

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Demokrasi merupakan suatu sistem yang telah menjadi pilihan alternatif di berbagai lapisan aktivitas masyarakat dan bernegara di banyak Negara tidak terkecuali Indonesia. Menurut Mahfud MD, setidaknya terdapat dua alasan mengapa demokrasi dipilih sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, mayoritas dari Negara-negara di dunia telah memilih demokrasi sebagai asas yang fundamental.; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial sudah menunjukkan arah pedoman terhadap peranan masyarakat untuk menjalankan Negara sebagai organisasi tertingginya.¹

Perkembangan demokrasi di Indonesia hingga saat ini telah mengalami banyak perubahan. Mulai dari demokrasi parlementer (1945-1959), demokrasi terpimpin (1959-1965), demokrasi pancasila (1965-1998), dan terakhir adalah demokrasi pasca reformasi (1998- hingga saat ini) .²

Perjalanan demokrasi Indonesia melewati banyak tantangan dan rintangan dalam pelaksanaannya selama ini, terutama pada zaman orde baru yang berlangsung selama 30 tahun yang dianggap menjadi masa suram demokrasi di Indonesia dimana Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme tumbuh subur dari Pemerintah Pusat hingga ke daerah-daerah, oligarki kekuasaan,

¹ Tri Dwi Sulisworo, Dikdik Wahyuningsih, dan Arif Baeqaqi, *Demokrasi, Universitas Ahmad Dahlan* (Yogyakarta: UAD Press, 2016) <<https://doi.org/10.14527/9786053184034.07>>., Hlm. 2

² *Ibid.*, hlm. 30

pengekangan pers, hak-hak sipil diabaikan dan masih banyak hal lainnya yang memperburuk demokrasi di Indonesia pada masa itu.

Demonstrasi besar-besaran oleh Mahasiswa dan masyarakat sipil pada bulan Mei 1998 yang bermuara pada jatuhnya rezim Presiden Soeharto dan menjadi langkah awal masuknya masa reformasi menjadi awal baru perubahan dalam sistem demokrasi di Indonesia. Ir. Bacharuddin Jusuf Habibie yang pada saat itu merupakan Wakil Presiden diangkat menjadi Presiden dengan masa jabatan dari tahun 1998-1999. Selama masa jabatannya, Presiden Habibie dituntut untuk menjalankan program-program reformasi yang merupakan tuntutan dari masyarakat Indonesia saat itu. Terdapat 30 undang-undang baru yang disetujui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), beberapa diantaranya merupakan perubahan-perubahan mendasar yang menjadikan pembeda terhadap rezim orde baru, seperti : dimulainya kebebasan pers, pembebasan tahanan-tahanan politik, pemberian izin pendirian partai politik baru dan serikat-sertikat buruh, pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung dan juga untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di DPR, MPR, DPD, pembebasan masa jabatan presiden menjadi dua periode lima tahun dan juga terkait dengan desentralisasi kekuasaan ke daerah.³

Selain itu, hal yang menjadi pembeda antara rezim orde baru dan rezim reformasi adalah pemisahan kekuasaan yang lebih jelas dimana pada saat zaman orde baru, Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kekuasaan

³ “Reformasi: Tantangan & Perubahan Baru untuk Indonesia,” *Indonesia-Investments*, 2022, Hlm. 1 <<https://www.indonesia-investments.com/>> [diakses 5 Maret 2022].,

tertinggi yang mencakup dua aspek, yaitu kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi dan tidak ada lembaga Negara lain yang memiliki kedudukan yang setingkat. Meskipun kekuasaan MPR kemudian didelegasikan kepada : DPR sebagai lembaga legislatif, Presiden sebagai lembaga Eksekutif dan Mahkamah Agung sebagai lembaga Yudikatif, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga inspektif dan juga Dewan Pertimbangan Agung sebagai lembaga konsultatif. Setelah reformasi dilakukan amandemen UUD 1945 yang mengamandemen banyak pasal-pasal didalamnya, termasuk sebagian pasal yang berkaitan dengan kekuasaan MPR dilucuti (MPR tidak lagi memegang kedaulatan rakyat), tidak lagi mengangkat Presiden (dipilih secara langsung) dan bukan lagi lembaga tertinggi Negara. Selanjutnya Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR melainkan kepada rakyat secara langsung dan juga pembubaran Dewan Pertimbangan Agung.⁴

Sebagaimana yang dikatakan oleh Filsuf Politik asal Perancis, Montesquieu yang berpendapat bahwa untuk menciptakan tegaknya Negara demokrasi, perlu diadakan pemisahan kekuasaan Negara kepada tiga bentuk kekuasaan atau yang lebih dikenal dengan konsep trias politica,⁵ yang mana kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif berdiri sendiri dan saling melakukan koreksi satu sama lain. Sebagai Negara demokrasi terbesar

⁴ Budi Darmono, "Reformasi Hukum Tata Negara Indonesia: Perubahan Kekuasaan Eksekutif, Legislatif Dan Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* ke-3, 4 (1945), 594.

