

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demokrasi yang dikenal selama ini diidentikan dengan kedaulatan rakyat yang berarti bahwa rakyat adalah di atas segalanya (*power of the people*), dan tidak ada lembaga manapun yang dapat menghalangi kebebasan rakyat. Untuk lebih mewujudkan kedaulatan ada di tangan rakyat, maka telah dilakukan penataan undang-undang di bidang politik, dan menata kembali penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis, transparan, jujur, dan adil. Dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Demokrasi berdasarkan perwakilan mempunyai ciri-ciri dalam pelaksanaan pengambilan keputusan dipegang oleh wakil-wakil rakyat. Hal ini ditegaskan lebih lanjut oleh C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil bahwa demokrasi mempunyai ciri sebagai berikut:

Bahwa tiap-tiap keputusan selalu berdasarkan atas dasar kelebihan suara. Disini selalu timbul perjuangan untuk merebut suara terbanyak pada tiap-tiap persoalan diantara golongan-golongan, golongan besar memperoleh suara terbanyak, sedang golongan kecil menderita kekalahan.¹

Dalam menghadapi perkembangan zaman serta tantangan persaingan global di daerah perlu diselenggarakan otonomi daerah dengan memberikan

kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional. Adapun pemberian otonomi kepada daerah menurut Andi A Malaranggeng adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.² Untuk melaksanakan pemerintahan daerah yang bersifat otonomi di daerah dibentuk peraturan daerah yang berfungsi untuk mengatur dan membatasi kewenangan-kewenangan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Tugas dari badan legislatif daerah terletak di bidang perundang-undangan, untuk membentuk undang-undang pemerintah daerah harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Akan tetapi dewasa ini sudah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislatif telah banyak bergeser ke tangan badan eksekutif. Mayoritas dari perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedang badan legislatif tinggal membahas, pembahasan dilakukan ke dalam beberapa tahap, hingga tahap yang terakhir sampai pada pengesahan Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) menjadi Peraturan Daerah (PERDA).

DPRD sebagai salah satu pilar demokrasi ditingkat lokal atau lembaga legislatif memiliki peran yang sangat strategis dan penting dalam menentukan

² Andi A Malaranggeng, 2001, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*, Brigraf Publiishing, Yogyakarta, hlm. 107.

berjalan atau tidaknya mekanisme demokrasi di daerah (*local democracy*).³ Sejauh lembaga DPRD menampakkan kecenderungan yang positif dalam melakukan tugasnya sebagai lembaga yang membawa aspirasi rakyat, maka masyarakat dengan sendirinya akan memberikan aspirasi yang baik serta akan memberikan penilaian yang positif terhadap kinerja dan perannya. Peran maksimal lembaga legislatif mungkin juga terciptanya *cheks* dan *balance mekanisme* terhadap seluruh kebijakan dan proses politik lokal. Sehingga kebijakan-kebijakan yang di telurkan oleh lembaga eksekutif senantiasa dapat terkontrol dan terukur oleh maksimalnya fungsi dan peran legislatif.⁴

Umumnya masyarakat, belum mengetahui dengan jelas-jelas dan nyata tentang perkembangan hak, kewajiban, dan sanksi yang dapat dikenakan bagi anggota legislatif bila melakukan kesalahan atau berbuat tidak sesuai dengan fungsi mereka sebagai anggota legislatif yang diatur sendiri dalam undang-undang. Untuk poin yang terakhir, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (yang selanjutnya disebut UU Susduk) diatur dalam Pasal 94 ayat (1) bahwa anggota DPRD Kabupaten/Kota berhenti antar waktu sebagai anggota karena;

1. Meninggal dunia;
2. Mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan

³ Abdul Aziz Hakim, 2006, *Distorsi Sistem Pemberhentian Kepala Daerah Di Era*

3. Diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.

Dalam kasus pergantian anggota DPRD kota Yogyakarta, Ibu Nunik Yohana dari fraksi PAN yang akan diganti oleh Awang Nuryanto menolak untuk diganti meskipun sudah ada perjanjian setelah dua tahun menjabat akan dilakukan pergantian. Karena dianggap tidak mentaati keputusan dari partai maka PAN mengajukan pemecatan kepada Nunik Yohana, namun karena yang bersangkutan tidak mau melakukan pengunduran diri. Sehingga tidak ada alasan dasar hukum yang jelas untuk dilakukan pergantian oleh badan kehormatan DPRD.

