

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sepanjang 30 tahun dibawah kekuasaan Orde Baru, Pemerintahan Indonesia berkembang ke arah yang makin berciri sentralistik dan otokratik. Kedua ciri itu saling memperkuat satu sama lain dan mengurangi kebebasan masyarakat untuk mengaktualisasikan diri. Sejak Presiden Soeharto mengundurkan diri pada Mei 1998, Indonesia mengalami berbagai tekanan dari berbagai kelompok masyarakat untuk melakukan demokratisasi setiap bidang kehidupan. Suasana demokrasi kemudian juga melahirkan tekanan kepada pemerintah pusat untuk mendesentralisasikan lebih banyak kewenangan dan tanggung jawab pemerintahan kepada daerah.

Perkembangan sistem ketatanegaraan telah terjadi perubahan secara gradual yang dilaksanakan secara bertahap menyangkut segi-segi substansi pada tatanan struktural dan fungsional yang diharapkan dapat membawa Bangsa Indonesia bergeser menuju kearah kehidupan yang lebih baik disegala bidang kehidupan. Sebagai titik tolak dari reformasi yang ada telah terjadi dimana perubahan tersebut berlangsung secara gradual dan tetap berada dalam koridor konstitusi, langkah awal yang dilakukan ialah menetapkan landasan hukum yang kuat sebagai dasar pelaksanaan secara operasional. Dibiidang politik dan pemerintahan telah diundangkan Undang-undang nomor 31 tahun 2002, tentang

Partai Politik, Undang-undang nomor 12 tahun 2003, tentang Pemilihan Umum. Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dari perubahan di atas, pemerintah dalam negara demokratis dibentuk untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Pemerintah sebagai penyelenggaraan dalam mencapai tujuan publik, oleh karena itu diperlukan adanya *public answering* (pengawasan publik) secara transparan dan memadai sesuai tugas pokoknya sebagai pertanggung jawaban pelaksanaan selaku penyelenggaraan negara atas kemauan rakyat. Rakyat adalah kelompok mayoritas warga negara yang mempunyai hak untuk menuntut pertanggungjawaban atas dasar kedaulatan yang dimiliki. Dengan demikian para pemegang kekuasaan tidak hanya dituntut untuk melaksanakan kewajibannya, tetapi juga membuat laporan atas pelaksanaan apa yang menjadi tanggung jawabnya.

Pembangunan Daerah sebagai bagian internal dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai subsistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak dapat dilepaskan dari penggunaan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 hal ini dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 1 huruf e, f, g yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Dalam asas penyelenggaraan pemerintah tersebut yang diberlakukan dewasa ini terkandung visi yang dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksi yang utama. Politik, ekonomi dan sosial budaya. Ketiga hal tersebut ditujukan agar pemerintahan yang ada lebih berpihak pada rakyat. Sesuai dengan asas *government of the people by the people and for the people*, maka warga negara itu mesti sanggup dan mau turut serta menegakkan pemerintahannya.¹⁾

Kebijakan desentralisasi Undang-undang nomor 22 tahun 1999 mendudukan lembaga legislatif didalam posisi yang tidak hanya strategis dan

¹⁾ M. Hutauruk, *Tentang dan Sekitar Ham dan Warga Negaranya*, Erlangga, Jakarta, 1982, hal. 25

penting. Melainkan juga posisi sentral yang amat menentukan bagi keberlanjutan dan kelangsungan pemerintahan daerah DPRD terdiri atas para wakil partai politik yang memperoleh kedudukan dan legitimasi politik lewat pemilihan umum, bersama-sama dengan anggota legislatif pusat (DPR).

DPRD sebagai badan legislatif daerah menduduki posisi sentral dalam proses politik lokal, baik dalam rekrutmen dan pemberhentian kepala daerah maupun dalam menetapkan kebijakan publik. Pada level daerah idealisasi kedudukan dan peran lembaga legislatif, antara lain termaktub dalam UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Format yang sedikit banyak telah memfasilitasi keinginan-keinginan, perubahan ke arah efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah peningkatan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, serta mendorong demokratisasi proses pembangunan daerah, keinginan-keinginan itu menjadi misi dan sekaligus parameter berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi daerah. Dalam konteks ini, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Bahkan, secara politis, berkedudukan lebih tinggi dari Kepala Daerah, karena salah satu hak DPRD adalah meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah. Ditambah lagi, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah.

