

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

“Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik” hal tersebut jelas tercantum didalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat UUD NRI tahun 1945). Mengenai bentuk negara ini tidak dapat dilakukan perubahan seperti yang ada didalam bunyi pasal 37 ayat (5) UUD NRI tahun 1945. Dari bentuk negara tersebut I menurut teori F. Isjwara menyatakan bahwa *“negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kukuh jika dibandingkan dengan federasi atau kofederasi, sebab dalam negara kesatuan terdapat persatuan (union) dan kesatuan (unity)”*.¹ Maka implikasi dari bentuk negara kesatuan ialah dengan adanya pemerintahan daerah yang dilaksanakan dengan desentralisasi dan otonomi.

Berdasarkan pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD NRI tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang dimana saat ini undang-undang yang berlaku adalah undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disingkat UU Pemerintahan Daerah). Pemerintahan daerah provinsi, daerah

¹ Sirajuddin, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama, Malang : Setara Press, 2016, hlm.01

kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi berasal dari kata *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* adalah perintah, jadi otonomi bermakna memerintah sendiri. Otonomi daerah dimaknai sebagai pemerintahan daerah yang mengurus sendiri segala bentuk urusan rumah tangganya.

Dalam perkembangan pengaturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah mulai dari tahun 1848 tentang *Gronwet* Negeri Belanda dan pada tahun 18854 *Regerings Reglement* (diringkas dengan sebutan RR 1854) UNUK Negeri Kolonial Hindia Belanda. Kedua produk hukum tersebut bertujuan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan pemerintah yang berkuasa di tanah jajahan yang sangat besar. Kemudian pada tahun 1903 Pemerintah Kerajaan Belanda menerbitkan *Wethoedende decentralistie van het bestuur in nedherlandsh indie* (Stb. 1903/329) yang lebih dikenal sebagai Undang-undang Desentralisasi 1903. Undang-undang ini memberikan kemungkinan bagi pembentukan *Gewest* (wilayah) maupun bagian *Gewest* yng mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai segala kegiatannya. Pengurusan keuangannya dilakukan oleh *raad* (dewan) yang dibentuk pada masing-masing daerah yang bersangkutan.². Berkenaan dengan itu, maka DPRD Kabupaten dituntut untuk menyelaraskan berbagai kepentingan, baik masyarakat maupun dengan Kepala Daerah dalam rangka pembuatan kebijakan (*policy making*) sesuai dengan fungsi yang diembannya, baik fungsi Pembentukan Peraturan Daerah, Anggaran maupun Pengawasan. Pelaksanaan

²*Ibid*, hlm.18.

berbagai fungsi DPRD tersebut akan menjadi ukuran untuk melihat keberadaan lembaga ini dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk dapat mengaplikasikan berbagai fungsi yang dimaksud, DPRD yang pada hakekatnya mempunyai berbagai hak yaitu : hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

Namun patut disadari, untuk berperan dan berfungsi DPRD dalam menegakkan keserasian antara kepentingan anggota masyarakat yang diwakilinya dengan kepentingan berbagai kelompok ada beberapa faktor yang mempengaruhinya menurut Arbi Sanit ada empat (4) faktor yaitu : pertama integritas, kemampuan dan keterampilan anggota DPRD. Kedua pola hubungan anggota, ketiga struktur organisasi DPRD dan keempat ialah hubungan timbal balik dengan Kepala Daerah.³

Pemerintahan daerah terdiri dari Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian disingkat DPRD baik provinsi maupun Kabupaten/Kota. Didalam pasal 207 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD kabupaten/kota memiliki hubungan kerja atas kemitraan yang sejajar yaitu diantara keduanya tidak ada yang memiliki kedudukan lebih tinggi maupun lebih rendah karena keduanya sejajar atau sama rata. Dalam pasal 71 ayat (2) dan (3) dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten/kota menyampaikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD Kabupaten/Kota satu kali dalam satu tahun. Jika dalam waktu tiga bulan tidak menyerahkan laporan

³ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta : P.T Rajawali Pers, 1985), hlm. 205.

tersebut maka DPRD Kabupaten/Kota berhak mengeluarkan hak interpelasi yaitu meminta keterangan kepada Bupati/Walikota mengenai kebijakan pemerindath daerah Kabupaten/Kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan bunyi pasal 161 huruf k adalah DPRD Kabupaten/Kota memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada kosntituen di daerah.

