

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehidupan berbangsa dan bernegara pada Republik Indonesia dimulai saat berdirinya Negara Republik Indonesia pada tahun 1945 sebagai suatu kumpulan besar manusia, yang sehat jiwanya dan berkobar-kobar hatinya, menimbulkan suatu kesadaran batin yang dinamakan bangsa. Persatuan Indonesia merupakan ide besar yang merupakan cita-cita hukum dan cita-cita moral bangsa Indonesia. Persatuan Indonesia telah menjiwai proses penetapan bentuk negara. Bentuk negara yang telah dipilih harus memungkinkan terwujud dan terjaminnya Persatuan Indonesia. Berdirinya negara ini tidak hanya ditandai oleh Proklamasi dan keinginan untuk bersatu bersama, akan tetapi hal yang lebih penting adalah adanya UUD 1945 yang merumuskan berbagai masalah kenegaraan.¹ Atas dasar UUD 1945 berbagai struktur dan unsur negara mulai ada.²

Walaupun secara jelas pada masa itu belum ada lembaga-lembaga yang diamanatkan oleh UUD 1945. Akan tetapi hal ini dapat diatasi dengan adanya Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan dalam UUD 1945. Setelah UUD 1945 berlangsung selama 4 tahun diganti dengan Konstitusi RIS pada tahun 1949, kemudian diganti lagi dengan UUDS 1950. Pada masa UUDS 1950 terselenggara pemilihan umum pada tahun 1955 untuk memenuhi amanat masyarakat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hasil pemilihan umum

¹ Afan Gaffar, 2004, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, hlm. 44

² Ibid, hlm. 65

tersebut melahirkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat, dan terbentuk Konstituante yang bertugas membuat UUD. Setelah bersidang selama beberapa tahun Konstituante dibubarkan oleh Presiden Soekarno secara sepihak. Setelah itu dimulailah periode kembali ke UUD 1945 ditandai dengan Dekrit Presiden tahun 1959.

Sejak keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959 yang memerintahkan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 sampai berakhirnya kekuasaan presiden Soeharto. Setelah tahun 1998 maka dimulai zaman reformasi dan zaman ini diakibatkan oleh berbagai krisis yaitu:³ 1. Krisis ekonomi. 2. Krisis Politik ditandai dengan adanya krisis kepemimpinan. 3. Krisis Konstitusi ditandai dengan otoriternya kepemimpinan nasional atas dasar konstitusi (Executive Heavy). Krisis-krisis tersebut melahirkan gerakan reformasi yang menginginkan suatu perubahan di Indonesia. Suatu zaman perubahan yang dinamakan reformasi, menandai berakhirnya orde baru. dengan digantikan oleh orde reformasi atau zaman reformasi². Pada saat itu terjadi perubahan Konstitusi yang sangat dinantikan oleh masyarakat Indonesia. Berkembanglah setelah itu wacana mengenai masyarakat madani atau dikenal sebagai Civil Society. Menurut Alexis de Tocqueville memandang Civil Society sebagai wilayah otonom dan memiliki dimensi politik dalam dirinya sendiri yang dipergunakan untuk menahan intervensi negara.⁴ Banyak kriteria

³ Agus Riwanto, 2016, *Hukum Partai Politik Dan Hukum Pemilu Di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas Dan Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif*, Thafa Media, Yogyakarta. Bagir Manan, 1999, Lembaga Kepresidenan, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 50

⁴ Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 71

lain untuk format masyarakat madani, seperti adanya lembaga perwakilan. Demokratisasi, supremasi hukum, pengadilan yang bersih juga merupakan kriteria masyarakat madani. Setelah tahun 1998 dimulai tuntutan-tuntutan akan perubahan mendasar di Republik Indonesia, yang terpenting adalah dua tuntutan masyarakat pada saat itu adalah Supremasi Hukum dan Amandemen atau Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.⁵ Konsep lembaga perwakilan di Indonesia terbagi kedalam beberapa periodisasi menurut Undang-Undang Dasar yang dipakai dalam Negara Indonesia, yaitu:⁶

1. Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku antara 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, yang berlaku antara 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950
3. Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950, yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959
4. Kembali Ke Undang Undang Dasar 1945, yang berlaku sejak dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang.

