

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan otonomi daerah, telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain bagi kita kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.¹

Setelah diberlakukannya otonomi daerah, sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan,

¹ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*, 28 Agustus 2008, www.mahkamahkonstitusi.go.id, (19.00).

keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan, yang bertujuan sebagaimana yang disebutkan di atas. Pemerintah daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi penganggaran (*budgeting*) dan fungsi pengawasan.

Di Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD bukan lagi sebagai unsur Pemerintah Daerah. Optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka yang berfungsi sebagai badan

eksekutif daerah adalah pemerintah daerah dan yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi :

- a. Legislasi;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan.

Fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/ Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/ Kota bersama bupati/ walikota. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam beberapa waktu terakhir, mendapat sorotan tajam dari berbagai kalangan. Sorotan ini muncul karena ketidakmampuan mayoritas anggota dan kekuatan politik yang ada di DPRD menangkap aspirasi yang berkembang di tingkat publik. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, seharusnya suara yang berkembang di tingkat publik menjadi pertimbangan utama bagi DPRD dalam merumuskan substansi undang-undang.

Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri 4 Kabupaten dan 1 Kotamadya. Salah satu wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang sedang mengalami kemajuan pesat dalam pembangunan adalah Kabupaten Kulon Progo. Bersamaan dengan perkembangan pembangunan yang pesat maka Kabupaten

Kulon Progo juga membutuhkan peraturan daerah-peraturan daerah yang harus dapat mengakomodir dan mengikuti kebutuhan daerah dan masyarakatnya. Dalam pembentukan peraturan daerah-peraturan daerah tersebut maka DPRD sebagai pelaksana dari fungsi legislasi harus benar-benar cermat dan cerdas untuk membuat peraturan-peraturan daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan masyarakatnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dalam rangka untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi di Kabupaten Kulon Progo maka tugas akhir ini mengangkat tema berkaitan dengan pelaksanaan fungsi DPRD di Kulon Progo dengan judul **PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD KABUPATEN KULON PROGO DALAM MEMBUAT PERATURAN DAERAH.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagaimanakah pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kulon Progo Dalam Membuat Peraturan Daerah?

C. Tinjauan Pustaka

Sejalan dengan bangkitnya paham mengenai demokrasi, teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan pun berkembang. Teori ini mempunyai tujuan untuk memisahkan secara tegas kekuasaan negara atas beberapa kekuasaan yang masing-masing dipegang oleh lembaga-lembaga tertentu guna mencegah

timbulnya monopoli seluruh kekuasaan negara di tangan satu orang yaitu raja seperti terjadi di dalam sistem pemerintahan monarki absolut.²

John Locke adalah sarjana yang pertama kali mengemukakan teori pemisahan kekuasaan yang membagi kekuasaan pada negara menjadi kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan yang menjalankan undang-undang), serta kekuasaan federatif (kekuasaan yang meliputi perang dan damai, membuat perserikatan, dan segala tindakan dengan semua orang serta badan-badan di luar negeri).³

Sejalan dengan Locke, ajaran pemisahan kekuasaan juga disampaikan oleh Montesquieu. Berdasarkan teori Montesquieu, terdapat tiga kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang kemudian dikenal sebagai trias politica. Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara tersebut dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara, dengan ketentuan satu organ hanya menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak.⁴

Tetapi dalam praktek, teori Montesquieu ini oleh sebagian sarjana dianggap utopis. Hal ini terbukti karena kenyataan bahwa tidak satupun negara di Eropa, dan bahkan Perancis sendiri yang tidak menerapkan teori itu seperti yang semula dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh para sarjana, negara yang dianggap paling mendekati ide Montesquieu itu hanya Amerika Serikat

² M. Suradjaya Natasondjana, 1992, *Pengisian Jabatan Wakil Presiden dalam Teori dan Praktik*, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 14.

³ Ismail Suny, 1978, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta, Aksara Baru, hlm. 6.

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. VII

yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang. Jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat, maka dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan. Agar ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam keadaan seimbang, diatur pula mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain yang biasa disebut dengan prinsip '*checks and balances*'.

Dalam perkembangannya, penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas ke seluruh dunia dan menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi negara modern. Bahkan, ketika UUD 1945 dulu dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran Montesquieu ini juga diperdebatkan di antara para anggota BPUPKI. Mr. Soepomo termasuk tokoh sangat meyakini bahwa UUD 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan kekuasaan menurut pandangan Montesquieu itu. Itu sebabnya, dalam pemahaman banyak sarjana hukum kita, seringkali dikatakan bahwa UUD 1945 tidaklah menganut paham pemisahan kekuasaan atau disebut *separation of power*, melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan disebut *distribution of power*. Ketika Muhammad Yamin mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap materi Undang-Undang, Soepomo menolak usulannya juga dengan menggunakan logika yang sama, yaitu bahwa

UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, sehingga MA tidak mungkin diberikan kewenangan menguji materi UU yang merupakan produk lembaga lain.⁵

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Selanjutnya ayat (2) menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar, sedangkan Pasal 1 ayat (3) menentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

Di Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah DPRD sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD yang memegang peranan penting dalam sistem demokrasi perwakilan erat kaitanya dengan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam praktek DPRD masih sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.

Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dilaksanakan dengan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*, 28 Agustus 2008, www.mahkamahkonstitusi.go.id,(19.00).

2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tentunya optimalisasi peran DPRD dalam hal ini juga harus didukung oleh Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kebijakan di daerah otonom.

Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain.⁶

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah pemerintah daerah dan yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan rakyat Daerah.

DPRD sebagai badan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan meyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya serta APBD;

⁶ Rozali Abdullah, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Hlm 12.

- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Gubernur bagi DPRD Provinsi;
- e. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antara daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

DPRD sebagai badan legislatif merupakan badan yang anggota-anggotanya merupakan perwakilan politik atau perwakilan rakyat yang bertugas untuk merumuskan kemauan rakyat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat rakyat secara umum, serta melakukan pengawasan terhadap terpenuhinya kemauan rakyat.

Berdasarkan kedudukan dan kekuasaannya badan legislatif dibedakan menjadi:⁷

⁷ Ramdlon Naning, 1982, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Surabaya, Bina Ilmu, hlm 62-66

1. Legislatif Nominal, hakekat peranannya hanya terbatas pada formalitas saja. Kekuasaan tertinggi dan mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang badan legislatif, tetapi lembaga legislatif tersebut tunduk (sub ordinasi) kepada lembaga atau badan eksekutif.
2. Legislatif Supremasi, ini berarti yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan supremasi di dalam negara dan mempunyai peranan yang menentukan. Lembaga legislatif ini tidak saja menentukan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga mempunyai hak untuk mengawasi lembaga eksekutif bahkan jika perlu dapat menjatuhkan kabinet.
3. Legislatif Perimbangan, dalam sistem ini kedudukan dalam lembaga legislatif seimbang dan mempunyai peranan yang sama dengan lembaga eksekutif, demikian juga dengan yudikatif, ketiga-tiganya sejajar.
4. Legislatif Langsung oleh rakyat, disebut "*direct popular legislatur*" adalah lembaga legislatif yang perannya dilakukan langsung oleh rakyat melalui hak inisiatif dan referendum seperti dianut beberapa "*Landis Gemeinde*" di Swiss.⁸

Sebagai konsekuensi diberlakukannya Otonomi Daerah, selanjutnya untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah maka di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah. DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan lagi merupakan bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi mitra dari Pemerintah

⁸ Ramdlon Naning, 1982, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Surabaya, Bina Ilmu, hlm 62-66.

Daerah. Dengan demikian DPRD dapat lebih melaksanakan peran dan fungsinya dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah.

DPRD sebagai badan legislatif di daerah salah satu wewenang yang dimilikinya adalah wewenang untuk menjalankan fungsi legislasi. Fungsi legislasi yang dimaksud disini adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah berasama dengan Kepala Daerah.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam membuat Peraturan Daerah.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat bagi ilmu pengetahuan adalah dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.
2. Manfaat bagi pembangunan adalah, diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kulon Progo, sehingga untuk masa yang akan datang DPRD Kabupaten Kulon Progo dapat melaksanakan fungsinya sesuai dengan aspirasi masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian lapangan dan penelitian pustaka, Artinya ialah penulis melakukan pencarian atau penggalian data melalui wawancara langsung dengan responden, kemudian ditambah atau didukung dengan literatur-literatur yang terkait dengan masalah yang diteliti.

2. Lokasi penelitian dan Responden

Wilayah atau lokasi penelitian ialah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kulon Progo. Sedangkan para responden ialah Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kulon Progo.

3. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan adalah :

- a. Data Primer, yaitu data-data yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan di lapangan.
- b. Data Sekunder, yaitu data-data yang diperoleh dengan mempelajari berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data ini dikelompokkan menjadi tiga bagian, yaitu :
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan yang mengikat, terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

c) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer terdiri dari buku-buku, laporan penelitian, jurnal ilmiah dan tulisan-tulisan lain.

3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus ekonomi dan kamus umum Bahasa Indonesia.

4. Teknik dan alat pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yaitu dengan menggali data dari sumber data yang dikelompokkan ke dalam tiga kelompok sumber data yaitu :

a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada responden penelitian berdasarkan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.

b. Kuisioner, yaitu memberikan pertanyaan secara tertulis yang dijawab dengan tertulis pula oleh responden yaitu Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, Pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kulon Progo .

c. Studi kepustakaan, yaitu mempelajari literatur, peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

5. Analisis dan Pengolahan Data

Analisa data yang dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif dan komperhensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan masih ada kaitannya dengan aspek-aspek hukum yang berlaku.

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data hakikatnya kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi⁹.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali press.