DPRD Kabupaten/Kota memiliki dua masa persidangan yaitu masa sidang dan masa reses. Masa sidang adalah dimana DPRD bekerja di dalam gedung DPRD. Pada masa ini, berbagai aktifitas dilakukan Anggota Dewan seperti kegiatan rapat-rapat dalam rangka pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah, Fungsi anggaran (penetapan APBD), maupun fungsi pengawasan yang melibatkan rapat-rapat dengan pemerintah, sampai dengan kegiatan menerima dan memperjuangkan aspirasi rakyat, baik yang datang secara individu maupun kelompok. Sementara masa reses merupakan masa dimana anggota dewan bekerja diluar gedung DPRD. Menjumpai konstituen (masyarakat) di daerah pilihannya (Dapil) masing-masing. Kegiatan yang dilakukan dengan menampung aspirasi konstituen. Masa reses ini sekaligus digunakan untuk mempertanggung jawabkan apa saja yang telah dilakukan oleh DPRD selama ia menjadi Anggota Dewan.⁴

Berdasarkan uraian diatas menurut pendapat penulis terdapat ketimpangan antara hubungan kerja Bupati/Walikota dengan DPRD Kabupaten/Kota dimana ketika hubungan kerja diantara keduanya adalah kemitraan yang

⁴Sovia Hasanah, Bolehkah Dilakukan Kampanye Pada Masa Reses, dikutip dari <http://m.search.hukumonline.com/id/search/browse?q=Bentuk+pertanggungjawaban+DPRD>, Diakses pada tanggal 24 September 2018

sejajar maka seharusnya mengenai laporan pertanggungjawaban saling melaporkan satu sama lain, namun dalam hal ini hanya Bupati/Walikota yang memberikan laporannya kepada DPRD Kabupaten/Kota sedangkan DPRD Kabupaten/Kota memberikan laporannya kepada konstituennya. Dalam memperhatikan latar belakang tersebut diatas, maka judul skripsi adalah

”HUBUNGAN KEMITRAAN SEJAJAR ANTARA BUPATI/WALIKOTA DENGAN DPRD KABUPATEN/KOTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka Penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah dasar DPRD bisa melakukan interpelasi kepada Bupati/Walikota?
2. Bagaimana hubungan kemitraan sejajar didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk Mengetahui bahwa DPRD bisa melakukan interpelasi kepada Bupati/Walikota
2. Untuk mengetahui hubungan kemitraan sejajar didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini selain mempunyai tujuan yang jelas, juga diharapkan memberikan manfaat. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, setiap hasil penelitian tentunya dapat menjadi referensi ilmiah yang dapat dipelajari lebih lanjut dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya. Secara spesifik penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam melihat cara kerja atau kerja sama yang dilakukan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- (1) Dapat mengetahui sinergitas hubungan kerja antara Bupati/Walikota dengan DPRD Kabupaten/Kota
- (2) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan pemahaman kepada pemerintah serta masyarakat tentang pentingnya sinergitas antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan DPRD Kabupaten/Kota dan pentingnya peran masyarakat dalam mengetahui dan mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

1.5. Keaslian Penelitian

Plagiatisme atau sering disebut plagiat adalah penjiplakan atau pengambilan karangan, pendapat, dan sebagainya dari orang lain dan menjadikannya seolah karangan dan pendapat sendiri.

Plagiat adalah perbuatan secara sengaja atau tidak sengaja dalam memperoleh atau mencoba memperoleh kredit atau nilai untuk suatu karya ilmiah, dengan mengutip sebagian atau seluruh karya dan/atau karya ilmiah pihak lain yang diakui sebagai karya ilmiahnya, tanpa menyatakan sumber secara tepat dan memadai.⁵

Penulisan penelitian skripsi ini yang berjudul **"HUBUNGAN KEMITRAAN SEJAJAR ANTARA BUPATI/WALIKOTA DENGAN DPRD KABUPATEN/KOTA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH"** ialah hasil karya penulis, menurut pengetahuan penulis ketika penulis memulai penelitian ini belum ada yang sama, oleh sebab itu peneliti mencantumkan penelitian terdahulu yang mempunyai kemiripan dengan judul ini.

1. Zahra Amelia Riadini Judul Skripsi "Model Kawal Imbang Check and Balances Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan antara Eksekutif dan Legislatif di Kota Salatiga", Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

Tujuan dari skripsi ini untuk mendeskripsikan eksistensi lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan Kota Salatiga dan untuk menentukan check and balances dalam tata kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif.

2. Irwandi Sido, Judul Skripsi "Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Mewujudkan Prinsip Checks and Balances (studi kasus

⁵Lihat Pasal 1 angka 1 Permendiknas Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pencegahan Penanggulangan Plagiat di Perguruan Tinggi.

DPRD dan pemerintah Kabupaten Boyolali”. Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Dilihat dari tujuannya Penelitian ini untuk mengetahui efektifitas DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan hubungannya dengan perwujudan prinsip checks and balances pemerintah daerah di Kabupaten Boyolali.

