

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik, Indonesia menganut sistem otonomi daerah, dimana daerah otonom berhak mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya. Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Negara Republik Indonesia memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada setiap pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Otonomi Daerah merupakan salah satu wujud nyata untuk mendukung terselenggaranya *good governance*. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang disebut dengan desentralisasi

---

<sup>1</sup> Mirza Muhammad, 2016, “*Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, hlm, 24.

<sup>2</sup> Widjaja, HAW. 2005, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, hlm. 37.

adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan ini secara penuh daerah tersebut dapat membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat, artinya daerah diberi kewenangan secara penuh untuk melakukan pengelolaan daerahnya.

Di Indonesia sendiri otonomi daerah pertama kali diterapkan pada masa Orde Baru, ditengah gejolak tuntutan daerah terhadap berbagai kewenangan yang timbul akibat pemerintahan yang sentralistik dan telah berlangsung sangat lama. Berdasarkan perjalanan hadirnya otonomi daerah di Indonesia, melalui Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 mengamanatkan Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, serta bertanggung jawab. Otonomi daerah tersebut mencakup kewenangan daerah untuk menyelesaikan urusan semua bidang pemerintahan, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, militer, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>3</sup>

Dalam Negara demokrasi, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut sebagai DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut sebagai DPRD) atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan.<sup>4</sup> Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat Undang-undang ataupun Peraturan Daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Perubahan Undang-undang tentang keparlemenan

---

<sup>3</sup> Suparto, 2019, *Otonomi Daerah di Indonesia: Pengertian, Konsep, Tujuan, Prinsip, dan Urgensinya*. Jurnal Hukum UNRI. Pekanbaru: Fakultas Hukum UNRI, hlm. 4

<sup>4</sup> Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonom Daerah*, Fokusmedia, Bandung, cet. Ke-2, hlm. 93.

mungkin merupakan sebagai tradisi politik menuju demokrasi. Karena, Konstitusi Negara modern membentuk organ-organ legislatif yang harus di terapkan oleh pengadilan atau organ pemerintah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten yang mempunyai kedudukan sejajar dengan eksekutif daerah dan merupakan mitra kerja bagi Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga ini membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung sehingga terwujudnya Pemerintahan Daerah yang efisien, efektif dan transparan dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan serta peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah.

DPRD merupakan unsur pemerintah daerah yang susunanya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya merupakan mereka yang dipilih melalui pemilihan umum dan telah dilantik dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden.<sup>5</sup> Salah satu fungsi dewan yang sentral menjadi perhatian dan pembicaraan semua kalangan adalah pengawasan. Sebagai legislatif daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam penjelasan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi antara lain: Fungsi Legilasi, Fungsi Pengawasan, Fungsi Anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka

---

<sup>5</sup> Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 66.

DPRD menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.

Fungsi pengawasan DPRD, dimana DPRD memiliki fungsi utama sebagai pengawas dan juga pemantau setiap pelaksanaan peraturan daerah yang sudah disepakati bersama dengan pimpinan daerah, serta mengawasi penggunaan anggaran yang sudah disahkan sebelumnya dalam APBD. Fungsi pengawasan DPRD adalah fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah. Kebijakan publik adalah kebijakan yang menyangkut kepentingan orang banyak atau masyarakat umum. Kebijakan publik tersebut dilaksanakan oleh eksekutif daerah maupun lembaga-lembaga lainnya yang berkompeten. Dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah tersebut peran DPRD adalah sebagai lembaga pengawas/ control, yaitu mengawasi dan mengendalikan agar kebijakan yang telah ditetapkan dilaksanakan sesuai dengan tujuannya.<sup>6</sup>

Pengawasan oleh DPRD dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*) sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Pengawasan merupakan salah satu fungsi utama yang melekat pada DPRD selain fungsi

---

<sup>6</sup> Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, hlm. 167.

