

SKRIPSI
KEDUDUKAN FRAKSI DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
“Studi Pada DPRD Kabupaten Luwu Timur”



Oleh :
MUSLAN
STAMBUK : 04020160683

Diajukan sebagai salah satu syarat dalam rangka penyelesaian studi ilmu hukum

PADA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA
MAKASSAR
2020

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi di bawah ini:

Judul : Kedudukan Fraksi Dalam Pelaksanaan Fungsi
Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Study
Pada Studi Pada DPRD Kabupaten Luwu Timur

Nama Mahasiswa : Muslan

No. Stambuk : 04020160683

Program Studi : Ilmu Hukum

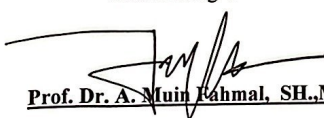
Bagian : Hukum Administrasi Negara

Nomor SK Pembimbing : 0424/H.05/FH-UMI/II/2020

Telah disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi

Diketahui Oleh :

Pembimbing I

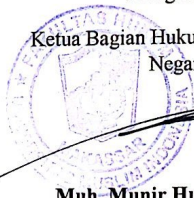

Prof. Dr. A. Muin Rahmal, SH.,MH.

Pembimbing II


Dr. H. Askari Razak, SH.,MH.

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Administrasi
Negara



Muh. Munir Husain, SH.,MH.

PENGESAHAN SKRIPSI

Dengan ini diterangkan bahwa skripsi dibawah ini:

Judul : Kedudukan Fraksi Dalam pelaksanaan Fungsi
Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Studi
Pada DPRD Kabupaten Luwu Timur

Nama : Muslan

Stambuk : 04020160683

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum Administrasi Negara

Dasar Penetapan : SK.Dekan Nomor:0424/H.05/FH-UMI/II/2020

Telah dipertahankan di hadapan Majelis Ujian Skripsi pada tanggal

....., Dan dinyatakan **lulus** oleh :

1. Prof. Dr. H. A. Muin Fahmal, SH., MH. (.....)

(Pembimbing Ketua)

2. Dr. H. Askari Razak, SH., MH. (.....)

(Pembimbing Anggota)

3. Prof. Dr. H. Abdul Rahman, SH., MH. (.....)

(Penguji)

4. Dr. Muhammad Renaldy Bima, SH., MH. (.....)

(Penguji)



PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia

Persetujuan untuk Ujian Skripsi kepada :

Nama : Muslan

No. Stambuk : 04020160683

Program Studi : Ilmu Hukum

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Judul : Kedudukan Fraksi Dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Studi Pada DPRD
Kabupaten Luwu Timur

Dasar Penetapan : SK.Dekan Nomor:0424/H.05/FH-UMI/II/2020

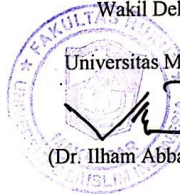
Makassar, 20 November 2020

Pimpinan Fakultas Hukum :

Wakil Dekan 1

Universitas Muslim Indonesia

(Dr. Ilham Abbas, S.H.,M.H.)



PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI

Untuk kepentingan ilmiah, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muslan

Stambuk : 04020160683

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa saya setuju dan mengizinkan pihak Universitas Muslim Indonesia untuk membuat salinan dan publikasi Skripsi ini dalam bentuk apa pun baik secara keseluruhan atau sebagian dengan tetap mencantumkan nama saya. Setiap penyalinan atau publikasi atau penggunaan skripsi ini baik seluruhnya atau sebagian untuk tujuan keuntungan financial tidak diizinkan kecuali atas persetujuan saya dan pihak Universitas.

Dibuat di : Makassar

Pada Tanggal : 20 November 2020

Yang Menyatakan

Muslan

Persembahan

Kupersembahkan skripsi ini kepada:

Aku "Muslan beserta Bapak Dan Ibuku tercinta "Mahpud dan Bara" yang tak pernah lelah memperjuangkan anaknya untuk menjadi seseorang yang berguna bagi agama dan bangsa, tak pernah berhenti untuk selalu bekerja dan berdoa untuk anaknya. Mengajarkan banyak hal tentang bagaimana seharusnya bersikap sabar dalam segala hal, terutama menjalani kehidupan ini.

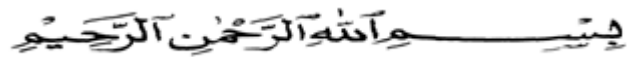
Saudara sekandung dan keluargaku tercinta yang tak henti memberikan dukungan dan do'a kepadaku

Guru-guru dan dosen ku tercinta yang telah memberikan sebagian ilmunya untuk kesuksesan studiku

Sahabat dan teman-teman seperjuangan yang telah memberikan

warna-warni dalam menjalani hidup ini

KATA PENGANTAR



Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatu Teriring salam dan do'a semoga segala aktivitas keseharian kita mendapat nilai ibadah disisi-Nya Aamiin. Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunianya yang senantiasa membimbing langkah penulis agar mampu merampungkan skripsi ini yang berjudul "**Kedudukan Fraksi Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Studi DPRD Kabupaten Luwu Timur** " sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Satu (S-1) di Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia.

Salam dan shalawat kepada Rasulullah Muhammad S.A.W yang selalu menjadi teladan agar setiap langkah dan perbuatan kita selalu berada di jalan kebenaran dan bernilai ibadah di sisi Allah SWT, semoga semua hal yang penulis lakukan berkaitan dengan skripsi ini juga bernilai ibadah di sisi-Nya

Segenap kemampuan penulis telah dicurahkan dalam penyusunan tugas akhir ini, namun demikian, penulis sangat menyadari bahwa kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Sebagai makhluk ciptaannya tulisan ini menjadi lebih baik.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih yang tiada terhingga kepada kedua orang tua penulis, kepadah ayah **Mahpud** dan ibu **Bara'** yang senantiasa merawat, membimbing dan memotivasi penulis dengan penuh kasih sayang serta doa restu yang penulis terima sejak pertama kali menginjakkan

kaki pada banku sekolah hingga saat-saat terakhir penyelesaian studi. Kepada kakak-kakak dan adek penulis Herdiati, Herlina dan Sri Nur Sahruni yang setiap saat mengisi harihari penulis dengan penuh kebersamaan, canda dan tawa.

Penulis mengucapkan terimakasih kepada, Prof. Dr. H. A. Muin Fahmal, SH.,MH. dan Dr.H. Askari Razak, SH.,MH. selaku pembimbing I dan pembimbing II, atas segala bantuan dan bimbinganya yang telah diberikanb kepada penulis.

Skripsi ini penulis selesaikan dengan usaha, bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karna itu sudah sepantasnya penulis menghanturkan ucapan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof.Dr. H. Basri Modding. SE.,M.SI Selaku Rektor Universitas Muslim Indonesia.
2. Bapak Dr. Ilham Abbas, SH., MH, selaku Wakil Dekan I, ibu Dr. Satrih Hasyim, SH., MH, selaku Wakil Dekan II, Bapak Dr. Rinaldy Bima, SH., MH, selaku Wakil Dekan III, Bapak Dr. Zainuddin, S.ag., SH., MH, selaku Wakil Dekan IV Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia.
3. Bapak **Prof. Dr. H. Said Sampara, SH., MH.** Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muslim indonesia.
4. Ibu **Muh. Munir Husain, SH.,MH** Selaku Ketua Jurusan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia.
5. Bapak, **Prof. Dr.H. Abdul Rahman, SH., MH. Dan** Bapak, **Dr. Muhammad Renaldy Bima,SH.,MH.** Selaku penguji saya.

6. Para dosen akademik Universitas Muslim Indonesia yang telah ikhlas mendidik, membina dan menambah pengetahuan selama mengikuti jenjang pendidikan.
7. Para seluruh staf Fakultas Hukum yang senantiasa membantu dan memeberikan banyak kemudahan.
8. Sahabat-sahabatku kelas A9 yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu terimakasih banyak atas kebersamaan dan pelajaran hidup yang kaliaam berikan.
9. Senir-senior 040 Fakultas Hukum Universitas Muslim Indinesia Terimakasih atas Fatwa Arahahan dan didikannya kepada Saya Adindamu dari pelosok Negri yang tadinya tadak tau apa-apa, yang tadinya terbentur-terbentur dan pada akhirnya terbentuk selama di Fakultas Hukum UMI
10. Teman-teman PETITUM 040 Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia yang tak mampu saya sebutkan namanya satu persatu Terimah, yang selalu mengarahkan kemana alur informasi yang diberikannya sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.
11. Keluarga besar **Hidjaz Study Club Fakultas Hukum UMI** dan senior-senior, atas segala bantuan yang telah diberikan kepada penulis selama ini.
12. Keluarga besar **Ikatan Pelajar Mahasiswa Indonesia Luwu Raya (IPMIL)** Universitas Muslim Indonesia Bangga menjadi salah satu anggota kader

13. Keluarga besar **Unit Kegiatan Mahasiswa Bola Volley (UKMBV UMI)**

Universitas Muslim Indonesia yang Namanya tak mampu saya sebutkan satu persatu, meskipun nama tak disebut tapi dalam relung hati Nampak dan selalu ada dalam hati

14. Keluarga besar **Himpunan Mahasiswa Islam (HMI)** komisariat Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia

15. Keluarga besar **Ikatan Alumni SMA.N 13 Luwu Timur**

16. Terimakasih kepada Staf Persidangan dan Perundang-undangan DPRD Kabupaten Luwu Timur **Hadriana Hatta.,SH.,MH.** atas bimbinganya, motivasinya, Beserta waktu luangnya bertukar pikiran selama proses penyelesaian skripsi ini.

17. Semua pihak yangb telah membantu penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia yang penulis tidak bisa sebutkan namanya satu-perasatu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas segala kebaikan yang telah diberikan dengan penuh rahmat dan hidayahNya, akhir kata semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua terutama dalam perkembangan hukum di indonesia.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatu.

Makassar, 20 November 2020

Muslan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI.....	iii
PENGESAHAN PENGUJI.....	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	x
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penulisan.....	5
D. Manfaat Penulisan.....	6
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	7
A. Landasan Teori.....	7
1. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah.....	7
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	26
a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat daerah	26
b. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	27
c. Dasar Hukum dewan Perwakilan Rakyat Indonesia	30
d. Hak-Hak Dewan perwakilan Rakyat Daerah	31
e. Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	33
f. Tugas Pokok Dewan perwakilan Rakyat Daerah	34
g. Fungsi-Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	38
h. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	46
B. Fraksi.....	50
1. Pengertian Fraksi.....	50
2. Fraksi Dalam Refresentatif Legislatif	50

3. Kewengan Fraksi.....	52
4. Keberadaan Fraksi Di Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengambilan keputusan di Bidang Legislasi.....	53
5. Tujuan Dibentuknya Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	56
6. Peran Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat daerah	61
BAB III : METODE PENELITIAN	65
A. Jenis Dan Sumber Data	65
B. Jenis Dan Sumber Data	65
C. Teknik pengumpulan Data	66
D. Analisis Data	66
BAB VI HASIL PENELITIAN.....	67
A. Deskripsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	67
1. Gambaran Kabupaten Luwu Timur	67
2. Gambaran Komposisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur Periode 2019-2020.....	70
3. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur	72
4. Tinjauan Umum Tentang Fungsi Legislasi	80
B. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur	82
1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur	82
2. Apa Hambatan Yang Dihadapi Fraksi - Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur Dalam Proses Pembentukan Produk Hukum Peraturan Daerah?.....	86
BAB V PENUTUP	90
A. Kesimpulan	90
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA	91

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, telah terjadi pergeseran paradigma pada tataran pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Pergeseran yang paling menonjol adalah terjadinya peralihan titik fokus kewenangan pembentukan undang-undang dari eksekutif ke legislatif. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah telah mengatur prinsip/asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dengan paradigma baru yaitu penyelenggaraan pemerintahan daerah secara demokratis. Termasuk dalam hal ini masalah kewenangan membentuk peraturan daerah.

Namun dalam perkembangannya, Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 menimbulkan banyak penyimpangan, diantaranya adalah semangat kedaerahan yang tidak terkendali, politisasi aparat pemerintah, arogansi lembaga DPRD, pengawasan keuangan daerah yang timpang dan ketidak seimbangan wewenang antara DPRD dan Kepala Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah. Dengan banyaknya ketimpangan tersebut, maka pada tahun 2004 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah. Undang-undang ini memberikan porsi yang sama antara Kepala Daerah dan DPRD dalam hal kewenangan legislasi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 digantikan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat kita lihat dari perbedaan yuridis maupun filosofis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam Undang-Undang sebelumnya. Sedangkan perbedaan filosofis terlihat dari makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal-pasal yang sebelumnya tak diatur dalam Undang-Undang sebelumnya.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 DPRD masih sama kedudukannya dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. Salah satu dari tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka dimungkinkan bagi DPRD untuk mengajukan suatu rancangan Perda kepada kepala daerah guna dibahas bersama. Pengajuan rancangan Perda oleh DPRD dapat dilakukan atas usul anggota DPRD yang kemudian disetujui oleh rapat paripurna DPRD. Namun kenyataannya masih ada anggota DPRD yang kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai sehingga fungsi legislasi tidak maksimal.

Peningkatan fungsi legislasi DPRD tidak hanya dilihat dari peraturan yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsinya juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak pada kepentingan masyarakat luas. Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum peraturan daerah, karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya masing-masing. Praktek pemerintahan daerah yang ada seringkali menggambarkan bagaimana para anggota DPRD sibuk menyusun peraturan daerah sampai pada hal yang sangat rinci dan substantif, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal oleh mereka yang samasama tidak paham mengenai substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik.

Indikasi tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD dapat dilihat dari kuantitas maupun kualitas produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah. Dari segi kuantitas, belum banyak Perda baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Kepala Daerah dan DPRD masih berkutat pada perdaperda lama yang perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang, tapi mandul dalam memproduksi produk hukum yang baru.

Indikasi lain dari tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD adalah kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan Perda. Perda yang dihasilkan kebanyakan inisiatif dari Kepala Daerah. Sedangkan DPRD hanya memberi pendapat atas usulan Perda tersebut, sehingga fungsi legislasi anggota DPRD dipandang tidak memuaskan publik. Fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan dibidang legal dan perundangan lemah.

Atas dasar tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **“Kedudukan Fraksi Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” (Study Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur)**. Maka tidak cukup hanya berdasarkan teori saja, namun diperlukan juga penelitian guna mendukung data-data yang ada.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan penulis di atas, penulis akan merumuskan permasalahan dengan batas-batas sebagai berikut.

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur?
2. Apa Hambatan Yang Dihadapi Fraksi - Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur Dalamam Pelaksanaan PembentukanProdak Hukum Peraturan Daerah?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian menurut penulis adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Objektif.

- a. Untuk mengetahui Bagaimana kedudukan fraksi dalam pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur.
- b. Untuk mengetahui Apa hambatan yang dihadapi oleh Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur Dalam pelaksanaan Pembentukan Prodak Hukum Peraturan Daerah.

2. Tujuan subjektif

- a. Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan bagi penyusunan skripsi sebagai syarat mencapai gelar sarjana di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesiaa.
- b. Untuk memperluas dan mengembangkan pengetahuan serta pengalaman penulis serta pemahaman aspek hukum di dalam teori dan praktek lapangan hukum yang sangat berarti bagi penulis.
- c. Untuk memberikan pemikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

D. Maat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Merupakan salah satu sarana bagi penulis untuk mengumpulkan data sebagai bahan penyusunan skripsi guna melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada **Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia** .
- b. Untuk sedikit memberi pikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

2. Manfaat praktis

- a. Dengan penulisan skripsi ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk terjun ke dalam masyarakat nantinya.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau Government dalam bahasa indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.¹

¹ Inu Kencana Syafie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010 hlm

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa, “Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemikiran pertama bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya sebagaimana yang dimaksud seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan

membuat kebijakan daerah, untuk memberikan pelayanan peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat pada umumnya. Dan pemikiran yang kedua bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

b. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

1. Asas Desentralisasi

Terdapat beberapa pemaknaan asas desentralisasi dari masing-masing pakar yaitu :

1. Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan
2. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
3. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pembagian kekuasaan dan kewenangan serta.
4. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Maka secara garis besar, asas desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pusat kepada daerah

dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.²

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsure-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi. Philipus m. hadjon, mengemukakan: Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik baik dalam bentuk satuan territorial maupun fungsional. satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

² Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011) h. 17-18.

Berkaitan dengan urusan desentralisasi, Bagir Manan, mengemukakan: Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau Negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi.³

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi sesuatu yang harus ada (dapat dilaksanakan secara bersama-sama dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu Negara kesatuan). Baik desentralisasi maupun merupakan ciri suatu Negara bangsa dan keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana dikemukakan oleh Herbert H. Werlin, bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.

Ismail Husni, (pidato wisuda dalam rapat senat terbuka institut ilmu pemerintahan dalam negeri 16 juli 1986) mengemukakan: Dengan mengikuti sejarah pertumbuhan dan perkembangan organisasi-organisasi modern di beberapa Negara. Dapat diketahui

³ *Ibid*, h. 122-123

bahwa desentralisasi pada hakikatnya merupakan suatu konsep yang lahir setelah sentralisasi mencapai wujudnya. Ini berarti bahwa desentralisasi tak mungkin lahir tanpa didahului sentralisasi, sebab sebelum desentralisasi dilaksanakan sentralisasi lah yang mula-mula diperlukan.⁴

Berdasarkan pemikiran para ahli tersebut di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam suatu area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada dipusat dengan pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di daerah terdapat suatu hubungan yang hirarki. Dalam hubungan yang demikian itu, tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi hanya merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat. Hal ini berarti bahwa dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi.

Berbeda dengan dekonsentrasi, desentralisasi berangkat dari, saat mana sentralisasi tidak mampu lagi menyesuaikan dengan kondisi suatu Negara kesatuan yang memiliki wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang besar, yang terdiri dari berbagai suku, adat istiadat dan agama, dengan kondisi demikian sentralisasi menghadapi tantangan berupa tuntutan-tuntutan daerah karena pemerintahan yang sentralistik dilaksanakan berdasarkan kebijakan

⁴ *Ibid*, h. 123-124

pusat, konsekuensi dari luas wilayah, keragaman suku, adat istiadat, dan agama adalah daerah memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga diperlukan suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda setiap daerah. Pemerintah yang sentralistik tidak mampu secara bersamaan mengakomodasi berbagai kepentingan yang berbeda-beda, sehingga kepada daerah harus diberi wewenang untuk mengurus kebutuhan dan kepentingannya itu menjadi urusan rumah tangganya.

Tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom.⁵ Dalam rangka desentralisasi daerah otonom berada diluar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan intra organisasi.⁶ Berkaitan dengan hal tersebut, Joniarto mengemukakan tiga elemen pokok dalam desentralisasi: pertama, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom, kedua, pembagian wilayah Negara menjadi daerah otonom, dan ketiga, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam Negara kesatuan kedua

⁵ *Ibid*, h. 123-124

⁶ *Ibid*, h. 125

aktivitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum. Dengan kata lain bahwa dalam proses desentralisasi adalah wewenang pemerintah pusat⁷ Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Menurut Inu Kencana Syafie, desentralisasi adalah perlawanan kata dari sentralisasi, karena penggunaan kata “de” dimaksudkan sebagai penolakan kata sesudahnya. Menurut Inu, Desentralisasi adalah “Penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut”.⁸ Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik dipusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan.

⁷ *Ibid*, h. 125

⁸ http://senatorindonesia.org/senator/uploaded/files/unhas_esensi_dan_urgensitas_perturan_daerah_dalam_pelaksanaan_otonomi_daerah.pdf. h. 12-18

Menurut Hamzah, pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan latarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek.⁹ Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri. dan pihak lain untuk dilaksanakan.

Menurut Hans Kelsen, pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu merupakan tatanan hukum (legal order), maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (central norms) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda

⁹ *Ibid*, h. 12-13

yang disebut desentral atau kaidah lokal (decentral or local norms). Jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan (wilayah) tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut.¹⁰ *Dennis A. Rondinelli dan Cheema*, merumuskan definisi desentralisasi dengan lebih merujuk pada perspektif. “yang lebih luas namun tergolong perpektif administrasi, bahwa desentralisasi adalah: *The transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local government, or local non-government organization*”.

Definisi ini tidak hanya mencakup penyerahan dan pendelegasian wewenang di dalam struktur pemerintahan, tetapi juga telah mengakomodasi pendelegasian wewenang kepada organisasi non pemerintah (LSM)¹¹

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan/ atau

¹⁰ *Ibid, h. 13*

¹¹ *Ibid, h. 14*

membuat keputusan bentuk lainya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan¹² Laica marzuki menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah “Dekonsentrasi merupakan ambtelijke decentralisastie atau delegatie van bevoegheid, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara dipusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan”¹³ Sementara maddick berpendapat bahwa: “*The delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central department who are situated outside the headquarters*”.

Dari kedua pengertian diatas maka asas dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar diwilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat¹⁴.

Henry Maddick, membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasidengan menyatakan bahwa desentralisasi merupakan “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah

¹² Jazim hamidi, loc. cit

¹³ Jazim hamidi, Ibid, h. 16

¹⁴ Jazim hamidi, Ibid, h. 17.

daerah.” Sementara dekonsentrasi merupakan: *The delegation of authority equate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters.*¹⁵

Sementara menurut Parson, dekonsentrasi adalah: *The sharing of power between members of same ruling of group having authority respectively in different areas of tha state.*¹⁶ Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri, sebetulnya tercermin dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei dengan mengatakan" Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan

¹⁵ *Op.cit, h. 14.*

¹⁶ *Ibid, h. 14*

kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada "doellmatigheid" berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya.¹⁷ Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo dan Y.Thresianti, memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah

¹⁷ *Ibid*, h. 15

administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.¹⁸

Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah. Pelimpahan wewenang berdasarkan asas dekonsentrasi adalah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik dari segi policy, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan.

Wewenang yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi ini adalah (Penjelasan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004): Bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, seperti pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Bidang pemerintahan tertentu yang meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro;
2. pelatihan bidang tertentu, alokasi sumberdaya manusia dan penelitian yang mencakup provinsi;
3. pengelolaan pelabuhan regional;
4. pengendalian lingkungan hidup, promosi budaya/pariwisata;
5. penanganan penyakit menular dan hama tanaman

¹⁸ *Ibid*, h. 16.

6. perencanaan tata ruang provinsi. Kewenangan daerah otonom Kabupaten/Kota setelah ada pernyataan dari daerah yang bersangkutan tidak atau belum dapat melaksanakan kewenangannya. Pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan dengan menselaraskan pelaksanaan otonomi yang nyata, luas, dan bertanggung jawab.

b. Tugas Pemerintah Daerah

Indonesia memiliki lebih dari tiga puluh provinsi yang di dalamnya terdapat lebih dari 90 kota dan 400 kabupaten. Jumlah yang sangat banyak jika semua pemerintahannya hanya dipegang oleh pemerintah pusat. Belum terhitung jumlah daerah administrasi yang berada di bawahnya. Untuk menghindari keterlambatan kebijakan, dan hal lain. Indonesia membentuk pemerintah daerah yang mempunyai tugas. Tugas pemerintah daerah di antaranya :

1. Desentralisasi

Tugas pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah desentralisasi. Itu berarti penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi sesuai dengan asas otonom yang menjadi landasan pemerintah daerah. Hal ini menyebabkan semua urusan pemerintahan daerah menjadi tugas dan kewenangan mutlak pemerintah daerah.

2. Merancang Suatu Perda

Jika di pemerintah pusat yang bertugas untuk membuat peraturan adalah DPR bersama presiden. Maka jika di daerah hal tersebut dilakukan oleh pemimpin pemerintah daerah seperti gubernur dengan DPRD provinsi. Sesuai dengan namanya yakni perda yaitu peraturan daerah maka peraturan ini hanya berlaku di daerah pembuatnya saja. Sehingga ada kemungkinan perbedaan peraturan antara satu daerah dengan daerah yang lain.

3. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Terkait dengan Keuangan Daerah

Salah satu hal yang masuk ke dalam otonomi suatu daerah adalah keuangan daerah atau lebih spesifik RAPBD. Pemerintah daerah berhak mengatur urusan pengeluaran dan pemasukan daerahnya. Rancangan tersebut masuk kedalam perda yang juga masih bersifat rancangan. Meski begitu keuangan tidak sepenuhnya dipegang oleh pemerintah daerah. Rancangan perda tersebut masih harus diberikan ke pemerintah pusat untuk dimintai persetujuan.

4. Mengembangkan Kurikulum yang Sesuai dengan Daerahnya

Walau Indonesia memiliki satu kurikulum yang berlaku dengan universal namun pemerintah daerah masih memiliki hak untuk mengembangkan sendiri kurikulum agar sesuai dengan daerahnya. Hal ini dikarenakan Indonesia memiliki kekayaan yang beragam seperti suku, ras, dan agama. Sehingga terdapat beberapa perbedaan. Perbedaan tersebut bukanlah suatu yang buruk. Namun diperlukannya pengembangan kurikulum ini agar pemerintah dapat menambahkan pelajaran yang bisa melestarikan kekayaan daerahnya. Contoh, pembelajaran bahasa sunda untuk sekolah yang termasuk dalam Provinsi Jawa Barat.

5. Mengusahakan Terlaksananya Kewajiban Daerah

Setiap daerah otonom tentu memiliki kewajiban masing-masing sesuai dengan peraturan setempat. Maka salah satu tugas pemerintah daerah adalah memastikan bahwa kewajiban tersebut dapat terlaksana dengan baik.

6. Memastikan Kehidupan Penduduk Daerah Terjaga Kerukunannya

Memiliki negara dengan jumlah daerah administrasi yang luas tentu Indonesia memiliki banyak penduduk. Penduduk tersebut tersebar di berbagai daerah. Hal ini menyebabkan pemerintah pusat tidak selalu mampu untuk memantau kehidupan penduduknya. Sehingga ini menjadi tugas pemerintah daerah untuk memantau dan memastikan kehidupan penduduk di daerah tersebut aman, dan terjaga kerukunannya.

7. Menyediakan Akses Kesehatan di Daerahnya

Selama ini masih banyak kekeliruan tentang tanggung jawab pemerintah pusat di daerah. Salah satu yang paling sering mengalami kekeliruan ialah akses kesehatan. Akses kesehatan daerah sudah diatur penyelenggaraannya dalam UU No. 32 tahun 2004. Sehingga penyediaan fasilitas kesehatan seperti puskesmas harusnya sudah bisa lebih merata.

8. Mengelola Objek Wisata Setempat

Sebagai negara yang kaya akan keindahan alamnya maka bukan rahasia umum lagi jika di satu daerah di Indonesia terdapat banyak objek wisata yang memanfaatkan keindahan alam. Tidak hanya keindahan alam, tetapi objek wisata yang berupa warisan leluhur pun juga sangat banyak bahkan di satu daerah. Hal tersebut menjadi salah satu tugas dari pemerintah daerah untuk mengelola objek wisata yang ada di daerahnya. Tidak mungkin jika semua objek wisata yang terdapat di masing-masing daerah hanya menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat. Selain itu hal ini sudah tercantum dalam UU tentang pemerintah daerah.

9. Tugas Pembantuan

Terakhir yang tidak kalah penting adalah pembantuan. Tugas pembantuan ini berupa suatu tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk dikerjakan oleh pemerintah provinsi. Selain itu tugas tersebut juga bisa berasal dari pemerintah provinsi untuk pemerintah kota/kabupaten. Begitu seterusnya sampai daerah administratif terkecil yakni kelurahan/desa.

c. Dasar Hukum Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah merupakan pengelola kekuasaan Negara yang berada di wilayah daerah, baik itu di Provinsi maupun Kota atau Kabupaten. Segala urusan terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Keberadaan pemerintah daerah ini diatur dalam UUD 1945 pasal 18 Ayat (1). Semakin dipertegas dengan adanya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam hal ini kondisi politik memegang pengaruh peranan yang cukup besar. Selain itu seluruh perubahan konstitusi NKRI kecuali konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) menuntut untuk diterbitkannya Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Setidaknya ada 10 landasan hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah, seperti halnya:

1. UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah
2. UU No. 22 Tahun 1948
3. UU No. 1 Tahun 1957
4. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959
5. UU No. 18 Tahun 1965
6. UU No. 5 Tahun 1974
7. UU No. 22 Tahun 1999
8. UU No. 32 Tahun 2004
9. UU No. 8 Tahun 2005 tentang perubahan UU No. 32 Tahun 2004
10. UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 Tahun 2004

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sehubungan dengan fungsinya itu, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan wewenang, serta hak dan kewajiban, baik secara institusional

maupun individual.¹⁹ Dalam Pasal 363 Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan anggota DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang kurangnya dua puluh (20) orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima (45) orang. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan gubernur atas nama Presiden. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan. Masa jabatan Anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji. Pasal 155 Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan paling sedikit 20 (dua puluh) sampai dengan 50 (lima puluh) orang.

b. Kedudukan dewan perwakilan Rakyat Daerah

Amandemen kedua UUD NRI menghasilkan beberapa pasal yang berkaitan dengan DPRD. Dalam pasal 18 ayat (3), disebutkan; “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan

¹⁹ UU NO 17 Thn 2017 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum” Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan dipilih melalui pemilihan umum” Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” serta pasal 18 ayat (7) yang berbunyi “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”. Tentu akan muncul pertanyaan atas rumusan amandemen kedua itu; Apakah kalimat “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD” bisa diartikan sebagai upaya menegaskan DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah? Paradigma DPRD sebagai bagian pemerintahan daerah nampak dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Walaupun dalam Pasal 1 butir (4) yang dimaksud DPRD “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Namun dalam Pasal 60 dan 76 dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan bahwa DPRD Provinsi dan Kabupaten atau Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah. Sementara dalam bagian penjelasan disampaikan bahwa : “Yang dimaksud dengan lembaga

pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD yang berada di tingkat Provinsi dan Kota/ Daerah. Sedangkan pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah²⁰.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, DPRD kembali dirumuskan ulang dari kedudukan sebagai Badan Legislatif Daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal itu juga ditegaskan kembali dalam Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah di ubah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (4) kedudukan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah kembali dikuatkan. Pergeseran kedudukan DPRD dari Badan Legislatif Daerah ke sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah didasarkan atas beberapa perspektif dominan yang dianut oleh para perumus UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Pertama, dalam sistem negara kesatuan (unitarian state) tidak dikenal badan legislatif di tingkat daerah. Badan legislatif hanya berada di level nasional. Oleh karena itu, dalam cara berpikir UU Nomor 23 Tahun 2014, DPRD bukan (murni) Lembaga legislatif. Kedua, karena DPRD bukan lembaga legislatif daerah, maka DPRD harus didudukkan sebagai salah satu unsur penyelenggaraan

²⁰ uu no 17 Thn 2017 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

pemerintahan daerah bersama-sama kepala daerah. Dengan demikian, DPRD berada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Atau dengan kalimat yang lebih ringkas DPRD berada dalam rejim pemerintahan daerah.

Implikasi dari rumusan kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah, Pertama, karena rumusan itu lebih menekankan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan, dibandingkan dengan lembaga perwakilan rakyat maka DPRD lebih kuat dilihat dalam perspektif governance bukan perspektif politik. Sehingga, DPRD sebagai lembaga perwakilan politik yang seharusnya wahana bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses politik pemerintahan tereduksi. Kedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, membuat posisi DPRD tidak tegas dihadapan pemerintah daerah, sehingga mekanisme check and balances tidak bisa berjalan dengan baik.

c. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, di provinsi/kabupaten/kota di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan dalam UUD 1945 pasal 18 ayat 3: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.” Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang, terakhir pada BAB VI Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.²¹ Pada BAB VI Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara jelas mengatur tentang susunan dan kedudukan, fungsi, wewenang dan tugas, keanggotaan, hak dan kewajiban anggota, fraksi, alat kelengkapan, pelaksanaan hak DPRD, pelaksanaan hak anggota, persidangan dan pengambilan keputusan, tata tertib dan kode etik, larangan dan sanksi, pemberhentian antarwaktu, penggantian antarwaktu dan pemberhentian sementara.

d. Hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Selain tugas dan fungsi kelembagaan DPRD sebagaimana disebutkan diatas, ditentukan pula bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai hak-hak sebagai berikut, antara lain: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPRD juga memiliki hak mengajukan Rancangan Perda,

²¹ uu no 17 thn 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD

mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, membela diri, hak imunitas, serta hak protokoler.

Hak- hak tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berhak meminta pertanggungjawaban kepala daerah mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berhak meminta pertanggungjawaban kepala daerah mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berhak mengadakan penyelidikan mengenai terjadinya penyimpangan pelaksanaan peraturan perundang - undangan, atau kebijakan daerah, sehingga menimbulkan kerugian bagi daerah dan/atau masyarakat.
4. Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat mengajukan usul mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah.
5. Beberapa orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat mengajukan usul pertanyaan pendapat.
6. Beberapa orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat mengajukan pra-rancangan peraturan daerah yang mengatur sesuatu urusan daerah, sebagai usul prakarsa (inisiatif)

7. Dalam setiap tahun anggaran, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menentukan anggaran belanja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik penetapan maupun perubahan.
8. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menentukan sendiri peraturan tata tertibnya.
9. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta keterangan kepada pejabat negara, pejabat pemerintahan, warga masyarakat, untuk memberikan keterangan mengenai sesuatu hal perlu ditangani, demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan.
10. Hak mengajukan pertanyaan mengenai sesuatu permasalahan tertentu disampaikan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara tertulis, singkat dan jelas disertai nama dan tanda tangan penanya serta fraksinya.

e. Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam menjalankan tugasnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kewajiban yaitu :

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menaati segala peraturan perundang - undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
5. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
6. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
7. Memberikan pertanggung jawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
8. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah / janji anggota DPRD.
9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

f. Tugas pokok Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD merupakan kependekan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara sederhana, DPRD merupakan bagian dari wakil rakyat yang menempati daerah tingkat I dan juga tingkat II, yaitu Provinsi, kotamadya dan juga Kabupaten. DPRD terdapat pada setiap provinsi, kota dan juga kabupaten, yang dipilih setiap 5 tahun sekali melalui pemilihan kepala daerah, bersamaan dengan pemilihan gubernur, walikota dan juga bupati di masing-masing daerah.

