

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Suatu lembaga yang tidak kalah pentingnya dalam suatu negarademokrasi adalah lembaga legislatif atau lazim dikenal sebagai lembaga pembuat undang-undang.¹ Di Indonesia, fungsi lembaga perwakilan atau parlemen biasanya dibedakan ke dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi (legislatif), fungsi pengawasan (*control*) dan fungsi anggaran (*budget*).² Dalam menjalankan fungsinya, anggota DPRD memiliki hak sebagai anggota parlemen yang tercantum dalam dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR DPD dan DPRD yaitu hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. DPRD merupakan salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah yang mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah, sebagaimana terkandung di dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penjabaran mengenai pemerintahan daerah diatur lebih lanjut pada UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pengertian dan makna legislatif daerah telah mengalami pergeseran mendasar sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kemudian diganti dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 karena Undang-

¹ Rahimullah, *Hukum Tata Negara (Hubungan Antar Lembaga Negara) Versi Amandemen UUD 1945*, PT. Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 17.

² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 160.

undang sebelumnya dianggap memiliki kelemahan.³ Pemerintahan daerah adalah bagian dari struktur pemerintahan Indonesia atau disebut juga subsistem dari sistem pemerintahan negara Indonesia untuk menjelaskan saling keterkaitan pemerintahan daerah dengan pemerintah negara Indonesia. Pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan daerah sejak tahun 1945 sampai sekarang telah mengalami gelombang pasang surut sesuai dengan pertumbuhan dan pergantian rezim dan amandemen UUD (konstitusi) serta situasi politik Indonesia.⁴

Pada era reformasi semua sistem yang digunakan pada orde baru dirombak kembali dan diganti dengan sistem yang baru, dimana suara rakyat sangat didengarkan serta semangat reformasi mulai diagungkan dimana lembaga-lembaga pemerintahan tidak lagi dikekang oleh penguasa. Sistem pemerintahan yang mulanya sentralisasi tidak lagi digunakan dan diganti dengan sistem desentralisasi yang bertujuan agar daerah dan masyarakatnya dapat mengangkat dan mengembangkan potensi diri serta daerah yang mereka punya. Daerah diberi keleluasaan untuk menentukan cara atau jalan hidupnya sendiri tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat kepada daerah dan pemerintah pusat hanya sebagai pengontrol dan pengawas dari perkembangan daerah-daerah tersebut. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana daerah diberikan keleluasaan oleh pemerintah pusat atau yang disebut dengan otonomi daerah yang berorientasi pada pembangunan dan meliputi semua

³ B.N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah (setelah Amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 1.

⁴ *Ibid.*, hlm. 2-8.

segi kehidupan dengan tujuan agar daerah wajib melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa.⁵

Namun pada akhirnya karena Undang-undang ini dinilai tidak sesuai dengan perkembangan situasi bangsa, ketatanegaraan dan tuntutan tentang penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Undang-Undang tersebut digantikan dengan undang-undang yang baru yaitu UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Setiap daerah berkewajiban untuk mengangkat dan mengembangkan potensi-potensi yang ada atau dimiliki oleh daerah. Rakyat di daerah juga diberikan kebebasan untuk memilih kepala daerah sesuai dengan yang mereka inginkan tanpa adanya paksaan terhadap mereka. Dipilihnya kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau masyarakat di daerah maka secara otomatis kepala daerah yang terpilih harus bertanggung jawab kepada rakyat di daerah yang memilihnya. Sebagaimana yang terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang pemerintahan di daerah, disebutkan bahwa⁶ *“Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.”*

Pelaksanaan otonomi daerah terutama setelah dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 seharusnya dapat meningkatkan dan menguatkan peran dan fungsi DPRD. Baik itu fungsi legislasi, fungsi pengawasan ataupun fungsi anggarannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fungsi

⁵ Budiyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Erlangga, Jakarta, 1997, hlm. 94.

⁶ Lihat Pasal 24 ayat(5) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

kontrol DPRD lebih ditekankan kepada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah.⁷

Dalam hal ini kebijakan dari Walikota Kota Padang dalam pendirian bangunan AW cafe di badan sungai (Batang) Arau Muaro Padang yang belum memiliki SITU (Surat Izin Tempat Usaha) tapi tetap diresmikan berdasarkan kebijaksanaan Walikota Padang. Untuk pertama kalinya DPRD Kota Padang memberlakukan hak interpelasi atas kebijakan Walikota Padang. Hak interpelasi DPRD⁸ “*adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Walikota mengenai kebijakan pemerintah kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.*”

Dengan adanya hak ini DPRD dapat menjalankan fungsi pengawasan dan melakukan pengawasan kepada kepala daerah terhadap setiap kebijakan yang telah dikeluarkan dan dilaksanakan selama masa pemerintahannya. Fungsi pengawasan ini berguna bagi DPRD untuk mengawasi jalannya pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah.

