

BAB I

PENDAHULUAN

A Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, didalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya diatur dengan Undang-undang. Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain dikemukakan bahwa oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*¹, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Perubahan hukum ketatanegaraan yang dilakukan oleh badan politik formal atas desakan dan partisipasi masyarakat di luar kekuasaan badan politik yang ada,

¹ Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia

pada tahun 1998 mengawali satu babak baru dalam sejarah hukum ketatanegaraan Indonesia. Keberhasilan partisipasi masyarakat dan lembaga non pemerintah yaitu Mahasiswa, LSM, Ormas, dan masyarakat secara keseluruhan di satu sisi merupakan indikator keberhasilan dari lembaga legislatif sebagai sebuah institusi politik yang harus aspiratif terhadap tuntutan masyarakat yang mendesak adanya perubahan pada sistem ketatanegaraan yang ada baik di pusat maupun di daerah.

Salah satu keberhasilan tersebut adalah dengan adanya perbaikan dari format pemerintahan di daerah yang merupakan implementasi Undang-undang Dasar 1945 bab VI Pasal 18, bahwa : "pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan oleh Undang-undang", di era reformasi kemudian dituangkan lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengikat secara yuridis berdasarkan Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004 menggantikan Undang-undang Nomor. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah yang diberlakukan sebelumnya.

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dipandang lebih demokratis dan mengalami perluasan yang cukup besar dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya. Perluasan tersebut terlihat dalam hal pemilihan kepala daerah. Kalau dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah secara definitif ditentukan oleh DPRD melalui pemilihan suara terbanyak (Pasal 40). Maka dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, kepala daerah dipilih dalam satu pasangan
... oleh rakyat di daerah yang berkecukupan (Pasal 24). Pada ketentuan

umum Pasal 1, pada ayat (3) dan (4) menyebutkan bahwa pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah merupakan koreksi total atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam upaya memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah sesuai dengan cita-cita Undang-undang Dasar 1945. Menurut Pasal 44 dan 45 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada DPRD. Sedangkan kepada Presiden melalui mendagri cukup menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari paparan di atas dapat dilihat bahwa walaupun peranan dan kedudukan DPRD sudah diberikan secara luas, namun untuk daerah Propinsi masih ada kemungkinan intervensi pusat kepada daerah dengan merangkapnya Kepala Daerah Propinsi sebagai Kepala Wilayah (Pasal 31), yang berarti merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hal tersebut merupakan suatu terobosan maju diawali dengan tuntutan perubahan terhadap kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistim penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini tidak lebih hanya dibutuhkan sebagai sebuah lembaga stempel kepala daerah dan untuk memenuhi tuntutan demokrasi semata atau dengan kata lain adalah

pemilu yang secara fungsional seakan tidak lebih sebagai alat legalitas dari kebijakan kepala daerah.

Bila dilihat dari keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, hal ini nampak jelas menunjukkan bahwa lembaga ini adalah tempat berkumpulnya para wakil rakyat dan bermakna sebagai perpanjangan tangan rakyat di daerah, bahwa peran baru DPRD bertujuan untuk memberdayakan DPRD yang secara fungsional diharapkan dapat memenuhi tuntutan-tuntutan rakyat yaitu menyalurkan dan menjembatani aspirasi masyarakat dengan legalitasnya yang berkemampuan untuk mendesak kepala daerah agar menjalankan serta melaksanakan aspirasi dan tuntutan-tuntutan masyarakat di daerah.

Berdasarkan pada uraian diatas penulis tertarik dan merasa perlu untuk mencermati dan menganalisa kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan kemudian dituangkan dalam bentuk skripsi berjudul: **“KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH MENURUT UU NO.32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**.

B. Rumusan masalah

Sehubungan dengan apa yang telah dikemukakan dalam latar belakang permasalahan diatas, yang menjadi pokok bahasan dalam penulisan skripsi ini adalah

sebagai berikut: Bagaimana kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tinjauan Pustaka

Dalam rangka pelaksanaan berbagai program pemerintah pada era pembangunan ini, peran aktif pemerintah daerah dapat menentukan berhasil tidaknya suatu rencana yang telah digariskan. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggungjawab dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan.

Legislatif berasal dari kata bahasa Inggris yaitu *legislature* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti kekuasaan pembuat undang-undang atau lembaga yang bertugas sebagai pembuat undang-undang. Legislatif adalah lembaga pembuat undang-undang atau dalam mana para pembuat undang-undang bekerja, ia merupakan istilah teknis dari parlemen yang pada mula sejarahnya lahir di Eropa pada abad pertengahan, pada masa itu institusi politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan belum dikenal oleh manusia, lembaga legislatif telah memfungsikan dirinya. Berkaitan dengan hal tersebut, Bambang Cipto berpendapat:

Sejarah kelahiran parlemen pada awalnya bukanlah sebagai badan pembuat undang-undang (*legislature*) akan tetapi merupakan media komunikasi satu arah antara raja dengan para petinggi istana beserta para kalangan bangsawan dan petinggi gereja. Sesuai dengan tujuan pembentukannya maka ia berfungsi sebagai media untuk mendiskusikan persoalan-persoalan

pemerintahan dalam arti sempit. Secara tradisional, dipahami bahwa ada pembagian kekuasaan yang sangat tegas diantara ketiga lembaga tersebut. Legislatif melakukan pengaturan, membuat kebijaksanaan, sementara pihak eksekutif melaksanakan atau mengimplementasikan apa yang diatur atau diputuskan oleh pihak legislatif, dan yudikatif memberikan sanksi atas penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh kekuasaan eksekutif terhadap apa yang sudah diputuskan oleh kekuasaan legislatif.

Menurut konsep *Trias Politica* kekuasaan dalam Negara dipisah-pisahkan dalam tiga kekuasaan yakni, Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif. Lebih lanjut dengan sistem pemisahan kekuasaan tersebut maka didalam konsep *Trias Politica* terdapat suasana *Check and Balance*, karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga-lembaga tersebut.

Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditandatangani Pimpinan DPRD karena DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum,

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Yang

dimaksud dengan Peraturan Daerah lain adalah peraturan daerah yang sejenis dan sama, kecuali perubahan.

Dalam Pasal 77 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan bahwa:

1. DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama.
 - b. Menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota.
 - c. 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.
 - d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada menteri dalam negeri melalui gubernur.
 - e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
 - f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota

2. Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang lainnya.

DPRD sebagai badan Legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintahan daerah. Dalam kedudukannya sebagai badan Legislatif Daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi-komisi dan panitia-panitia. DPRD membentuk fraksi fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui dan memahami permasalahan mengenai bagaimana kedudukan dan fungsi DPRD menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

E. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penulisan skripsi ini adalah :

1. Sebagai Ilmu Pengetahuan dalam Hukum Tata Negara khususnya mengenai kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Dalam Bidang Pembangunan penelitian ini diharapkan sebagai sumbangan pemikiran bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam memahami

kedudukan dan fungsi-fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan dan menjadikan bahan kepustakaan sebagai bahan utama. Penelitian kepustakaan yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, buku-buku, serta literatur-literatur dan sumber lainnya yang berhubungan dengan pemerintahan daerah.

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

A. Bahan hukum primer, yaitu:

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- d. Undang-undang Republik Indonesia No 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

B. Bahan hukum sekunder, yaitu:

Bahan-bahan yang berfungsi sebagai penunjang dari bahan hukum primer, yang terdiri dari literatur-literatur dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan.

C. Bahan hukum tersier, yaitu:

Bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yakni: kamus-kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, dan berbagai kamus lain yang dianggap relevan.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum ini yaitu:

Studi Dokumen

Yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data yang terdapat dalam peraturan perundangan, buku-buku, dokumen-dokumen, surat kabar, majalah, dan data yang diperoleh dari internet serta tulisan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat penulis.

3. Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari penelitian tersebut akan disusun secara sistematis, logis, dan yuridis serta dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan

Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4. Analisis Data

Setelah data terkumpul dan tersusun, maka dilakukan analisis secara kualitatif, yaitu dengan cara menafsirkan data dalam bentuk kalimat secara substantif dan sistematis. Akhirnya pembahasan ini akan menuju pada satu kesimpulan terhadap