

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejak terjadi reformasi tahun 1998, tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah dimulai dari awal. Keangkuhan UUD 1945 yang disakralkan oleh rezim Orde Baru, hanyut terbawa arus reformasi. Dari tahun 1999 sampai 2002, UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar sebanyak empat kali. Dalam rangka perubahan pertama sampai perubahan keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, mulai dari pemisahan kekuasaan, check and balances, otonomi daerah sampai penyelesaian “konflik politik” melalui jalur hukum. Perubahan UUD 1945 telah pula mengantarkan perubahan hubungan antara pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam kerangka koreksi atas penyimpangan yang dilakukan Orde Baru dalam pengaturan Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Sesuai isi konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebut :

“bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.”<sup>1</sup>

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ada beberapa terobosan baru terhadap kedudukan dan peranan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang selama Orde Baru terkesan pasif , diantaranya :

1. DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 nomor 3 dan 4 pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai badan Eksekutif Daerah, sedangkan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
2. DPRD dapat meminta keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Untuk pertama kalinya DPRD dapat memaksa seorang pejabat negara, atau pejabat pemerintah, atau bahkan warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan dihadapan DPRD, kalau memang lembaga tersebut merasa memerlukan keterangan atau informasi dari pejabat ataupun warga masyarakat.

---

<sup>1</sup> B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemnen UUD 1945 dan Undang-undang Otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005. hlm 65.

Meskipun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, khususnya melalui DPRD, dalam prakteknya tidak sedikit perilaku menyimpang yang dilakukan oleh beberapa anggota DPRD, misalnya, pembentukan peraturan daerah, dan pembahasan laporan pertanggungjawaban akhir jabatan Kepala Daerah. Yang dimaksud dengan pertanggungjawaban akhir masa jabatan merupakan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang merupakan kinerja Kepala Daerah selama masa jabatan Kepala Daerah berdasarkan tolak ukur renstra. Renstra atau rencana strategik adalah rencana lima tahun yang menggambarkan visi, misi, tujuan, strategi, program, dan kegiatan daerah.<sup>2</sup>

Selain itu, dari perspektif ketatanegaraan konsep otonomi daerah yang melahirkan pemerintahan yang desentralistik melahirkan kewenangan DPRD yang tidak tunduk pada mekanisme kontrol. Titik berat otonomi daerah yang dirintis sejak pasal 11 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian berkembang menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang melahirkan sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD. Pelaksanaan pertanggungjawaban Kepala Daerah

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hlm 142.

kepada DPRD melahirkan akses DPRD dalam posisi yang lebih tinggi terhadap eksekutif.<sup>3</sup>

Ketegangan yang muncul dari sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD adalah dalam membangun kemitraan kerja di daerah. DPRD yang sekarang merasa kedudukannya lebih tinggi dari Kepala Daerah, dapat meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah. Tidak sedikit pemberitaan di media massa tentang permainan kotor anggota DPRD.

Masyarakat menilai anggota DPRD yang sekarang ini *over acting* dalam memahami Otonomi Daerah ataupun dalam menyikapi kebijakan Kepala Daerah. Kesan yang muncul, anggota DPRD sekarang ini cenderung arogan dan kurang dewasa dalam bersikap. Wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan (DPRD) kurang berkualitas, kurang berpengalaman di bidang politik, dan tidak membangun kariernya dari bawah. Sehingga, yang dihasilkan kurang memuaskan rakyat. Hal itu terwujud dalam peraturan daerah, pengawasan terhadap Kepala Daerah, juga dalam menjalin kemitraan dengan eksekutif daerah. Kondisi semacam ini tidak hanya terjadi di DPRD saja, bahkan DPR pun dinilai berlebihan dalam mengaktualisasikan kepentingannya. Masyarakat banyak yang bertanya, sesungguhnya kepentingan siapakah yang mereka perjuangkan sekarang ini, kepentingan rakyat yang diwakilinya atautkah kepentingan mereka sendiri.

Terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh anggota DPRD menurut Bagir Manan hal itu disebabkan, antara lain, karena masih

---

<sup>3</sup> Soewoto Mulyo Sudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intrans, Jawa timur, 2004. hlm 239.

kurang pengetahuan dan minim pengalaman di kalangan anggota dewan mengenai hakekat fungsi DPRD dan seluk beluk pengaturan dan cara-cara pengelolaan pemerintahan yang baik (*Good Governmance*).<sup>4</sup>

Senada dengan Bagir Manan di atas, Syaukani dan Afan Gaffar mengatakan, implikasi yang negatif dari pemberian hak yang sangat besar teradap DPRD, yaitu kemungkinan akan terjadi “konflik” yang berkepanjangan antara Kepala Daerah dengan DPRD.

Kalau selama Orde Baru penyimpangan demokrasi lebih banyak dilakukan oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, sekarang penyimpangan itu sering dilakukan oleh wakil-wakil rakyat di DPRD. Hal ini terjadi karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan pengaturan secara tegas siapa yang akan mengontrol aktifitas kelembagaan DPRD. Sehingga, kalau terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh anggota DPRD, baik sendiri-sendiri maupun kolektif (kelembagaan) Undang-Undang tidak memberikan solusi yang baik, karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur kedudukan DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah (Eksekutif).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan suatu masalah yaitu

---

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005. hlm xi.

1. Bagaimanakah kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mekanisme otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ?
2. Bagaimanakah peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mekanisme otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ?