Tabel 1: Orisinalitas dan Korelasinya

NO.	Nama	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi dengan Penelitian ini
1.	Zahra Amelia	Model Kawal Imbang Check and Balances Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan antara Eksekutif dan Legislatif di Kota Salatiga	eksistensi lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan Kota Salatiga dan menentukan check and balances dalam tata kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif.	Penelitian ini bermanfaat bagi penulis, yaitu dari sisi pola hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislative yang bisa menjadi salah satu sumber referensi penulis.
2.	Irwandi Sido	Efektifitas	efektifitas DPRD	Penelitian ini

		Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD dalam Mewujudkan Prinsip Checks and Balances (studi kasus DPRD dan pemerintah Kabupaten Boyolali	dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan hubunganya dengan perwujudan prinsip checks and balances pemerintah daerah di Kabupaten Boyolali.	bermanfaat bagi penulis, untuk menambah wawasan pelaksanaan fungsi pengawasan pemerintahan daerah Kabupaten Boyolali
--	--	--	---	---

Sumber : Kreasi Penulis

1.6. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Dari Sudut Tujuannya

Jenis penelitian dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian normatif adalah “mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.”⁶ Menurut

⁶Soerrjono Sukanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 14.

Sudikno Mertokusumo, “penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meneliti kaidah atau norma”.⁷

b. Dari Sudut Penerapannya

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini dari sudut penerapannya akan fokus pada rumusan masalah atau isu hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki; “Penelitian hukum adalah salah satu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang sedang dihadapi”.⁸ Masalah itu adalah masalah hukum berupakekaburan norma (*vague norm*) mengenai bentuk lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan ketidakkonsistenan (*inconsistency*) jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum keberadaan lembaga negara itu.

c. Dari Tujuan Pembuatannya

Jika dari tujuan pembuatannya, penelitian ini diarahkan pada penelitian yang dapat memecahkan masalah (*problem solution*).⁹

Solusinya adalah memberikan landasan yuridis ketatanegaraan dan teoritik sebagai rasionalisasi keberadaan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain itu juga menghasilkan bentuk lembaga negara tersebut dan dasar hukum keberadaannya.

⁷Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), hlm. 14.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Kencana Pranada Media, 2011), hlm. 35.

⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2006), hlm. 50 - 51.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan beberapa pendekatan yang akan diuraikan sebagai berikut :

a. Pendekatan Historis (*Historical Aproach*)

Pendekatan historis atau *historical approach* adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah latar belakang mengenai isu yang dihadapi.¹⁰ Pendekatan sejarah dipergunakan untuk menelaah latar belakang pembuatan dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Melalui pendekatan ini pula akan diperoleh bagaimana terjadinya bentuk lembaga negara tersebut.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Aproach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian- pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan azaz -azaz hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.¹¹ Pendekatan konseptual dipergunakan untuk mencermati dan mengkaji konsep hukum mengenai lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 94.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Konsekuensi melaksanakan penelitian normatif, maka bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum. Bahan hukum itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Ketiga bahan hukum itu secara berurutan diuraikan, sebagai berikut :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritali artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam Pembuatan Perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹²

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa :

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) dan (2).
2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

b. Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum.¹³ Bahan hukum

¹²*Ibid.*, hlm. 141.

¹³*Ibid.*, hlm. 141.

sekunder adalah bahan hukum pendukung untuk pengkayaan dan penguatan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder sebagaimana dimaksud, meliputi :

1. Risalah sidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 2. Pendapat para ahli.
 3. Buku-buku literatur hukum.
 4. Disertasi atau laporan penelitian.
 5. Artikel atau makalah.
- c. Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa:
1. Kamus Besar Bahasa Indonesia.
 2. Internet, dan lain sebagainya.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan masing-masing dengan cara sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi Peraturan Perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dan dikelompokkan berdasarkan level atau hirarkhi Peraturan Perundang-undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan, baik secara manual maupun melalui internet.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, penulis akan mencoba untuk melakukan pengkajian terhadap bahan hukum yang didapat dari studi kepustakaan dengan cara menganalisa, menguraikan dan menggambarkan konsep-konsep yang terkandung dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Kemudian dilanjutkan dengan penarikan kesimpulan terhadap berbagai konsep dari hasil penelitian.

Bahan hukum yang telah diperoleh terlebih dahulu dilakukan pengelompokkan dan pengklasifikasian bahan hukum yang disesuaikan dengan permasalahan yang dibahas dalam Skripsi ini. Selanjutnya adalah bahan hukum yang telah terkumpul diolah dan dikaji secara mendalam, sehingga dapat dipergunakan untuk memperoleh gambaran dan jawaban yang jelas dan tepat terhadap permasalahan yang diteliti.

1.6.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terdiri dari 4 (empat) bab, yaitu :

BAB I : Pendahuluan

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Selain itu, juga dijelaskan mengenai tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian dan metode yang digunakan dalam penelitian ini serta sistematika penelitiannya.

BAB II : Kajian Pustaka

Bab ini berisi uraian Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan, Teori Check and Balances, Teori Desentralisasi.

BAB III: Bab ini akan dilanjutkan dengan analisis terhadap rumusan masalah yang ada dengan menggunakan kajian pustaka sebagaimana dirumuskan di dalam Bab II.

BAB IV: Penutup

Pembahasan dari Bab – bab sebelumnya akan ditarik sebuah kesimpulan yang berisi ringkasan atau hasil analisis terhadap rumusan masalah yang dikaji dan saran merupakan usulan yang berwujud solusi atas permasalahan hukum yang dikaji.