Berdasarkan penjelasan diatas, terlihat bahwa DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi eksekutif atas penggunaan kekuasaan yang ada ditangannya terhadap pelaksanaan peraturan, ataupun kebijakan dan keputusan pemerintah yang lainnya. Apabila selama pemerintahannya terdapat kecenderungan yang

⁷ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 67.

⁸ Lihat Pasal 24 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

merugikan kepentingan rakyat dan negara, maka DPRD dapat menanyakan dan menyatakan keberatan kepada kepala daerah, dan bahkan jika terdapat pelanggaran terhadap hukum, DPRD dapat menindaklanjutinya dengan meminta pertanggungjawaban dari kepala daerah.

Untuk pertama kalinya DPRD Kota Padang menggunakan hak interpelasi terkait pemberian izin pendirian dermaga wisata bahari dan AW Cafe. Penggagas interpelasi di DPRD Kota Padang yang berasal dari beberapa partai politik diantaranya : Yulsirman SH (Partai Golkar), Albert Hendra Lukman SE (PDI-P), H. Erfan (PAN), H. Maidestal Hari Mahesa (PPP), Dra Yasnida Syamsuddin MM (PBB) serta Djunaidy Hendri ST dan Idrial Idrus T (PKS). Penggagas menilai sejumlah aturan telah dilanggar Walikota. Diantaranya, menilai Walikota telah melanggar Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2003 tentang Bangunan Gedung, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, PP Nomor 35 Tahun 1991 Tentang Sungai, Keputusan Gubernur Sumbar Nomor 10 Tahun 1995 tentang Petunjuk Pelaksana Sungai, Pantai, Daerah Penguasaan Sungai, Bekas Sungai dan Banjir Kanal. Begitu juga dengan Perda RTRW Kota Padang tahun 2004-2013, Perda Retribusi Pariwisata dan Perda tentang Retribusi IMB. Dalam naskah hak interpelasi, para penggagas menjelaskan, Walikota terindikasi melanggar Pasal 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002. Di mana dalam ayat (2) dijelaskan, persyaratan administratif bangunan gedung, meliputi persyaratan status hak tanah, status kepemilikan bangunan gedung dan izin

mendirikan bangunan. Dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c, dijelaskan setiap bangunan mesti memiliki izin mendirikan bangunan dan dalam pasal 11 ayat (2), bangunan gedung yang dibangun di atas dan/atau di bawah tanah, air dan/atau prasarana dan sarana umum tidak boleh mengganggu keseimbangan lingkungan, fungsi lindung kawasan, dan atau parasarana dan sarana umum yang bersangkutan.

Adapun komposisi fraksi dari para penggagas itu diantaranya: F- PKS beranggotakan 11 orang, F-PG berjumlah 10 orang (2 orang didalamnya dari PDIP), F-PPP 5 orang dan Faksi Bintang Persatuan Indonesia (F-BPI) tempat bergabungnya wakil rakyat dari PBB dan PKPI sebanyak 5 orang. Apabila penggagas interpelasi memang bisa merepresentasikan suara fraksi masing-masing, diyakini perjalanan ajuan hak interpelasi bakal sampai ke tujuan. Tapi yang perlu diingat, politik tetap saja politik. Bisa saja keyakinan tadi hanya dipegang teguh tim 7 saja. Adanya keraguan para wakil rakyat di DPRD yang tidak seluruhnya mendukung hak interpelasi atau tidak satu suara dalam pengajuan. Dalam artian membela penuh kepentingan masyarakat demi pembuktian keseriusan permintaan kejelasan ke Walikota tentang persoalan yang dianggap perlu dipertanyakan. Di lingkungan internal para wakil rakyat, wacana interpelasi tersebut diterima. Di hari yang dijanjikan (disepakati) naskah interpelasi inipun diserahkan ke Walikota Fauzi Bahar. Semenjak penyerahannya, naskah interpelasi tadi tidak ada ada kabar. Jawaban dari Walikota pun tidak terdengar beritanya. Sementara AW cafe yang notabene asal muasal penyebab, tetap saja berdiri dengan megah. Interpelasi yang

tadinya diadungkan para masyarakat Kota Padang berani menggunakan haknya dalam menyanggah kebijakan pemerintah yang dianggap "keluar jalur" melanggar sejumlah aturan justru dipertanyakan. Para anggota DPRD tersebut dianggap masih takut atau tidak serius dalam menggunakan haknya. Interpelasi pun dianggap sekadar "gagah-gagahan."⁹ Bahkan DPRD Kota Padang tidak membuat sebuah kesimpulan dan tidak juga melanjutkan hak meminta kejelasan tersebut dan sampai saat ini masalah tersebut terkesan hilang ditelan bumi.

