

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Selama ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) dalam Negara Republik Indonesia ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, akibatnya DPRD menjadi tidak mandiri dan selalu berada di bawah kendali dan pengaruh Pemerintah Daerah. Lebih jauh lagi, DPRD yang merupakan implementasi dari pelaksanaan sistem demokrasi perwakilan tidak dapat lagi menjalankan fungsinya yang utama yaitu sebagai wadah wakil-wakil rakyat menyalurkan pendapat, aspirasi atau saran dan melakukan pengawasan rakyat kepada Pemerintah Daerah serta fungsi legislasinya.

Di negara Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD yang memegang peranan penting dalam sistem demokrasi perwakilan erat kaitannya dengan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.

Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD bukan lagi sebagai unsur Pemerintah Daerah.

Soepomo menyatakan bahwa Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain.<sup>1</sup> Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan peran DPRD menunjukkan bahwa optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah dipengaruhi oleh konsep Otonomi Daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah.

Dengan melihat peran dan fungsi DPRD yang luas tersebut, maka keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Di samping itu DPRD sebagai badan legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Namun dalam kenyataannya, tugas dan wewenang DPRD belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Memang banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD tersebut, salah satunya adalah masalah sumber daya manusia (SDM) anggota DPRD itu sendiri dan adanya perubahan pola kerja anggota DPRD di pemerintahan daerah.

DPRD dalam menjalankan fungsinya seharusnya memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pengendalian dan pengawasan terhadap jalannya

---

<sup>1</sup> Soepomo, *Dasar-Dasar Otonomi Daerah*, Jakarta: PT

roda pemerintahan di daerah.<sup>2</sup> Pengawasan DPRD ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah didasarkan pada prinsip Otonomi Daerah dengan memberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Oleh karena itu dalam suasana reformasi menuju pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, pengefektifan peran dan fungsi DPRD khususnya terhadap fungsi legislasi sangat mendesak untuk dilakukan dengan cara peningkatan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD itu sendiri dan penyempurnaan struktur kelembagaan DPRD sehingga memiliki kemauan dan kemampuan secara efisien dan efektif dalam menyuarakan aspirasi rakyat di daerah. Dalam melaksanakan fungsinya DPRD harus memperhatikan faktor pendukung dan penghambat. Segala sesuatu yang menjadi pendukungnya harus dibina, dipertahankan dan ditingkatkan. Sedangkan yang menghambatnya diusahakan jalan pemecahannya. Permasalahan inilah yang melatarbelakangi penelitian yang akan dilakukan oleh penulis.

Dan diantara produk hukum DPRD Kota Yogyakarta dalam melaksanakan fungsi legislasinya adalah Peraturan Daerah kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2004 tentang pembentukan, susunan organisasi dan tata kerja badan kependudukan, keluarga berencana dan catatan sipil dan perda Nomor 3

---

<sup>2</sup> *Prinsip-prinsip Pemerintahan Daerah*, 1994, DPRD, Yogyakarta, Yogyakarta, Erlangga, Jakarta

Tahun 2004 tentang Retribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil. Untuk itu sebagai studi kasus dalam penelitian ini penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut terhadap Peraturan Daerah tersebut yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi, proses pembuatan peraturan daerah, peran masing-masing fraksi di DPRD kota Yogyakarta, dan hambatan-hambatan yang ditemui dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembentukan peraturan daerah di bidang pelayanan publik di Kota Yogyakarta?”

## **C. Tinjauan Pustaka**

Istilah *legislatif* mengingatkan kita pada ajaran *trias politica Montesqieu*. Menurut *Montesqieu* dalam negara terdapat 3 (tiga) kekuasaan, yaitu *kekuasaan legislatif*, *kekuasaan eksekutif* dan *kekuasaan yudikatif*.

“Yang dimaksud *kekuasaan legislatif* adalah kekuasaan membuat peraturan atau undang-undang. Lembaga negara yang disebut lembaga

legislatif menurut UUD 1945 ada 2 (dua), yaitu : lembaga legislatif tertinggi (MPR) dan lembaga legislatif sehari-hari (DPR)".<sup>3</sup>

Pengertian lembaga legislatif sehari-hari yaitu DPR menurut UUD 1945 dapat diartikan hampir sama dengan pengertian lembaga legislatif dalam teori negara modern, badan legislatif diartikan sebagai lembaga "legislate" atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); nama lain yang sering dipakai adalah parlemen".<sup>4</sup>

Oleh karena itu yang dimaksud dengan badan legislatif dalam penelitian ini adalah badan yang anggota-anggotanya merupakan perwakilan politik atau perwakilan rakyat yang bertugas untuk merumuskan kemauan rakyat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat rakyat secara umum, serta melakukan pengawasan terhadap terpenuhinya kemauan rakyat.

