

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara kepulauan (*archipelago state*) yang berada di Asia tenggara yang memiliki 13.478 pulau yang tersebar diseluruh Indonesia dengan jumlah penduduk sekitar 250 juta jiwa. Indonesia memiliki keragaman etnik dan budaya pada setiap daerahnya, sehingga setiap daerah memiliki karakteristik sendiri. Dalam konteks ini kaitannya dengan pemerintah daerah, sistem desentralisasi, dan otonomi luas, yang berkembang pasca reformasi tahun 1998.¹

Menurut Laica Marzuki, bentuk negara (*de staatsvorm*) Republik Indonesia secara utuh harus dipahami dalam makna: Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, yang disusun berdasarkan *desentralisatie*, dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya. Negara kesatuan adalah bentuk negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sedemikian rupa, sehingga urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat.²

¹ Redaktur, Indonesia”, *Wikipedia.org*. <http://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia> diakses pada tanggal 22 Maret 2016

² Laica Marzuki, “Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 Nomor 1, 2007, Jakarta, hlm. 8.

Konsep otonomi daerah mempunyai sendi-sendi sebagai pijakannya. Sendi-sendi yang dimaksud, yaitu *distribution of power* (pembagian kekuasaan), *distribution of income* (pembagian pendapatan), dan *empowering* (kemandirian administrasi pemerintah daerah). Hipotesisnya, semakin kuat sendi-sendi tersebut, semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah begitu juga sebaliknya.³ Sedangkan menurut Bagir Manan dalam pandangannya, berpendapat bahwa otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, bukan sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau, lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument mewujudkan kesejahteraan umum, tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan.⁴

Konsekuensi dari otonomi daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum tentunya mempunyai kewewenangan untuk mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Harapan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan,

³Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Cetakan Ketiga, Nusa Media, 2012, hlm. 83.

⁴ Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013 . hlm. 3.

keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Undang-undang pemerintahan daerah merupakan salah satu kebijakan politik yang dirancang dan didesain untuk membangun format pemerintahan yang bisa memberikan dukungan terhadap kekokohan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam perjalanan sejarahnya undang-undang pemerintahan daerah di Indonesia senantiasa mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Berbagai macam peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan daerah yang bergulir sejak negara ini berdiri. Dimulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini membuktikan bahwa implementasi terhadap pemerintahan daerah begitu rumit dan kompleks karena banyaknya persoalan yang perlu diatur dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah.

⁵*Ibid.*

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama dengan kepala daerah. Keduanya adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 57 penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh perangkat daerah. Mengenai susunan (keanggotaan) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota pasal 147 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, memuat norma: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.”

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan sesuatu tugas mulia yang diemban berdasarkan amanat Undang-Undang. Instrumen Undang-Undang pertama yang mengatur tentang hal ini adalah Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Di lain pihak, pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Selain apa yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 di atas yang berlaku sebagai *lex generalis*, pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dijelaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah kabupaten / kota.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditingkat daerah provinsi dan daerah kabupaten mengalami pergesaran, yang semula dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah sebagaimana yang termaktub dalam pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diantaranya; fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Akan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan berbeda sebagaimana yang termaktub dalam pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 untuk daerah provinsi yang berbunyi:

- a. Pembentukan perda provinsi
- b. Fungsi anggaran; dan
- c. Fungsi pengawasan.

Sedangkan untuk tingkat kabupaten/kota disebutkan dalam pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi;

- a. Pembentukan perda kabupaen / kota
- b. Fungsi anggaran; dan
- c. Fungsi pengawasan.

Berdasarkan pada ketentuan sebagai mana yang dimaksud, secara normatif terdapat pergeseran fungsi yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik ditingkat daerah provinsi maupun ditingkat daerah kabupaten / kota. Untuk itu perubahan istilah fungsi yang dimaksud menarik untuk dilakukan penelitian dalam penulisan skripsi ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga legislative yang memiliki fungsi legislasi.?
2. Apakah pergeseran fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setelah pembentukan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan yang hendak di capai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam peraturan perundang-undangan Nomor 23 Tahun 2014
2. Untuk mendapatkan pemahaman tentang Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Dearah dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia

1.4 Manfaat Penelitian

Penulisan penelitian skripsi yang dilakukan pada umumnya memiliki dua kegunaan antara lain:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

1. Untuk menambah dan memperdalam ilmu pengetahuan di bidang hukum, khususnya yang menyangkut fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam ketatanegaraa Republik Indonesia.

