

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tuntutan Reformasi untuk mewujudkan suatu Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis, transparan, serta menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia. Dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, dijelaskan bahwa wilayah Indonesia dibagi kedalam daerah besar dan kecil, baik yang bersifat Otonom maupun yang bersifat Administratif dengan bentuk dan susunannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Pasal 18 UUD 1945, menghendaki adanya Undang-Undang pelaksana tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur tentang bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan jiwa yang terkandung didalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya, pada masa reformasi ini Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang yang baru tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan asas desentralisasi secara bulat.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Menurut asas desentralisasi, sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat

daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif.

Menurut Rozali Abdullah daerah otonom adalah "kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia".¹

Dengan diberikan otonomi kepada daerah tersebut, maka daerah yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Untuk pencapaian keefektifitas dan efisien, maka titik berat otonomi diletakan pada daerah Kabupaten dengan pertimbangan bahwa daerah Kabupaten yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakatnya

Menurut Andi Alfian Malarangeng bahwa,

"tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan kepada daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna pembangunan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, kepada daerah perlu diberikan kewenangan-kewenangan sebagai urusan rumah tangganya".²

DPRD sebagai badan legislatif daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah sebagai mana diatur di dalam Pasal 16

¹Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 11

²Andi Alfian Malarangeng, dkk. *Otonomi Daerah Prespektif Teoritis dan Praktis*, Bigraf Publishing, Mei 2001, hlm 107.

ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Di dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai badan legislatif daerah, DPRD bertugas melakukan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, sebagai mana diatur di dalam Pasal 18 ayat (1) huruf f Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah;

Untuk melakukan kontrol bidang eksekutif, DPRD dilengkapi dengan hak-hak yang tercantum di dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu :

- (1) DPRD mempunyai hak :
 - a. Meminta pertanggung jawaban Gubernur, Bupati, Dan Walikota;
 - b. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
 - c. Mengadakan penyelidikan;
 - d. Mengadakan perubahan atas rancangan Peraturan Daerah
 - e. Mengajukan pernyataan pendapat;
 - f. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
 - g. Menentukan Anggaran Belanja DPRD; Dan

h. Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD

- (2) Pelaksanaan hak, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dalam peraturan Tata Tertib DPRD.

Menurut Rozali Abdullah "Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah".³

Oleh karena itu peraturan daerah yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.⁴

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD diharapkan dapat melakukan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah, sehingga Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang harus selalu bersikap berhati-hati serta mengutamakan kepentingan rakyat dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang dimasyarakat.

Efektif atau tidaknya pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap Pemerintah Daerah sangat tergantung pada kualitas wakil-wakil rakyat yang ada di DPRD, baik kualitas intelektual maupun kualitas moralnya.

³ Rozali Abdullah, *op.cit.* hlm 67.

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2002, hlm 40

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dapat dikemukakan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Kinerja DPRD dalam pengawasan pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Rejang Lebong Periode 1999-2004 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi hambatan DPRD dalam pengawasan pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Rejang Lebong Periode 1999-2004 ?

C. Tinjauan Pustaka

Sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 berdasarkan asas desentralisasi yang memberikan kewenangan yang luas nyata dan bertanggung jawab kepada kepala daerah sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan potensi masyarakat setempat dan potensi daerah.

Kewenangan otonomi luas adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Disamping itu kekuasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh

dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan pengendalian dan evaluasi

Otonomi nyata adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan berdemokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara tepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh kepala daerah. Sejalan dengan hal tersebut di atas, diperlukan figur kepala daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan kedepan dan siap melakukan perubahan kearah yang lebih baik.

Dalam menyelenggarakan tugas dan wewenang selaku kepala daerah Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD selaku badan legislatif daerah. Pelaksanaan otonomi daerah pada umumnya memerlukan pengawasan yang efektif dari DPRD. Kinerja DPRD sangatlah penting dalam melakukan pengawasan, sebagai telah diatur di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun

1999 tentang Pemerintahan Daerah, untuk menyeimbangi pelaksanaan Otonomi Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintahan daerah. Dalam kedudukannya sebagai badan legislatif daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari pemerintahan daerah.

Menurut Deddy Supriyady "Alat Kelengkapan DPRD terdiri atas Pimpinan, Komisi-komisi, dan Panitia panitia. DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan".⁵

DPRD sebagai badan legislatif daerah berkewajiban untuk mengawasi jalannya proses pemerintahan dan eksekutif, agar sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Pengawasan dilakukan melalui sidang panitia-panitia legeslatif dan melalui hak-hak Kontrol yang khusus seperti hak bertanya, hak interpelesi dan sebagainya.

Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian otonomi. Untuk menghindari pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif. Dalam penjelasan umum angka 10, disebutkan :

Sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberi peran kepada DPRD

⁵ Deddy Supriyady Bratakusuma dan Dadang Solihin, *Otonomi daerah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 14

dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Sebagai pengawasan represif, pengawasan hanya dalam bentuk wewenang pembatalan peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan lainnya..

Lebih lanjutnya wewenang DPRD di bidang pengawasan dapat di bedakan menjadi :

1. Pengawasan pelaksanaan peraturan daerah, peraturan Perundang-undangan lainnya dan keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan.
2. Pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).
3. Pengawasan pelaksanaan kerja sama Internasional daerah.
4. Pengawasan kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Mengingat begitu besarnya peran dan fungsi DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka pemberdayaan DPRD sangat menentukan dalam upaya melaksanakan politik otonomi baru. Menurut Bagir Manan, Pemberdayaan adalah "Upaya agar DPRD mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara wajar baik sebagai mitra eksekutif maupun sebagai pengemban pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah".⁵

⁵ Bagir Manan, *op.cit.* hlm 62.

DPRD adalah instrument demokrasi kedaulatan rakyat di daerah. Dengan demikian, kehadiran demokrasi merupakan prasyarat untuk mefungsikan DPRD sebagai mana mestinya. Kehadiran demokrasi tidak sekedar diukur oleh keberadaan pranata demokrasi, keberadaan badan perwakilan, pemilihan umum bukanlah jaminan kehadiran demokrasi.

Untuk menjamin agar semua perangkat politik seperti DPRD berdaya, perlu pemulihan demokrasi. Melalui demokrasi dapat ditumbuhkan sikap bertanggung jawab. Tanpa demokrasi, perangkat-perangkat politik dan sosial akan lumpuh, tidak berdaya karena tidak ada kebebasan dan keterbukaan. Kelumpuhan demokrasi telah menimbulkan berbagai tingkah laku negatif, seperti serba takut salah, takut menanggung akibat, takut disingkirkan dan sebagainya.

Demokrasi selamanya membutuhkan orang-orang yang berani, trampil, cakap dan arif. Sikap yang demikian sangat penting dimiliki oleh setiap anggota DPRD untuk meningkatkan kinerja sebagai wakil rakyat yang terpilih.

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD dapat berupa tindakan preventif yaitu melalui persetujuan dan tindakan represif yakni lewat penolakan terhadap setiap kebijakan Daerah/Peraturan Daerah. Sebagai mana yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, yang memberikan kesempatan yang cukup luas bagi DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk lebih mengetahui dan mengkaji kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rejang Lebong periode 1999-2004 dalam pengawasan pelaksanaan Otonomi Daerah

E. Manfaat Penelitian

Manfaat dari dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Manfaat bagi Ilmu Pengatahuan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan, sumbangan bagi ilmu pengetahuan khususnya dibidang Hukum Tata Negara.

2. Manfaat bagi Pembangunan Daerah ;

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi Pemerintah Daerah dan juga dapat dijadikan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Pemerintah Daerah dalam rangka mengoptimalkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khususnya dibidang pengawasan pelaksanaan otonomi daerah.

F. Metode Penelitian

1. Jeneis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku karangan ilmiah, jurnal-jurnal yang berhubungan dengan judul dari skripsi ini. Dalam penelitian tersebut

data yang didapat digunakan sebagai bahan masukan dalam menyusun skripsi ini.

b. Penelitian lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan dilakukan dengan cara terjun langsung kelapangan guna untuk memperoleh data primer, yang dilakukan dengan jalan wawancara. Wawancara adalah dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan langsung kepada responden.

2. Teknik Pengumpulan data

a. Studi pustaka atau juga disebut dengan studi dokumen adalah menggali dan meneliti bahan hukum tertulis baik dari buku, makalah, jurnal, Peraturan Perundang-undangan dan lain sebagainya.

b. Mengadakan Wawancara secara langsung dengan Responden yang terkait dengan judul skripsi ini

3. Lokasi Penelitian dan Responden

Penelitian ini dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rejang Lebong dan Pemerintah Daerah Kabupaten Rejang Lebong, dengan responden :

a. Ketua DPRD Kabupaten Rejang Lebong Periode 1999-2004

b. Ketua komisi DPRD Kabupaten Rejang Lebong Periode 1999-2004

c. Bupati Kabupaten Rejang Lebong

4. Cara Pengoiahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum mengenai kinerja Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rejang Lebong terhadap pengawasan pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Rejang Lebong periode 1999-2004.

5. Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif, yaitu menganalisis data yang berhubungan tentang permasalahan yang diteliti untuk kemudian dipilih yang berkualitas berdasarkan pemikiran logis untuk menghindari kesalahan dan kekurangan data, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan