**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia adalah Negara kesatuan yang jelas dan konkret yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) “ Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Mengingat Negara adalah suatu orgnisasi raksasa yang juga harus tunduk kepada falsafah dan mekanisme organisasi sebagai satu sistem, maka merupakan konsekuensi logis apabila penataan (manajemen) organisasi negara dibagi dalam tingkatan-tingkatan sesuai dengan besar kecilnya organisasi tersebut. Negara Indonesia merupakan Negara besar, baik dari luas wilayah maupun jumlah penduduk, demikian pula ditinjau dari kerumitan organisasinya, maka adalah wajar apabila struktur organisasinya mengenal pembagian kekuasaan berikut adanya sistem pengadilan terpusat dan terbesar[[1]](#footnote-2). Sebagai Negara kesatuan, Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang. Hal tersebut tercantum dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah Daerah provinsi dan kota mengatur/ mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Menurut amandemen UUD 1945, kekuasaan penyelenggaraan negara pemerintahan tidak lagi terpusat pada Presiden, ini setidaknya ditandai dengan kekuasaan membentuk undang-undang tidak lagi dipegang Presiden, tetapi kekuasaan itu dipegang oleh DPR. Dalam hal ini Presiden hanya berperan mengajukan rancangan undang-undang. Begitu juga dalam pemerintah daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda.

Pelaksanaan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka dibentuklah daerah-daerah otonom sebagaimana disebutkan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menurut pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyrakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya asing antara daerah dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, serta kekhususan sesuatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014 pasal 2 menyebutkan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemeritah daerah dan DPRD menurut asas otonom dan tugas pembantu dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan asas otonom.

Dekonsentrasi adalah merupakan pelimpahan sebagai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat, kepada instansi vertikal diwilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati /walikota sebagai penanggug jawab urusan pemrintahan umum. Hal ini ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 angka 9 tentang pemerintahan daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 angka 11 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa tugas pembantu adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini yang ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 angka 6 tentang Pemerintahan Daerah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini antara lain mengembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan[[2]](#footnote-3).

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang anggota-anggotanya dipilih masyarakat merupakan tumpuan harapan masyarakat agar aspirasinya dapat terakomodasi. Tugas utama setiap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Depok pada era reformasi adalah sebagai wakil rakyat atau jelmaan seluruh masyarakat Kota Depok, wajib memberikan pelayanan publik secara maksimal serta modern kepada masyarakat yang beragama dan dinamis. Oleh karena itu, untuk mencapai kinerja tinggi bagi setiap Anggota DPRD tersebut diperlukan profesionalisme yang tinggi pula. Pembentukan DPRD Kabupaten maupun Kota di Indonesia adalah sejalan dengan kehendak UUD 1945[[3]](#footnote-4).

Begitu pula di Kota Depok Penyelenggaraan pemerintah daerah ini perlu mengikutsertakan dan memberdayakan seluruh rakyat melalui wakil-wakinya yang duduk di DPRD. Pembentukan DPRD Kota Depok, pada hakekatnya didasarkan pada prinsip sistem pemerintahan yaitu daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menegaskan berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD tersebut. Oleh karena itu,untuk mengurus rumah tangganya sendiri, maka di Kota Depok juga memerlukan penajaman fungsi legislasi DPRD-nya.

Dalam lembaga DPRD Kota Depok tersebut, para wakil rakyat bekerja merumuskan kebijakan daerah atas nama pemilihnya, serta menggerakkan seluruh potensi masyarakat dalam proses ekonomi, politik, sosial budaya, hukum, keamanan, pemerintahan dan pembangunan.

 DPRD Kota Depok yang terdiri atas para anggota-anggotanya yang mewakili rakyat pemilih, adalah pemegang kedaulatan di bidang legislatif di Kota Depok bersama dengan Pemerintah Daerah (Pemda) Kota Depok. Dalam kaitan ini, Pemda Kota Depok sebagai pihak eksekutif di daerah, tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Namun, dalam kenyataan menunjukkan bahwa peran dan fungsi DPRD sebagaimana digariskan dalam peraturan perundang-undangan, belum terlaksana dengan baik dan maksimal sesuai harapan publik.

Kondisi DPRD Kota Depok yang demikian, dalam beberapa tahun terakhir bersamaan dengan bergulirnya arus reformasi, maka tuntutan atas reformasi pemberdayaan DPRD Kota Depok dalam sistem pemerintahan daerah semakin meningkat[[4]](#footnote-5).

Pemisahan secara tegas antara Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif dengan DPRD sebagai badan legislatif daerah, pada asasnya telah memberikan kedudukan yang kuat dan ruang lingkup yang luas kepada DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain hal tersebut, DPRD mempunyai kekuasaan mengawasi eksekutif daerah berdasarkan hak-hak yang dimilikinya. Jika hak-hak tersebut dimanfaatkan secara maksimal, maka akan meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah dan kinerja Anggota DPRD serta memperbaiki citra DPRD dimata rakyatnya[[5]](#footnote-6). Dengan demikian, DPRD sebagai badan legislatif daerah yang terdiri atas para anggota yang mewakili partai politik yang ada, harus mampu menempatkan dirinya sebagai lembaga yang menjadi sumber inisiatif dan prakarsa masyarakat setempat yang semakin kritis dan modern.

Adanya hak dan kewenangan Anggota DPRD Kota Depok yang luas, adalah bukti bahwa upaya demokratisasi pemerintahan di Kota Depok semakin menunjukkan bentuk yang nyata, transparan, dan akuntabel. Wewenang yang luas dan nyata oleh Anggota DPRD Kota Depok tersebut, harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan profesional guna menghindari dominasi kekuatan eksekutif terkait semakin luasnya otonomi yang diberikan kepada daerah. Keberhasilan Anggota DPRD Kota Depok dalam menjalankan tugas dan fungsinya, merealisasikan janji-janjinya saat kampanye, sangat tergantung kepada sejauh mana tingkat kemampuan profesionalismenya dalam mengemban amanah mulia, wewenang serta hak-haknya[[6]](#footnote-7).

Dalam melaksanakan berbagai aspek fungsinya, kinerja DPRD Kota Depok masih menunjukkan kecenderungan yang kurang optimal[[7]](#footnote-8). Dilihat dari kenyataannya menunjukkan bahwa, di dalam praktik yang terjadi justru sebagian besar anggota DPRD kehilangan kepekaan dalam menyalurkan kepentingan publik yang lebih luas. Banyak faktor yang melemahkan kedudukan DPRD sehingga lembaga legislatif ini tidak sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya. Seperti permasalahan yang terjadi di Kota Depok. Fakta lapangan menunjukkan bahwa kinerja anggota DPRD Kota Depok sangat minim. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi menjadi sebuah topik yang menarik untuk dijadikan suatu penelitian. Ketertarikan penulis mengangkat tema ini ialah untuk mengetahui sebenarnya apa yang menjadi kendala atau hambatan bagi anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasinya dan mengapa sampai begitu sedikit inisiatif Raperda yang dihasilkan oleh DPRD.

Atas dasar tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, “ Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Depok” guna megetahui lebih lanjut mengenai pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Kota Depok, maka tidak cukup hanya berdasarkan teori saja, namun diperlukan juga penelitian guna mendukung data-data yang ada.

1. **Rumusan Masalah**

Perumusan masalah merupakan hal yang penting dalam suatu penelitian, karena perumusan masalah akan membantu peneliti untuk mengidentifikasi persoalan yang akan diteliti dan akan mengarahkan penelitian sesuai dengan tujuan penelitian. Dari uraian latar belakang diatas, maka penelitian merumuskan masalah yang akan diteliti yakni:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Depok ?
2. Hambatan apa saja yang timbul dalam melaksanakan fungsi legislasi dan bagaimana solusinya ?
3. **Tujuan Penelitian**
4. **Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini di antaranya:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Depok.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dialami dalam menjalankan fungsi legislasi sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.
3. **Manfaat Penelitian**
4. **Secara teoritis**

Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan rumusan hasil penelitian tersebut dalam bentuk tulisan, serta memberikan wawasan dan pengetahuan di bidang hukum pada umumnya dan Ilmu Hukum Tata Negara pada Khususnya.

1. **Secara Praktis**
2. Memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti oleh penulis serta memberikan solusi bagi permasalahan tersebut.
3. Memberikan pengetahuan mengenai perkembangan DPRD terhadap fungsi legislasi.
4. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi.
5. **Sistematika Peneulisan**

Sistematika yang digunakan dalam penulisan hukum ini terbagi dalam lima bab, yang masing-masing bab memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Secara garis besar, sistematika penulisan skripsi diuraikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah sesuai latar belakang, tujuan dan kegunaan penelitian, serta diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bedasarkan latar belakang pemikiran yang akan diuraikan dalam bab ini, maka akan diungkapkan perlunya dilakukan penelitian dan penulisan hukum tentang Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Depok.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan landasan teoritis dalam menganalisis masalah yang akan dibahas, yang berisi kerangka pemikiran dengan masalah yang diteliti dari sumber pustaka. Bab ini membahas mengenai tinjauan umum mengenai Otonomi Daerah, Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Fungsi Anggaran, Fungsi Pengawasan, dan Fungsi Legislasi DPRD Kota Depok.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang metode penelitian dengan jelas dan terperinci. Metode penelitian dalam bab III ini berisi tentang Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Pengumpulan data, Metode Analisis Data, dan Metode Penyajian Data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas mengenai uraian hasil penelitian, yaitu Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Depok. Hasil penelitian didasarkan pada data-data yang diperoleh dan dituangkan dalam sebuah laporan yang berkaitan dengan rumusan masalah yang ada, yaitu mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Depok,dan untuk mengetahui apa yang menjadi hambatan dalam menjalankan fungsi legislasi serta bagaimana solusi mengatasi hambatan tersebut.

1. B.N Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), halaman 6-7 [↑](#footnote-ref-2)
2. Ni’matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Fajar, 2005) halaman 20 [↑](#footnote-ref-3)
3. Bagir Manan, *Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, (Raja Grafindo Persada : Jakarta, 1982), halaman 29. [↑](#footnote-ref-4)
4. Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya,*(Jakarta : UII Press, 1995) halaman 28 [↑](#footnote-ref-5)
5. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*,(Pusat Studi Fakultas Hukum : UII, 2001) halaman. 35 [↑](#footnote-ref-6)
6. Muh. Kadarisman, “*Pemberdayaan terhadap Kinerja Anggota DPRD Kota Depok*”, (Jurnal Mimbar Hukum UGM, Vol. 24 Nomor 2, Juni 2012), halaman. 300. [↑](#footnote-ref-7)
7. Ibid, halaman. [↑](#footnote-ref-8)