksimalnya DPRD dalam menjalankan ketiga fungsi yang dimilikinya. Konsep parlemen modern, tidak hanya dicetuskan dan kemudian berhenti tanpa perubahan berarti. Perlu banyak lagi perubahan ke arah kemajuan, agar konsep parlemen modern ini benar-benar dapat dilaksanakan secara maksimal oleh para wakil rakyat dan dapat dirasakan kemanfaatannya secara maksimal pula oleh seluruh masyarakat.²

Salah satu unsur politik yang perlu mengimbangi diri dengan kemajuan teknologi dan globalisasi itu adalah Parlemen. Parlemen merujuk pada lembaga perwakilan rakyat. K.C Wheare mengemukakan bahwa pengertian parlemen dan *legislature* sama, akan tetapi penggunaan nomenklatur *legislature* dapat menyesatkan, karena fungsi dari lembaga tersebut tidak hanya membuat undang-undang, tetapi juga memiliki fungsi lainnya, yaitu mengawasi eksekutif (fungsi pengawasan) bahkan di dalam negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, lembaga ini bertugas membentuk pemerintah (eksekutif).³ Dengan kata lain, DPRD harus memacu diri untuk dapat menjadi parlemen yang modern, agar dapat semakin optimal dalam

² Prayudi, *DPR RI Menuju Parlemen Modern*, (Jakarta Pusat: P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika, 2015), hal 185.

³ Fatmawati, *Struktur Fungsi dan Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral, Studi Perbandingan Antar Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 2010), hal 30.

menjalankan tugas dan fungsinya. DPRD sebagai parlemen modern, memiliki andil untuk tumbuh dan berkembangnya demokrasi ditanah air. Karena demokrasi sebagai sebuah sistem politik dapat dilihat dari berbagai dimensi. Dalam makna yang demikian ini, menjadi dapat dimengerti mengapa terdapat begitu banyak definisi tentang demokrasi. Dalam pengertian yang paling klasik, demokrasi sekurang-kurangnya diartikan sebagai “pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat”. Namun dalam perkembangannya harus mendapatkan masukan prinsip perwakilan.⁴

Peraturan yang mendukung terlaksananya parlemen modern dalam DPRD, DPRD telah memiliki regulasi yang mengatur agar masukan, kritikan, keluhan dan saran dari masyarakat mengenai tugas, fungsi dan kewenangan DPRD dapat ditampung dan ditindaklanjuti dengan baik. Peraturan tersebut ialah Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik; yang merujuk kepada amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, serta Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR RI Nomor: 08/BURT/DPR RI/I/2010-2011 tentang Penetapan Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi dan pengaduan Masyarakat DPR RI.⁵ Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah telah diatur juga dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

⁴ Daniel Sparingga, *Demokrasi Sejarah, Konsep dan Praktiknya*, dalam Andy Ramses dan La Bakry (ed), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2009), hal 16.

⁵ *Ibid.*, hal 27.

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Sebagai lembaga perwakilan daerah, DPRD merupakan representasi dari rakyat di daerah yang diwakilinya dan sebagai penentu kebijakan publik di daerah menjadi fungsi yang sangat strategis.⁶

Keuntungan membangun parlemen modern berkembang karena dipicu dua faktor, yaitu Pertama adalah: Kemenangan sistem politik demokrasi (*wave of democracy*). Ini terlihat dari runtuhnya negara-negara otoritarian di Asia dan Afrika, negara-negara komunis di Eropa Timur dan negara-negara junta militer di Amerika Latin. Sistem politik demokrasi telah membawa perubahan penting di parlemen, yaitu adanya dorongan untuk mengakomodasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam menjalankan fungsinya, serta ketika melakukan komunikasi dengan konstituennya. Kedua adalah: Kemajuan teknologi informasi digital dan lahirnya era globalisasi yang melahirkan “Masyarakat Informasi Tanpa Batasan Negara” (*Stateless Information Society*).