⁵ Wahyu Eko Nugroho, "Implementasi Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia," *Gema Keadilan*, 1.1 (2014), 49–54.

ketiga di dunia.⁶ Indonesia saat ini telah menjalankan konsep trias politica secara baik mulai dari pembagian kekuasaan pada tingkat pusat hingga daerah-daerah, hal tersebut tentu jelas tidak terlepas dari perubahan sistem pemertinahan dan politik dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi.⁷

Desentralisasi yang merupakan penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia lebih dikenal dengan nama otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dianggap sebagai suatu gagasan ideal bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia karena memiliki wilayah yang cukup luas dengan perbedaan nilai dan budaya masyarakat yang beragam.⁸

Pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 1998 menimbulkan pengalihan tanggungjawab dalam hal kepengurusan rumah tangga daerah-daerah dengan ekonomi didalamnya yang sebelumnya merupakan bagian dari tanggungjawab pemerintah pusat menjadi tanggungjawab pemerintah daerah setingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Dalam pelaksanaannya, Otonomi daerah berjalan bukan tanpa permasalahan.

⁶ Tempo.co, “Indonesia Negara Demokrasi Terbesar Ketiga Dunia,” 2011, Hlm. 3–6 <<https://nasional.tempo.co/read/369489/indonesia-negara-demokrasi-terbesar-ketiga-dunia/full&view=ok>> [diakses 4 Maret 2022].

⁷ Irwan Waris, “Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance,” *Jurnal Kebijakan Publik*, 3.1 (2012), 127 <<https://ejournal.unri.ac.id/index.php/JKP/article/view/884/877>>.

⁸ Faisal dan Akmal Huda Nasution, “Otonomi Daerah: Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia,” *Jurnal Akuntansi*, 4.2 (2016), 206–15 <<https://ja.ejournal.unri.ac.id/index.php/JA/article/view/3370/3287>>.

terdapat banyak permasalahan baru yang muncul⁹, seperti : Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang tumbuh subur di banyak daerah, munculnya ketidakharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah, kesenjangan antar daerah yang memiliki pendapatan tinggi dan daerah yang masih berkembang serta permasalahan lainnya yang mengiringi perjalanan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia selama 23 tahun.

Berdasarkan data yang dirilis oleh Kementerian Dalam Negeri pada bulan Agustus 2020, Indonesia terdiri dari 34 Provinsi dengan 416 Kabupaten dan 98 Kota didalamnya.¹⁰ Dengan jumlah daerah otonomi yang begitu besar beserta berbagai permasalahan yang muncul didalamnya maka diperlukan pengawasan dari masyarakat agar dapat berjalan sesuai dengan cita-cita pembentukannya. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dalam lingkung terkecil di salurkan lewat proses demokrasi secara langsung dengan menempatkan perwakilan masyarakat di legislatif, baik tingkat Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/kota serta memilih serta memilih secara langsung lembaga eksekutif seperti : Presiden, Gubernur, Bupati & Walikota.

Kota Bandar Lampung merupakan salah satu daerah otonomi yang terletak di Provinsi Lampung bagian paling timur dari Pulau Sumatera. Kota yang termasuk bagian dari wilayah Onder Afdeling Telokbetong pada zaman colonial Hindia Belanda dan setelah kemerdekaan lewat Peraturan Pemerintah

⁹ Komite Pemantau Pelaksanaan otonomi Daerah, “Penerapan Otonomi Daerah Masih Temui Banyak Masalah,” 2021, Hlm. 21–23 <<https://www.kppod.org/berita/view?id=911>> [diakses 3 Maret 2022].

¹⁰ David Oliver Purba, “Jumlah Kabupaten dan Provinsi di Indonesia,” *Kompas.com*, 2020, hal. 2 <<https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/08/150000469/jumlah-kabupaten-dan-provinsi-di-indonesia?page=all>> [diakses 3 Maret 2022].