2. Sebagai referensi atau acuan bagi mahasiswa untuk menambah wawasan dalam ilmu hukum khususnya dalam pemerintahan daerah

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Sebagai sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi dalam memahami fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Dapat memberikan pemikiran dan jawaban mengenai masalah yang diteliti.

1.5 Keaslian Tulisan

Penulisan skripsi ini berjudul “***PERUBAHAN ISTILAH FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH SETELAH PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR. 23 TAHUN 2014***” merupakan hasil karya penulis dan apabila ada masalah dikemudian hari penulis siap menerima sanksi baik berupa ketidak lulusan maupun pencabutan gelar.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik preskriptif ilmu hukum.

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*) suatu proses untuk menemukan prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu yang dihadapi. Hukum ini menggunakan metode

penelitian hukum normatif. Metode hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan didalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁶

1.6.2 Metode Pendekatan

Untuk menunjang jenis penelitian yang telah di pilih sehingga mendapatkan hasil yang akurat, dalam penulisan skripsi ini menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan undang-undang (*Statue approach*) Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang relevan dengan isu hukum yang sedang ditangani.
2. Pendekatan konsep (*Conseptual approach*) Pendekatan konseptual yaitu suatu pendekatan dengan cara membahas pendapat para sarjana yang dapat dalam berbagai literature sebagai landasan pendukung.⁷

1.6.3 Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, bahan hukum yang digunakan sebagai acuan atau rujukan dalam mencari jawaban dari rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini meliputi 2 (dua) bagian yakni:

⁶ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Predana Media Group. 2011. hlm 93.

⁷*Ibid*, hlm. 137-158

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan yang berupa legislsi dan regulasi.⁸ Adapun bahan hukum yang dimaksud disini adalah:

- a. Undang Undang Dasar 1945
- b. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah
- c. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah
- d. Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan desertasi hukum serta jurnal hukum.⁹ Kegunaan penggunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk kepada peneliti kemana arah tulisan skripsi ini.

1.6.4 Metode Analisa Data

Analisis bahan hukum dalam penelitian penulisan skripsi ini menggunakan analisis deduktif. Yaitu adalah metode analisis yang menarik kesimpulan dari umum ke khusus dengan melakukan analisis terhadap undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan yang kemudian di korelasikan terhadap beberapa asas, teori, dan prinsip-prinsip untuk dijadikan landasan dalam menganalisa rumusan masalah dalam penelitian ini. Sehingga dari penelitian ini dapat

⁸*Ibid.* hlm.58.

⁹*Op.cit.* hlm 155.

menghasilkan sebuah solusi, konklusi serta konsepsi yang ideal tentang hal-hal yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini akan disajikan guna memudahkan pembaca untuk mengetahui secara jelas garis besar pembahasan yang akan diuraikan berikutnya. Dalam skripsi ini terdapat 4 (empat) bab yang merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya:

1. Bab I pendahuluan. Bab ini memuat latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan, metode penelitian dan sistematika penulisan.
2. Bab II Landasan Teori dan Tinjauan Pustaka. Bab ini menguraikan tentang teori-teori, asas-asas, konsep, norma, doktrin yang relevan dengan masalah hukum yang diteliti baik yang bersumber dari buku, jurnal ilmiah, yurisprudensi, perundang-undangan maupun dari sumber lain.
3. Bab III hasil penelitian dan pembahasan. Bab ini merupakan analisis terhadap rumusan permasalahan yang ada dengan menggunakan kajian pustaka sebagaimana yang dirumuskan dalam Bab II.
4. Bab IV penutup. Bab ini merupakan akhir penulisan ini yang memuat kesimpulan dan saran dari keseluruhan permasalahan yang diuraikan.