

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negeri Republik Indonesia Tahun 1945 yang (selanjutnya akan ditulis UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa “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”.<sup>1</sup> Dalam hal ini setiap daerah baik dalam tingkatan provinsi, kabupaten, dan kota memiliki sebuah lembaga yang mampu mempresentasikan rakyat atau adanya keterwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah. Keterwakilan rakyat yang berada di daerah nantinya akan melakukan fungsi mengawasi dari pelaksanaan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan dari Pasal 18 ayat (1) tersebut dalam hal urusan pemerintahan pusat terhadap Pemerintahan Daerah tidak lagi terpusat atau dengan kata lain *sentralistik*. Otonomi daerah saat ini dilaksanakan dengan asas *desentralisasi* yang artinya penyerahan urusan Pemerintah pusat kepada daerah. Makna *desentralisasi* pada negara kesatuan adalah sebagai wujud toleransi pemerintah pusat kepada daerah dalam hal pemberian kewenangan untuk

---

<sup>1</sup> Lihat *Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945*

melaksanakan urusan-urusan yang bisa menjadi urusan rumah tangga daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>2</sup> Hal tersebut dilakukan karena pemerintah pusat memberikan pengayoman untuk melakukannya secara sendiri dan mengurus segala sesuatunya. Pada prinsipnya Indonesia merupakan negara kesatuan dimana yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat.<sup>3</sup>

Dinamika demokrasi telah mendorong perubahan dan perkembangan sistem pemerintahan di daerah. Hal ini menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang (selanjutnya disebut DPRD) secara terus menerus semakin dituntut oleh masyarakat agar memiliki kemampuan yang dapat diandalkan dalam menggerakkan roda pemerintahan. Tuntutan tersebut didasarkan atas kemauan masyarakat agar DPRD dapat memperhatikan, menampung, dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Melalui prinsip *desentralisasi*, pemerintah pusat telah menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, hal ini sebagai tindak lanjut dari amanat UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>2</sup> Santoso Az Lukman, *Hukum Pemerintahan Daerah (Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia)*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 31

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 27

UUD NRI Tahun 1945 juga telah mengatur keberadaan DPRD Kabupaten/Kota pada Pasal 18 ayat (3) yang menyatakan “ Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Pasal ini merupakan hasil dari Amandemen k-II UUD NRI Tahun 1945 pada Tahun 2000, dimana dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam tingkat Kabupaten/Kota termasuk dalam bagian dari eksekutif, hal itu kemudian dipertegas dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945”. Berdasarkan peraturan tersebut menegaskan bahwasannya antara Kepala Daerah dan DPRD melakukan urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedudukan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dijelaskan diatas memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah,<sup>4</sup> fungsi pengawasan ditujukan sebagai pelaksana dari konsep *check and balance* terhadap kekuasaan pemerintah daerah sehingga terciptanya

---

<sup>4</sup> Jurnal, M. Agus Santoso, “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan”, *Jurnal Hukum*, Vol. 18, No. 4, Tahun 2011, hlm. 607

keseimbangan, kemudian kepala daerah tidak semata-mata sendiri dalam menjalankan tugasnya, maka keberadaan DPRD Kabupaten/Kota sangat diperlukan dalam pembangunan daerah, namun di satu sisi lembaga tersebut juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan pemerintah daerah, sehingga belum bisa dijalankan secara efektif.

Selain di daerah terdapat DPRD, pada tingkat pusat terdapat pula sebuah lembaga perwakilan rakyat yakni Dewan Perwakilan Rakyat yang (selanjutnya disebut DPR) yang mempunyai kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. DPRD dalam hal ini tidaklah sama dengan DPR hal ini dikarenakan kedudukannya berbeda sekaligus kekuasaan yang dimilikinya, akan tetapi DPR dan DPRD dalam melaksanakan fungsi dan haknya kedua lembaga tersebut tidak memiliki perbedaan yang terlalu signifikan, mengingat keduanya merupakan representasi dari rakyat akan tetapi ruang lingkup dan kekuasaannya saja yang membedakan kedua lembaga perwakilan tersebut.

Fungsi DPR berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 terletak pada fungsi pengaturan dalam bentuk konkritnya terwujud melalui pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.<sup>5</sup> Kedudukan dari DPRD Kabupaten/Kota sejatinya bukan lembaga legislatif sekalipun memiliki fungsi dibidang legislasi, hal tersebut bukan tanpa adanya sebuah alasan yang

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Raja Pers, 2009), hlm. 299

mendasari argumentasi tersebut dengan adanya UU Pemerintahan Daerah memberikan kejelasan yang menyatakan secara tegas bahwasannya DPRD Kabupaten/Kota termasuk dalam eksekutif yakni terdapat dalam :

Tabel 1. Dasar Hukum DPRD Kabupaten/Kota Sebagai Eksekutif di Daerah

| <b>pasal</b>      | <b>Undang-Undang</b>                               | <b>Isi pasal</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pasal 1 ayat (2)  | UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah | Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. |
| Pasal 1 ayat (4)  | UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah | DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.                                                                                                                                                                                                                                                |
| Pasal 1 ayat (23) | UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah | Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggara Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.                                                                                                                                                                                                                   |

Sumber : Kreasi penulis

Pemaparan diatas menunjukkan eksistensi DPRD Kabupaten/Kota sebagai bagian dari eksekutif guna menjalankan kegiatan pemerintahan yang ada di daerah. Pelaksanaan dari lembaga DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan fungsinya sebagaimana telah dimaksudkan dalam pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

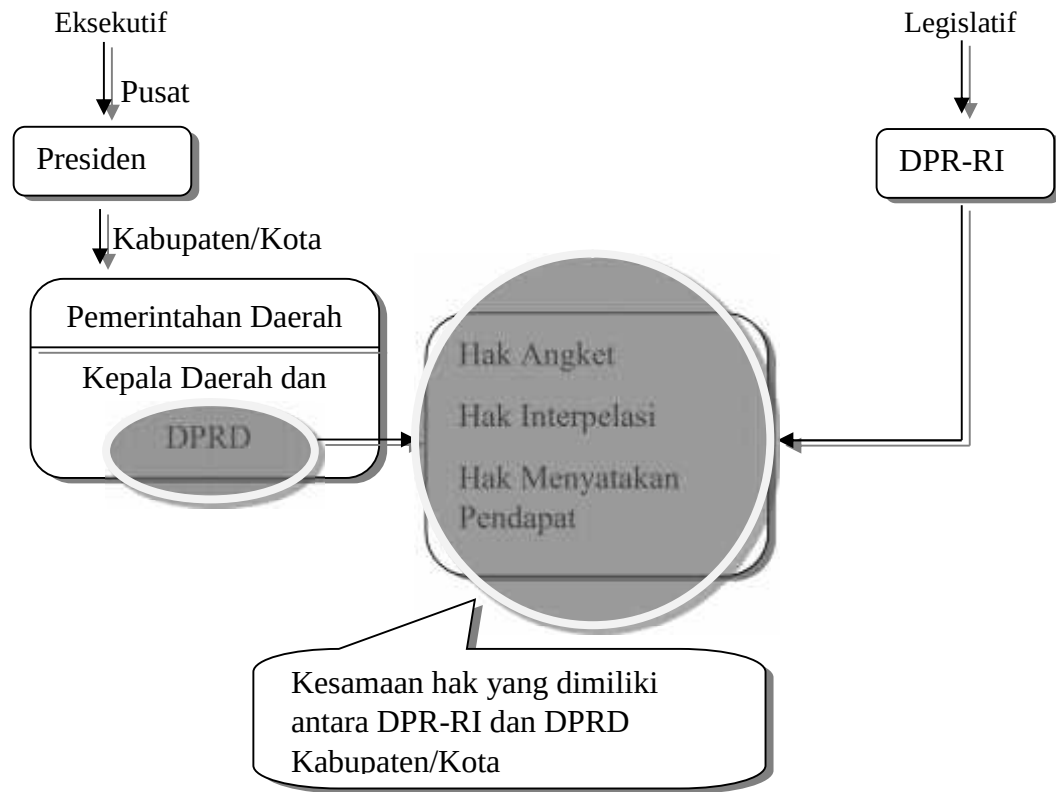
Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang (selanjutnya disebut UU MD 3) termasuk DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Pasal 371 ayat (1) UU MD 3 menyebutkan bahwasannya selain memiliki tiga fungsi tersebut DPRD Kabupaten/Kota juga memiliki hak yakni hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, Dengan demikian penjelasan diatas dalam hal fungsi maupun hak DPR dan DPRD Kabupaten/Kota memiliki kesamaan.

Kesamaan hak yang dimiliki DPR dan DPRD Kabupaten/Kota menimbulkan persoalan baru, dimana secara konstitusional mengenai hak DPRD terutama Kabupaten/Kota tidak diatur secara rinci pada UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana Pasal 18 ayat (3) hanya menegaskan bahwasannya “Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. Dengan demikian DPRD Kabupaten/Kota kurang tepat apabila memiliki ke-3 (tiga) hak tersebut, peran dari DPRD Kabupaten/Kota yang menjadi bagian dari eksekutif menimbulkan ketimpangan untuk melakukan *check and balances* terhadap kinerja pemerinthan di daerah, terlebih DPRD Kabupaten/Kota memiliki hak angket yang dapat di terapkan kepada pemerintah, hal yang demikian akan memperparah kondisi sserta kestabilan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pengaturan dari hak angket memang tidak disebutkan secara rinci oleh konstitusi UUD NRI 1945, akan tetapi DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak angket dimana hal tersebut disebutkan dalam UU pemda pada Pasal 159 ayat (1) huruf b dan Pasal 159 ayat (3) yang berbunyi hak angket adalah hak DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan cara menerapkan hak angket dinilai tidak tepat, dikarenakan DPRD Kabupaten/Kota bertindak sebagai eksekutif bersama kepala daerah sekaligus merupakan mitra kerja dalam Pemerintahan Daerah.

## 1.2 Kerangka Penelitian

Bagan 1. Persoalan Hukum



Sumber : Kreasi Penulis

## 1.3 Rumusan Masalah

- 1.3.1. Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia?
- 1.3.2. Bagaimanakah pemberlakuan Hak Angket oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Kepala Daerah tingkat Kabupaten/Kota?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah

- 1.4.1. Untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman mengenai pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota.
- 1.4.2. Untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman mekanisme mengenai penggunaan hak angket guna mengawasi pelaksanaan eksekutif di daerah.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1. Manfaat Teoritis**

- a. Melatih kemampuan untuk melakukan analisis hak dari DPRD Kabupaten/Kota dalam implementasinya di daerah
- b. Melatih kemampuan dalam menuangkan keilmuan dalam bentuk tulisan secara ilmiah dalam bentuk tulisan.

##### **1.5.2. Manfaat Praktis**

- a. Sebagai bahan perbandingan dan literatur penilaian mahasiswa dan khalayak umum terhadap peranan DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan sebagian Hak yang dimiliki untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah.
- b. Menjadi bahan pembelajaran bagi mahasiswa fakultas hukum, dan kalangan masyarakat luas yang menginginkan pengetahuan yang lebih mengenai Hak Angket DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan haknya tersebut.

- c. Memberikan informasi serta pemahaman dari pelaksanaan hak angket yang dimiliki guna mengawasi pemerintah daerah.
- d. Penulisan ini diharapkan dijadikan sebagai penambah wawasan dan pengetahuan khususnya dibidang keilmuan hukum serta di bidang Tata Negara, sehingga mampu menganalisa setiap hak yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pengawasan di Pemerintahan Daerah.

### 1.6 Keaslian Penelitian

Keaslian ini akan memaparkan perbedaan tulisan yang dibuat dengan beberapa penelitian ataupun karya ilmiah, berkenaan Analisis Pemberlakuan Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penerapan Otonomi Daerah Tingkat Kabupaten/Kota diantaranya :

Tabel 2. Keaslian Penulis

| Nomor | Judul                                                                                                  | Nama pembuat/<br>Universitas                         | Hal Pembeda                                                                                                |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.    | Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang dalam melaksanakan fungsi legislasi periode 2009-2010 | Rizky Prima Yunas /<br>Universitas Andalas<br>Padang | Memfokuskan diri pada fungsi legislasi dan hambatan yang terdapat di DPRD yang berkedudukan di kota Padang |

|    |                                                                                                                                                                    |                                                                      |                                                                                                                                                    |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. | DPRD dalam otonomi daerah studi analisis terhadap peran dprd kota bekasi dalam penyusunan dan pengawasan peraturan daerah tentang penyelenggaraan pelayanan publik | Sri Sahlawati / Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta | Memfokuskan diri pada peranan DPRD Kota Bekasi dalam penyusunan dan pengawasan terhadap peraturan daerah mengenai penyelenggaraan pelayanan publik |
| 3. | Hak Angket- sebagai hak DPR: Mekanisme dan Implikasi Terhadap Kemungkinan Pemakzulan                                                                               | Implementasi dari Hak Angket berimplikasi terjadinya pemakzulan      | Memfokuskan diri kepada DPR-RI yang mengidentifikasi apakah hak angket yang dimilikinya bisa melakukan pemakzulan atau tidak                       |

Sumber : Kreasi Penulis

### 1.7 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Adapun dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

### 1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis penulisan hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, penelitian hukum normatif atau disebut juga dengan istilah penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder saja.<sup>6</sup> Penelitian hukum normatif mencakup penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertical dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Penelitian ini bersifat deskriptif analisis dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan analisis pemberlakuan hak angket DPRD dalam penerapan otonomi daerah tingkat Kabupaten/Kota.

### 1.7.2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka menggunakan 2 (dua) jenis pendekatan antara lain: metode pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diketengahkan, dan pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) yang dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada, hal itu dilakukan karena memang belum ada atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian hukum (Legal Resech)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 19

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 115

### 1.7.3. Bahan Hukum

Bahan penelitian yang merupakan bahan hukum adalah terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>8</sup>

#### 1.7.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas, artinya bersifat mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 ayat (1), pasal 18 ayat (3), pasal 20 ayat (1), pasal 20A ayat (1), dan pasal 20A ayat (2).
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 pasal 365 ayat (1), pasal 371 ayat (1), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568.
- c. UU Pemerintahan Daerah pasal 82 ayat (1), dan pasal 159 ayat (1) huruf b, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

#### 1.7.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum yang ditulis oleh ahli hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum, jurnal-jurnal hukum, disertasi hukum, tesis huku, skripsi hukum, komentar undang-undang, dan komentar

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 52

putusan pengadilan, dan lain sebagainya. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi antara lain:

- a. Buku *Penelitian Hukum (Legal Research)* karangan Dyah Ochtorani dan A'an Efendi.
- b. Santoso AZ Lukman Hukum Pemerintahan Daerah, *mengurai problematika pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia* Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Tahun 2014
- c. B.N, Marbun *DPRD dan otonomi daerah setelah amandemen UUD 1945 dan Undang-Undang otonomi daerah tahun 2004*, Jakarta: Pusataka Sinar Harapan. Tahun 2004.
- d. M. Agus Santoso *Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan*, Jurnal Hukum, No.4, Vol 8, 2011
- e. Hadiatul Ana, *Fungsi Representative Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Otonomi*, Jurnal Ilmiah, No.1, Vol. XII, 2014

#### **1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara menggali kerangka normatif dengan menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori-teori hukum, prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan hak-hak DPR khususnya hak angket dalam permasalahan hukum mapun kedudukannya didalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier di kumpulkan bedasarkan topik permasalahan hukum yang telah di rumuskan atau di susun

secara runtut maupun sistematis dan di klasifikasikan menurut sumber dan hierarkhinya untuk di kaji secara komperhensif.

#### **1.7.5. Analisa Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan merumuskan dan mengartikan bahan hukum yang telah diperoleh untuk diurai dan dilakukan tahap pendalaman secara materi dalam bentuk penulisan yang lebih tersistematis guna menjawab persoalan ataupun apa yang telah dirumuskan dalam isu hukum diatas ataupun yang menjadi problematika di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu sendiri.

#### **1.8 Sistematika Penulisan**

Dalam penelitian ini terdiri dari atas IV (empat) bab, dimana setiap bab tersusun menjadi beberpa sub bab, hal tersebut untuk memperjelas tentang ruang lingkup penelitian yang dilakukan secara kmperhensif, maka sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Bab I berisi tentang Pendahuluan**, yang menguraikan tentang latar belakang permasalahan, kerangka penelitian, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat, keaslian tulisan, metode penelitian.

**Bab II Tinajuan Pustaka** mengenai pemberlakuan hak angket dalam otonomi daerah yang berada ditingkat Kabupaten/Kota mulai dari peraturan tertinggi UUD NRI Tahun 1945, UU Pemerintahan Daerah dan UU MD3.

**Bab III Pembahasan** mengenai rumusan permasalahan dalam penelitian ini, seperti kedudukan dari DPRD dalam konsep negara Kesatuan Republik Indonesia dan pengimplementasian Hak Angket yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten/Kota.

**Bab IV Penutup** terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan hasil penelitian atau jawaban dari pertanyaan pada rumusan masalah yang dirangkai secara singkat, kemudian saran yang berisi tentang gagasan dan ide-ide konstruktif sehingga mampu menjawab beberapa persoalan ataupun stigma yang beredar luas pada kalangan khalayak umum yang dapat dijadikan masukan untuk mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan penelitian yang ditulis.