Nomor 23 tahun 1983, Kota madya Daerah Tingkat II Tanjungkarang-Telukbetung berubah menjadi Daerah Kota madya Tingkat II Bandar Lampung Lembaran Negara tahun 1983 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3254).¹¹ Sebagai sebuah daerah madya, kota Bandar Lampung dipimpin oleh seorang walikota yang berperan sebagai badan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung sebagai badan legislatif yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap pemerintahan yang berjalan di Kota Bandar Lampung.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kab/kota dijalankan untuk memastikan bahwa badan eksekutif tingkat daerah yaitu Bupati / Walikota bekerja secara benar sesuai ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, tidak terkecuali DPRD Kota Bandar Lampung yang menjalankan tugas dan fungsinya untuk mengawasi Pemerintah Kota Bandar Lampung. Hal tersebut dikarenakan setiap kebijakan pemerintah daerah kota yang diambil akan sangat berdampak kepada kehidupan masyarakat Kota Bandar Lampung, seperti misalnya proyek jalan, perumahan, dan sebagainya yang apabila tidak dilakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah tersebut akan rentan disalahgunakan, dikorupsi, penyelewengan, dan lain-lain.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD yang secara umum lebih dikenal dengan UU MD3 dibahas dan disahkan oleh DPR pada tanggal 12 Februari 2018. Undang-Undang ini sendiri berisikan aturan terkait wewenang, tugas, dan keanggotaan MPR, DPR, DPD

¹¹ “Sejarah Singkat Kota Bandar Lampung,” *Portal Kota Bandar Lampung*, 2022, Hlm. 2 <<https://bandarlampungkota.go.id/new/sejarah.html>> [diakses 5 Maret 2022].

dan DPRD. Selain itu, juga mengatur perihal kode etik dan detail dari pelaksanaan tugas didalamnya.¹² Sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan wewenang, tugas, dan keanggotaan dari lembaga legislatif seperti MPR, DPR, DPD dan DPRD yang didalamnya juga termasuk dari DPRD Kota Bandar Lampung maka perlu dikaji apakah salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPRD Kota Bandar Lampung yaitu fungsi pengawasan dilaksanakan dan dijalankan secara baik sesuai dengan konstitusi dan landasan hukum di Indonesia serta memberikan dampak positif kepada seluruh masyarakat kota Bandar Lampung.

Bertolak pada latar belakang tersebut, penulis terdorong untuk memberikan sumbangsih pemikiran terhadap permasalahan yang muncul diatas dengan melakukan penelitian dan menjadikannya kedalam bentuk penulisan hukum yang berjudul : **“Fungsi Pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ke tiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana fungsi pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹² BBC Indonesia, “Tujuh hal yang harus diketahui soal revisi Pilihan editor Berita terkait,” *BBC Indonesia*, 2018, Hlm. 1 <<https://www.bbc.com/indonesia/trensosial-43397697>> [diakses 21 April 2022].

dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ke tiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?

2. Bagaimana kendala yang dihadapi DPRD Kota Bandar Lampung dalam melakukan fungsi pengawasan ?
3. Bagaimana upaya pemerintah untuk melaksanakan fungsi pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung dapat berjalan dengan efektif ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, maka dapat dijabarkan bahwa tujuan yang hendak dicapai dari penelitian hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisa terkait fungsi pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ke tiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisa tentang saja kendala yang dihadapi DPRD Kota Bandar Lampung dalam melakukan fungsi pengawasan; dan

3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang upaya pemerintah untuk melaksanakan fungsi pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung dapat berjalan dengan efektif.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literasi dan pengembangan keilmuan hukum pada umumnya di Indonesia dan pada khususnya di 10 Fakultas Hukum Universitas Pasundan tentang fungsi pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ke tiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan pemerintah Kota Bandar Lampung terkait pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ke tiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar semakin baik kedepannya dalam proses pelaksanaan

fungsi pengawasan agar memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya kepada masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia adalah Negara hukum yang demokratis dengan didasari pada konsep kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Menurut beberapa ahli hukum, istilah kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) sangat diidentikkan kepada istilah demokrasi (*democracy*). Pendapat tersebut dibangun dengan alasan bahwa kedua istilah tersebut dikenal dengan baik di dua belahan yang berbeda. Secara etimologi, kata demokrasi berakar dari bahasa latin, yaitu *demos* dan *kratos*, *demos* memiliki arti rakyat, sedangkan *kratos* berarti pemerintahan rakyat.¹³ Prinsip kedaulatan tersebut secara tegas terdapat didalam konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.¹⁴ Sedangkan prinsip Negara hukum juga diatur pada ayat selanjutnya yaitu Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas menyebut “bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum”. prinsip-prinsip dasar yang terdapat didalam konstitusi tersebut menggambarkan bahwa suatu Negara haruslah dibangun dengan didasari oleh hukum dan demokrasi.

¹³ Abdy Yuhana, *Kedaulatan Rakyat: Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, I (Bandung: Fokusmedia (Anggota IKAPI), 2020)., Hlm. 27

¹⁴ Atmadja, “Perundang-undangan dalam Sistem Hukum Nasional,” *Hukum dan Pembangunan*, 1, 2017, 433.

Sebagai negara hukum, Indonesia tentunya memiliki suatu dasar yang menentukan mengenai lembaga negara dengan fungsi tertentu, salah satu lembaga negara yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berdasarkan Pasal 22 C Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa :

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;
2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun; dan
4. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Salah satu tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah membuat peraturan yang disesuaikan dengan peraturan yang berada di atasnya, hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa :

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; dan
4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Wilayah kedaulatan Indonesia terbentang dari Pulau Sabang hingga merauke, dengan lebih dari 17.000 (tujuh belas ribu) pulau didalamnya. Dengan wilayah yang begitu luas, tentu segala urusan pemerintahan tidak mungkin hanya diatur dan dijalankan oleh pemerintah pusat secara mandiri, oleh karena hal tersebut harus dilakukan pelimpahan wewenang dalam menjalankan pemerintahan, seperti yang disebutkan dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah disebut sebagai desentralisasi kekuasaan. Desentralisasi merupakan asas terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang berlawanan dengan asas sentralisasi. Desentralisasi menciptakan pemerintahan local (*local government*), yang mana terdapat pembagian kewenangan dan adanya ruang gerak yang cukup untuk memaknai kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah kepada unit pemerintahan yang lebih kecil (pemerintah daerah), hal tersebut yang menjadi perbedaan yang cukup besar antara konsep desentralisasi dan sentralisasi.¹⁵ Desentralisasi yang kemudian diwujudkan dengan nama otonomi daerah dianggap sebagai suatu gagasan ideal bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia karena memiliki wilayah yang cukup luas dengan perbedaan nilai dan budaya masyarakat yang beragam.¹⁶

Pada Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan juga bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan itu, peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemerintahan Daerah adalah pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa

¹⁵ Ni' Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (bandung: Nusa Media, 2019)., Hlm. 63

¹⁶ Faisal dan Nasution., *Op.Cit*, Hlm. 206

Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah adalah kepada daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, sedangkan DPRD adalah lembaga perwakilan masyarakat daerah yang berkedudukan juga sebagai unsur penyelenggara daerah. Sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah, kewenangan yang dimiliki DPRD tidak seperti Kepala Daerah yang memiliki kewenangan penuh dalam menjalankan pemerintahan, kewenangan DPRD dibatasi hanya menjalankan fungsi yang sesuai dengan undang-undang, yang mana hal tersebut telah diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa, DPRD Kabupaten / Kota mempunyai fungsi :

1. Pembentukan Perda Kabupaten / Kota;
2. Anggaran; dan
3. Pengawasan.

Ketiga fungsi diatas dijalankan dalam rangka merepresentasi atau mewakili rakyat di Daerah Kabupaten / Kota. Hal tersebut juga sesuai dengan

dengan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPRD menyebutkan bahwa fungsi DPR adalah Legislasi, anggaran, dan Pengawasan.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, penyelenggara Pemerintah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri dari :

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggara Negara;
3. Kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efisiensi;
9. Efektivitas; dan
10. Keadilan.

Selanjutnya, berkaitan dengan klasifikasi urusan yang menjadi tugas dan wewenang pemerintah Kab/ Kota otonomi diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa urusan pemerintah terdiri dari urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Untuk urusan pemerintahan konkuren yang dimaksud pada Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah

urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota. Dalam Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kriteria yang menjadi urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/ Kota adalah :

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten / kota;
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah Kabupaten / Kota;
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten / Kota;
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten / Kota.

Urusan pemerintahan konkuren diatas yang dijalankan oleh pemerintah Kab / Kota dan Provinsi dilaksanakan berdasarkan Prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

DPRD sebagai lembaga yang mewakili aspirasi masyarakat di daerah terhadap pemerintahan daerahnya dan berkedudukan sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, dan Peraturan-undang-undang lainnya, APBD, peraturan Kepala Daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam menjalankan program pembangunan daerah,

kerjasama internasional di daerah dan sebagainya.¹⁷ Tugas dan kewenangan yang dimiliki DPRD secara normatif merupakan gambaran terhadap kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar terjadinya *check and balance* yang dilakukan oleh lembaga diluar pemerintah daerah agar terjadinya keseimbangan kekuasaan dan tidak adanya penyimpangan kewenangan dan kekuasaan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, keberadaan DPRD tentu sangat dibutuhkan dalam pembangunan daerah. Namun di sisi lain DPRD juga tidak dapat dipisahkan dengan pemerintah daerah karena merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah.

Landasan dalam pelaksanaan kewenangan, tugas, dan keanggotaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia* (jakarta: Sinar Grafika, 2008), Hlm. 31

3. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut, terkait dengan DPRD kota / kabupaten diatur dalam Bab VI yang dalam Pasal 363 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ke Tiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa DPRD kabupaten / kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Selain itu, pada pasal 364 juga menyatakan bahwa lembaga tersebut merupakan perwakilan dari rakyat daerah yang memiliki kedudukan sebagai unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah baik kabupaten maupun kota.

Terkait dengan fungsi pengawasan DPRD kabupaten / kota, diatur dalam Pasal 365 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ke Tiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebut bahwa fungsi DPRD kabupaten / kota sebagai berikut :

1. Legislasi adalah bentuk perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Anggaran adalah suatu fungsi yang dilaksanakan untuk membahas serta memberikan persetujuan atau tidak, terhadap rancangan undang-undang mengenai APBN yang diajukan presiden; dan
3. Pengawasan adalah fungsi yang dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang serta APBN.

Pasal 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa :

1. DPRD kabupaten/kota mempunyai wewenang dan tugas :
 - a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
 - c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
 - d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada menteri dalam negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
 - e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
 - g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
 - h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
 - i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
 - j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian hukum ini adalah dengan menggunakan metode penelitian hukum bersifat deksriptif-analitis. Yang dapat diartikan sebagai suatu cara pemecahan masalah atau keadaan dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengaitkan kepada teori-teori hukum dalam

pelaksanaanya.¹⁸ Oleh karena hal tersebut, penelitian ini nantinya akan dilakukan dengan rujukan kepada teori hukum, konsep hukum, asas-asas, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Metode Pendekatan

Penelitian dalam penulisan hukum ini akan menggunakan pendekatan secara yuridis-normatif, yang dapat diartikan sebagai suatu penelitian yang menggunakan bahan hukum utama dengan cara melakukan penelitian terhadap teori, konsep, asas-asas serta peraturan perundang-undangan.¹⁹ Oleh sebab itu, didalam penelitian ini nantinya akan menggunakan rujukan terhadap teori hukum, konsep hukum, asas-asas hukum, dan peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan terhadap fungsi pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

3. Tahapan Penelitian

Pada proses melakukan penelitian untuk mendapatkan data-data yang dibutuhkan, peneliti melalui tahapan persiapan dengan membaca berbagai jurnal yang memiliki kaitan terhadap isu yang dianggap, berita dan peraturan perundang-undangan lainnya. Tahapan selanjutnya peneliti melakukan kajian terhadap permasalahan tersebut dengan meliputi :

a. Penelitian Kepustakaan

¹⁸ UNPAS Fakultas Hukum, *Buku Panduan Tugas Akhir*, 1 ed. (Universitas Pasundan, 2019), Hlm. 166

¹⁹ Yadiman, *Metode Penelitian Hukum*, ed. oleh Kelik nw (Lekkas, 2019), Hlm. 35

- 1) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum utama dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan permasalahan yang akan diteliti²⁰, meliputi :
 - a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
 - c) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - d) Undang – Undang No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang – Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - e) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - f) Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

²⁰ I Ketut Suardita, *Pengenalan Bahan Hukum (pbh) HUKUM Administrasi Negara Fakultas Hukum Udayana* (FH UDAYANA, 2017)., Hlm. 2

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
dan

g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 138 Tahun 2017
Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
Daerah.