Sedangkan kekurangan parlemen sebelum adanya konsep parlemen modern dampaknya adalah: Pertama, parlemen yang dahulu mengadopsi teknologi komunikasi analog yang bersifat *paper based* mulai ditinggalkan. Karena pola komunikasi anggota parlemen dengan konstituennya yang sebelumnya bersifat tatap-muka, berbiaya tinggi, menyita waktu dan birokratis, secara bertahap berubah karena menggunakan berbagai

⁶ Veronica Victoria Hardhini, Hasyim Asy'ari, Lita Tyesta A.L.W, Diponegoro Law Journal “Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah Sebagai Parlemen Modern dan Terbuka”, Volume 5, Nomor 3, (Fakultas Hukum: Universitas Diponegoro, 2016), hal 2.

sarana teknologi di era digital.⁷ Kedua, belum terjadinya interaksi secara langsung, ditambah belum adanya kesadaran dari kedua pihak baik masyarakat maupun anggota dewan untuk memaksimalkan media tersebut. Membuat konsep parlemen modern yang terbuka, informatif dan akuntabel masih memerlukan proses yang cukup lama. Jadi, kedepannya tentu konsep parlemen modern ini harus terus didorong dan terus disosialisasi serta dipublikasikan agar konsep ini dapat berjalan bagi kebaikan masyarakat.⁸

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Gorontalo meluncurkan konsep Parlemen Modern, saat sidang paripurna istimewa Hari Ulang Tahun (HUT) Provinsi Gorontalo ke-16. Ketua DPRD Provinsi Gorontalo Paris Jusuf mengatakan konsep tersebut memiliki tiga indikator yakni Transparansi dibuka seluas-luasnya, Penggunaan teknologi digital yang optimal, dan Fungsi representasi dilaksanakan dengan baik, namun kenyataannya ketiga konsep ini masih belum maksimal juga. Untuk itu konsep ini penting di tengah tuntutan dan tudingan kepada DPRD yang hanya memberikan harapan palsu, pernyataan tersebut dilontarkan oleh beliau pada saat sidang paripurna. Direktur *Center for Election and Political Party* (CEPP) FISIP Universitas Indonesia, Reni Suwarso mengatakan pihaknya telah mendampingi anggota DPRD Provinsi Gorontalo, untuk mulai mewujudkan Parlemen Modern dan Terbuka. Sejak Tahun 2016 memperkenalkan konsep ini di DPR RI, dan ini merupakan

⁷Reni Suwarso, Parlemenarian, “*DPR Menuju Parlemen Modern*”, Parliamenteria edisi 122 TH. XLV, (Jakarta, 2015), hal 26.

⁸ Debora Sanur L, *Urgensi Membangun Parlemen Modern*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, 2015), hal 314.

keniscayaan dan adalah investasi demokrasi, parlemen-parlemen dunia sudah memulainya sejak tahun 1987.⁹ Sama seperti halnya dengan DPRD Provinsi Jawa Tengah yang juga tengah menerapkan Pelaksanaan Fungsi, Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah sebagai Parlemen Modern dan Terbuka.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Gorontalo berkomitmen untuk menjadi parlemen modern, yang salah satunya dengan memanfaatkan fungsi media sosial. Kepala Bagian Hukum dan Persidangan Yulin Limonu mengatakan “DPRD berkomitmen untuk terus membangun dan memperkuat Institusi DPRD Provinsi Gorontalo sebagai lembaga perwakilan rakyat yang kuat, hal ini sejalan dengan target DPRD Provinsi Gorontalo sebagai parlemen modern”. Beliau mengatakan, penggunaan media sosial digunakan agar masyarakat lebih mudah mengakses kegiatan alat kelengkapan dewan dan mendapatkan informasi kinerja DPRD sebagai wakil rakyat.

Percepatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo menuju parlemen modern, baru-baru ini Hubungan Masyarakat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Humas DPRD) melaksanakan ToT (Pelatihan Bagi Para Pelatih) terkait operasional *website*,, nantinya *output* dari kegiatan ini bisa diintegrasikan hasilnya

⁹ Reni Suwarso, Ph.D, Ilmuwan Politik, Direktur CEPP FISIP-UI, DPR Menuju Parlemen Modern, <http://cepp.fisip.ui.ac.id/dpr-provinsi-adopsi-konsep-parlemen-modern/>. Diakses tanggal 06 Desember 2016.

dengan kegiatan-kegiatan lain yang telah dilaksanakan sebelumnya dalam memperkuat visi parlemen modern tersebut.¹⁰

Kabag Hukum dan Persidangan Ibu Yulin Limonu S.H., M.H, dalam kesempatan lain mengapresiasi dan mengharapkan program kegiatan ini dapat dimaksimalkan dengan melakukan praktek langsung operasional *website*, serta kedepannya kegiatan ini akan menjadi referensi utama terkait kegiatan-kegiatan DPRD Provinsi Gorontalo.

Website merupakan salah satu instrumen teknologi informasi yang memuat informasi dan berita. Sebagai lembaga negara perwakilan rakyat, DPRD membutuhkan portal informasi dan berita agar publik dapat memperoleh informasi tentang proses dan hasil kinerja dewan. Melalui *website*, publik semakin mudah untuk mengawasi kinerja DPRD. Di dalam *website* publik dapat mengakses profil anggota dewan, agenda rapat DPRD, risalah rapat DPRD (*hansard*), maupun proses pembuatan Undang-Undang/Peraturan Daerah (*Bill Digest*).

Website DPRD Provinsi Gorontalo belum terdapat kolom mengenai *Hansard* dan *Bill Digest*, sehingga kegiatan digitalisasi proses pembuatan Perda (Peraturan Daerah) belum dapat dipublikasikan melalui *website* resmi DPRD, hanya hasil Perda yang sudah dipublikasikan dan mengenai transkrip digital akan aktivitas rapat para

¹⁰ Wawancara dilakukan antara saya dengan Narasumber, Ibu Yulin Limonu pada tanggal 19 Juni 2017 Pukul 10.00 WITA.

anggota DPRD belum dapat masyarakat ketahui pada *website* direktori, namun kegiatan yang dilakukan oleh dewan dapat dilihat pada warta legislatif kolom komisi.¹¹

Melihat latar belakang tersebut di atas hal ini penulis sangat tertarik untuk membahas masalah ini dengan mengambil judul **“Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo Sebagai Konsep Parlemen Modern Sebagaimana Diatur Dalam Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga Nomor: 08/BURT/DPR RI/I/2010-2011”**.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo Sebagai Konsep Parlemen Modern Sebagaimana Diatur Dalam Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga Nomor: 08/BURT/DPR RI/I/2010-2011.?
2. Apa saja faktor-faktor yang menjadi kendala oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo dalam menerapkan Implementasi Konsep Parlemen Modern Sebagaimana Diatur Dalam Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga Nomor: 08/BURT/DPR RI/I/2010-2011.?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo Sebagai Konsep Parlemen Modern Sebagaimana Diatur Dalam Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga Nomor:

¹¹ Ferdy Igirisa, DPRD Provinsi Gorontalo dan Humas & Protokol Setwan “*Menuju Parlemen Modern yang Terintergritas*”, <https://dprd.gorontalo.prov.go.id>. Diakses tanggal 30 Agustus 2017.

08/BURT/DPR RI/I/2010-2011 telah berjalan sesuai dengan harapan dan kenyataan atau tidak.

2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menjadi kendala oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo dalam menerapkan Implementasi Konsep Parlemen Modern Sebagaimana Diatur Dalam Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga Nomor: 08/BURT/DPR RI/I/2010-2011.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperkaya kajian ilmu Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dalam penerapan menuju pelaksanaan konsep parlemen yang modern, terbuka dan akuntabel.

2. Aspek Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan perbandingan bagi jajaran pemerintah Kota Gorontalo untuk lebih mengoptimalkan Implementasi Konsep Parlemen Modern Di DPRD Provinsi Gorontalo Sebagaimana Diatur Dalam Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga Nomor: 08/BURT/DPR RI/I/2010-2011.