

## BAB I

### A. Latar Belakang Masalah.

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan, yang menganut asas desentralisasi. Realisasi dari asas desentralisasi adalah dibentuknya daerah-daerah otonom, sesuai isi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Prinsip otonomi daerah yang dianut adalah otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Tidak lain dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Lahirnya undang-undang No. 22 Tahun 1999 memberikan keleluasaan bagi komponen-komponen yang ada di daerah, termasuk bagi dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). DPRD termasuk yang paling banyak memperoleh keuntungan dari kebijaksanaan otonomi daerah yang baru. DPRD mendapatkan momentum untuk ambil peran lebih produktif, bukan saja dalam melakukan kontrol pada eksekutif, melainkan untuk lebih bisa menampung apa yang dikehendaki dan apa yang menjadi kebutuhan dasar dari massa rakyat<sup>1</sup>.

Dalam pemerintahan demokrasi badan seperti DPRD adalah komponen yang sangat penting di samping komponen yang lain untuk menegakkan otonomi daerah. Dalam pelaksanaan pemerintahan sehari-hari dalam sistem pemerintahan Indonesia diadakan pemisahan antara lembaga legislatif, Eksekutif, maupun yudikatif. Baik di tingkat pusat maupun di daerah. masing-masing bekerja secara profesional.

---

<sup>1</sup> Timor Mahardika, *Strategi Tiga Kali dari Pintu Otonomi Daerah Mengurangi Kemiskinan Sosial*

Demikian pula DPRD Sumenep periode 1999-2004 diharapkan mampu bekerja secara profesional dan lebih produktif, dan mampu dalam menginterpretasikan tugas, wewenang dan haknya yang dimiliki.

Ada kelemahan mendasar pada komitmen sebagian besar anggota DPRD. Kelemahan *pertama*, jelas menuntut perbaikan atau penyempurnaan aturan main hukum yang yang ada. Kelemahan *kedua*, dapat diatasi lewat pelatihan atau proses pembelajaran lainnya. Kelemahan *ketiga*, yaitu komitmen sulit dicarikan solusinya<sup>2</sup>.

Mungkin lemahnya komitmen ini dapat membantu menjelaskan mengapa setiap kritik yang ditujukan kepada lembaga dan atau anggota DPRD, bukannya menjadikan lebih baik, tetapi hampir selalu justru menjadi sumber inspirasi perolehan keuntungan pribadi anggota DPRD.

Satu kepastian yang layak digaris bawahi, bahwa akumulasi ketiga kategori kelemahan itu yang menyebabkan kinerja lembaga dan atau anggota DPRD kurang maksimal dan kurang profesional dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan haknya dengan baik. Sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang N0. 22 Pasal 18, 19, 21, 22, Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD, yang dilakukan bersama dengan gubernur/ bupati/ wali kota membentuk peraturan daerah, yang di dalam peraturan daerah tersebut berisi kebijakan-kebijakan publik yang nantinya secara otomatis akan diterapkan secara langsung kepada masyarakat.

---

<sup>2</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Bersekolah Otomatis Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar

DPRD merupakan badan legislatif daerah, sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 huruf c dan Pasal 14 ayat 1 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 DPRD diharapkan mampu menjadi legislator yang independent. Dengan demikian diperlukan komposisi anggota legislatif yang berkualitas yang dapat menggunakan hak dan melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan proporsinya.

Fungsi, tugas dan wewenang DPRD secara umum tidak banyak perubahan dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari undang-undang No. 22 Tahun 1999. walau secara prosedural kewenangan DPRD bisa dikatakan dikurangi, karena tidak lagi memiliki kebebasannya, sebab selalu harus berkonsultasi dengan pusat.

### **B. Perumusan Masalah.**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan masalah, Bagaimana kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 1999 - 2004 dalam pembuatan peraturan daerah ?

### **C. Tinjauan Pustaka.**

Penelitian ini masih didasarkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, karena meneliti tentang kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep Periode 1999 – 2004.

Meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap peningkatan peran dan fungsi DPRD yang lebih mampu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang

berkembang dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Perubahan – perubahan peran DPRD paling tidak untuk sementara dapat menimbulkan *political shocks*. Di satu pihak DPRD memiliki wewenang yang begitu luas, di lain pihak belum mengetahui secara baik bagaimana menjalankan peran dan fungsi yang begitu strategis tersebut secara wajar. Terkait dengan fungsi legislatif ada beberapa katagori fungsi-fungsi badan legislatif.

“*Pertama*, menyerap dan mengartikulasikan kepentingan rakyat. Kepentingan-kepentingan tersebut pada hakekatnya merupakan kebutuhan-kebutuhan dari komunitas politik yang bersangkutan yang diharapkan dapat terpenuhi. *Kedua*, mengagresikan kepentingan rakyat. Dalam hal ini, yang dimaksud adalah fungsi legislatif untuk menampung, mengubah, dan mengkonversikan kepentingan-kepentingan yang diartikulasi oleh rakyat sampai menjadi alternatif-alternatif kebijakan publik. *Ketiga*, rekrutmen politik. Maksudnya adalah fungsi legislatif dalam menyeleksi individu-individu sesuai dengan kualifikasi yang diperlukan guna menduduki jabatan politik tertentu. *Keempat*, mengontrol atau mengawasi kinerja eksekutif. Yang dimaksud disini adalah fungsi legislatif mengawasi segala kegiatan pemerintah”<sup>3</sup>

Sebagai mitra yang berkedudukan sejajar dengan pemerintah daerah, Kinerja DPRD berpengaruh besar pada jalannya pemerintahan di daerah. agar dapat berjalan efektif, efisien, dan stabil, maka diperlukan semacam pembaruan, pada kinerja anggota DPRD. Berkaitan dengan hal itu, Timur Mahardika mengemukakan bahwa, “Apa yang perlu diupayakan tidak lain dari:

1. Pembaruan dalam kerja dan watak kerja parlemen-yakni meninggalkan format kerja status quo, yang hanya menempatkan parlemen sekedar sebagai juru stempel kepentingan pemerintah, namun tidak menjadikan parlemen sebagai wakil partai melupakan kepentingan rakyat- tetapi menjadi parlemen sebagai institusi wakil rakyat.
2. Pembaruan relasi eksekutif dan legislatif, dari pola subordinat, menjadi setara bukan dalam arti kelusi, melainkan hubungan

egaliter dan kritis, dan pembaruan hubungan rakyat dan pemerintah – yakni sebuah format baru yang memungkinkan partisipasi rakyat.”<sup>4</sup>

Hal lain yang perlu diupayakan untuk mendukung perubahan menuju suatu pembaruan kinerja DPRD, adalah pemberdayaan (*empowering*) DPRD yang harus dilakukan dalam multi dimensi baik di bidang administrasi pemerintahan, sistem politik di tingkat supra maupun infra, sosial, maupun para anggota DPRD itu sendiri, karena hal itu sangat menentukan.

Pemberdayaan terhadap DPRD merupakan salah satu upaya agar DPRD mampu melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya dengan baik sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Dalam Undang-undang No. 22 tahun 2004, dipergunakan istilah “Tugas dan wewenang”. Menurut Bagir Manan bahwa, “wewenang mengandung makna kekuasaan (*macht*) ada pada organ (*orgaan*), sedangkan tugas (*taak*) dan hak (*recht*) ada pada pejabat dari organ (*ambtsdrager*)”<sup>5</sup>. Dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 Tugas, wewenang, hak, dan kewajiban diformulasikan pada pasal-pasal berikut:

1. Pasal 18 berisi Tugas dan wewenang DPRD.
2. Pasal 19 berisi mengenai, Hak DPRD.
3. Pasal 21 berisi mengenai, Hak Anggota DPRD.
4. Pasal 22 berisi mengenai, kewajiban DPRD.

