

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disebut sebagai (DPD) merupakan suatu lembaga perwakilan daerah yang lahir dengan pondasi yang kuat melalui suatu amandemen yang ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut sebagai (UUD NRI Tahun 1945). Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 “ Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disebut sebagai (MPR) terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disebut sebagai (DPR) dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum yang diatur lebih lanjut dengan Undang-undang yang selanjutnya disebut sebagai (UU)”. Dengan hadirnya suatu DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 22 C dan 22 D.

Adanya DPD membuka angin segar bagi masyarakat daerah terpencil, bahwa kepentingan suatu daerah dan timbulnya masalah-masalah yang terjadi di daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat pusat, sampai dengan melahirkan solusi dan terjadinya pembangunan yang konkrit dan merata di daerah.

Untuk memenuhi harapan besar, DPD tersebut menjalankan suatu tugas dan fungsinya yaitu; fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan.¹ Fungsi legislasi, DPD hanya sebatas mengajukan sebuah rancangan undang-undang yang selanjutnya disebut sebagai (RUU) kepada DPR dan ikut serta dalam membahas RUU mengenai otonomi daerah.

Negara sangat menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi sebagai pondasi Negara yang merupakan kesempatan besar bagi setiap warga negara yang tidak ternilai harganya. Secara substansial UUD NRI Thn 1945 mengalami perubahan yang mendasar sejak perubahan pertama pada tahun 1999 sampai dengan perubahan ke-empat pada tahun 2002. Yang salah satunya hasil dari reformasi konstitusi dibentuknya satu lembaga negara baru dalam cabang kekuasaan legislatif, yaitu DPD sebagaimana yang sudah tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 hasil dari sidang tahunan MPR pada tahun 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai dengan pelantikan dan pengambilan sumpah atau janji para anggota DPD sebagai hasil pemilu pada tanggal 4 April 2004.²

¹***Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan ke-empat*** (Jakarta Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016) .

² Mariam Budiarto, ***Dasar- Dasar Ilmu Politik*** (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.348

Pembentukan DPD ialah untuk mengakomodasikan kepentingan daerah dalam suatu kebijakan Nasional demi menjaga integrasi Nasional. Dalam sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan daerah. Akan tetapi dalam fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 setelah di Amandemen sangat sulit untuk mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD. Ketentuan fungsi dalam bidang legislasi DPD yang semakin diparlemen sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.³ Sangat sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggungjawabkan sesuatu secara moral dan politik kepada rakyat dan daerah. Pasal 22 D NRI Tahun 1945 juga tidak dapat mencerminkan suatu prinsip *checks and balances* antar dua lembaga perwakilan legislative. DPD sebagai lembaga negara legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya yang dipilih secara langsung oleh rakyat.⁴ Dalam UUD 1945 dijelaskan secara jelas bahwa DPR memiliki fungsi legislasi Pasal 20 A ayat (1), maka dari itu DPD tidak memiliki fungsi-fungsi tersebut secara penuh.⁵

³ Saldi Isra, pengesahan *Fungsi Legislasi: Memperkuat Model Legislasi Parlemen Dalam Presidential Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm.266

⁴ Dahlan Thalib, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusi Perubahan Ke-tiga UUD 1945)*. (*Jurnal Hukum* Vol. 10 No.23, tanggal 12 Februari 2018), hlm 11

⁵ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 69

Kewenangan terbatas yang membuat DPD mendapatkan sorotan dari banyak pihak agar diberikan penguatan agar sesuai dengan sistem bikameral yaitu adanya *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan tersebut. Di samping kewenangan terbatas yang membuat DPD tidak optimal kinerjanya dan melaksanakan kewenangannya adanya pembatasan dalam konstitusi.⁶

Pada kenyataan DPD belum dapat menjalankan perannya secara maksimal khususnya dalam mengajukan RUU mengenai otonomi daerah. Dalam kenyataannya DPR paling banyak menjalankan peran dalam proses legislasi. Oleh karena itu peran DPD harus lebih dimaksimalkan agar membuka suatu jalan bagi daerah. Seiring bergulirnya otonomi daerah, ada banyak produk perundang-undangan yang diberlakukan disetiap masing-masing daerah, pengelolaan pendapatan daerah oleh daerah, pemekaran dan penggabungan daerah.⁷

⁶ Zaki Ulya, *Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral*, (Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 11 No. 2 Juli 2016), hlm 177.

⁷ Andyka Rahmat Purba, *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 22 D (JOM Fakultas Hukum, Vol. 1 No. 2 Oktober 2014)*, hlm 2

Otonomi daerah merupakan suatu hak dan kewajiban daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut sebagai (NKRI).⁸ Tujuan adanya pemberian otonomi daerah ialah untuk mempercepat suatu terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Suatu daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing berdasarkan prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah di Indonesia terlaksana dengan adanya suatu kebijakan desentralisasi. Pelaksanaan kebijakan desentralisasi ialah adanya suatu perubahan pola perkembangan wilayah. Adanya Undang-undang Otonomi Daerah Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 Tentang Pemekaran Daerah yang selanjutnya disebut sebagai (PP RI No.129 Tahun 2000), jumlah daerah otonom dua kali lipat dari jumlah daerah awal. Sebelum berlaku, jumlah daerah otonom sebanyak 249 Kabupaten, diakhir 2007 jumlah daerah otonom menjadi 370 Kabupaten.

⁸ Nordiawan, dkk, *Akuntansi Pemerintahan*, (Salemba Empat, Jakarta, 2007), hlm.284

Pemekaran daerah di Indonesia pada tahun 1999 ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pemerintah daerah dapat mengusulkan pemekaran wilayah asalkan memenuhi kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, social budaya, social politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya pemekaran wilayah.⁹ Dan setiap daerah dituntut untuk memajukan daerahnya sendiri dengan melihat potensi yang ada pada daerah tersebut.¹⁰

Pada Tahun 2014 mengenai pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia mengalami perubahan setelah ditetapkan Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut sebagai (Tentang Pemerintahan Daerah). UU tersebut mengatur tentang tata cara, mekanisme dan syarat-syarat dari pemekaran itu sendiri, setelah disahkan UU Peraturan Daerah membuat Undang- Undang No. 23 Tahun 2007 tidak sah dan tidak sesuai dengan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal tersebut dilakukan karena banyak daerah yang ingin memekarkan daerahnya sehingga pemekaran suatu daerah diperketat dengan UU Peraturan Daerah.¹¹

⁹ Layla Sabeita El Fitri, dkk, *Pemekaran kecamatan Dalam Peningkatan Pelayanan Kependudukan. Jurnal Administrasi Publik*. Vol. 1 No. 3, hlm 1

¹⁰ Hilmawan Hariyoga, *Penataan Daerah Otonom Baru Tahun 2008, Direktorat Otonomi Daerah Deputy Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Studi Evaluasi (*impact*, 2008), hlm 4

¹¹ Ni Luh Putu Suartami Dewi dan Ni Made Ari Yulianti Griadhi, *Analisis Yuridis Terkait Pemekaran Daerah Berdasarkan Prinsip Otonomi Daerah*, (Jakarta, 2015), hlm. 2

Pemekaran daerah merupakan pemecahan provinsi atau kabupaten atau kota menjadi dua daerah atau lebih.¹² Dalam pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan agar meningkatkan pelayanan public untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik tingkat local. Untuk pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari suatu aspek social politik, social budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah tersebut dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan untuk terbentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.¹³

¹² *Lihat pasal 1 Tentang Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2007*

¹³ Sunarmo Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2006), hlm 15

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah yang selanjutnya disebut sebagai (PP No. 78 Tahun 2007) menjadi landasan dalam pelaksanaan pemekaran daerah, yang didalamnya PP berisi tata cara pemekaran, pembentukan, penghapusan, dan penggabungan Daerah. Berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, pemekaran daerah adalah pemecahan Provinsi atau Kabupaten/Kota menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran dapat berpa bentuk daerah yaitu dalam pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten atau kota. Penghapusan daerah merupakan suatu pencabutan status sebagai daerah Provinsi atau daerah kabupaten/kota. Penggabungan daerah yang merupakan dari penyatuan daerah yang dihapus ke dalam daerah lain yang bersandingan.¹⁴

¹⁴ *Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah.*

Pemekaran daerah di wilayah Jawa Timur yaitu salah satu contohnya adalah Kota Batu, yang menjadi Kota Otonom yang lepas dan mandiri dari Kabupaten Malang. Pembentukan Kota Batu adalah upaya dalam mempercepat sebuah peningkatan kesejahteraan masyarakat, pembentukan Kota Batu sebagai Daerah Otonom tidak lepas dari sebuah potensi wilayah, sumber daya dan kekayaan alam yang begitu luar biasa sehingga daerah tersebut layak untuk dijadikan sebagai Kota Otonom agar mempercepat peningkatan kesejahteraan. Pada Zama Kolonial Belanda, Batu adalah tempat peristirahatan bagi keluarga kerajaan, di awal kemerdekaan Batu merupakan sebuah kecamatan yang termasuk bagian dari Kabupaten Malang, pada 1993 Kota Batu ditetapkan sebagai Daerah Administratif hingga tahun 1999, di tahun 1999 masyarakat Batu dibentuk sebagai Kota Otonom dan hasilnya Batu ditetapkan sebagai Daerah Otonom pada tahun 2001. Kesejahteraan yang direncanakan perlahan-lahan dapat diwujudkan oleh Pemerintah Kota Batu, terbukti dengan adanya pembangunan infrastruktur dan program Pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan status sebagai Daerah Otonom Kota Batu dapat mempercepat pembangunan agar lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya melalui program tersebut yang disusun secara mandiri, dengan penetapan anggaran sendiri agar pembangunan dapat terselesaikan dan terealisasi. Berbeda ketika masih menjadi dari bagian Kabupaten Malang, Kota Batu harus menunggu keputusan dari Pemerintah Kabupaten Malang sehingga dalam

perencanaan pembangunan mengalami keterlambatan. Pemekaran juga berdampak pada pembangunan infrastruktur dan terus mengalami perbaikan bahkan jumlahnya secara statistik mengalami kenaikan. Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai pembentukan Daerah Otonom Kota Batu mengalami berbagai hambatan adanya ketidakrelaan Pemerintah Kabupaten Malang yang banyak kehilangan pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut sebagai (PAD) apabila Kota Batu lepas dari Malang, serta ketidakrelaan Pemerintah Provinsi Jawa Timur karena memiliki beberapa sebuah kepentingan di Kota Batu. Kendala lain yang di alami yaitu adanya pendatang di Kota Batu setelah Kota Batu membuat eksistensi masyarakat Batu sedikit sulit untuk bersaing. Adanya kondisi sosial masyarakat yang selalu menjadi kendala dalam upaya meningkatkan kesejahteraan terutama dibidang politik yang kurang stabil, pada dasarnya tidak ada permasalahan tanpa solusi yang selalu mendorong masyarakat Batu dalam upaya memperjuangkan pembentukan Kota Batu sehingga masyarakat Batu tetap berusaha sampai membuahkan hasil. Secara resmi Kota Otonom Batu terpenduk pada tanggal 17 Oktober 2001.¹⁵

¹⁵ <http://karya-ilmiah.um.ac.id/index.php/PPKN/article/view/68616> Diunduh pada tanggal 17 Desember 2019.

1.2 Rumusan Masalah

Memperhatikan uraian latar belakang masalah, maka rumusan masalah ini adalah :

- 1.2.1 Bagaimana keterlibatan DPD dalam ikut membahas tentang pemekaran daerah, mengingat Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ?
- 1.2.2 Bagaimana DPD dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan pemekaran daerah mengingat Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ?

1.3 Tujuan Penulisan

- 1.3.1. Mengetahui adanya peranan DPD dalam pemekaran daerah.
- 1.3.2. Mengetahui DPD dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tentang pemekaran daerah menurut pasal 20 ayat (1) UUD NRI Thn 1945.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membuka pemikiran baru dan pemahaman terhadap peranan DPD dalam pemekaran daerah.

- 1.4.2 Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah pengetahuan, wawasan dan juga sebagai pelengkap untuk menerapkan konsep-konsep yang didapat tentang keberadaan peran DPD dalam pemekaran daerah.

1.5 Kegunaan Praktis

1.5.1 Secara praktis diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya bagi yang berminat meneliti mengenai peranan DPD dalam pemekaran daerah.

1.5.2 Sebagai pertimbangan bagi Presiden dan DPR dalam memberikan hak penuh kepada DPD dalam pengawasan dan perencanaan RUU dan pemekaran daerah.

1.6 Keaslian Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan dengan judul “Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pemekaran Daerah” belum pernah dilakukan oleh penulis lain. Hasil penelusuran penulis di beberapa kepustakaan yang dilakukan penulis lain adalah :

Tabel 1 : Keaslian Penelitian Dan Korelasinya

Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian Ini
Rian Andika	Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Kepuasan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik	Penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan dan pembiayaan. Pendapatan daerah sebagai sumber penerimaan daerah sendiri perlu terus ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat sehingga kemandirian otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dapat dilaksanakan.	Pemekaran daerah dilakukan melalui tahapan daerah persiapan Provinsi atau daerah persiapan kabupaten atau kota. Pembentukan daerah persiapan tersebut harus memenuhi persyaratan dasar dan administratif.
Meilia Lovita	Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Kepuasan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Way Ratai Kabupaten pesawaran	Masalah yang terjadi dengan melihat luas wilayah, pemekaran wilayah yang dilakukan pemerintah, kecamatan Way Ratai secara administratif belum bisa berdiri secara otonom yang masih harus berhubungan dengan kabupaten dalam hal layanan khususnya	. Pemekaran dapat berpa bentuk daerah yaitu dalam pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah provinsi atau daerah kabupaten atau kota. Penghapusan daerah merupakan suatu pencabutan status sebagai daerah

		administratif kependudukan.	Provinsi atau daerah kabupaten/kota. Penggabungan daerah yang merupakan dari penyatuan daerah yang dihapus ke dalam daerah lain yang bersandingan.
--	--	-----------------------------	--

Sumber : Kreasi Penulis.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

1.7.1.1 Tujuan Penelitian

Jenis penelitian jika dilihat dari sudut tujuannya adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal.

Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang berupa melakukan inventarisasi hukum positif, penemuan asas dan dasar falsafah hukum positif serta penemuan hukum *in concreto* yang diterapkan pada perkara hukum tertentu.

1.7.1.2 Penerapan Penelitian

Penelitian jika dari sudut penerapan, maka penelitian ini fokus pada masalah. Masalah itu adalah masalah hukum *evaluation opennes*.

1.7.1.3 Tujuan Pembuatan Penelitian

Jika dari tujuan pembuatannya, penelitian diarahkan pada penelitian yang dapat memecahkan masalah (*problem solution*).

Solusinya adalah harus ada aturan yang jelas tentang peranan DPD dalam pemekaran daerah.

1.7.2.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian hukum berdasarkan permasalahan diatas termasuk Pendekatan Konseptual (*Copseptual Approach*) dan Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*) karena pendekatan ini merupakan pemahaman akan doktrin, ajaran dan pandangan sebagai sandaran bagi peneliti untuk memecahkan isu hukum.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

1.7.3.1 Bahan Hukum Primer

- a. Pasal 22D ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- c. Peraturan Pemerintah Undang-Undang Nomor 78 Tahun 2007, (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2007

Nomor 162, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548.

1.7.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literatur-literatur, media cetak yang berkaitan dengan objek permasalahan yang diteliti.

1.7.3.3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang meliputi kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedi dan lain-lain.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan teknik, sebagai berikut :

1.7.4.1. Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan.

1.7.4.2. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal.

1.7.4.3. Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan melalui penelaahan pustaka, melalui internet.

1.7.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis data dilakukan secara deskriptif yaitu dengan mengambil data yang representatif, kemudian dianalisis secara kualitatif atau dengan menggambarkan secara sistematis dan factual keadaan di lapangan untuk menjelaskan kesimpulan dengan peraturan perundang-undangan untuk dijadikan dasar mengambil kesimpulan.

1.8 Sistematika Penulisan

Proposal ini disusun dalam beberapa sub bab yang menyajikan materi yang dibahas. Di dalam penulisan proposal ini, agar lebih mudah memahaminya, beberapa penjelasan dituangkan dalam tabel dan dalam bagan.

Adapun sistematika penulisan proposal ini, adalah :

1. Latar Belakang Masalah
2. Rumusan Masalah
3. Tujuan Penulisan
4. Kegunaan Penelitian
5. Keaslian Penelitian
6. Metode Penelitian
7. Sistematika Penulisan.¹⁶

¹⁶Yudi Widagdo Harimurti pada *Kuliah Metode Penelitian & Penulisan Hukum*, Program Studi Strata 1 (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.