B. Rumusan Masalah

Sesuai latar belakang tersebut yang menjadi rumusan permasalahan dari penelitian ini adalah : “Bagaimana Pelaksanaan Pergantian Antarwaktu Anggota DPRD Di Kota Yogyakarta”

C. Tinjauan Pustaka

Dalam UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan:

“Bahwa untuk melakukan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan perlu diwujudkan Lembaga Permasyarakatan Rakyat, Lembaga Perwakilan Rakyat, dan Lembaga Perwakilan Daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah sesuai dengan”⁵

Dalam UU Susduk ini dijelaskan bahwa tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati/Walikota;
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 kerja sama 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;
6. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Di samping itu juga ada beberapa kewajiban DPRD Kabupaten/Kota yang harus diamalkan yaitu:

1. Mengamalkan Pancasila;

3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
4. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia dan daerah;
5. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
6. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
7. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
8. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
9. Menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten/Kota;
10. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Lembaga Perwakilan Rakyat dibentuk sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat dalam arti formal, dalam rangka pelaksanaan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) yang dianut di zaman modern saat ini. Sebenarnya fungsi pokok dari lembaga perwakilan, pertama-tama ialah pengawasan terhadap eksekutif, setelah itu fungsi legislatif (fungsi pembuatan UU).⁶

⁶ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumuman Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam*

Demi memulikan citra (*image*) DPRD dimata masyarakat dan kalangan pemerintah daerah lainnya, maka DPRD harus membenahi diri secara nyata, menurut B.N Marbun, bahwa untuk cara pembenahan di samping pembenahan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku, juga harus mencakup tiga hal pokok yaitu:⁷

1. Asal-usul anggota DPRD;
2. Mekanisme kerja DPRD;
3. Komunikasi dengan pemerintah daerah dan masyarakat luas.

Adapun maksud dari makna ketiga yang disebutkan B.N Marbun, adalah sebagai berikut: asal-usul yang dimaksud adalah tentang syarat-syarat yang di gunakan partai dalam menyeleksi calon anggotanya yang duduk dalam parlemen B. Marbun mengambil sampel standar syarat yang digunakan menurutnya bahwa, dalam menyeleksi calon untuk menduduki diposisi DPRD tidaklah cukup berdasar loyalitas atau dekat tidaknya calon tersebut memimpin partai, tetapi terutama calon tersebut harus memiliki persyaratan kualifikasi minimal sebagai berikut:⁸

1. Fisik psikis yang sehat;
2. Pendidikan yang relevan minimal sarjana muda;
3. Kemampuan intelektual yang memadai;
4. Integritas pribadi yang mantap;
5. Kemampuan berkomunikasi lisan dan tulisan yang memadai dan teruji;

⁷ Robert Klitgaard, et, al, 2002, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 21.

⁸ Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.* hlm. 123.

6. Kemampuan konseptual yang mandiri;
7. Pengetahuan istimewa tentang tatacara, undang-undang, ruang lingkup pemerintahan di daerah;
8. Pengalaman kerja sebagai pemimpin minimal 3-5 tahun;
9. Kedudukan finansial yang mantap.

Menurut Iclasul Amal, ada dua isu menjadi sentral dalam melihat eksistensi DPR, yaitu *pertama*, isu tentang lemahnya DPR dalam menjalankan fungsi pembuatan hukum (*law-making*). Sebagai contoh, disebutkan tentang kedudukan DPR yang menurut konstitusi sejajar dengan eksekutif dalam menyusun perundang-undangan, namun dalam kenyataan DPR lebih banyak bersifat pasif dan mengandalkan RUU yang diusulkan oleh pemerintah. Ini terbukti dengan sedikitnya produk hukum yang dihasilkan melalui hak inisiatif yang dimiliki oleh DPR. Kedua, isu tentang lemahnya kedudukan DPR dalam menghadapi pemerintah, lemahnya kedudukan DPR dihubungkan dengan faktor internal maupun eksternal antara lain misalnya dikaitkan dengan tingkat pendidikan anggota kabinet, kurangnya informasi dan data yang dimiliki oleh DPR, adanya tata tertib yang membelenggu dirinya sendiri. Sedangkan faktor eksternal adalah misalnya beberapa hal yang berkaitan dengan makro politik, yaitu berkembangnya mekanisme dan institusi yang bersifat "korporatis". Dengan adanya isu-isu semacam ini adalah wajar bila dikalangan masyarakat kemudian berkembang sejumlah anekdot tentang DPR. Anekdot itu bukan

dalam melaksanakan demokrasi tetapi juga serta merta menjadikan DPR sebagai “obyek” yang tidak menarik bagi peneliti akademik.⁹

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengkaji dan mengetahui Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta.

E. Manfaat Penelitian

1. Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara khususnya Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta.
2. Untuk memberikan masukan dan dukungan kepada Partai Politik Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan benar dalam melakukan Pergantian Antarwaktu terhadap Anggota Dewan yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kota Yogyakarta.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Lapangan,

Penelitian dilakukan dengan cara penelitian langsung pada obyek penelitian guna memperoleh data tentang Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta.

b. Penelitian Kepustakaan,

Penelitian dilakukan terhadap sumber data penelitian yang berasal dari buku-buku, peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta yang terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari UUD 1945, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, Dan DPRD dan PP No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari *teks book*, jurnal, majalah, koran dan internet yang berkaitan dengan Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta.

2. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi Pustaka, yaitu dengan mempelajari buku-buku pustaka dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta.

b. Studi Lapangan, yaitu wawancara langsung dengan responden :

- 1) Ketua DPD PAN
- 2) Staff Kajian Hukum DPRD Kota Yogyakarta

3. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari penelitian disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum mengenai Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta.

4. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode yuridis kualitatif. Data yang telah diolah digunakan untuk menemukan unsur-unsur pokok dan menjawab permasalahan berkaitan dengan Pergantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kota Yogyakarta.