Perkembangan konsep lembaga perwakilan di Indonesia dimulai sejak tahun 1945. Tolak ukur pengukuran kinerja sebuah lembaga adalah output atau hasil yang dicapai oleh lembaga tersebut. Sementara itu, untuk mengukur hasil pencapaian muaranya berujung pada sejauh mana fungsi-fungsi lembaga itu dijalankan oleh instrumen-instrumen yang ada didalamnya. Demikian pula

⁵ Ibid, hlm.29

⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 3

ketika publik menilai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat, yang menjadi alat ukur adalah sejauh mana lembaga yang menjadi ujung tombak berjalannya proses demokrasi ini bekerja secara maksimal. Untuk mengukur kinerja DPR perlu sebuah analisis soal seberapa efektif lembaga ini menjalankan peran dan fungsinya; berapa banyak produk legislasi yang dihasilkan; sejauh mana respons DPR terhadap aspirasi masyarakat dan seberapa jauh pengaruhnya terhadap kebijakan pemerintah. Sementara dalam fungsi anggaran, sejauh mana DPR berperan dalam pembentukan good governance. Secara umum lembaga legislatif di dunia memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perwakilan, fungsi legislatif dan fungsi pengawasan. Pertama, fungsi perwakilan merujuk pada fungsi parlemen, dalam merepresentasikan kedaulatan rakyat.⁷ Oleh karena itu, mereka memiliki kewajiban moral untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan dan opini semua segmen di dalam masyarakat, bukan hanya kelompok masyarakat yang memberikan suara kepadanya. Kedua, fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling tua dan tradisional dari parlemen.⁸ Fungsi ini merujuk pada pembuatan atau deliberasi aturan-aturan umum yang mengikat semua warga negara. Ketiga, kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan dari inisiatif dan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar lain yang harus dimiliki parlemen.⁹ Paska tumbanganya Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia telah melakukan reformasi. Sebagai salah satu buah penting reformasi adalah

⁷ King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hm. 48

⁸ Ibid, hlm. 50

⁹ Ibid, hlm.51

amandemen konstitusi (UUD RI 1945) sehingga berdampak sangat luas, termasuk berlangsungnya reformasi parlemen. Parlemen pada masa Orde Baru hanya sekedar stempel dari kebijakan politik pemerintah Orde Baru. Peran dan fungsi parlemen dibatasi dan dimanipulasi sehingga fungsi pengawasan terhadap pemerintah tidak berjalan dengan baik. Disisi lain fungsi legislasipun kewenangannya ada di tangan presiden. Reformasi parlemen ini lebih penting, karena melalui parlemen kebijakan-kebijakan reformis dapat di lembagakan sehingga akan mendorong perubahan yang signifikan dalam pemerintahan.¹⁰ Parlemen diharapkan benar-benar representasi dari kepentingan rakyat dan wujud dari kebinekaan bangsa indonesia.

Sebagai wujud dan buah dari reformasi parlemen telah memposisikan DPR sebagai lembaga negara yang strategis dalam pembentukan perundangan, pelaksanaan pengawasan terhadap eksekutif, dan penetapan anggaran (Pasal 20A UUD 1945). Perubahan tersebut membawa konsekuensi meningkatnya beban tanggungjawab parlemen dan semakin tingginya harapan masyarakat terhadap kinerja DPR. Namun, dua puluh satu tahun pasca reformasi, masyarakat menilai bahwa DPR belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal, seperti yang diharapkan. Secara umum dikatakan bahwa kinerja DPR RI relatif rendah dan menyebabkan citranya buruk. Citra buruk ini terjadi tidak hanya di tingkat DPR Pusat, melainkan terjadi juga di tingkat daerah baik itu DPRD Tingkat Provinsi maupun DPRD Tingkat

¹⁰ Luky Sandra Amalia (et.al), 2017, *Partai Dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.31

Kabupaten/Kota. Berdasarkan hal tersebut, penulis merasa perlu untuk melakukan kajian secara yuridis terhadap kelembagaan Negara dengan judul :
**KAJIAN YURIDIS PERTANGGUNG JAWABAN PUBLIK
TERHADAP KINERJA ANGGOTA DPR (PASCA REFORMASI)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan dalam penelitian ini ialah Bagaimana pertanggung jawaban publik terhadap kinerja anggota DPR?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini Untuk mengetahui dan mengkaji teori perundang-undangan yang benar terhadap penataan Kelembagaan Legislatif di Indonesia khususnya lembaga DPR terhadap penilaian publik.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara

2. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi instansi terkait dalam hal untuk mengkaji kembali undang – undang yang sudah ada.