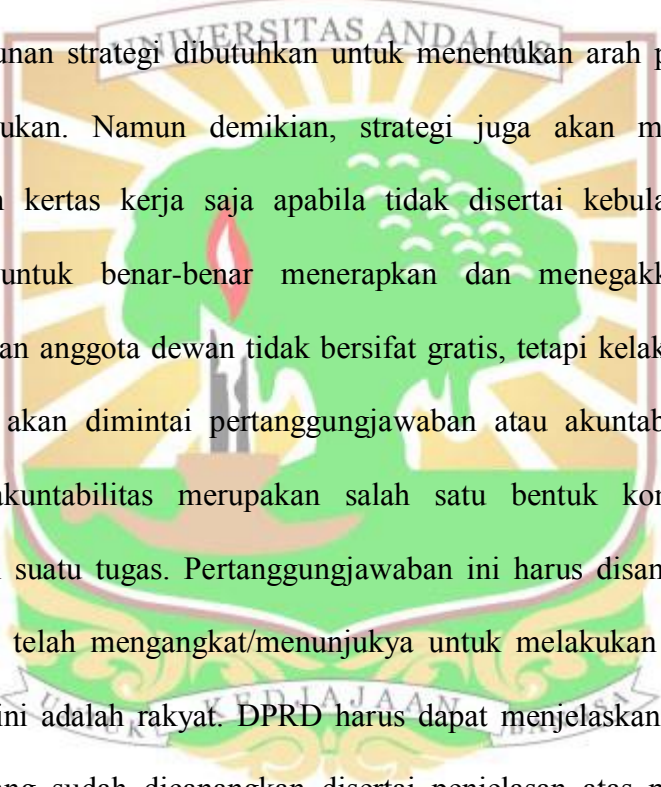
legilasi dan anggaran. Sebaiknya aspirasi masyarakat dalam bidang pengawasan, secara kelembaga sudah terwakili melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Fungsi pengawasan ini diharapkan bias berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan DPRD bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku.

Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat pengawasan politik dan kebijakan, bukan pengawasan teknik fungsional. DPRD pada hakikatnya merupakan organ pemerintah di tingkat lokal yang mengemban harapan rakyat untuk berperan sebagai representasi dan agenda kepentingan rakyat melalui proses perumusan kebijakan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Fungsi pengawasan merupakan bentuk tindakan untuk mengawasi tindakan atau kebijakan yang diambil/dilakukan oleh pemerintah.<sup>7</sup> Hak angket merupakan salah satu kebijakan Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara yang diduga bertentangan dengan peraturan dan perundang undang. Pengawasan DPRD bertujuan untuk mengemban kehidupan Demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya serta mengembangkan mekanisme antara DPRD dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Konsep dasar pengawasan DPRD meliputi pemahaman tentang arti penting pengawasan, syarat

---

<sup>7</sup> Aulia Sobri Hakim, 2011, *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Salatiga Terhadap Kebijakan Walikota Salatiga Tahun 2010*, Semarang, Universitas Negeri Semarang, hlm.4.

pengawasan yang efektif, ruang lingkup dan proses pengawasan. Dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance*), pengawasan berperan memberikan informasi sedini mungkin sebagai bagian dari peringatan dini bagi pemerintah daerah. Pengawasan akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang ditetapkan, agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.



Penyusunan strategi dibutuhkan untuk menentukan arah perubahan yang akan dilakukan. Namun demikian, strategi juga akan menjadi sekedar penyusunan kertas kerja saja apabila tidak disertai kebulatan tekad dan semangat untuk benar-benar menerapkan dan menegakkannya. Setiap pengangkatan anggota dewan tidak bersifat gratis, tetapi kelak di ujung masa jabatannya akan dimintai pertanggungjawaban atau akuntabilitasnya. Pada dasarnya akuntabilitas merupakan salah satu bentuk konsekuensi dari penerimaan suatu tugas. Pertanggungjawaban ini harus disampaikan kepada pihak yang telah mengangkat/menunjuknya untuk melakukan tugas tersebut, dalam hal ini adalah rakyat. DPRD harus dapat menjelaskan setiap langkah strategis yang sudah dicanangkan disertai penjelasan atas pencapaian atau realisasinya.

Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah. Sebagai bagian dari pemerintah daerah tentunya DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi, tugas dan wewenang.

Dalam Pasal 149 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 dikatakan bahwa DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi membentuk peraturan daerah kabupaten/kota, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kehidupan masyarakat yang makmur biasa menjadi tolak ukur apakah sistem pemerintahan yang dijalankan pemerintah sudah terlaksana dengan baik atau belum.<sup>8</sup> Pemerintah Kota Padang Panjang meraih beberapa penghargaan dari tingkat Provinsi maupun tingkat Nasional, tentunya ada peran dan fungsi pengawasan DPRD Kota Padang Panjang terhadap pemerintah Kota Padang Panjang dalam meraih penghargaan tersebut. DPRD Kota Padang Panjang dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintah kota Padang Panjang dalam mewujudkan *good governance* dengan bekerja berdasarkan undang undang yang berlaku untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah kota Padang Panjang dalam mewujudkan *good governance*. Didalam Peraturan DPRD Kota Padang Panjang Pasal 21 ayat (1) Nomor 1A Tahun 2019 Fungsi pengawasan DPRD Kota Padang Panjang terhadap pemerintah Kota Padang Panjang diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap :

- a) Pelaksanaan Perda dan Peraturan Walikota;
- b) Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c) Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Didalam Peraturan DPRD Kota Padang Panjang Pasal 21 ayat (2) Nomor 1A Tahun 2019 Pengawasan DPRD Kota Padang Panjang tersebut dapat dilaksanakan melalui :

---

<sup>8</sup> Edi Wibowo, 2004, *Memahami Good Government Governance dan Good Corporate Governance*, Yogyakarta: YPAPI, hlm. 4.

- a) Rapat kerja komisi dengan Pemerintah Daerah.
- b) Kegiatan kunjungan kerja.
- c) Rapat dengar pendapat umum.
- d) Pengaduan masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD Kota Padang Panjang dapat memberikan rekomendasi terhadap laporan keterangan pertanggungjawaban Walikota yang bertujuan untuk meningkatkan efisien, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemberian rekomendasi dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal tersebut, skripsi ini mengangkat judul **“IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PADANG PANJANG PERIODE 2019/2024 TERHADAP PEMERINTAH KOTA PADANG PANJANG DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE*”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis akan membahas permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi fungsi pengawasan DPRD Kota Padang Panjang periode 2019-2024 terhadap pemerintah kota Padang Panjang dalam mewujudkan *good governance* ?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dan upaya penguatan yang dilakukan oleh DPRD Kota Padang Panjang periode 2019-2024 terhadap pemerintah kota Padang Panjang dalam mewujudkan *good governance* ?

## **C. Tujuan Penelitian**



Adapun yang menjadi tujuan penulisan ini antara lain:

1. Untuk mengetahui implementasi fungsi pengawasan DPRD Kota Padang Panjang periode 2019-2024 terhadap pemerintah Kota Padang Panjang dalam mewujudkan *good governance*
2. Untuk mengetahui kendala yang dilalui dan upaya penguatan yang dilakukan oleh DPRD Kota Padang Panjang dalam menjalankan implementasi fungsi pengawasan DPRD Kota Padang Panjang periode 2019-2024 terhadap pemerintah Kota Padang Panjang dalam mewujudkan *good governance*

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoretis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Tata Negara. Khususnya yang berkaitan dengan fungsi pengawasan DPRD. Penelitian ini diharapkan akan memperjelas mengenai fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah kota dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Adapun manfaat lain dari penelitian ini adalah upaya sumbangsih hasil pemikiran penulis secara akademik terhadap perkembangan kepustakaan dan literatur agar menjadi bahan bacaan baik untuk referensi pribadi maupun referensi keilmuan lainnya.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi mahasiswa, agar dapat menjadi referensi untuk mengkaji fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*.
- b. Bagi peneliti, agar dapat menganalisis dan mengidentifikasi fungsi

pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*.

- c. Bagi masyarakat, agar penelitian ini dapat menjadi bahan bacaan dan bahan rujukan untuk menambah wawasan agar mengetahui fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*.
- d. Bagi para pihak, agar penelitian ini dapat menjadi rujukan terhadap fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*.