Berdasarkan kedudukan dan kekuasaannya badan legislatif dibedakan menjadi :<sup>5</sup>

1. *Legislatif Nominal*, hakekat peranannya hanya terbatas pada formalitas saja. Kekuasaan tertinggi dan mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang badan legislatif, tetapi lembaga legislatif tersebut tunduk (sub ordinasi) kepada lembaga atau badan eksekutif;
2. *Legislatif Supermasi*, ini berarti yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan supermasi di dalam negara dan mempunyai peranan yang menentukan. Lembaga legislatif ini tidak saja menentukan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga memilih hak untuk mengawasi lembaga eksekutif bahkan jika perlu dapat menjatuhkan kabinet;
3. *Legislatif Perimbangan*, dalam sistem ini kedudukan dalam lembaga legislatif seimbang dan mempunyai peranan yang sama dengan lembaga eksekutif, demikian juga dengan lembaga yudikatif. Ketiga-tiganya sejajar;

<sup>3</sup> Sri Soemantri, M., 2000, *Optimalisasi Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Mendorong Terciptanya Pemerintahan Konstitusional yang Bersih dan Berwibawa*, Makalah Lokakarya dan Temu Ilmiah Nasional Hukum, Indonesia.

<sup>4</sup> Miriam Budiarmo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm.173.

<sup>5</sup> Sri Soemantri, 2000, *Optimalisasi Fungsi Pengawasan Lembaga Legislatif dalam Mendorong Terciptanya Pemerintahan Konstitusional yang Bersih dan Berwibawa*, hlm. 62-66.

4. *Legislatif langsung oleh rakyat*, disebut "*Direct popular legislatur*" adalah lembaga legislatif yang peranannya dilakukan langsung oleh rakyat melalui hak inisiatif dan referendum seperti dianut beberapa "*Landis Gemeinde*" di Swiss.

Dalam konteks ini DPRD diartikan sebagai legislatif perimbangan yang mempunyai kedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah (badan eksekutif). Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ditentukan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Selanjutnya untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah maka di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan lagi merupakan bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dengan demikian DPRD dapat lebih melaksanakan peran dan fungsinya dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah terutama dalam mewujudkan demokrasi di daerah. Hal tersebut dapat dilihat dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 40 "DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila".

Dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan harapan baru bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Untuk itu kepada DPRD diberikan fungsi fungsi anggaran, legislatif, dan pengawasan serta

diberikan hak-hak, tugas dan wewenang yang sangat luas sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif di daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ditentukan tentang tugas dan wewenang dari DPRD Kabupaten/Kota sebagai berikut :

1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Bupati/Walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan Bupati/Walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
6. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi

Sedangkan berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003.

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :

1. Legislasi;
2. Anggaran; dan
3. Pengawasan.

Adapun yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota. Selanjutnya yang dimaksud dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Di samping mempunyai fungsi, tugas dan wewenang, DPRD juga mempunyai hak dan kewajiban berdasarkan ketentuan dalam Pasal 79, Pasal 80 dan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Adapun hak-hak dari DPRD Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut :

1. Interpelasi;
2. Angket;
3. Menyatakan pendapat;
4. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
5. Mengajukan pertanyaan;

7. Memilih dan dipilih;
8. Membela diri;
9. Imunitas;
10. Protokoler; dan
11. Keuangan dan administratif

#### **D. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah di bidang pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Bagi Ilmu Pengetahuan adalah memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara khususnya
2. Manfaat Bagi Pembangunan

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Yogyakarta, sehingga untuk masa yang akan datang DPRD Kota Yogyakarta dapat melaksanakan fungsinya sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam rangka melaksanakan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

## 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini dibagi menjadi :

### a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian yang pengumpulan datanya dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Adapun bahan-bahan hukum adalah :<sup>6</sup>

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, yakni :
  - a) UUD 1945 setelah Amandemen Tahun 2002
  - b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
  - c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah
  - d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
  - e) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata kerja Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil.
  - f) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Yogyakarta

---

<sup>6</sup> Cf. ...

Nomor 3 Tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil.

- g) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari :
- a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan fungsi legislasi DPRD dalam rangka otonomi daerah;
  - b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium dan penelitian, jurnal, artikel yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tertier, adalah bahan-bahan hukum yang akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :
- a) Kamus Inggris-Indonesia

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilakukan dengan cara terjun langsung ke obyek penelitian untuk memperoleh data primer guna memecahkan permasalahan dalam penelitian ini. Cara yang peneliti gunakan adalah dengan melakukan wawancara; dalam penggunaan metode ini, peneliti mengadakan wawancara langsung dengan responden/narasumber yang

terkait. Guna mendukung kegiatan tersebut penulis menggunakan alat bantu yang berupa alat perekam (*Tape Recorder*)

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

## 3. Responden Penelitian

- a. Sekertariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta
- b. Kepala Bagian Hukum Staf Sekertariat Daerah Kota Yogyakarta
- c. Kepala Kantor Catatan Sipil Yogyakarta.

## 4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran secara umum tentang implementasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

## 5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dari hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, akan di analisis secara yuridis kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.