DPRD Kota Padang memiliki kewenangan yang kuat untuk menjalankan Hak Interpelasi yang telah didasarkan kepada UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 27 Tahun 2009, dan Peraturan DPRD Kota Padang No. 1 Tahun 2010 tentang TATIB DPRD Kota Padang. Setelah melalui proses yang panjang dan berbagai perdebatan, pada akhirnya Hak Interpelasi DPRD Kota Padang tersebut mengeluarkan kesimpulan pendapat. Kesimpulan pendapat DPRD adalah menolak jawaban keterangan Walikota Padang.

Sebenarnya kalau tidak diterima maka selanjutnya DPRD Kota Padang dapat menggulirkan masalah ini kepada Hak Angket yang nantinya dapat berujung kepada tindakan pemakzulan atau *impeachment* terhadap Walikota Padang. Akan tetapi, setelah DPRD menyatakan pendapatnya, keberadaan masalah ini diam saja dan tidak ada kelanjutan.

Di sisi lain, penggunaan hak interpelasi oleh DPRD Kota Padang terhadap kebijakan Walikota Padang dalam pemberian izin tempat usaha bagi

⁹<http://tusrisep.blogspot.com/2007/11/interpelasi-separoh-hati.html>, diakses pada tanggal 30 September 2011.

Aw Cafe tersebut merupakan suatu hal yang baru dan pertama yang dilakukan oleh DPRD Kota Padang sebagai lembaga legislatif daerah. Di samping sebagai yang pertama dilakukan, hak interpelasi ini juga merupakan hak interpelasi satu-satunya yang sampai pada tahap kesimpulan pendapat DPRD Kota Padang menolak keterangan Walikota Padang, meskipun putus ditengah jalan.

Tercatat sejak tahun 2010, DPRD Kota Padang telah beberapa kali mengajukan hak interpelasi terhadap kebijakan Walikota Padang, diantaranya hak interpelasi terhadap kebijakan penataan Pasar Raya Padang Tahun 2010, dan hak interpelasi terhadap penggunaan APBD tahun 2011. Akan tetapi, perjalanan beberapa hak interpelasi ini mengeluarkan kesimpulan menerima keterangan Walikota dan bahkan ada yang diam di tengah jalan tanpa mengeluarkan kesimpulan apapun.

Jika dilihat dari segi pengaturan tentang pelaksanaan hak interpelasi tersebut, baik pada UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 27 Tahun 2009, maupun Peraturan TATIB DPRD Kota Padang Tahun 2010, pengajuan hak interpelasi diatur sama dan tidak ada perbedaan. Pasal 349 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009 memberikan pengertian terhadap hak interpelasi adalah hak DPRD kota untuk meminta keterangan kepada walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. UU No. 32 Tahun 2004 juga memuat pengertian yang sama tentang hak interperlasi DPRD kota.

Mekanisme dan prosedur penggunaan hak interpelasi DPRD juga diatur sama di dalam baik pada UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 27 Tahun 2009, maupun Peraturan TATIB DPRD Kota Padang Tahun 2010. Mekanisme dan prosedur penggunaan hak interpelasi bagi DPRD Kota Padang diatur secara rinci di dalam Pasal 48, 49, dan 50 Peraturan TATIB DPRD Kota Padang Tahun 2010. Adapun isi ketentuan pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut :

Pasal 48

- (1). Hak interpelasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf a diusulkan oleh paling sedikit 7 (tujuh) orang anggota DPRD dan lebih dari 1 (satu) Fraksi.
- (2). Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Pimpinan DPRD, yang ditandatangani oleh para pengusul dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD.
- (3). Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya :
 - a. materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah yang akan dimintakan keterangan; dan
 - b. alasan permintaan keterangan.

Pasal 49

- (1) Usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD.
- (2) Dalam Rapat Paripurna DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), para Pengusul diberi kesempatan menyampaikan penjelasan lisan atas usul permintaan keterangan tersebut.
- (3) Pembicaraan mengenai usul meminta keterangan dilakukan dengan memberi kesempatan kepada :
 - a. anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui Fraksi; dan
 - b. para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD.
- (4) Keputusan persetujuan atau penolakan terhadap usul permintaan keterangan kepada Walikota ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

- (5) Usul permintaan keterangan DPRD sebelum memperoleh Keputusan, para Pengusul berhak menarik kembali usulannya.
- (6) Usul sebagaimana dimaksud pada Pasal 48 menjadi Hak Interpelasi DPRD apabila mendapat persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) jumlah anggota DPRD yang hadir.

UNIVERSITAS ANDALAS

Pasal 50

- (1) Walikota dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis terhadap permintaan keterangan anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dalam Rapat Paripurna DPRD.
- (2) Apabila Walikota tidak dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Walikota menugaskan Pejabat terkait untuk mewakilinya.
- (3) Setiap anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan atas penjelasan tertulis Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Terhadap jawaban tertulis Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), DPRD dapat menyatakan pendapatnya.
- (5) Pernyataan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan secara resmi oleh DPRD kepada Walikota.
- (6) Pernyataan Pendapat DPRD atas penjelasan tertulis Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dijadikan bahan untuk DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan untuk Walikota dijadikan bahan dalam penetapan pelaksanaan kebijakan.

Jika disandingkan antara pengaturan di atas dengan fakta-fakta yang terjadi dalam pengajuan hak interpelasi DPRD Kota Padang terkait kebijakan Waliokota Padang terhadap Aw Café tahun 2010 tersebut, mekanisme dan prosedur pengajuan hak interpelasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Padang telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, pelaksanaan hak interpelasi ini terkesan hanya untuk mencari popularitas belaka karena tidak ada kelanjutan dan berhenti di tengah jalan, padahal

DPRD Kota Padang mengeluarkan kesimpulan menolak keterangan Walikota Padang.

Kesimpulan menolak itu sebenarnya adalah modal utama oleh DPRD Kota Padang untuk melanjutkan pada pengajuan hak angket, padahal DPRD Kota Padang menduga Walikota Padang melanggar beberapa peraturan perundang-undangan. Bahkan UU No. 32 Tahun 2004 tepatnya pada Pasal 42 ayat (2) memberikan peluang kepada DPRD Kota Padang untuk melanjutkan polemik ini pada pengajuan hak angket. *Pasal 42 ayat*

(2) UU No. 32 Tahun 2004 berbunyi :

“Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah, anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.”

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa DPRD Kota Padang tidak serius dalam pengajuan hak interpelasi tersebut. Seharusnya hak interpelasi ini bisa berujung pada hak angket dan UU 32 Tahun 2004 telah memberi jalan untuk itu. Terlepas dari unsur politis, menurut hemat penulis ketidakseriusan DPRD Kota Padang itu didukung oleh lemahnya pengaturan terhadap penggunaan hak interpelasi. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan yang mengatur mengenai pelaksanaan hak interpelasi yakni pada Pasal 50 ayat (6) Peraturan TATIB DPRD Kota Padang Tahun 2010 yang menyatakan

bahwa “Pernyataan Pendapat DPRD atas penjelasan Walikota dijadikan bahan dalam penetapan pelaksanaan kebijakan bagi Walikota”.

Langkah hak interpelasi ini merupakan suatu langkah yang baik untuk mewujudkan *check and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah. Dengan sikap tanpa kejelasan tersebut tentunya akan berimplikasi negatif terhadap citra DPRD Kota Padang sebagai lembaga legislatif daerah yang memiliki fungsi utama sebagai pengawas pemerintah kota.

Hal tersebut tentunya menjadikan fungsi pengawasan DPRD menjadi lemah, dan menjadikan DPRD seperti macam ompong. Prinsip *check and balances* yang diharapkan dari teori pemisahan kekuasaan menjadi jauh panggang dari pada api. Lemahnya pengaturan terhadap pelaksanaan hak interpelasi tentunya menjadi masalah hukum yang fatal terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah.

Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai pelaksanaan hak interpelasi oleh DPRD Kota Padang sebagai fungsi pengawasan serta akibat hukum yang ditimbulkan dari pelaksanaan hak interpelasi tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka ada beberapa pokok permasalahan yang akan penulis kaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan hak interpelasi oleh DPRD Kota Padang terhadap kebijakan Pemerintah Kota Padang dalam pemberian izin usaha bagi AW Cafe?
2. Apa akibat hukum dari pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD Kota Padang terhadap kebijakan Pemerintah Kota Padang melalui Hak Interpelasi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan hak interpelasi oleh DPRD Kota Padang terhadap kebijakan Pemerintah Kota Padang dalam pemberian izin usaha bagi AW Café;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum dari pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD Kota Padang terhadap kebijakan Pemerintah Kota Padang melalui Hak Interpelasi.

D. Manfaat Penelitian

Dari perumusan dan tujuan penelitian yang telah disebutkan di atas adapun manfaat yang dicapai dari penelitian yang dilakukan adalah :

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi ilmu pengetahuan dalam bidang hukum terutama mengenai hukum tata negara.

- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan kepada para pembuat kebijakan agar memperhatikan faktor-faktor apa saja yang penting dalam suatu pemerintahan terutama mengenai kekuasaan, kewenangan, tugas dan fungsi dari badan eksekutif maupun legislatif yang berperan sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan kontribusi terhadap penyelenggara pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif secara umum agar dapat menjalankan tugas, kewenangan, kewajiban, peran serta fungsinya masing-masing dan khususnya dalam memahami dan mengimplementasikan kebijakan yang ada.
- b. Sebagai bahan kajian tambahan atau pembandingan bagi peneliti berikutnya yang melakukan penelitian pada topik yang sama.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Pembahasan mengenai pelaksanaan hak interpelasi sebagai bagian dari fungsi pengawasan oleh lembaga legislatif beranjak dari adanya Teori Kedaulatan Rakyat. Menurut teori kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat. Hukum dibuat oleh wakil-wakil rakyat dan rakyat mentaati dan melaksanakan ketentuan hukum yang dibuat oleh wakil-

wakil rakyat melalui organ- organ negara yang dibentuk berdasarkan hukum administrasi negara.¹⁰

Istilah kedaulatan dalam bahasa Inggris disebut *sovereignty* yang berasal dari bahas latin *superanus*. Dalam istilah Jerman dan Belanda serta negara-negara di Eropa lainnya, istilah ini diadopsi dan disesuaikan dengan lafal masing-masing bahasa, seperti : *suvereneteit, souverainette, sovereigniteit, sovereignty, souvereyn, summa potestas, maiestas*, dan lain-lain sebagainya. Dalam bahasa Arab modern istilah kedaulatan dipahami dalam konteks makna kata *sovereignty* dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam perkembangan dan pergeseran-pergeseran makna sedemikian rupa sehingga sehingga terminologi kedaulatan sudah tidak terbedakan lagi maknanya. Secara teknis konsep kedaulatan berkaitan dengan konsep kekuasaan yang tertinggi.¹¹

Lahirnya teori kedaulatan rakyat beriringan dengan munculnya konsep demokrasi di Yunani bahwa pemerintah atas kekuasaan di suatu Negara dilaksanakan oleh rakyat untuk rakyat dan dari rakyat. Lahirnya teori kedaulatan rakyat dikarenakan adanya kekuasaan raja yang absolut.¹²

Tokoh yang dianggap sebagai pelopor pertama yang membahas ide kedaulatan ini sebagai konsep kekuasaan tertinggi adalah Jean Bodin (1530-1596). Dalam buku karya monumentalnya yang berjudul *Six Livres*

¹⁰ *Ibid*, hlm:16.

¹¹ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 95-96.

¹² Charles Simabura, *Parlemen Indonesia (Lintasan Sejarah dan Sistemnya)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 14.

de la Republique dikatakan bahwa kedaulatan dalam pandangan klasik itu tidak dapat dipisahkan dari negara, tanpa kedaulatan apa yang dinamakan negara tidak ada, karena tidak berjiwa, dan dikatakan Jeann Bodin, pertama bahwa kedaulatan itu bersifat mutlak, abadi dan karena itu juga harus bersifat utuh, tunggal dan tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah serta bersifat tertinggi dalam arti tidak terderivasikan dari kekuasaan yang lebih tinggi. Kedua, kekuasaan berdaulat dalam negara itu berkaitan dengan fungsi legislatif, yaitu negara itu berdaulat dalam membuat hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum, dan ketiga, hukum itu sendiri merupakan perintah dari yang berdaulat tersebut yang pada zamannya memang berada di tangan Raja.¹³ Sedangkan konsep kedaulatan menurut Jean Jaques Rosseau bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*volunte general*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai sifat-sifat, yaitu :

1. Kesatuan (*unite*), bersifat monistis
2. Bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*)
3. Tak dapat dialihkan (*inalienabilite*)
4. Tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*)

Konsep kedaulatan bersifat kesatuan (*unite*) dalam arti bahwa semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah satu kesatuan dimana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan berhak menolak

¹³Jimly Asshiddiqie, *Op., Cit*, hlm 96-100.

perintah. Karena rakyat adalah satu maka negara adalah satu juga. Oleh sebab itu, konsep kedaulatan itu bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (*indivisible*). Jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, jika rakyat yang berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain.

Akibatnya, kedaulatan tak mungkin diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun-temurun. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat berubah-ubah, kedaulatan menurut J.J. Rousseau berada di tangan rakyat dan selamanya tetap berada di tangan rakyat. Namun demikian pengertian-pengertian tersebut diatas, sebenarnya banyak mengandung banyak kelemahan, khususnya apabila dihubungkan dengan realitas perkembangan zaman sekarang. Montesquieu mempunyai pendapat yang sangat berbeda dari J.J. Rousseau.

Menurut Montesquieu, kedaulatan yang tidak terpecah-pecah itu mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam beberapa fungsi yang saling mengendalikan satu sama lain (*checks and balances*), dan kekuasaan negara harus dibagi ke dalam tiga fungsi yang disebutnya sebagai Trias Politica, yang terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial.¹⁴

¹⁴*Ibid.*, hlm. 101-104.

Pembatasan kekuasaan itu betapapun tingginya harus dapat dilihat sifatnya yang internal yang biasanya ditentukan pengaturannya dalam konstitusi yang pada masa kini biasanya dikaitkan dengan ide konstitusionalisme negara modern. Artinya di tangan siapapun kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri.¹⁵

Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui sistem demokrasi. Walaupun begitu, karena kebutuhan yang bersifat praktis, gagasan demokrasi ini perlu dilakukan melalui prosedur perwakilan. Dari sinilah munculnya ide lembaga perwakilan atau lembaga parlemen dalam sejarah.¹⁶

Dalam hubungan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi

¹⁵*Ibid.*, hlm. 106.

¹⁶ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Medi Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 79.

pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan perkataan lain, rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan rakyat.¹⁷

Atas dasar prinsip demikian itulah, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi, yang atas pengaruh Montesquieu, terdiri atas fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam negara yang menganut kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi itu tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi kekuasaan itu tunduk pada kemauan rakyat yang disalurkan melalui institusi yang mewakilinya. Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk peraturan.

Pembatasan kekuasaan tersebut akhirnya melahirkan prinsip pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia dimaknai (*separation of power*) dimulai dari pemahaman atas teori Trias Politica Montesquieu¹⁸. Hal itu muncul dari pemahaman pendapat Montesquieu yang menyatakan, “*when the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty*”. Konsepsi Trias Politica yang

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.105.

¹⁸ Saldi Isra, *Negara Hukum dan Demokrasi: Sistem Peradilan dan Realitas Penegakan Hukum*, Makalah Diskusi Komisi Yudisial RI Tahun 2011.

diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balances*".¹⁹

Montesquieu tidak mengatakan bahwa antara cabang kekuasaan negara yang ada tidak punya hubungan satu sama lainnya. Montesquieu lebih menekankan pada masalah pokok, cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara. Namun secara umum dipahami, Montesquieu menghendaki pemisahan yang amat ketat di antara cabang-cabang kekuasaan negara, yaitu satu cabang kekuasaan hanya mempunyai satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dilaksanakan oleh satu cabang kekuasaan negara saja. Padahal, Montesquieu menghendaki agar fungsi satu cabang kekuasaan negara tidak dilakukan oleh cabang kekuasaan lain atau dirangkap oleh cabang kekuasaan yang lain. Secara ideal, teori pemisahan kekuasaan mestinya dimaknai bahwa dalam menjalankan fungsi atau kewenangannya, cabang kekuasaan negara punya eksklusifitas yang tidak boleh disentuh atau dicampuri oleh cabang kekuasaan negara yang lain. Jika dalam teori

¹⁹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, Jakarta, 2006, hal 16.

pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan lebih menggambarkan kejelasan posisi setiap cabang kekuasaan negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya, *checks and balances* lebih menekankan kepada upaya membangun mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar-cabang kekuasaan negara. Bagaimanapun, mekanisme *checks and balances* hanya dapat dilaksanakan sepanjang punya pijakan konstitusional guna mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh cabang-cabang kekuasaan negara.²⁰

2. Kerangka Konseptual

a. Lembaga Perwakilan

Lembaga Perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan. Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung, menurut Rousseau tidak mungkin lagi dapat dijalankan yang disebabkan oleh pertambahan penduduk, luas wilayah negara dan urusan kenegaraan yang semakin sulit.²¹

Menurut Bintang R. Saragih seseorang yang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum maka sifat perwakilannya bersifat politik (*political representation*) yang pada umumnya perwakilan politik ini mempunyai kelemahan karena terpilih biasanya

²⁰ Saldi Isra, *Negara Hukum dan Demokrasi...*, op. cit.

²¹ *Ibid.*, hlm. 143.

adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, akan tetapi belum tentu mempunyai kemampuan serta menguasai masalah-masalah teknis pemerintah, perekonomian dan lain sebagainya.²²

Konsekuensi logis dari sesuatu organisasi bahwa untuk berfungsinya suatu lembaga ideal, efisien dan efektif harus selalu diadakan interaksi dan koordinasi secara berimbang dan fungsional. Kalau tidak, lembaga itu akan kaku dan mungkin menjadi kerdil dan tidak berfungsi secara ideal. Dari kenyataan di atas dapat disimpulkan bahwa pembagian kekuasaan dengan pola "*trias politica*" menurut ajaran Montesquieu tidak dianut secara murni dalam UUD 1945.²³

Dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa²⁴ "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*"

Di bidang legislatif, MPR ditegaskan sebagai *joint session*, forum gabungan saat DPR dan DPD melakukan sidang bersama. Selanjutnya, kewenangan DPD sebaiknya dikuatkan agar fungsinya sebagai penyeimbang DPR dapat dilaksanakan lebih efektif. Pemilihan anggota DPD yang secara langsung melalui sistem perwakilan provinsi

²² Toni Andrianus Pito, dkk, *Mengenal Teori-Teori Politik (Dari Sistem Politik sampai Korupsi)*, Nuansa, Jakarta, 2007, hal. 110-111.

²³ B.N. Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya... Op.cit*, hlm. 21-22.

²⁴ Lihat pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dalam hal ini harus disinkronkan dengan kewenangannya agar lebih kuat.²⁵

Di Indonesia, sistem bikameral bukan hanya perdebatan yang muncul selama era Reformasi. Gagasan sistem bikameral yang mengalami “mati suri” sekitar empat dasawarsa kembali menemukan momentum seiring dengan kuatnya desakan untuk melakukan “reformasi total” terhadap UUD 1945 pada awal era reformasi. Pada Sidang Tahunan MPR 2001 berhasil mencapai kesepakatan mendasar untuk membentuk “kamar kedua” setelah DPR di lembaga perwakilan rakyat yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD).²⁶

Menurut Ramlan Surbakti, ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sanga kuat yaitu denga adanya *pluralism* daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.²⁷

Sejalan dengan Ramlan Surbakti, Bagir Manan memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar yaitu;

²⁵ DPD RI, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, PT. Grafitri Budi Utami, Jakarta, 2009, hlm. 208.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 216-217.

²⁷ *Ibid.*

1. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.

2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan langsung diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.

3. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan rapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.

4. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.²⁸

Jimly Asshiddiqie menambahkan, dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin suatu

²⁸*Ibid.*, hlm. 217-218.

produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*).²⁹

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan-undangan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu juga diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diantaranya mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan kebijakannya mengenai program pembangunan daerah.

Pemerintah Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 telah mengalami signifikan dibandingkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 karena Kepala Daerah berkedudukan sebagai lembaga eksekutif daerah sedangkan DPRD berkedudukan sebagai lembaga

²⁹*Ibid.*

legislatif daerah. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pemerintah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sedangkan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat adalah juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan artinya tidak ada yang saling membawahi. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antar Kepala Daerah dan DPRD adalah mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga tersebut membangun hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing.³⁰

Menurut Undang-Undang Nomor Nomor 32 Tahun 2004 pasal 41 DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Pada pasal 42 DPRD mempunyai tugas dan wewenang³¹ yaitu :

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBDbersama dengan kepala daerah
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota

³⁰ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global)*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 173-175.

³¹ Lihat Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Hak-hak DPRD diatur dalam pasal 43 ayat (1) yaitu hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat. Hak interpelasi menurut pasal 11 ayat (2)³² adalah “ *hak DPRD untuk meminta keterangan meminta keterangan kepada Walikota mengenai kebijakan pemerintah kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.*”

Pasal 11 ayat (3) berbunyi bahwa hak angket³³ adalah *hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kota yang penting dan strategis berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*” Pasal 11 ayat (4) menyatakan bahwa hak menyatakan pendapat³⁴ “ *adalah hak DPRD*

³² Lihat Pasal 11 ayat (2) Peraturan DPRD Kota Padang No. 01 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Kota Padang.

³³ Lihat Pasal 11 ayat (3) Peraturan DPRD Kota Padang No. 01 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Kota Padang.

³⁴ Lihat Pasal 11 ayat (4) Peraturan DPRD Kota Padang No. 01 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Kota Padang.

untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.”

Hak interpelasi diusulkan paling sedikit 7 (tujuh) orang anggota DPRD dan lebih dari 1 (satu) fraksi, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a UU No. 32 Tahun 2004 dan mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD. Usul tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD yang ditandatangani oleh para pengusul dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD dimana usul tersebut disertai dokumen yang memuat sekurang-kurangnya materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah yang akan dimintakan keterangan serta alasan permintaan keterangan. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

b. Kepala Daerah

Sebagai pemimpin, Kepala Daerah merupakan orang yang bergerak lebih awal, memelopori, mengarahkan pikiran dan pendapat anggota organisasi, membimbing, menuntun, menggerakkan orang lain melalui pengaruhnya agar sesuai dengan tujuan organisasi serta melakukan pengawasan atas pemikiran, tingkah laku anggota kelompok yang

dipimpinnya³⁵ sehingga setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah yang disebut Kepala Daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur sedangkan untuk kabupaten disebut Bupati serta untuk kota disebut Walikota. Dengan demikian, Kepala Daerah mempunyai kedudukan untuk memimpin daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang di dalamnya pemerintah daerah dan komunitas otonom lainnya.³⁶ Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

F. Metode Penelitian

Untuk mencapai hasil yang di harapkan serta kebenaran dari penulisan yang dapat dipertanggung jawabkan, maka penulisan proposal ini menggunakan metode-metode dalam melakukan kegiatan penelitian antara lain :

1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif yaitu cara pengumpulan data dengan bersumber pada bahan-bahan pustaka.³⁷ Dimana meneliti permasalahan dengan melihat norma atau aturan. Objek dari penelitian ini adalah hukum sebagai himpunan kaedah seperti yang termuat dalam kitab undang-undang (*Law in Book*).

Dalam penelitian ini, pendekatan masalah yang dipakai adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan

³⁵ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 43.

³⁶ Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Daerah (DPRD)*, FOKUSMEDIA, Bandung, 2009, hlm. 42.

³⁷ Sri Mamudji, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 30.

konseptual (*conceptual approach*).³⁸ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah UUD 1945, Undang-Undang tentang DPRD, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Tata Tertib DPRD. Sedangkan pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan oleh lembaga legislatif.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu menyajikan apa yang diperoleh dari pelaksanaan penelitian. Analisis data dilakukan secara kualitatif yang selanjutnya dituangkan secara deskriptif dalam bentuk kalimat.

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari sumber kepustakaan. Peneliti mengambil data dari kepustakaan (*library research*). Adapun jenis data yang peneliti kumpulkan adalah jenis data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari *library research*.

Adapun bahan hukum untuk mendapatkan data sekunder terdiri atas :

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang berupa atauran-aturan atau undang-undang. Adapun bahan hukum Primer yang digunakan penulis adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia Tahun 1945;

³⁸Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana: Jakarta, hlm. 93 dan 137.

2. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

3. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;

4. Peraturan DPRD Kota Padang No. 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD Kota Padang sebagaimana telah diganti dengan Peraturan DPRD Kota Padang No. 01 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kota Padang.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer.³⁹ Bahan hukum yang berupa karangan-karangan atau tulisan-tulisan para ahli. Tulisan ini di dapat penulis melalui Internet (*International Network*) seperti : www.dprd.go.id, buku seperti : Ilmu Negara, DPRD &

³⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm.25.

Otonomi Daerah, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, serta hasil wawancara tertulis penulis dengan beberapa narasumber.

4. Metode Pengumpulan Data

Karena penelitian penulis bersifat yuridis normatif, maka metode pengumpulan datanya adalah studi dokumen, artinya mempelajari dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan objek penelitian.

5. Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian hukum normatif dilakukan secara logis kualitatif dengan cara menilai bahan hukum dengan menggunakan akal sehat. Analisis bahan hukum normatif hanya bersifat deskriptif dengan menggunakan logika.

Pengolahan dan analisis data pada penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder (bahan hukum) tidak bisa melepaskan diri dari berbagai penafsiran yang dikenal dalam ilmu hukum. Penafsiran tersebut memiliki karakter hermeneutik atau penafsiran diartikan sebagai proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti.⁴⁰

Metode hermeneutik (penafsiran) hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. Penafsiran Gramatikal (Tata Bahasa)

⁴⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT.RajaGrafindo Persada: Jakarta,hlm. 163.

Yaitu memberikan arti pada suatu istilah atau perkataan sesuai dengan bahasa sehari-hari atau bahasa hukum.

2. Penafsiran Ekstensif (Perluasan Makna)

Yaitu memperluas pengertian atau istilah yang ada di dalam suatu undang-undang.

3. Penafsiran Historis (Sejarah)

Yaitu, menelaah sejarah hukum atau menelaah suatu perbuatan undang-undang akan ditemukan pengertian dari suatu istilah yang sedang diteliti.

4. Penafsiran Penafsiran Teleologis

Yaitu, mencari tujuan atau maksud dari suatu peraturan perundang-undangan.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis membaginya atas 4 (empat) bab, yaitu :

Bab I merupakan pendahuluan yang berisi tinjauan umum mengenai latar belakang masalah penulisan tesis ini, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual, metode penelitian dan diakhiri dengan uraian sistematika penulisan.

Bab II merupakan Tinjauan Pustaka, yang akan menguraikan mengenai otonomi daerah, kedudukan fungsi, tugas dan kewenangan serta hak DPRD maupun Kepala Daerah.

Bab III merupakan hasil penelitian yang akan menjelaskan hasil penelitian dan pembahasan yang penulis lakukan yaitu mengenai pengaturan dan pelaksanaan hak interpelasi DPRD kota (kota Padang).

Bab IV merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran.