

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Negara Indonesia tidak dapat dilepaskan dari hubungan penyelenggaraan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hubungan penyelenggaraan Pemerintah itu harus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dimana dalam hirarki peraturan perundang-undangan memiliki konsekuensi adanya hirarki peraturan perundang-undangan secara berjenjang dalam praktek ketatanegaraan. Dan secara teoritis semua peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Negara yang merdeka dan berdaulat dibentuk dengan satu misi yang sama, yaitu membangun kehidupan bersama yang lebih sejahtera. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah untuk melindungi warga dan wilayah negara, serta memajukan kesejahteraan umum.¹ Yang menjadi permasalahan pertama mengemukakan adalah bagaimana upaya mencapai kesejahteraan bersama tersebut dapat ditempuh dengan cara yang efisien.

Tidak dapat disangkal bahwa penguatan peran lembaga legislatif di era reformasi ini adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. Seperti diketahui fungsi dan peran DPRD adalah melaksanakan fungsi-fungsi, *budgeting, legislation, dan controlling* sudah merupakan kebutuhan internal bagaimana DPRD dapat menciptakan

¹ Pof.Dr.Jimly Asshiddiqie, S.H, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, cet.Ke-1 (Jakarta: PT.Buana Ilmu Populer, 1999), hlm. 86

suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya. Menumbuhkan kesadaran DPRD akan fungsi yang diembannya merupakan suatu kebutuhan yang mendesak. Karena masyarakat madani sangat berharap banyak agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat. Sebagai ganti dari demokrasi langsung maka lahirlah demokrasi perwakilan, yang diwujudkan dengan adanya pembentukan lembaga tempat untuk menyuarakan berbagai kepentingan dan kehendak masyarakat. Secara umum lembaga ini dikenal dengan nama parlemen.

Legislatif merupakan wadah yang terbentuk untuk mewakili suara rakyat berbeda dengan Eksekutif dan Yudikatif terbentuk untuk melayani rakyat dalam arti kata yang mengatur tatanan pelayanan kehidupan rakyat dengan Pemerintahan dan Hukum, sedangkan Legislatif membawa suara rakyat baik kepentingan rakyat maupun untuk kepentingan pemerintah sehingga fungsi legislatif yang benar-benar berada dalam dua dimensi yaitu menampung aspirasi dan penyelenggara Pemerintah sehingga legislatif pada moment tertentu berada di tubuh Pemerintah.

Dari dimensi Trias Politika tersebut penjiwaannya sangat berbeda padahal ketiganya bermuara kepada kepentingan rakyat. Rakyat disini merupakan objek pokok dari Konstitusional yang bersifatnya vital dan bukan semu, namun dalam pelaksanaan sehari-harinya tetap saja terabaikan dikarenakan dikuasai oleh kepentingan dan sikap maupun perilaku dalam mengendalikan nafsu.

Legislatif pada hakekatnya adalah lahir ditengah-tengah rakyat, sangat jauh berbeda dengan eksekutif maupun yudikatif yang lahir daritengah-tengah kekuasaan pejabat, diluar Eksekutif untuk jajaran jabatan politis seperti Presiden/Gubernur/Bupati

dan Walikota yang juga dilahirkan dari rakyat namun dalam menjalankan amanahnya mempunyai kekuasaan tunggal yang tidak lagi membawa aspirasi rakyat sedangkan legislatif sampai dimanapun dan kapanpun tetap membawa aspirasi rakyat.

Kekuasaan antara Eksekutif, Yudikatif dan Legislatif sangatlah berbeda seperti Eksekutif, dialah yang membuat perencanaan dan dia juga yang melaksanakannya dalam hal ini dapat bertindak menjadi Eksekutor begitu juga dengan Yudikatif dia tidak membuat perencanaan didalam tupoksinya tapi dapat bertindak sebagai Eksekutor sementara Legislatif ikut terlibat sebagai perencana (akibat peraturan dan Undang-Undang) tapi tidak dapat bertindak sebagai Eksekutor.

Jadi lembaga Perwakilan Rakyat Daerah solusi penting dalam negara yang plural agar dapat mengkoordinasi aspirasi rakyat untuk kepentingan bersama di tingkat lokal, dan berdasarkan hal tersebut kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebuah kemajuan dalam sistem otonomi daerah yang berlandaskan kebersamaan dan kemajuan daerah. Dengan hadirnya lembaga perwakilan dapat membuat efisiensi dari makna keterwakilan itu sendiri yang pada akhirnya dapat mengimbangi kekuasaan pemerintah yang berkuasa. Hakikat dari perwakilan adalah mempercayai sepenuhnya pengambilan keputusan ditingkat perwakilan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh masyarakat. Rakyat adalah pihak yang mempunyai kepentingan terhadap badan perwakilan itu sendiri, karena rakyatlah yang menyerahkan kekuasaannya melalui proses politik. UUD 1945 telah menjamin keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan perwakilan yang mewakili rakyat seluruh Indonesia sebagai lembaga kekuasaan yang memegang amanah publik, sebagaimana dijelaskan Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Dengan kata lain Dewan Perwakilan Rakyat adalah penjelmaan seluruh rakyat

Indonesia yang mengawali proses pemerintahan yang demokratis dan berdasarkan kedudukan dan kekuasaannya badan legislatif dibedakan menjadi empat :

1. Legislatif nominal adalah hakekat peranannya hanya terbatas pada formalitas saja. Kekuasaan tertinggi dan mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang, tetapi lembaga legislatif tersebut tunduk (sub ordinasi) kepada lembaga atau badan eksekutif;
2. Legislatif supremasi adalah berarti yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan supremasi di dalam negara dan mempunyai peranan yang menentukan. Lembaga legislatif tidak saja menentukan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga memilik hak untuk mengawasi lembaga eksekutif bahkan jika perlu dapat menjatuhkan kabinet;
3. Legislatif perimbangan adalah dalam sistem kedudukan lembaga legislatif seimbang dan mempunyai peranan yang sama dengan lembaga eksekutif, demikian juga dengan lembaga yudikatif.artinya ketiga-tiganya sejajar;

Legislatif langsung oleh rakyat, disebut "*Direct populer legislatur*" adalah lembaga legislatif yang peranannya dilakukan langsung oleh rakyat melalui inisiatif dan referendum.ditambah lagi dengan wewenangnya, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.²Dan peranan yang diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat ini mempunyai kedudukan yang cukup besar dalam sistem pemerintahan Indonesia.ditetapkannya UU No.32 tahun 2004, yang mengharuskan sistem pembagian kekuasaan sebagai prinsip menghormati kehidupan regional menurut

² UUD 1945, Pasal 20 A ayat (1)

riwayat, adat dan sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan.³ Hubungan tersebut dapat mengoptimalkan peran masyarakat dalam menyalurkan aspirasi pada sebuah lembaga perwakilan dengan konsep otonomi daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah, sehingga yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah pemerintah daerah.

Pada hakekatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah umumnya dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, tetapi fungsi legislatif tidak sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungannya dengan Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU, dan Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR.⁴ Adapun kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah provinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada ditangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD.

Pembangunan nasional dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berdasar cita-cita negara yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang Dasar merupakan landasan konstitusional tersebut dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan, sehingga dengan berlakunya amandemen Undang-undang Dasar

³ H.Syaruddin dan Werry Warta Taifur, Laporan Penelitian Peranan DPRD untuk Mencapai Tujuan Desentralisasi dan Perspektif Daerah tentang Pelaksanaan Desentralisasi. Kerjasama: Iris Indonesia dengan pusat studi kependudukan Universitas Andalas Padang (2002), hlm.24

⁴ Prof.Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, cet.Ke-1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 241

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, telah mengakibatkan perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu :

- a. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
- b. Ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan,
- c. Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya prioritas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diharapkan suatu peraturan tersebut tidak lagi selalu di belakang perkembangan masyarakat, tetapi diharapkan dapat berada di depan dan tetap berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Dari uraian diatas Penulis bermaksud untuk melakukan Perbandingan hukum mengenai peran dan fungsi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam dengan Dewan Rakyat Negara Malaysia. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, maka Penulis tertarik melakukan kajian hukum dengan judul **“Studi Perbandingan Hukum Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Kota Batam dengan Dewan Rakyat di Negara Malaysia.”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, terdapat beberapa permasalahan yang akan di skripsi ini, antara lain :

1. Apa persamaan dan perbedaan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam dengan Dewan Rakyat di Malaysia?

2. Ketentuan Perundanganapa sajakah yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam dengan Dewan Malaysia?
3. Tupoksi negara manakah yang lebih baik dalam mengatur ketentuan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari Penulisan skripsi dengan tema Perbandingan Hukum Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam dengan Dewan Rakyat di Malaysia adalah sebagai berikut :

- a. Untuk memaparkan dan menganalisis persamaan dan perbedaan ketentuan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam dan Dewan Rakyat di Malaysia
- b. Untuk memaparkan dan menganalisis Ketentuan Perundangan yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam dengan Dewan Rakyat Malaysia
- c. Untuk memaparkan dan menganalisis Tupoksi negara manakah yang lebih baik dalam mengatur ketentuan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kota Batam dan Dewan Rakyat di Malaysia

D. Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat bagi semua pembaca khususnya :

a. Bagi Pemerintah

Pemerintah khususnya badan legislatif yang mempunyai kuasa untuk membuat hukum, penulis mengharapkan skripsi ini, dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pembangunan ilmu hukum di Indonesia khususnya hukum ketatanegaraan dan menjadi bahan bagi pemerintah untuk lebih mengkaji ketentuan-ketentuan dalam peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang optimal.

diberikan Undang-Undang khususnya ke anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bagi Akademisi

Penulis mengharapkan penelitian ini dapat memberikan ilmu pengetahuan kepada akademisi, baik mahasiswa maupun dosen sehingga dapat menambah wawasan khususnya tentang peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kota Batam dan Dewan Rakyat di Negara Malaysia.