

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi Mei 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. *Pertama*, sejak jatuhnya Suharto kita tidak lagi memiliki seorang pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru di luar negara telah menggeser kedudukan seorang Presiden RI dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintahan biasa, yang sewaktu-waktu dapat digugat dan bahkan diturunkan dari kekuasaannya. *Kedua*, munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, telah melahirkan proses politik yang juga liberal. *Ketiga*, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara. *Keempat*, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat proses *checks and balances* .. antara cabang-cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa, sampai melampaui konvensi yang selama ini dipegang—yakni “azas kekeluargaan” didalam penyelenggaraan Negara. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elit

berpengaruh pada public politik Indonesia untuk secara sistemik dan damai melakukan perubahan mendasar pada konstitusi RI.¹

Keinginan sebagian elit untuk melakukan perubahan secara sistemik terhadap konstitusi pada prosesnya menuai hasil dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945. Dalam sejarah reformasi telah tercatat sudah terjadi empat kali amandemen terhadap UUD 1945, yaitu pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001, dan tahun 2002 sehingga secara mendasar merubah *blue print* ketatanegaraan Indonesia dimasa yang akan datang.

Dorongan untuk memperbaharui atau mengubah UUD 1945 menurut Bagir Manan disebabkan karena posisi UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum dan menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoriterisme dan kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran².

Perubahan Pertama UUD 1945 terjadi pada tanggal 19 Oktober 1999 dalam sidang umum MPR yang berlangsung pada tanggal 14-21 Oktober 1999. karena waktu yang tersedia sangat sedikit serta mengutamakan kesepakatan antar fraksi MPR, maka dalam forum permusyawaratan MPR tersebut baru tiga materi pokok yang terdiri dari 9 pasal 13 ayat. Tiga materi

¹ Indria Samego, "Perubahan Politik dan Amandemen UUD 1945" *Makalah* dalam Seminar dan Lokakarya Nasional "Evaluasi Kritis Atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945" yang diselenggarakan Keluarga Alumni Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 8-10 juli 2002.

² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta 2003, Hlm.11.

pokok itu terdiri dari (i) Bab tentang kekuasaan Pemerintahan Negara (ii) Bab tentang Kementrian Negara (iii) Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Perubahan itu meliputi pasal-pasal 5, 7, 9, 13, 14, 15, 17, 20, dan 21.³ Perubahan Kedua terjadi saat dilaksanakannya sidang tahunan MPR RI yang diselenggarakan pada tanggal 7-8 Agustus 2000. Dalam sidang tersebut disepakati untuk diubah sebanyak tujuh bab, dua puluh lima pasal, dan lima puluh satu ayat atau butir ketentuan Undang Undang Dasar. Bab-bab yang diubah mencakup bab tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Wilayah Negara, Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, Pertahanan dan Keamanan, dan bab tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara serta Lagu kebangsaan.⁴ Perubahan Pertama dan Kedua jelas bersifat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sehingga sama sekali mengubah sistematika, baik perumusan formalnya maupun sistematika berpikir UUD 1945.⁵

Sidang Tahunan MPR yang diadakan pada tanggal 1-9 November 2001 telah menghasilkan Perubahan Ketiga UUD 1945, dengan merubah 3 bab, 23 pasal, dan 64 ayat ketentuan Undang-Undang Dasar. Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar diarahkan untuk menyempurnakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, menyesuaikan wewenang MPR, mengatur pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden, membentuk lembaga Dewan Perwakilan Rakyat daerah(DPD), mengatur pemilihan umum, meneguhkan kedudukan

³ Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia, FH UII press, Yogyakarta, 2003, Hlm.15-16.

⁴ *Ibid.*, Hlm.24.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*, UII Press, Yogyakarta, Hlm.3.

dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan, serta meneguhkan kekuasaan kehakiman dengan membentuk lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).⁶

Adapun Sidang Tahunan MPR 2002 yang berlangsung 1-11 Agustus 2002 mengesahkan Perubahan Keempat UUD 1945, termasuk mengesahkan sejumlah pasal yang dinilai "sensitive" seperti pasal tentang agama dan komposisi MPR. Hasilnya antara lain pengesahan terhadap perubahan Pasal 2 tentang susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, sehingga menghapus eksistensi Fraksi TNI/Polri dan Utusan Golongan. Perubahan lain yang dihapuskan melalui Sidang Tahunan MPR 2002 adalah tiga pasal Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.⁷

Salah satu perubahan penting dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah pembentukan lembaga negara baru, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD). Pembentukan DPD senafas dengan otonomi daerah, yaitu perlu adanya lembaga Negara yang dapat menjembatani kepentingan antara pusat dengan daerah, serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat daerah dalam kebijakan nasional. Dengan demikian, yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah.

⁶ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...*, *Op Cit*, Hlm.34.

⁷ *Ibid*, Hlm. 52-53

Posisi penting DPD dalam kerangka otonomi daerah dapat dilihat pada Pasal 22D Undang-undang Dasar 1945, yaitu :

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi 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.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja Negara dan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama

serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Keberadaan DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Bahwa kebijakan-kebijakan publik baik ditingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan bahkan berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan seluruh rakyat diseluruh tanah air. Bahwa DPD akan menjamin kepentingan daerah sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan.

Untuk itu dibutuhkan suatu komitmen yang kuat dari DPD didalam memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah serta menyelesaikan segala persolan yang muncul didalamnya, khususnya yang berhubungan dengan otonomi daerah. Komitmen DPD tidak hanya dapat diukur dari kemampuannya secara administratif untuk menjalankan tanggung jawab sebagai penyelenggara formal lembaga negara, akan tetapi DPD dengan segala *resources* yang dimilikinya secara totalitas harus mampu menyerap serta memperjuangkan segala aspirasi masyarakat yang berada didaerah secara utuh.

Aspirasi masyarakat dari setiap daerah sangat beragam, dari keberagaman inilah para wakil rakyat bisa melihat kebutuhan-kebutuhan yang strategis dan sinergis. Startegis berarti kebutuhan tersebut memberikan nilai tambah untuk kesejahteraan masyarakat, sedangkan sinergitas haruslah memperhatikan keselarasan antara daerah lain, provinsi, dan pusat. Oleh sebab itu keberagaman inilah yang dijadikan pokok penentu sebuah kebijakan.

Untuk menilai kinerja DPD RI memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah dalam parlemen Indonesia maka penelitian ini akan mengkaji tentang peran serta DPD didalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan studi kasus penyusunan terhadap Rancangan Undang-Undang Keistimewaan, Daerah Istimewa Yogyakarta.

DPD-RI merupakan lembaga negara yang masih muda, dimana tujuan pembentukannya di dedikasikan untuk perjuangan kepentingan masyarakat daerah. Sebagai lembaga negara yang baru dibentuk, penulis menganggap perlu untuk menilai sejauh mana efektifitas kelembagaan yang telah diemban oleh DPD-RI. Apakah kehadirannya membawa arti penting bagi penyaluran aspirasi masyarakat di daerah atau kehadiran DPD-RI hanya 'sekedar' menjadi simbol penegakan demokratisasi di Indonesia yang tidak memberikan dampak yang berarti bagi perjuangan kepentingan kesejahteraan rakyat yang berada di daerah.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah:

Bagaimanakah peranan DPD DIY dalam menyusun Rancangan Undang-Undang tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui secara mendalam tentang peranan DPD didalam menyusun Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta tentang Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian yang dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, menghimpun, serta mengkaji data dari peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, internet, Koran/majalah, jurnal, dan laporan penelitian yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Bahan-bahan yang dipergunakan dalam penelitian kepustakaan:

i. Bahan hukum primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat yang menjadi dasar penelitian, meliputi :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
4. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.

ii. Bahan hukum sekunder

Bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, misalnya; buku-buku literatur, jurnal-jurnal, diktat, internet, dan penjelasan undang-undang.

iii. Bahan hukum tertier

Bahan yang memberi petunjuk atas bahan hukum primer dan sekunder, misalnya; kamus hukum, ensiklopedia hukum dan lain-lain.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian yang dilakukan dengan cara wawancara, yaitu mengajukan pertanyaan secara langsung kepada responden yang terkait dengan obyek penelitian. Hasil wawancara digunakan untuk mendukung data dari hasil studi kepustakaan.

2. Lokasi Penelitian dan Responden

Penelitian ini dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai tempat pengusulan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. Adapun yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah anggota DPD RI yang berasal dari daerah pemilihan Yogyakarta.

3. Tehnik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Pengumpulan data dengan cara Tanya jawab secara langsung dengan responden. Daftar pertanyaan disusun secara terstruktur oleh penulis karena menjadi pedoman didalam analisis data. Selain pertanyaan yang terstruktur, dimungkinkan adanya variasi pertanyaan dilapangan yang relevan dengan penelitian.

b. Penelitian kepustakaan

Metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, serta menelaah dan menghimpun data yang diambil dari peraturan perundang-undangan serta

buku-buku yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti.

4. Teknik Pengelolaan Data

Data yang telah terkumpul akan disusun secara sistematis kemudian dijelaskan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Data yang diambil berupa tulisan, ataupun hasil wawancara.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan ataupun penelitian kepustakaan akan dianalisis secara kualitatif, yaitu menguraikan data-data secara deskriptif secara terperinci dan sistematis.

6. Teknik Penulisan Skripsi

Dalam memudahkan penulisan, maka skripsi ini akan dibagi dalam beberapa bab. Masing-masing bab akan dibagi lagi dalam beberapa sub-bab. Masing-masing bab dan sub-bab akan disusun secara sistematis dan dijelaskan secara deskriptif dengan menggunakan pendekatan yuridis.