

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara hukum yang dilandasi dengan sebuah konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945). Dalam UUD 1945 yang memiliki muatan penting adalah bagaimana penyelenggaraan negara tersebut dijalankan oleh lembaga-lembaga negara dengan kewenangan masing-masing. Jika dilihat dari sejarah ketatanegaraan Negara Republik Indonesia yang dimulai setelah Negara Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai saat ini telah banyak mengalami perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik juga didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM). Selain itu didalamnya terdapat pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (selanjutnya disingkat KKN) yang menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional diberbagai bidang kehidupan.

Salah satu dasar pemikiran yang melatar belakangi perubahan UUD 1945 adalah UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR) yang sepenuhnya

melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat.

Pada awal reformasi, mulai muncul wacana perlunya lembaga perwakilan yang mewakili wilayah ditingkat pusat untuk melengkapi lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi dan paham politik Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) dalam struktur ketatanegaraan kita.<sup>1</sup> Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR mencerminkan representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).<sup>2</sup>

Setelah mengalami banyak perubahan, maka di sahkanlah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Adapun tujuan dibentuknya undang-undang ini adalah agar daerah dapat secara mandiri menyelenggarakan Pemerintahan Daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam sistem dan prinsip Negara

---

<sup>1</sup>Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm 67.

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.119.

Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur oleh undang-undang.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah di Provinsi/ kabupaten/ di Indonesia. DPRD terdiri atas DPRD Provinsi untuk wilayah Provinsi, DPRD Kabupaten untuk wilayah Kabupaten dan DPRD Kota untuk wilayah Kota.<sup>3</sup>

DPRD disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Pasal 18 ayat (3):

“Pemerintahan Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum“

DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat memiliki fungsi yang sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 20A ayat (1) bahwa:

“Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.”

Berbicara mengenai tugas dan fungsi DPRD berarti membahas tentang apa yang hendak diimplementasikan DPRD dalam upaya mencapai tujuannya untuk memberikan pelayanan publik. Pada fungsi perundang-undangan lembaga perwakilan rakyat berfungsi untuk membuat undang-undang yang disebut dengan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten atau Kota membentuk peraturan atau

---

<sup>3</sup>Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm.26.

kebijakan daerah bersama kepala pemerintah seperti Gubernur, Bupati atau Walikota. Peraturan yang telah disepakati akan menjadikan suatu kebijakan atau Peraturan Daerah yang mana bisa disebut sebagai produk hukum. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 236 ayat (2) tentang Pemerintahan Daerah bahwa peraturan daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Sedangkan pada fungsi anggaran lembaga perwakilan rakyat melakukan penetapan terhadap kebijakan keuangan dan merumuskan kebijakan daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD). Pada konteks pengawasan, DPRD mempunyai peran strategis dalam mengawasi pemerintahan daerah dan kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh DPRD dan kepala pemerintah. Memberikan arti atau makna bahwa wakil rakyat tersebut adalah menjadi alat kontrol bagi para aparat Pemerintah Daerah didalam menjalankan kewenangannya untuk tidak melakukan tindakan yang melanggar aturan sehingga terwujud *good governance*.<sup>4</sup>

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintah, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan pelaksanaan suatu kegiatan. Dalam hukum tata negara dan hukum pemerintahan berarti untuk menjamin segala sikap tindakan lembaga-lembaga kenegaraan dan lembaga-lembaga pemerintah berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Dalam menciptakan kondisi pengelolaan pemerintahan daerah yang baik, tidak hanya mengawasi produk hukumnya saja tapi juga diperlukan pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintahan yang terkait dalam menjalankan roda

---

<sup>4</sup>Ramon Kaban, 2016, *Peran Kontrol Sosial Anggota DPRD Terhadap Pemerintah Provinsi*, Bandung: Yrama Widya, hlm.1.

pemerintahan daerah. Realitas pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kadang tidak berjalan secara maksimal. Hal ini disebabkan adanya ketidakpahaman para pemegang kekuasaan legislasi untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahkan keberadaan fungsi pengawasan dijadikan alat untuk menyoroti kesalahan eksekutif bukan menjadi peran untuk membantu eksekutif dalam menjalankan tugas pemerintahan sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparatur pemerintah tendensinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan tersebut pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, selalu berusaha untuk mengendalikan aparatnya agar terhindar dari perbuatan tercela tersebut. Sehubungan dengan ini diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control sistem*) terhadap perbuatan aparatur pemerintahan dengan tujuan menghindari perbuatan tersebut. Yang mana sistem pengawasan tersebut dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Pengawasan DPRD harus dipahami sebagai *check and balances*, selain itu pengawasan berperan memberi umpan balik kepada pemerintahan daerah dengan memberi informasi kepada pemerintah daerah sebagai peringatan dini sehingga tidak keluar pada jalur yang seharusnya.<sup>5</sup>

Namun, dalam fungsi pengawasan DPRD belum menunjukkan kinerja yang diharapkan. Hal ini terlihat pada semakin tingginya tingkat KKN dalam

---

<sup>5</sup>Dadang suwanda & Akmal Malik Piliang, 2016, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Yang Efektif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hlm.6.

penyelenggaraan pemerintahan maupun banyaknya peraturan perundang-undangan yang tidak dilaksanakan secara konsisten oleh Pemerintah Daerah.

Seperti yang telah banyak terjadi adanya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan yang menimbulkan kerugian terhadap sistem pemerintahan. Contoh kasus di Kota Pariaman yaitu tindakan korupsi yang dilakukan oleh Kabag Umum Sekda Kota Pariaman yang bernama Rosdi (40) dimana tersangka melakukan tindakan korupsi penyalahgunaan dana pemeliharaan kendaraan dinas pada tahun 2014. Kepala Seksi (Kasi) Pidana Kusus (Pidsus) Kejaksaan Negeri (Kejari) Pariaman di Kota Pariaman mengungkapkan kasus yang dilakukan Rosdi telah merugikan negara mencapai Rp 300 juta. Kejari menetapkan tersangka dengan menggunakan pasal 2,3,8,9,18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan ancaman maksimal 20 Tahun.<sup>6</sup>

Kasus diatas adalah contoh kasus yang sering ditemui dalam sistem kinerja Pemerintahan Daerah. Maka sangat diperlukannya fungsi pengawasan DPRD dalam mengawasi kinerja aparatur pemerintahan untuk menciptakan sistem Pemerintahan Daerah yang bersih dan bebas dari tindakan KKN. Oleh karena itu, diharapkan anggota DPRD dapat melaksanakan perannya sebagai alat kontrol dengan lebih efektif dan efisien. Sehingga rakyat merasa adanya kehadiran wakil-wakilnya dalam setiap aktifitas kebijakan Pemerintah Daerah. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul :

## **IMPLEMENTASI FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN**

---

<sup>6</sup>Jayapost Online, *Diduga Korupsi, Kejari "Jebloskan" Kabag Umum Sekda Kota Pariaman*, <http://www.harianjayapos.com/detail-11400-diduga-korupsi--kejari-jebloskan-kabag-umum--sekda-kota-pariaman.html>, diakses tanggal 20 Desember 2019, pukul 20.39 WIB.



**RAKYAT DAERAH TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN APARATUR PEMERINTAH YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KORUPSI, KOLUSI DAN NEPOTISME. (STUDI PADA PEMERINTAH KOTA PARIAMAN TAHUN 2019 ).**

**B. Perumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan aparatur Pemerintah yang bebas bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada Pemerintah Daerah Kota Pariaman Tahun 2019 menurut Undang-undang?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan aparatur Pemerintah yang bebas bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada Pemerintah Daerah Kota Pariaman Tahun 2019 ?

**C. Tujuan Penelitian.**

Adapun tujuan dari penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kinerja aparatur Pemerintah

yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada Pemerintah Daerah Kota Pariaman Tahun 2019 menurut Undang-undang.

2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh terhadap kinerja Pemerintahan Daerah untuk menciptakan aparatur Pemerintah yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada Pemerintah Daerah Kota Pariaman Tahun 2019.

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

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis.

Hasil penelitian ini diharapkan akan menambah ilmu dan pengetahuan penulis tentang bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja aparatur pemerintah.

2. Secara Praktis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya serta pengembangan Hukum Tata Negara khususnya.

#### **E. Metode Penelitian.**

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang timbul tentang suatu objek penelitian. Suatu penelitian secara ilmiah dilakukan oleh manusia untuk menyalurkan hasrat ingin tahunya yang telah mencapai taraf



ilmiah, yang disertai dengan suatu keyakinan bahwa setiap gejala akan ditelaah dan dicari hubungan sebab akibatnya, atau kecenderungan-kecenderungan yang timbul.<sup>7</sup>

### 1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis sosiologis (*socio legal research*) yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan norma hukum yang berlaku dan menghubungkan dengan gejala-gejala masyarakat.

Penelitian hukum sebagai penelitian sosiologis dapat direalisasikan kepada penelitian terhadap efektifitas hukum yang sedang berlaku ataupun penelitian terhadap identifikasi hukum.<sup>8</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif, yaitu untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat memperkuat teori-teori lama atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>9</sup>

### 3. Sumber dan Jenis Data

#### a. Sumber Data

##### 1) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

---

<sup>7</sup>Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm.29.

<sup>8</sup>Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm.16.

<sup>9</sup>Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pres: Jakarta, hlm.52.

Penelitian kepustakaan adalah suatu bentuk penelitian kualitatif yang memuat gagasan-gagasan yang bersumber dari buku-buku, karya ilmiah, undang-undang dan peraturan terkait lainnya. Bahan kepustakaan ini diperoleh di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, maupun dari skripsi yang terkait dengan pilkada dan bahan-bahan kuliah.

## 2) Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan dengan memperoleh data dari DPRD Kota Pariaman.

### b. Jenis Data

#### 1) Data Primer

Data primer atau data dasar (*primary data atau basic data*) adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yaitu perilaku warga masyarakat, melalui penelitian. Penelitian yang digunakan adalah penelitian yang digunakan dengan memperoleh data dari DPRD Kota Pariaman yaitu ibu Fitri Nora A.Md. Bentuk data primer yang penulis hasilkan dari wawancara adalah berupa narasi yang diterjemahkan dalam bahasa penelitian dan digunakan sebagai data.

#### 2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud

laporan. Dari studi kepustakaan yang berkaitan dengan hal yang diteliti, diantaranya:

a) Bahan Hukum Primer

Yaitu, bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan peraturan yang terkait, diantaranya :

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu, bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, dan pendapat pakar hukum.<sup>10</sup>

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview dengan Ketua DPRD Kota Pariaman yaitu Ibu Fitri Nora A.Md. Langkah awal setiap penelitian hukum dengan

---

<sup>10</sup>Amiruddin & H. Zainal Asikin,2014,*Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers:Jakarta, hlm.32.

mempelajari peraturan perundang-undangan, buku, dokumen, dan artikel yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### 5. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data adalah suatu kegiatan merapikan hasil pengumpulan data yang diperoleh dari lapangan yang kemudian dicek kelengkapan datanya untuk mendukung analisis yang dalam penelitian. Teknik pengolahan data yang digunakan meliputi: *Editing* dan *Coding*.

#### 6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu analisis menggunakan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar hukum, yang kemudian diuraikan kedalam kalimat-kalimat yang disusun secara sistematis.

