

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang**

Salah satu ciri dari negara demokrasi adalah diakuinya peran dan kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan, sebagai pemilik pemerintahan, maka kedaulatan dari pemerintahan tersebut berada di tangan rakyat, hal ini menunjukkan bahwa peran dan fungsi rakyat sangat menentukan kelangsungan kehidupan pemerintahan yang di dalamnya terdapat kewenangan untuk melakukan kontrol sosial terhadap jalannya pemerintahan.

Dengan paradigma seperti ini maka jalannya roda pemerintahan harus sesuai dengan keinginan atau aspirasi rakyat. Dengan kata lain, pemerintah yang berkuasa haruslah mendapat legitimasi atau pengakuan dari rakyat, dalam sistem pemerintahan Indonesia, legitimasi rakyat tersebut diwakilkan kepada para wakil rakyat yang duduk di DPR maupun DPRD sebagai wujud representasi masyarakat. Dalam UUD 1945 Republik Indonesia Pasal 1 ayat (2) tersebut adalah “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kemudian setelah amandemen juga mengisyaratkan bahwa Indonesia secara tegas mengakui kedaulatan rakyat.

Namun, sejarah bangsa Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai selama orde baru berkuasa, telah menempatkan posisi rakyat berada pada posisi yang lemah

(*strong state and weak society*), dimana nilai-nilai makna kedaulatan mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan.<sup>1</sup>

Kedudukan rakyat yang lemah akibat sistem otoriter penguasa orde baru berimplikasi pula terhadap lemahnya peran dan kedudukan DPRD sebagai wahana demokrasi dan kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Lemahnya peran dan kedudukan DPRD tersebut mengakibatkan kekuasaan DPRD sangat terbatas, dan DPRD hanya sebagai simbol demokrasi semu dan pelengkap sistem pemerintahan Indonesia, terutama di daerah, hal ini mengakibatkan rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya di dalam proses pemerintahan.

Menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 148 ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah”. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (4) “DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah”. Berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2), pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>1</sup>Handoyo B. Hestu Cipto, 2003, *Hukum Tata Negara Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, Andi Offset, hlm, 23.

Adanya lembaga perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, merupakan perwujudan dari pelaksanaan demokrasi yang mengutamakan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Lembaga ini mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Undang-Undang. Lembaga ini di Indonesia di sebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat pada pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada provinsi, kabupaten/kota.

Sehubungan dengan posisi DPRD yang kuat karena berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menempatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang mewadahi dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat di daerah. Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Konstruksi yang demikian menyebabkan kedua komponen tersebut mempunyai kedudukan yang sama tinggi. Hal ini diarahkan pada terciptannya kerjasama yang serasi antara pemerintah dengan dewan dalam rangka mewujudkan terpeliharanya tertib pemerintahan daerah. Kerjasama tersebut mencakup segala proses perumusan kebijakan yang ada pada umumnya dituangkan dalam bentuk peraturan daerah yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus ditetapkan oleh bupati bersama-sama DPRD.

Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tiga fungsi pokok yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah DPRD mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan peraturan daerah, dimana hak inisiatif tersebut merupakan bagian dari fungsi legislasi.

Dengan demikian proses pembuatan peraturan daerah bukan hanya merupakan kegiatan administrasi atau pemenuhan kewajiban konstitusional dari pihak-pihak yang berwenang, tetapi juga merupakan sebuah proses politik yang melibatkan masyarakat melalui lembaga perwakilan sehingga kebijakan pemerintah daerah yang tertuang dalam peraturan daerah mempunyai tingkat akuntabilitas yang tinggi di mata masyarakatnya.

Sejalan dengan beberapa peraturan daerah di DPRD Kota Gorontalo, peraturan daerah yang kurang maksimal seperti peraturan daerah tentang retribusi atau pajak daerah, masih belum berjalan secara efektif, diakibatkan tidak adanya koordinasi yang jelas antara pihak legislatif dengan masyarakat yang ada di daerah dalam menentukan kebijakan daerah mana yang masuk kategori dalam pajak daerah. Maka dalam mensinkronisasi peraturan daerah masih terdapat kekeliruan.

Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan daerah dibutuhkan sebuah instrumen hukum yang responsif dan partisipatif, dan itu semua dilakukan pada saat

pembentukan program legislasi daerah sebagai langkah awal dalam pemberlakuan produk hukum daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Perumusan masalah dalam suatu penelitian sangat diperlukan untuk memberi kemudahan bagi peneliti dalam membatasi permasalahan yang akan ditelitinya sehingga dapat mencapai tujuan dan sasaran yang jelas serta memperoleh jawaban sesuai dengan yang diharapkan peneliti dan khalayak. Berdasarkan uraian dan latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan penelitian yang menunjang evaluasi terhadap fungsi DPRD Kota Gorontalo penting untuk dilakukan. Berdasarkan latar belakang di atas dengan perincian sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Gorontalo ?
2. Faktor pendukung dan penghambat DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian harus memiliki tujuan yang jelas sehingga dapat memberikan arah dalam proses penelitian tersebut. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis ialah :

- 1) Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Gorontalo.

- 2) Untuk mengkaji lebih jelas faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Gorontalo.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam suatu penelitian pasti ada manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian. Sehingga penulis mengharapkan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan informasi yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, terutama di bidang Hukum Tata Negara.

2. Bagi Pembangunan

Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah daerah Kota Gorontalo dalam rangka manajemen pemerintahan dan bahan informasi bagi masyarakat Kota Gorontalo.