## E. Metode Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.<sup>9</sup> Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu dengan tujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.<sup>10</sup> Hasil dari penelitian tersebut dapat menjawab persoalan-persoalan yang dalam suatu objek penelitian. Hal yang perlu diperhatikan dalam suatu penelitian adalah kesesuaian masalah dengan metode yang digunakan. Adapun penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut :

### 1. Jenis Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris atau pendekatan empiris. Penulisan yuridis empiris yaitu penulisan hukum dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta dilapangan dilanjutkan dengan mengadakan

---

<sup>9</sup> Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafikas, hlm. 17.

<sup>10</sup> Soejono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm. 11.

pengukuran terhadap peraturan perundang-undangan tertentu mengenai peraturan tersebut dalam menyikapi terhadap peristiwa yang terjadi dilapangan.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif berupaya untuk menggambarkan, menguraikan, dan memaparkan secara jelas hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang hendak diteliti

## 3. Jenis dan Sumber Data

### Sumber Data Primer

Adapun data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data primer dan data sekunder, dimana data primer ditunjang oleh data sekunder.

1. Data Primer, Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku objek penelitian, melalui penelitian.<sup>11</sup> Data primer diperoleh melalui wawancara yang kemudian diolah oleh peneliti.

### 2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu diperoleh dari studi kepustakaan.<sup>12</sup> Data sekunder dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat, seperti Perundang-undangan sebagai berikut :

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>11</sup> *Ibid* ,hlm. 12.

<sup>12</sup> Bambang Sunggono, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.hlm. 113

- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 5) Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 14 Tahun 2019 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat DPRD Kota Padang Panjang
- 6) Peraturan DPRD Kota Padang Panjang Nomor 1A Tahun 2019 tentang Tata Tertib DPRD Kota Padang Panjang

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer, seperti Hasil Penelitian Ahli Hukum berupa, buku/literatur, Hasil Seminar, Hasil Simposium, Hasil Lokakarya, Diklat, Skripsi, jurnal, website maupun artikel yang terkait dengan pembahasan ini

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang bersifat penunjang yang mana dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disebut sebagai KBBI).

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

##### a) Wawancara

Wawancara dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan mengadakan komunikasi dengan sumber data. Komunikasi tersebut dilakukan dengan jalan tanya jawab yang diawali dengan pembuatan daftar pertanyaan, guna menggali informasi dari pihak yang dijadikan responden selanjutnya dilakukan pencatatan hasil wawancara. Orang yang diwawancarai Bapak adalah H. Nasrullah Nukman, S.H. selaku anggota DPRD Kota Padang Panjang periode 2019-2024 Anggota Komisi II dibidang ekonomi dan keuangan, Bapak Yudha Prasetya selaku anggota DPRD Kota Padang Panjang periode 2019-2024 Anggota Komisi III dibidang kesejahteraan masyarakat, Bapak Yovan Fadayan Remindo selaku anggota DPRD Kota Padang Panjang periode 2019-2024 Anggota Komisi II dibidang ekonomi dan keuangan.

##### b) Studi Dokumen

Studi Dokumen yaitu teknik yang digunakan untuk mengumpulkan dan mempelajari data sekunder berupa dokumen-dokumen atau pendapat ahli yang berhubungan dengan Implementasi fungsi pengawasan DPRD kota Padang Panjang periode 2019-2024 terhadap pemerintah kota Padang Panjang dalam mewujudkan *good governance*.

#### 5. Pengolahan Data dan Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap pakai untuk dianalisis.<sup>13</sup> Data yang telah diperoleh dari data kepustakaan maupun penelitian lapangan dengan melakukan

---

<sup>13</sup> Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 72

Wawancara dan Studi Dokumen, kemudian disusun dan dianalisa dengan menggunakan Metode Kualitatif, yaitu analisa yang dilakukan melalui penjelasan dengan menggunakan kalimat-kalimat yang menghubungkan Peraturan Perundang-Undangan terkait dengan kenyataan yang ditemukan di lapangan, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh