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu Bahan hukum atau dokumen pendukung yang akan memberikan penjabaran lebih lanjut mengenai bahan hukum primer, seperti : buku, jurnal, makalah dan bahan lainya yang dianggap memiliki kaitan dengan permasalahan yang menjadi kajian dalam penelitian.²¹
- 3) Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan penafsiran, petunjuk serta penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder, seperti misalnya esiklopedia dan kamus hukum.²²

4. Teknik Pengumpulan Data

Didalam penelian yang penulis lakukan dengan menggunakan pendekatan secara yuridis normatis tentu membutuhkan data yang digunakan untuk melakukan kajian terhadap permasalahan dalam penulisan skripsi ini. Data yang didapat untuk melakukan penelitian dilakukan dengan mengkaji secara mendalam terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan erat dengan fungsi pengawasan DPRD Kota Bandar Lampung baik itu berupa peraturan perundang-undangan, buku-

²¹ *Ibid*, hlm. .2

²² *Ibid*, hlm. 2

buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian sebelumnya maupun literature lainya yang membantu penulis untuk menyelesaikan penusan skripsi ini. seluruh kegiatan tersebut dilakukan dengan cara sistematis dan terarah, untuk memperoleh gambaran apakah ada peraturan yang bertentangan dengan peraturan lainnya atau tidak (secara vertical maupun horizontal);²³ apakah asas hukum bersesuaian dengan aturan hukum atau tidak dan seterusnya.

a. Data peraturan perundang-undangan yang akan menjadi objek penelitian dalam skripsi ini sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 3) Undang – Undang No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang – Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
- 5) Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis

²³ Surahman, Rachmat Mochamad, dan Sudibyo Suopardi, *Metodologi Penelitian*, ed. oleh Nursuci Leo Saputri, 1 ed. (Kemenkes RI, 2016)., hlm. 2

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Data Sekunder Hukum lainnya

Data sekunder adalah data lainnya yang dapat membantu melengkapi kekurangan data dalam menganalisa data dari peraturan perundang-undangan yang digunakan, data sekunder antara lain berupa makalah, tulisan para ahli, website resmi dari badan/ instansi dan lainnya.

5. Alat Pengumpulan Data

- a. Studi dokumen merupakan suatu sarana atau media yang kemudian digunakan untuk mengumpulkan data, dan alat ini harus sesuai dengan teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti. Dalam hal ini peneliti memakai teknik pengumpulan data berdasarkan *Yuridis-Normatif*, oleh karena itu pengumpulan data yang dipergunakan adalah catatan dalam proses penelitian; dan
- b. Pedoman wawancara, berupa berbagai pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber, jika diperlukan.

6. Analisis Data

Menganalisis adalah suatu proses penguraian secara sistematis dan juga konsisten akan gejala-gejala tertentu. Berdasarkan pengertian tersebut, terlihatlah bahwa analisis memiliki hubungan yang erat dengan pendekatan masalah. Pada umumnya didalam penelitian hukum normatif, data tersebut dianalisis dengan cara *yuridis kualitatif* yaitu analisis dengan

penguraian *deskriptif-analitis* dan *preskriptif* (bagaimana seharusnya).²⁴ Melakukan analisis kualitatif yang bersifat *deskriptif* dan *preskriptif* tersebut, menganalisis dengan bertitik tolak dari analisis *yuridis sistematis*. Disisi lain dapat juga dikombinasikan terhadap analisis *yuridis historis* dan *komparatif*, atau juga dengan *content analisis*. Dalam bagian ini, alat analisis yang digunakan diuraikan juga, yaitu silogisme hukum, interpretasi hukum, serta konstruksi hukum.²⁵

7. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang akan menjadi tempat penelitian penulis dalam menyusun penulisan hukum ini adalah penelitian kepustakaan (*Library Research*) Adapun lokasi penelitian antara lain :

- a. Perpustakaan Saleh Adiwinata Fakultas Hukum Universitas Pasundan, JL. Lengkong Dalam No. 17, Kota Bandung;
- b. Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, JL.Dipatiukur No. 35,Kota Bandung;
- c. Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah Kota Bandar Lampung. Jl. M. Yamin, Rw. Laut, Kec. Tanjungkarang Timur, Kota Bandar Lampung;
dan
- d. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Lampung, Jl. Wolter Monginsidi, Pengajaran, Kec. Tj. Karang Pusat, Kota Bandar Lampung.

²⁴ Rianto Adi, *Sosiologi Hukum : Kajian Hukum Secara Sosiologis*, I (jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012)., Hlm 21

²⁵ Yadiman., *Op.Cit.*, 68-69