Berhal demikian, telah ada upaya normatif untuk melakukan reposisi dan refungsionalisasi hubungan antara DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dengan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah jika dalam periode

sebelumnya, UU no 5 tahun 1974 menetapkan Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD, maka pada UU no 22 tahun 1999 Pemerintah Daerah hanya terdiri atas Kepala Daerah hanya terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dari hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah itu membawa implikasi politik yang sangat dalam. Sebab, ketika DPRD masih menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, peran yang dijalankan lebih banyak sebagai juru bicara eksekutif ataupun juru bicara departemen. Peran sebagai wakil rakyat seharusnya melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah, tidak bisa optimal dilakukan, karena DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah yang diawasi.

Setelah kedudukan DPRD terpisah dari Pemerintah Daerah, tentu diharapkan bisa lebih optimal berperan menjalankan fungsi pengawasan, karena DPRD tidak lagi berarti mengawasi diri sendiri. Melainkan mengawasi kinerja orang lain yaitu pemerintahan daerah. Dengan kewenangan dan hak-hak sebagaimana diatur pasal 18, 19, 20 dan 21 Undang-undang nomor 22 tahun 1999 menjanjikan DPRD sebagai lembaga maupun individu para anggota dapat berbuat banyak. Sudah barang tentu, demi menjaga dan memelihara hubungan kemitraan antara DPRD dengan Badan Eksekutif Daerah, masing-masing pihak harus menghormati dan tidak mencampuri urusan ataupun rumah tangga pihak lain. Untuk alasan inilah diskripsi tentang batas-batas kewenangan yang jelas dan tegas diantara Badan Eksekutif Daerah sebagai pelaksana dari otonomi daerah dan Badan Legislatif Daerah melaksanakan fungsi pengawasan yang

memungkinkan pengoptimalan perwujudan harapan rakyat. masyarakat sendiri dapat lebih diberdayakan dengan membentuk masyarakat mandiri daerah yang beranggotakan : para tokoh masyarakat, pemuka adat, para pakar dari perguruan tinggi, mahasiswa dan pemuda untuk melakukan kontrol terhadap partai politik, DPRD, dan eksekutif serta kepada rakyat itu sendiri. Menurut Sri Djohar Winarli (2003: 123) tidak banyak daerah baik pemerintah maupun masyarakat sendiri yang menyadari bahwa sesungguhnya di daerah telah lahir *civil society* yang merupakan kekuatan besar sebagai kontrol terhadap eksekutif, legislatif, partai politik dan masyarakat itu sendiri.²⁾

Kesanggupan dan kemampuan lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi-fungsi yang ada akan menentukan citra legislatif dimata rakyatnya. Yang pada gilirannya sangat mempengaruhi agenda politik dan dinamika politik yang berkembang diluar lembaga legislatif. Dengan kata lain, wibawa dan basis dukungan rakyat terhadap badan legislatif akan menguat bila fungsi legislatif optimal dijalankan. Sebaliknya, wibawa dan basis dukungan rakyat terhadap badan legislatif akan merosot bila legislatif tak optimal menjalankan fungsinya.

Badan Legislatif Daerah dan atau para anggota DPRD kiranya layak diharapkan berperan sebagai agen-agen pembaharu. Mereka, perorangan maupun kelembagaan dengan segenap kewenangan yang dimiliki dan dijamin oleh UU

²⁾ Abdul Gaffar Karim, dkk, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Fisisipol UGM, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 123

dapat menjadi kekuatan “Pemberadab” atau sebaliknya “Pembiadab” bangsa. Artinya, Badan Legislatif bisa menjadi kekuatan utama yang mendorong pembentukan peradaban tata kelola berpemerintahan sehingga menjadi baik.

Berangkat dari hal-hal tersebut di atas itulah penulis terdorong untuk membicarakan lebih lanjut dalam suatu skripsi yang berjudul “FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BREBES”.

B. PERUMUSAN MASALAH

Menyadari akan keterbatasan kemampuan penulis, maka dalam skripsi ini penulis hendak membatasi pembahasannya pada hal-hal yang berhubungan dengan pokok permasalahan.

Untuk memberi arah dan landasan bagi penelaahan masalah yang hendak dibahas dalam skripsi ini, maka penulis akan merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah prosedur pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Brebes oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)?
2. Hal-hal apa yang menjadi hambatan pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah di Kabupaten Brebes serta bagaimana solusi, penyelesaian atas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Objektif

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui bagaimana prosedur pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Brebes oleh DPRD.
- b. Untuk mengetahui hal-hal apa saja yang menjadi hambatan pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.
- c. Untuk mengetahui solusi, penyelesaian atas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

2. Tujuan Subjektif

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara (HTN) khususnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku Pengawas Pemerintahan Daerah.
- b. Untuk melatih dan menyimpulkan data informasi, mengelola dan menganalisa kemudian menyimpulkan atau mencari jalan pemecahannya.
- c. Untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum Strata Satu dalam bidang Ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara (HTN) di Fakultas Hukum Unissula.