### C. Tinjauan Pustaka

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun akan bersendi atas dasar permusyawaratan.<sup>5</sup>

Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 tentang pemerintahan daerah, dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut :

1. Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang

---

<sup>5</sup> Siswanto sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006. hlm 1.

tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

2. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Dalam Pasal 18A UUD 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten, dan kota, atau antara propinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Demikian pula

dalam Pasal 18 B UUD 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD Negara RI Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berdasarkan kebijakan politik hukum pemerintah di atas, penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan dengan penetapan strategi seperti di bawah ini :

1. Peningkatan Pelayanan. Pelayanan bidang pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat baik sebagai sarana untuk memperoleh hak-haknya, maupun sebagai sarana kewajiban masyarakat sebagai warga negara yang baik.
2. Pemberdayaan dan Peran Serta Masyarakat. Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah ini bahwa peran serta masyarakat lebih

menonjol yang dituntut kreativitas masyarakat baik pengusaha, perencana, pengusaha jasa, pengembang, dalam menyusun konsep strategi pembangunan daerah, dimana peran pemerintah hanya terbatas pada memfasilitasi dan mediasi.

3. Peningkatan Daya Saing Daerah. Peningkatan daya saing daerah ini, guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila dipupuk kekuatan ini secara nasional akan terwujud *resultan* keunggulan daya saing nasional.

Dengan politik hukum itu maka yang paling esensi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat otonomi, ialah pemberian kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban tertentu. Menurut Josef Riwu Kano terdapat banyak faktor-faktor yang dapat mempengaruhi jalannya otonomi daerah, antara lain :<sup>6</sup>

1. Faktor pertama yang menentukan prospek otonomi daerah adalah faktor manusia sebagai subjek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia ini haruslah baik, dalam pengertian moral maupun kapasitasnya. Faktor ini mencakup unsur Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktifitas pemerintahan daerah diselenggarakan.
2. Faktor kedua adalah keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supportinng*-nya dalam

---

<sup>6</sup> Josef Riwu Kano, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997. hlm x.

bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Faktor ketiga adalah faktor peralatan yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktifitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya dan praktis dari segi penggunaannya. Syarat-syarat peralatan semacam inilah yang akan sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Faktor keempat adalah faktor organisasi dan manajemen. Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat berjalan dengan baik, efisien, dan efektif. Oleh karena itu, perhatian yang sungguh-sungguh terhadap masalah ini dituntut dari para penyelenggara pemerintahan daerah.

Esensi pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 perubahan kedua, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*).

Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktek kehidupan demokrasi sebagai lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa badan legislatif yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat.<sup>7</sup>

Memang harus diakui bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang sangat besar kepada DPRD. Syaukani, HR. menyatakan bahwa dalam konteks yang sebenarnya, pemberian kewenangan yang besar tersebut adalah dalam rangka mengakomodasi aspirasi yang berkembang selama ini bahwa, DPRD hanyalah merupakan sebuah "*Rubber Stump*". Masyarakat sendiri yang menghendaki DPRD yang kuat agar demokrasi dapat diwujudkan secara maksimal mulai dari bawah.<sup>8</sup>

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peran dan kedudukan badan legislatif terbatas. Badan legislatif daerah mengalami keterbatasan dalam mengadvokasikan fungsi dan kewenangannya. Hal ini karena keberadaannya selain berfungsi sebagai badan legislatif juga menjadi bagian dari pemerintahan daerah. Dengan demikian fungsi kontrolnya tidak dapat berjalan secara efektif, faktor inilah yang

---

<sup>7</sup> Ibid. hlm 65.

<sup>8</sup> Syaukani, HR dkk, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. hlm 250.

menjadi unsur kelemahan badan legislatif dibandingkan dengan badan eksekutif.

Kedudukan ini menjadi sebaliknya, dengan kelahiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan dan peranan badan legislatif daerah menjadi strategis, dan menjadi lebih besar terutama dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyerap aspirasi rakyat, pembuatan peraturan daerah, dan mengontrol terhadap tindakan eksekutif, sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Dalam kaitan inilah, mekanisme *check and balances* antara kekuasaan eksekutif dan legislatif baik ditingkat pusat maupun daerah, amat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan seperti diingatkan oleh Lord Acton bahwa *power tends to corrupt* hanya bisa dihindari apabila terdapat pengawasan dan kontrol, dalam rangka terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah maka perlu dikaji dan ditelaah mengenai model pengaturan kekuasaan antara badan legislatif daerah dan badan eksekutif daerah yang seimbang, lebih demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

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

Untuk mengetahui dan mengkaji kedudukan dan peran DPRD dalam mekanisme otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi ilmu pengetahuan**

Untuk memperkaya khasanah pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.

### **2. Bagi pembangunan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintahan daerah dalam rangka mewujudkan cita-cita otonomi yaitu kesejahteraan dan ketentraman bagi seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

#### **Kepustakaan**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menitik beratkan pada jenis penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis data sekunder yang berupa Bahan Hukum Primer, Sekunder dan Tertier.

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, meliputi ;

a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Perubahan Kedua

b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
  - d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang membantu menganalisa dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri dari ;
- a) Buku-buku yang berkaitan dengan Otonomi Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  - b) Majalah, surat kabar, dokumen, tulisan ilmiah yang relevan dengan masalah Otonomi Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari ;
- a) Kamus Bahasa Indonesia
  - b) Kamus Hukum
  - c) Ensiklopedi

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum ini adalah studi pustaka / studi dokumen, ialah 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. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari penelitian tersebut disusun secara sistematis, yuridis dan logis serta dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran umum tentang DPRD dan Otonomi Daerah.

### 4. Analisis Data

Data dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan unsur-unsur yang terpenting yang ada hubungannya dengan permasalahan penelitian.