

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di negara Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD yang memegang peranan penting dalam sistem demokrasi perwakilan erat kaitannya 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 prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.

Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 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 23 Tahun 2014 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. Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan peran DPRD menunjukkan bahwa optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah dipengaruhi oleh konsep Otonomi Daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah.

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan dalam 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).

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah yang berupa Pera-

turan Daerah (Perda). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga tersebut membangun suatu lawan ataupun pesaing satu sama lain dengan melaksanakan fungsi masing-masing.

DPRD Kabupaten/Kota sebagai badan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya berdasarkan Pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempunyai tugas dan wewenang:

1. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
2. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD Kabupaten/Kota;
4. memilih Bupati/Walikota;
5. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;

6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
9. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
10. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun dalam kenyataannya, tugas dan wewenang DPRD belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Memang banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD tersebut, salah satunya adalah masalah sumber daya manusia (SDM) anggota DPRD itu sendiri dan adanya perubahan pola kerja anggota DPRD di pemerintahan daerah. Adanya perasaan cepat puas atau karena faktor kemalasan dan kurangnya disiplin serta tanggung jawab pribadi sebagai wakil rakyat, ada kecenderungan integritas moral yang rendah sebagian anggota DPRD itu sendiri, sehingga DPRD mengalami

krisis kepercayaan dari publik yang luas (masyarakat) akibat kasus-kasus yang melibatkan tanggungjawabnya.

Adanya pengalihan kewenangan pada Daerah Kabupaten/Daerah Kota untuk menyelenggarakan otonomi daerah, memberikan harapan baru bagi daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Kendati pelaksanaan otonomi masih terdapat berbagai kendala, misalnya Daerah Kabupaten/Daerah Kota belum bisa menjamin pembangunan ekonomi daerah yang kompetitif dan efisien, karena pengembangan kebijakan dan kemampuan di berbagai daerah membutuhkan waktu lama. Sehingga menimbulkan kekhawatiran bagi daerah bahwa proses desentralisasi dapat dimanfaatkan dan dijadikan celah untuk kepentingan pemerintah pusat secara sentralisasi. Mengingat penerapan otonomi harus lebih meningkatkan kemandirian daerah dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman serta pemberdayaan politik rakyat melalui DPRD.

Oleh karena itu di dalam proses demokratisasi dan dalam suasana reformasi menuju pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, pengaktifan peran dan fungsi DPRD sangat mendesak untuk dilakukan dengan cara peningkatan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD itu sendiri dan penyempurnaan struktur kelembagaan DPRD sehingga mem-

iliki kemauan dan kemampuan secara efisien dan efektif dalam menyuarakan aspirasi rakyat di daerah. Dalam melaksanakan fungsinya DPRD harus memperhatikan faktor pendukung dan penghambat. Segala sesuatu yang menjadi pendukungnya harus dibina, dipertahankan dan ditingkatkan. Sedangkan yang menghambatnya diusahakan jalan pemecahannya.

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sleman belum dapat dilaksanakan dengan maksimal, hal ini terbukti bahwa hampir semua Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan kepada DPRD Kabupaten Sleman berasal dari Pemerintah Daerah dan masih jarang/sedikit Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari anggota DPRD.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian guna penyusunan skripsi dengan mengambil judul “PENERAPAN FUNGSI LEGISLATIF DPRD SLEMAN DALAM MENJALANKAN OTONOMI DAERAH TAHUN 2014-2015”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sleman dalam menjalankan otonomi daerah pada tahun 2014-2015?
2. Apakah dalam penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014 – 2015 ada usul inisiatif dari DPRD?
3. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankan fungsi legislasi usul inisiatif DPRD?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sleman dalam menjalankan otonomi daerah pada tahun 2014-2015
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Apakah dalam penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014 – 2015 ada usul inisiatif dari DPRD
3. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankan fungsi legislasi usul inisiatif DPRD.

D. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah

Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa

sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut merupakan bagian dari asas penyelenggaraan pemerintahan yang selengkapnya tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 20 ayat (3), yang berbunyi:

Pasal 20

- (1) Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas :
 - a. asas kepastian hukum;
 - b. asas tertib penyelenggara negara;
 - c. asas kepentingan umum;
 - d. asas keterbukaan;
 - e. asas proporsionalitas;
 - f. asas profesionalitas;
 - g. asas akuntabilitas;
 - h. asas efisiensi; dan
 - i. asas efektifitas.
- (2) Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, Pemerintahan Daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya pada Pasal 1 disebutkan, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada penjelasan umum UU Nomor 32 Tahun 2004 disampaikan bahwa pemerintahan daerah diamanatkan untuk diselenggarakan secara luas, nyata dan bertanggungjawab. 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, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang

seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Menurut Muchsan, *The founding father* telah sepakat untuk menetapkan bentuk negara dan bentuk pemerintahan Republik Indonesia, yakni negara kesatuan berbentuk republik. Dari alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, negara RI yang berbentuk kesatuan dan republik ini mengemban empat fungsi pokok, yakni:

- a. pertama, *Protectional function*, negara wajib melindungi seluruh tumpah darah dan seluruh tanah air, sehingga rakyat dapat hidup tenteram;
- b. kedua, *Welfare function*, negara wajib mensejahterakan kehidupan bangsa, sehingga rakyat dapat hidup dalam suasana adil dan makmur;
- c. ketiga, *Educational function*, negara wajib mencerdaskan bangsa. Dalam hal ini berarti negara akan meningkatkan kualitas bangsa melalui sarana pendidikan;
- d. keempat, *Peacefulness function*, negara wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik kedalam maupun keluar.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan urusan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, diluar kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas,

wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah. Dengan adanya pemberian keleluasaan kepada daerah, maka daerah harus dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik, mau mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat serta menjamin keserasian hubungan antara pusat dan daerah maupun antar sesama daerah, sehingga akan terjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Lembaga Perwakilan Daerah

Otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, karena itu harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah. Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratis. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.

Berdasarkan hal-hal tersebut lahirlah berbagai mekanisme demokratis, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggungjawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya. Sebagai daerah otonom yang memerintah, mengatur, dan mengurus diri sendiri, pemerintahan daerah berhak membuat peraturan tingkat daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

Politik otonomi adalah perjalanan kebijakan baik di bidang pengaturan maupun penyelenggaraan otonomi sejak Indonesia merdeka. Seperti diutarakan terdahulu, selama

merdeka, terutama empat puluh tahun terakhir (Orde Lama dan Orde Baru), berbagai cita dasar otonomi tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Yang terjadi adalah suasana sentralisasi. Daerah-daerah dibuat sangat tergantung kepada pusat, baik dibidang keuangan, kepegawaian, politik, termasuk penentuan pimpinan daerah. Inilah sesungguhnya latar belakang ketidakpuasan dan pergolakan daerah yang akhir-akhir disebut sebagai ancaman disintegrasi negara dan bangsa.

3. Fungsi Lembaga Perwakilan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, mencoba meletakkan kembali dasar-dasar politik otonomi yang lebih wajar sesuai dengan kehendak konstitusi. Undang-undang baru ini menghendaki titik berat penyelenggaraan pemerintahan ada pada daerah. Segala “kepentingan masyarakat” pada dasarnya diatur dan diurus daerah, kecuali terhadap hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan atau diatur dan diurus pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan beberapa kebijakan tingkat nasional tertentu. Demikian pula mengenai perwujudan kedaulatan rakyat. Pemerintahan daerah disusun, diisi, dan diawasi menurut prinsip yang lebih demokratik dengan meletakkan tanggungjawab politik yang lebih besar kepada rakyat daerah, seperti pertanggung-

jawaban bupati, atau walikota kepada DPRD setempat. Perimbangan keuangan disusun untuk lebih memberdayakan daerah (UU No. 33 Tahun 2004). Hak daerah-daerah untuk membela kepentingan peraturan daerah, perluasan wewenang di bidang kepegawaian, termasuk hal-hal yang mencerminkan politik otonomi baru yang semestinya di tempuh di masa depan.

Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak Otonomi meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada Rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat agar menjadi kebijakan daerah, serta melakukan fungsi pengawasan.

Dalam menjalankan peran perwakilan rakyat di daerah, anggota DPRD Secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan publik di daerahnya. Untuk mengemban peran ini, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif harus bertanggung jawab untuk ikut menentukan isi kebijakan daerah serta memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh pemerintah benar-benar kebijakan yang dikehendaki masyarakat di daerah.

Untuk dapat memainkan peranan yang dikehendaki oleh masyarakat, DPRD sebagai lembaga legislatif daerah mempunyai wewenang, kewajiban dan hak. Secara umum ketiga hal itu mempunyai pengertian yang berbeda. Wewenang merupakan kemampuan atau kecakapan untuk menyanggah hak dan kewajiban-kewajiban merupakan pembatasan dan beban yang harus dilaksanakan menurut hukum. Sedangkan hak merupakan kepentingan yang harus dipenuhi dan dilindungi oleh hukum.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian
 - a. Penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sleman dalam menjalankan otonomi daerah pada tahun 2014-2015
 - b. Apakah dalam penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014 – 2015 ada usul inisiatif dari DPRD
 - c. Faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankan fungsi legislasi usul inisiatif DPRD
2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-undangan, yaitu menelaah dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dengan

menggunakan pedoman peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Sumber Data

a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui penelitian kepustakaan dan studi dokumen yang berupa bahan hukum yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:

a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)

c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

d) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:

- a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
- b) Kamus Hukum
- c) Kamus Inggris-Indonesia
- d) Ensiklopedia

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan subyek penelitian tentang permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Daftar pertanyaan, yaitu menyampaikan daftar pertanyaan secara tertulis kepada subyek penelitian tentang hal-hal yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Studi dokumen, yaitu dengan menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian; dan studi dokumen yakni dengan mencari, menemukan dan mengkaji berbagai dokumen seperti putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun dari penelitian lapangan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yaitu: metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini. Dalam analisis data ini digunakan cara berfikir induktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian dari hal yang bersifat khusus untuk kemudian diambil kesimpulan yang bersifat umum.

BAB II
OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN
REPUBLIK INDONESIA