D. METODE PENELITIAN

Di dalam suatu penelitian tidak akan tercapai tanpa ditunjang oleh suatu metode yang tepat dan benar dalam suatu penelitian. Dalam penelitian ini penulis menggunakan berbagai metode antara lain menyangkut metode pendekatan, spesifikasi penelitian, sumber data, metode pengumpulan bahan hukum dan analisa penelitian.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, akan tetapi berusaha menelaah sumber daya sekunder melalui dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan. Pendekatan yuridis maksudnya adalah pendekatan yang didasarkan pada sektor-sektor peraturan perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan masalah yang diteliti. Sedangkan pendekatan normatif adalah penelitian yang bertujuan untuk memperjelas keadaan sesungguhnya terhadap : a). asas hukum, b). sistematika hukum, c). sejarah hukum, d). perbandingan hukum.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah diskriptif analisis, dikatakan diskriptif karena dalam penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas, rinci dan sistematis sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh akan dianalisis untuk pemecahan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Sumber Bahan Hukum dan Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan penelitian adalah :

a. Sumber Bahan Hukum Primer :

Sumber bahan hukum primer adalah bahan hukum yang menjadi sumber utama penelitian melalui dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan :

- Undang-undang Dasar 1945 Amandemen IV (keempat).
- Undang-undang nomor 22 tahun 1999.
- Peraturan Pemerintah nomor 108 tahun 2000.
- Peraturan Pemerintah nomor 20 tahun 2001.
- Keputusan Presiden nomor 74 tahun 2001.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder :

Sumber bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dijadikan sumber pendukung bahan primer yang diperoleh dari hasil penelitian, wawancara dengan pejabat terkait di Kabupaten Brebes.

a. Metode Pengumpulan Bahan Hukum Primer

Diperoleh dengan cara mengumpulkan dari peraturan-peraturan, buku literatur, makalah.

b. Metode Pengumpulan Bahan Hukum Sekunder

Dengan cara mendapatkan penelitian langsung kepada obyeknya.

Cara-cara mendapatkan data-datanya :

- Wawancara dengan pejabat-pejabat terkait yang ditunjang dengan artikel dan dokumen-dokumen resmi di Kabupaten Brebes.

4. Populasi

Populasi atau universe adalah seluruh obyek atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang diteliti. Karena populasi biasanya sangat besar dan sangat luas, maka seringkali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu sehingga cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel. Dalam penelitian ini sebagai sampelnya adalah pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

5. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan adalah normative kualitatif. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif adalah analisis data yang bertolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi-informasi dari respon.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam skripsi ini penulis memberikan gambaran yang nyata sehingga tersusun dengan baik dan benar. Berikut ini sistematika penulisan yang disusun dengan urutan sebagai berikut :

- BAB I** : Merupakan Bab Pendahuluan yang berisi tentang : Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.
- BAB II** : Merupakan Bab yang berisi Landasan Teori, dalam bab ini yang dibahas : Pengertian Badan Legislatif yang dibagi dalam Sub Bagian, Badan Legislatif Tingkat Pusat, Badan Legislatif Tingkat Propinsi, Badan Legislatif Tingkat Kabupaten/Kota, Peranan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Hakekat Otonomi Daerah yang dibagi dalam Sub Bagian Dasar-dasar Konstitusional Otonomi Daerah, Otonomi Masa Kemerdekaan, Sistem Otonomi Daerah, Pengaturan Tata Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 yang dibagi dalam Sub Bagian Sistem Otonomi, Pembagian Keuangan, Susunan Pemerintahan Daerah.
- BAB III** : Merupakan Bab yang berisi tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan dalam bab ini yang dibahas; Gambaran Umum Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes yang dibagi dalam Sub Bagian, Sejarah Kabupaten Brebes, Kondisi Sosial Budaya, Susunan Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes, DPRD dalam menjelaskan mekanisme pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah di Kabupaten Brebes yang dibagi menjadi Sub Bagian Hubungan DPRD dengan Pemerintahan Daerah di Kabupaten

Brebes, Mekanisme (prosedur) Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah, yang dibagi menjadi Sub Bagian Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan, Pelaksanaan Pengawasan Keputusan Gubernur Kepala Daerah dan Bupati, Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD, Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah, Pengawasan terhadap kerjasama internasional di daerah, Hambatan DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengawasan Pemerintah Daerah, Solusi penyelesaian atas pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD.

BAB IV : Merupakan Bab Penutup yang dibagi dalam Kesimpulan dan Saran-saran.