<sup>4</sup> Timur Mahardika, ..Op. Cit. hlm, 159-161

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Memahami Esensi Organisasi Daerah*, Pusat Studi Hukum III, Yogyakarta, 2001

DPRD berhak memprakarsai pengajuan rancangan peraturan daerah(Reperda), melalui haknya yang dikenal dengan hak inisiatif. DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan RAPERDA. Dalam praktik, hak inisiatif DPRD kurang produktif. Pada umumnya, inisiatif datang dari pemerintah daerah. Banyak alasan hambatan pelaksanaan hak inisiatif DPRD, antara lain, keahlian, pengalaman, serta keterampilan anggota DPRD dalam menggagas Peraturan Daerah. Menurut Syaukani bahwa, “Menggantungkan harapan bagi prakarsa pengajuan rancangan peraturan daerah (Raperda) pada pemerintah daerah agaknya tidak akan mempercepat tersedianya aturan main yang lengkap bagi kepastian hukum yang luas”<sup>6</sup>

DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Rancangan peraturan daerah atau peraturan daerah dapat mengikutsertakan pihak-pihak luar. Ada dua sumber partisipasi, pertama dari unsur pemerintah di luar DPRD dan pemerintah daerah, seperti kepolisan, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, dan lain sebagainya. Kedua dari masyarakat baik individu seperti, ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari lembaga swadaya masyarakat sesuai dengan keahlian dan pengalaman masing-masing. Mengikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting, Untuk menjaring pengetahuan keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga peraturan daerah benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan. Kemudian menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan hidup dalam masyarakat(politik, ekonomi, social, dan lain sebagainya). Sehingga mampu mengumpulkan rasa memiliki (*sense of*

---

<sup>6</sup> Syaukani, *et al*, *Qanun di Dalam Masyarakat*, Penerbit Paksi, Yogyakarta, 2002, hlm. 62

*belonging*), dan rasa tanggung jawab (*sense of responsibility*) atas daerah. Berbagai faktor di atas akan memudahkan penerimaan masyarakat, dan memudahkan pula pelaksanaan atau penegakannya.

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

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang kinerja DPRD Sumenep dalam pembuatan peraturan daerah pada periode 1999 - 2004.

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

##### 1. Bagi ilmu pengetahuan.

- a. Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum tata negara.
- b. Memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang kinerja DPRD di Sumenep

##### 2. Untuk pembangunan.

Untuk menambah bahan bacaan di bidang hukum tata negara khususnya pembuatan Peraturan Daerah yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### **F. Metode Penelitian.**

##### 1. Jenis penelitian.

- a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu mempelajari buku, makalah dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian

- b. Penelitian lapangan (*Field Research*) yaitu suatu penelitian dengan mengumpulkan data dengan cara:
  - 1) Wawancara, yaitu Penulis mengajukan pertanyaan secara langsung kepada Responden, sehingga Penulis mendapatkan data langsung dari Responden.
  - 2) Kuesioner, yaitu Penulis mengajukan pertanyaan secara tertulis pada Responden, Sehingga Penulis mendapatkan data tertulis dari Responden.

## 2. Teknik pengumpulan data.

- a. Studi pustaka atau juga disebut dengan studi dokumen adalah menggali dan meneliti bahan hukum tertulis baik dari buku, makalah, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya, yang berkaitan dengan obyek penelitian.
- b. Mengadakan wawancara langsung dengan Responden dengan menggunakan daftar pertanyaan.

## 3. Lokasi penelitian dan Responden.

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Sumenep dengan responden sebagai berikut:

- a. Ketua DPRD Kabupaten Sumenep
- b. Ketua Komisi A DPRD Sumenep Periode 1999-2004
- c. Sekretaris DPRD Kabupaten Sumenep

## 4. Teknik pengolahan data



Data yang diperoleh dari hasil penelitian diolah dan disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum mengenai obyek penelitian.

#### 5. Analisis data.

Dari data yang telah diolah kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif untuk mendapatkan unsur-unsur pokok guna meninjau permasalahan