Sebagai salah satu lembaga Negara yang memiliki kedudukan tinggi, dan merupakan salah satu fungsi legislative, sudah pasti DPRD memiliki beberapa fungsi dan juga tugas tertentu. untuk lebih jelasnya mengenai tugas, fungsi ataupun wewenang dari DPRD ini, maka berikut ini adalah penjelasan lengkapnya mengenai tugas dan fungsi DPRD :

1. Membentuk peraturan daerah

Tugas pertama dari lembaga DPRD adalah membentuk peraturan-peraturan daerah yang tentu saja harus dibahas terlebih dahulu dengan pimpinan daerah, misalnya gubernur, walikota, ataupun bupati. Dengan pembahasan ini, maka diharapkan setiap peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah adalah sebuah peraturan yang memang benar-benar sesuai dengan rakyat dan masyarakat daerah, karena sudah dibahas dan sudah melalui berbagai studi-studi terhadap keinginan dan juga aspirasi yang dimiliki oleh masyarakat.

2. Membahas bersama dengan pemimpin

Selain membahas mengenai peraturan daerah bersamaan dengan pemimpin daerah, tugas dan juga wewenang dari DPRD adalah melakukan rapat pembahasan RAPBD, yang kemudian nantinya akan diashkan menjadi APBD hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa rancangan anggaran yang diajukan ke DPRD adalah rancangan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan

masyarakat daerah terkait. Hal ini harus dilakukan, karena tanpa adanya pembahasan, maka tentu saja anggaran tersebut tidak akan berguna, dan juga tidak akan terserap sempurna, sehingga nantinya akan menjadi celah-celah bagi kejahatan yang berhubungan dengan penggelapan anggaran. Selain itu, DPRD juga memiliki tugas dan wewenang untuk menerima atau menolak rancangan anggaran pembelanjaan daerah atau RAPBD yang diajukan kepadanya, sesuai dengan kondisi masyarakat yang ada.

3. Memberi persetujuan pemindah tanganan asset daerah

Tugas dan juga wewenang lainnya dari DPRD adalah melakukan persetujuan dan juga penandatanganan mengenai proses pindah tangan dari asset-asset milik daerah. Misalnya saja adalah gedung X, yang tadinya merupakan gedung milik swasta, namun karena terlilit sengketa, maka diputuskan bahwa gedung X tersebut akan dipindah tangankan ke pemerintahan daerah. Maka dari itu, sudah menjadi tugas dari DPRD sebagai lembaga legislative daerah untuk melakukan proses persetujuan dan proses penandatanganan dari asset yang sudah dipindah tangankan tersebut.

4. Melaksanakan pengoperasian dan penyerapan anggaran daerah

Sudah disinggung pada point sebelumnya, dimana DPRD merupakan salah satu lembaga legislative yang memiliki

tugas dan juga wewenang untuk menyetujui ataupun tidak menyetujui RAPBD alias rancangan anggaran pembelanjaan daerah pada periode terkait. Tidak hanya sampai pada proses menyetujui atau tidak menyetujui, DPRD melalui komisi terkait memiliki tugas dan juga wewenang untuk melaksanakan pengoperasian APBD yang sudah disetujui sebelumnya. Misalnya, APBD tentang pertamanan, maka dari itu, DPRD harus melaksanakan pemberian dana untuk dinas pertamanan, sesuai dengan jumlah yang tertera pada APBD, dan juga sesuai dengan kebutuhan dari dinas terkait yang berhubungan dengan pertamanan.

5. Melaksanakan pengoperasian dan penyerapan anggaran daerah
6. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Selain beberapa poin yang sudah dibahas sebelumnya, terdapat banyak lagi tugas dan juga kewenangan dari DPRD. Tugas dan juga kewenangan DPRD ini tercantum dalam perundang-undangan, dan merupakan tugas utama yang penting untuk dilaksanakan oleh anggota yang duduk di kursi DPRD.

g. Fungsi-Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas

lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. Pemahaman ini memberikan cara pandang, bahwa DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.

DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar³⁶ yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Konsekuensi hukum sebagai mitra sejajar, maka dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undangundang namun cukup diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi

Konstruksi hukum terhadap Urusan Pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dipetakan sebagai berikut:

- a. Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut. Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan absolut terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama;
- b. Urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota;

Hukum merupakan produk politik mengantarkan fakta bahwa produk hukum tertentu merupakan produk politik tertentu pula.³⁷ Sehingga dapat dikatakan bahwa Anggota DPRD adalah aktor politik yang mewakili rakyat di lembaga legislatif daerah yang akan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan

pemerintahan daerah. Artinya kedudukan DPRD setara dengan pemerintah daerah. Kedudukan yang sejajar bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar yang artinya tidak saling membawahi. Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (legislatif), anggaran (budgeting), dan pengawasan (controlling).

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 316 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3), bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat di provinsi, kabupaten/kota..

Fungsi legislasi merupakan fungsi anggota DPRD Provinsi, Kabupaten atau Kota untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Fungsi legislasi atau dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah disebut dengan fungsi pembentukan peraturan daerah, harus dilaksanakan dengan cara:

1. Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah;
2. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah;

3. Menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah.

Fungsi legislasi oleh DPRD merupakan serangkaian tanggung jawab untuk ikut berperan dalam penyusunan peraturan daerah bersama kepala daerah. Kedudukan yang sama antara DPRD dan kepala daerah seharusnya mampu membentuk Perda yang berkualitas, up to date dan sesuai dengan kondisi zaman. Namun hubungan legislatif dan pemerintah daerah ini belum bisa berjalan dengan baik karena kurang optimalnya sumber daya manusia yang ada.

Anggota DPRD yang memiliki otoritas dalam legislasi terkadang tidak memiliki kompetensi dalam bidang perancangan undang-undang, sehingga kinerja DPRD dipertanyakan. Di samping itu, pengukuran kinerja DPRD dari fungsi legislasi bisa diukur dari berapa banyak Peraturan daerah yang disahkan secara konteks membela kepentingan masyarakat, berkualitas, mendorong kemajuan dunia usaha yang ujungnya menggerakkan sektor ekonomi daerah dan tidak bertentangan dengan undang-undang di atasnya.

Maka, pentingnya anggota DPRD dalam meningkatkan kompetensi di bidang legal drafting.

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. Regulator

Regulator merupakan suatu sarana atau perangkat dalam tataran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimana dapat Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan - urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);

2. Policy Making

Policy Making adalah Seseorang pembuat kebijakan yang dapat Merumuskan suatu kebijakan baik pembangunan serta perencanaan program-program pembangunan di daerahnya

3. Budgeting

Budgeting adalah suatu rancangan penganggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Dalam perannya sebagai Badan Perwakilan, yang dimana DPRD merupakan suatu kekuatan yang seimbang atau menyeimbangi (Balanced Power) yang dapat mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajarannya.

h. Fungsi Legislasi

Legislasi adalah kewenangan membentuk undang-undang (legislative power). Legislasi atau dalam bahasa Inggris Legislation memiliki arti pembuatan perundang-undangan. Sedangkan legislatif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah badan yang berwenang membuat undang-undang. Terkadang kata legislasi atau dalam bahasa Inggris legislation terkadang hampir mirip dengan kata regulation, sama-sama mengarah pada peraturan dan pengaturan, namun pada kenyataannya makna kata regulation mempunyai konotasi yang lebih luas, legislation hanya terbatas pada produk yang dihasilkan oleh parlemen sebagai lembaga legislative. Pengertian legisalsi dalam arti sempit berarti produk atau proses pembuatan undang-undang, sedangkan dalam arti luas menyangkut pula peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang. Jika legislasi hanya terkait dengan Act of Parliament maka legislasi itu dapat dipahami sebagai produk parlement atau produk lembaga legislative. Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (stakeholders), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:

1. Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah
2. Dasar perumusan kebijakan publik di daerah
3. Sebagai kontrak sosial di daerah

4. Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah

Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi ini DPRD berperan pula sebagai policy maker, dan bukan policy implementer di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat public dengan masyarakat sebagai stakeholders.

i. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran adalah penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah. Fungsi penganggaran memiliki makna pentingnya yaitu:

1. APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, fungsi distribusi, serta fungsi stabilisasi)
2. APBD sebagai fungsi investasi daerah
3. APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi, fungsi pengawasan).

j. Fungsi pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi ketiga ini bermakna

penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (early warning system), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran, berupa tindakan perbaikan. Disamping itu, pengawasan memiliki tujuan utama, antara lain:

1. Menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
2. Menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan;
3. Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan;
4. Meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan:

Namun demikian, praktik good public governance pada fungsi pengawasan saat ini masih membutuhkan beberapa improvement agar dapat mencapai tujuannya tersebut. Fungsi pengawasan dapat diselaras kan dengan tujuannya, antara lain dengan melakukan beberapa hal berikut:

1. Memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme check & balance yang efektif;

2. Optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan kontribusi yang diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah;
 3. Penyusunan agenda pengawasan DPRD;
 4. Perumusan standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD;
 5. Dibuatnya mekanisme yang efisien untuk partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan, dan saluran penyampaian informasi masyarakat dapat berfungsi efektif sebagai salah satu alat pengawasan.
- k. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
1. Komisi

Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah. Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan

kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjangkau aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi materi rancangan Perda yang akan dibahas. Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan mendengar pendapat untuk melakukan pengayaan materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas. Selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah daerah (dan instansi yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dalam fungsi anggaran, komisi mempunyai tugas :

1. mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah daerah;
2. mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan APBD;
3. membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan Dinas/Instansi yang menjadi pasangan kerja komisi;
4. mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;

5. menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan (huruf a) dan hasil pembahasan (huruf b, c dan d) kepada Panitia Anggaran untuk disinkronisasi;
6. menyempurnakan hasil sinkronisasi Panitia Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi;
7. hasil pembahasan Komisi diserahkan kepada Panitia Anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD.

Dalam fungsi pengawasan, komisi mempunyai tugas :

1. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
2. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya.
3. melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah;

2. Panitia Musyawarah

Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Pemilihan anggota Panitia

Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi. Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD (untuk DPR RI sebanyak-banyaknya sepersepuluh dari jumlah anggota). Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Pimpinan Panitia Musyawarah merangkap anggota. Susunan keanggotaan Panitia Musyawarah ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota.

3. Badan kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 55 s/d 58 Tata Tertib DPRD menyatakan bahwa Badan Kehormatan bersifat tetap dan dibentuk pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Tugas BK utamanya adalah mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral Anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD. Selanjutnya, meneliti, melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi atas pengaduan dan dugaan pelanggaran yang dilakukan Anggota DPRD serta menyampaikan kesimpulan serta hasilnya sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD. BK berwenang untuk memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukannya, sekaligus meminta keterangan pelapor, saksi

dan/atau pihak terkait lainnya termasuk untuk meminta dokumen atau bukti lainnya. Dalam Tata Tertib diatur mekanisme pengaduan/pelaporan pelanggaran, mekanisme penelitian dan pemeriksaan, serta prosedur penjatuhan sanksi.

C. Fraksi

a. Pengertian Fraksi

Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat adalah suatu kelompok dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang terdiri atas beberapa anggota yang sepaham dan sependirian, biasanya satu partai.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR Pasal 14, fraksi adalah pengelompokan anggota DPR sesuai dengan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Lebih lanjut ditegaskan dalam Tatib tersebut bahwa fraksi bersifat mandiri.

Sedangkan definisi tentang fraksi tidak dapat di temukan di dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun dalam prakteknya dapat kita simpulkan bahwa fraksi itu adalah penggelompokan anggota legislatif dengan latar belakang 1 (satu) partai atau di latarbelakangi dengan kesamaan ide (khusus fraksi gabungan). Sehingga fraksi di anggap sebagai etalase partai politik, dimana bisa dijadikan parameter evaluasi kinerja partai dengan pendapat dan sikap yang dikeluarkan oleh fraksinya yang berada di legislatif. Di kutip dari jurnal Yuswanto (2016:9).

1. Fraksi Dalam Representatif Legislative

Fraksi merupakan representatif dari partai politik sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki tugas dan peran sangat menentukan. Fraksi memberikan sikap politik dalam tatanan penggunaan hak bertanya dan menyampaikan pendapat berdasarkan ketentuan musyawarah dan mufakat. Persoalan penghapusan Fraksi dari tubuh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terlihat dari keberadaan Fraksi yang dinilai sangat penting karena perpanjangan dari partai politik.

Jika fraksi dihapus dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka akan terlihat bahwa peran partai politik akan tidak jelas. Kepentingan masyarakat tidak akan tersalurkan melalui fraksi tetapi bila fraksi dihapuskan akan nampak dominasi peran anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mewakili daerah pemilihan Recall sangat efektif dalam membatasi kebebasan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah apabila tidak sejalan dengan kepentingan Fraksi yang berakibat pada seleksi alamiah untuk membatasi kebebasan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Posisi Recall memperkuat posisi Partai Politik dalam mengendalikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak disiplin dan dapat diawasi dan dikontrol oleh Partai Politik. Namun anggota Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah yang vokal dalam menyampaikan aspirasi daerah pemilihannya dalam posisi tidak aman karena hadirnya lembaga Recall tersebut. Demokrasi internal dalam Partai Politik yang besar belum mencerminkan kebebasan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugasnya. Partai Politik belum modern untuk menjadi institusi yang dapat dikontrol oleh anggotanya.

Hak Recall memperkuat kekuasaan elite Partai Politik dalam mengatur anggotanya yang akan terlihat perbedaan kepentingan partai politik dan kepentingan daerah pemilihannya. Hak Recall yang dimiliki oleh Partai Politik dapat mengontrol Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak menjalankan tugas Legislasi dengan baik, maka partai Politik dapat menggantinya dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang baru.

2. Kewenangan Fraksi

Fraksi bukan merupakan alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat, seperti Pimpinan DPR, Badan Musyawarah (Bamus), Panitia Khusus (Pansus). Secara teleologis, pembentukan fraksi tidak terlepas dari kehendak untuk mengoptimalkan dan membuat efektif pelaksanaan tugas, wewenang, dan hak Dewan Perwakilan Rakyat. Kewenangan fraksi sepenuhnya diberikan oleh Peraturan Tata Tertib Dewan

Perwakilan Rakyat, disebutkan dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat bahwa tujuan di bentuknya fraksi adalah untuk mengoptimalkan dan mengefektifkan pelaksanaan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat. Tujuan tersebut dinilai sebagai tujuan yang *das sollen*, sebab dalam kenyataanya fraksi justru menjadi saluran tunggal untuk memaksakan kepentingan politik partai kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Dan juga daripada itu maka yang menjadi Tugas dan wewenang Fraksi antara lain :

1. Menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi masing-masing anggota fraksi.
2. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi.
3. Meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi dan efektifitas kerja para anggota.
4. Memberikan pandangan umum tentang pengambilan keputusan persetujuan atau penolakan atau kebijakan yang lain.
5. Memberikan pertimbangan kepada pimpinan DPRD mengenai hal-hal yang dianggap perlu berkenaan dengan bidang tugas DPRD baik diminta atau tidak diminta.

d. Keberadaan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengambilan keputusan di Bidang legislasi.

Dalam sistem perwakilan di Indonesia dikenal istilah fraksi yang merupakan kepanjangan tangan dari partai politik sebagai induknya. Dalam konteks disiplin partai, fraksi digunakan untuk mengontrol suara para anggotanya di parlemen guna tetap pada garis-garis prinsip yang telah ditentukan oleh partai sebagai induknya.

Fraksi merupakan pengelompokan anggota dewan perwakilan rakyat baik ditingkatan pusat maupun daerah yang mencerminkan konfigurasi partai politik. Dalam sistem perwakilan di Indonesia, setiap anggota dewan harus menjadi anggota salah satu fraksi. Pembentukan fraksi memudahkan anggota dewan dalam membuat model sebuah pengambilan keputusan di tingkat parlemen. Banyaknya anggota dewan di sebuah lembaga legislatif baik tingkat pusat maupun daerah, fraksi digunakan sebagai pengontrol *vote* di dalam pengambilan keputusan sehingga pengambilan keputusan akan lebih efektif dan efisien. Hal tersebut juga semakin mempermudah partai-partai politik pemenang pemilu untuk mencapai tujuannya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Sebagai dasar hukum pembentukan fraksi terdapat dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 dalam pembentukan fraksi diperuntukkan dalam memaksimalkan kinerja DPR berdasarkan konfigurasi politik saat itu. Dalam ayat 1 menyebutkan “untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, dibentuk fraksi sebagai wadah

berhimpun anggota DPR”. Untuk dapat memaksimalkan perannya dengan baik fraksi sebagai alat untuk mempersatukan para anggota partai yang sama dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Keberadaan fraksi diperkuat lagi dalam tata tertib DPR tahun 2009 dalam pasal 18 yang menyatakan fraksi dibentuk dalam optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas dan wewenang DPR serta hak dan kewajiban anggota.

Meskipun peraturan tata tertib DPR telah memberikan dasar bagi kedudukan maupun fungsi fraksi, fraksi memiliki peranan yang strategis dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan di DPR. Dukungan peran dan kinerja fraksi yang dilakukan secara efektif akan membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi dewan dalam bidang legislasi, penganggaran, dan pengawasan, serta fungsi representatif. Keberadaan fraksi juga memberikan kontribusi penting dalam proses perencanaan strategi dan pengambilan keputusan di DPR dalam proses legislasi.

Pelaksanaan fungsi DPR seperti legislasi, pengawasan dan anggaran merupakan tugas dari DPR. Dalam melaksanakan ketiga fungsi tersebut, fraksi memiliki peran yang sangat penting. Segala agenda di DPR menggunakan campur tangan dari fraksi. Kegiatan tersebut adalah dalam pelaksanaan kewenangan legislasi di dalam pembahasan rancangan undang-undang, rapat dalam fungsi pengawasan, dan pembahasan APBN.

Menurut Pasal 43 sampai Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, RUU dapat diajukan oleh presiden, DPR, dan DPD yang nantinya akan dibahas dan disahkan bersama Presiden dan DPR. Berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pemerintah pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR. Apabila ada lebih dari satu RUU yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu sidang, maka yang dibicarakan adalah RUU yang berasal dari DPR, sedangkan RUU yang berasal dari presiden dan DPD kaitannya otonomi daerah dan hubungan pusat-daerah akan dikesampingkan dan digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Berkenaan mengenai pembahasan RUU sampai dengan terbentuknya suatu UU didasarkan atas UU 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, pada pasal 1 ayat 1 yang mencakup tahapan pembuatan UU. Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

e. Tujuan di Bentuknya Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Tujuan di bentuknya Fraksi di DPRD adalah Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD, dibentuk fraksi sebagai

wadah berhimpun anggota DPRD. Setiap anggota DPRD wajib menjadi anggota salah satu Fraksi. Setiap fraksi di DPRD beranggotakan paling sedikit 4 (empat) orang atau sama dengan jumlah komisi di DPRD. Partai Politik yang jumlah anggotanya di DPRD mencapai ketentuan sebagaimana dimaksud atau lebih dapat membentuk 1(satu) fraksi. Dalam hal partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud, anggotanya dapat bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi Gabungan.

Fraksi Gabungan sebagaimana dimaksud dibentuk berdasarkan kesepakatan atau keputusan bersama. Dalam hal tidak ada satu partai politik yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi sebagaimana dimaksud diatas, maka dibentuk fraksi gabungan. Jumlah fraksi gabungan paling banyak 2 (dua) fraksi. Partai politik harus mendudukkan anggotanya dalam satu fraksi. Pembentukan fraksi dilaporkan kepada pimpinan DPRD untuk diumumkan dalam rapat paripurna DPRD. Fraksi yang telah diumumkan dalam rapat paripurna bersifat tetap selama masa keanggotaan DPRD.

Pembentukan fraksi-fraksi DPRD bertujuan untuk mengoptimalkan sistem kerja Anggota DPRD yang terakumulasi dalam program kerja. Fraksi bukan bagian atau alat kelengkapan dewan. Fraksi merupakan pengelompokan Anggota DPRD yang terdiri atas kekuatan sosial politik sebagai bentuk representatif

masyarakat. Oleh karena itu, jumlah fraksi-fraksi dan Anggota Fraksi dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disesuaikan dengan perolehan kursi hasil pemilihan umum legislatif.

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568); maka ditemukan beberapa poin penting terkait eksistensi fraksi-fraksi.

Pasal 34

1. Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD, hak DPRD serta hak dan kewajiban Anggota DPRD, dibentuk Fraksi sebagai wadah berhimpun Anggota DPRD.
2. Setiap Anggota DPRD wajib menjadi anggota salah satu Fraksi.
3. Setiap Fraksi di DPRD beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah Komisi di DPRD.
4. Partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD mencapai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau lebih dapat membentuk 1(satu) fraksi.
5. Dalam hal partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) anggotanya dapat bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.

6. Dalam hal tidak ada 1 (satu) partai politik yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) maka dibentuk fraksi gabungan yang jumlahnya paling banyak 2 (dua) fraksi gabungan.
7. Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) harus mendudukkan anggotanya dalam satu fraksi.
8. Pembentukan fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) dilaporkan kepada pimpinan DPRD untuk diumumkan dalam rapat paripurna DPRD.
9. Fraksi yang telah diumumkan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (8) bersifat tetap selama masa keanggotaan DPRD.

Pasal 35

1. Fraksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 mempunyai sekretariat fraksi.
2. Sekretariat fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu kelancaran pelaksanaan tugas fraksi.
3. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disediakan sarana dan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan dengan memperhatikan kemampuan APBD.

Pasal 36

1. Setiap fraksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 dibantu oleh tenaga ahli sesuai kebutuhan disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.
2. Tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memenuhi persyaratan:
3. Berpendidikan serendah-rendahnya strata satu (S1) dengan pengalaman kerja paling singkat 5 (lima) tahun, strata dua (S2) dengan pengalaman kerja paling singkat 3 (tiga) tahun, atau strata tiga (S3) dengan pengalaman kerja paling singkat 1 (satu) tahun;
 1. Menguasai bidang pemerintahan; dan
 2. Menguasai tugas dan fungsi DPRD.
 3. Menguasai tugas dan fungsi DPRD.

Pasal 37

1. Dalam hal jumlah anggota Fraksi lebih dari 3 (tiga) orang, Pimpinan Fraksi terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota Fraksi.
2. Dalam hal jumlah anggota Fraksi hanya 3 (tiga) orang, Pimpinan Fraksi terdiri atas Ketua dan Sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota Fraksi.
3. Pimpinan Fraksi yang telah terbentuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dilaporkan kepada Pimpinan DPRD untuk diumumkan dalam rapat Paripurna.

Bertitik tolak pada esensi undang-undang , digagas beberapa tugas urgen fraksi yakni:

- a. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan masing-masing
- b. Meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi dan efektivitas kerja para Anggota Fraksi
- c. Melaksanakan kegiatan penyaringan dan penetapan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta menyampaikannya kepada Pimpinan DPRD untuk dibawa ke Rapat Paripurna.
- d. Pimpinan fraksi bersama pimpinan DPRD menetapkan sekurang-kurangnya 2 (dua) pasang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) pasang Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih dalam Rapat Paripurna DPRD yang diambil dari usulan fraksi-fraksi.
- f. Peran Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Fraksi mempunyai peran yang sangat strategis dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi dewan di DPRD. Dukungan peran dan kinerja yang dilakukan secara efektif akan dapat membantu memaksimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi anggota dewan dalam bidang legislasi. Mulai dari tahap awal penyaringan aspirasi dan turun ke daerah-daerah pada masa resesnya menghasilkan DIM (Daftar Inventarisasi Masalah) hingga

pembahasan sampai penentuan keputusan legislasi melibatkan peran fraksi.

Keberadaan fraksi selain sebagai perwakilan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat juga menjadi salah satu bagian kecil dari sebuah sistem organisasi pemerintah karena menjalankan fungsi pemerintah di antara legislatif untuk masyarakat. Fraksi harus memiliki kinerja yang baik sehingga pekerjaan yang di laksanakannya harus dipastikan membawa manfaat dan sesuai dengan fungsinya. Oleh karenanya fraksi juga harus diukur sejauh mana kinerjanya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Pengaturan atau landasan hukum fraksi di DPR di atur di dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan juga di atur disatu pasal di dalam UU partai politik. Peranan atau fungsi utama dari fraksi berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah sebagai fungsi control dari setiap partai politik yang diwakilinya di samping sebagai fungsi pengelompokan dan perwakilan anggota parlemen menurut partai asalnya sebagai penyeragaman pendapat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi legislatif itu sendiri.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhimpun dalam wadah “Fraksi”. Ada fenomena bahwa keberadaan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara perseorangan sebagai Wakil Rakyat tidak begitu jelas. Dalam setiap periode, proses pembentukan

“Fraksi” merupakan pengelompokan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam Keputusan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun tugas dari Fraksi, sebagai berikut:

1. Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing;
2. Meningkatkan kemampuan, disiplin, daya guna dan hasil guna Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugas dalam setiap kegiatan; dan
3. Menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Tugas Fraksi hanya dalam ruang lingkup internal yang berhubungan dengan keanggotaan partai politik dan menerima serta menyalurkan aspirasi masyarakat, tugas yang sangat penting dalam menjalankan mesin partai dalam hal proses pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Proses pembahasan agenda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bertumpu pada sikap Fraksi dan juga bertumpu pada kekuatan jumlah anggota masing-masing Fraksi.

Posisi Fraksi sangat strategis bila dibandingkan dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal proses pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Proses pembahasan agenda Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah yang bertumpu pada sikap Fraksi dan juga bertumpu pada kekuatan jumlah anggota masingmasing Fraksi.

Fraksi merupakan representatif dari partai politik sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki tugas dan peran sangat menentukan. Fraksi memberikan sikap politik dalam tatanan penggunaan hak bertanya dan menyampaikan pendapat berdasarkan ketentuan musyawarah dan mufakat.

Persoalan penghapusan Fraksi dari tubuh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terlihat dari keberadaan Fraksi yang dinilai sangat penting karena perpanjangan dari partai politik. Jika fraksi dihapus dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka akan terlihat bahwa peran partai politik akan tidak jelas. Kepentingan masyarakat tidak akan tersalurkan melalui fraksi tetapi bila fraksi dihapuskan akan nampak dominasi peran anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

yang mewakili daerah pemilihan. Dan juga terkait dengan Peran Fraksi ialah ;

1. Memberikan Usulan
2. Menyampaikan pandangan
3. Membentuk Tim pengawasan

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis data dipergunakan untuk memperoleh data guna menyusun penelitian ini sebagai berikut:

1. Data Primer

Adalah data yang diperoleh dari objek lapangan (field research), yaitu penelitian dilakukan dengan cara mengambil data dari instansi yang berwenang dalam penulisan.

2. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari bahan-bahan yaitu penelitian kepustakaan (library research), yaitu dimana dengan membaca buku-buku yang ada hubungannya dengan objek yang dimaksud sesuai dengan judul skripsi ini kemudian membandingkan antara satu dengan yang lain dan dari hasil perbandingan itulah ditarik kesimpulan sebagai bahan kajian.

B. Teknik Pengumpulan Data

Mengadakan Wawancara langsung terhadap beberapa pihak baik yang terlibat langsung maupun yang tidak terlibat langsung disamping data dari lembaga.

C. Analisis Bahan Hukum

a. Metode deduktif

Yaitu analisis yang bertolak pada data-data yang bersifat umum, kemudian diambil kesimpulan yang bersifat khusus.

1. Metode komparatif

Yaitu membandingkan suatu data dengan data lain, dan kemudian dicari letak persamaan dan perbedaannya sehingga mendapatkan suatu kesimpulan.

2. Metode kualitatif

Adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskripsianalistis, yaitu apa yang ditanyakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga prilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

D. Lokasi Penelitian

Untuk mendapatkan data-data penelitian penulis mengambil data dari lokasi kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kabupaten Luwu Timur. Selain itu penulis juga langsung mewawancarai beberapa anggota DPRD Kabupaten Luwu Timur periode 2019-2024 yang terlibat secara langsung dalam pembuatan peraturan daerah.

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Deskripsi Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur.

Secara geografis Kabupaten Luwu Timur terletak di sebelah selatan katulistiwa. Tepatnya di antara 2o 03'00" - 3 o 03'25" Lintang Selatan dan 119o 28'56" - 121o 47'27" Bujur Timur, dengan luas wilayah 6,944.88 km². Sekitar 11,14 persen Provinsi Sulawesi Selatan merupakan luas wilayah Kabupaten Luwu Timur.

Kabupaten Luwu Timur merupakan Kabupaten baru sebagai pemekaran dari Kabupaten Luwu Utara. Secara definitif Kabupaten Luwu Timur berdiri pada tahun 2003 berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 2003 dan diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 3 Maret 2003. Diusianya yang terbilang masih belia, Luwu Timur yang berjuluk Bumi Batara Guru ini mengalami kemajuan yang sangat pesat di segala bidang. Capaian pertumbuhan ekonomi secara nasional dalam skala mikro dan makro, menunjukkan bahwa geliat pembangunan telah mendorong pertumbuhan ekonomi secara sinergis dan menunjukkan peningkatan yang signifikan.

Prioritas pembangunan yang mengarah pada sektor pendidikan, kesehatan, pertanian dalam arti luas dan infrastruktur menunjukkan bahwa komitmen pemerintah Kabupaten Luwu

Timur dalam percepatan dan pelaksanaan pembangunan berdasarkan prinsip adil dan merata.

Luwu Timur memiliki potensi pengembangan dan pertumbuhan yang prospektif di masa datang karena karakteristik khusus yang dimilikinya yaitu sebagai wilayah yang memiliki potensi kekayaan sumberdaya alam. Sehingga secara alamiah, Kabupaten Luwu Timur memiliki keunggulan komparatif dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain di Sulawesi Selatan.

Dengan kebijakan - kebijakan daerah yang inovatif melalui penyederhanaan pelayanan birokrasi, kepastian hukum dan berbagai insentif investasi, Kabupaten Luwu Timur dapat memberikan keunggulan bersaing (competitive advantage) bagi dunia usaha untuk berinvestasi.

Kabupaten Luwu Timur merupakan Kabupaten paling timur di Propinsi Sulawesi Selatan.

Kabupaten Luwu Timur yang beribukota di Malili, secara administrasi dibagi menjadi 11 kecamatan yaitu:

1. Burau
2. Wotu
3. Tomoni
4. Tomoni Timur
5. Angkona
6. Malili

7. Towuti
8. Nuha
9. Wasuponda
10. Mangkutana dan
11. Kalaena.

Penduduk Kabupaten Luwu Timur berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2020 sebanyak 300.078 jiwa yang terdiri atas 154.691 jiwa penduduk laki-laki dan 145.691 jiwa penduduk perempuan.

Di Kabupaten Luwu Timur terdapat 14 sungai. Sungai terpanjang adalah Sungai Kalaena dengan panjang 85 km. Selain itu, di Kabupaten Luwu Timur juga terdapat lima danau. Kelima danau tersebut antara lain danau Matano, Mahalona, Tarapang Masapi dan danau Lontoa

Batas-batas administrasi Kabupaten Luwu Timur:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah.
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Teluk Bone
3. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Luwu Utara
4. Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tenggara

Kabupaten Luwu Timur adalah salah satu Daerah Tingkat II di provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia. Kabupaten ini berasal dari pemekaran Kabupaten Luwu Utara yang disahkan dengan UU

Nomor 7 Tahun 2003 tanggal 25 Februari 2003. Malili adalah ibu kota dari Kabupaten Luwu Timur, yang terletak di ujung utara Teluk Bone. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 6.944,98 km². Di kabupaten ini terletak Sorowako, tambang nikel yang dikelola oleh INCO, sebuah perusahaan Kanada. Pada tahun 2008, Pendapatan Asli Daerahnya berjumlah Rp38,190 miliar, sekarang menjadi PT.VALE INDONESIA Tbk.

D. Gambaran Komposisi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Kabupaten Luwu Timur 2019-2024

Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur periode 2019-2024 dibagi dalam 4 (empat) daerah pemilihan (dapil). Dari pemilihan calon legislatif tersebut terpilih 30 (Tiga puluh) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur yang berasal dari 11 (sebelas) Partai Politik yaitu :

- DAERAH PEMILIHAN I MALILI
 3. NAJAMUDDIN (GOLKAR)
 4. MUH. SIDDIQ BM (NASDEM)
 5. EFRAEN (PDIP)
 6. I WAYAN SUPARTA (GERINDRA)
 7. HJ. HARISA SUHARDJO (PAN)
 8. KH. SUARDI ISMAIL (PKS)
 9. MAHADING (GOLKAR)

- DAERAH PEMILIHAN II WOTU-BURAU
 1. HJ. HERIYANTI HARUN (GOLKAR)
 2. BADAWI ALWI (GOLKAR)
 3. H.M. SARKAWI A. HAMID (GERINDRA)
 4. SUNAWAR ARISAL (PKB)
 5. ALPIAN ALWI (HANURA)
 6. IRMANTO HAFID (NASDEM)
 7. MASRUL SUARA (PAN)
- DAERAH PEMILIHAN III MANGKUTANA-TOMONI-KALENA-TOMONI TIMUR
 1. WAHIDIN WAHID (GOLKAR)
 2. ARIS SITOMORANG (GERINDRA)
 3. A. SURONO (PAN)
 4. RULLY HERYAWAN (HANURA)
 5. LEONAR BONGGA (PDIP)
 6. TUGIAT (NASDEM)
 7. MADE SARIANA (DEMOKRAT)
- DAERAH PEMILIHAN IV NUHA-TOWUTI-WASUPONDA
 1. AMRAN SYAM (GOLKAR)
 2. ARIPIIN (GOLKAR)
 3. OBER DATTE (PDIP)
 4. SAMUEL (NASDEM)
 5. USMAN SADIK (PAN)

6. ANDI BAHARUDDIN (GERINDRA)
7. SUPRIYANTO (DEMOKRAT)
8. ABDUL MUNIR RAZAK (HANURA)
9. MUH. ABDU (PBB)

3. **Alat kelengkapan Dewan Perwakilan Perwakilan Rakyat**

Daerah Kabupaten Luwu Timur

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas :

a. Pimpinan

Pimpinan mempunyai tugas yaitu :

1. memimpin sidang-sidang
2. menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan
3. menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua
4. menjadi juru bicara DPRD
5. melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPRD
6. mengadakan konsultasi dengan Kepala daerah dan instansi PEMDA lainnya sesuai dengan keputusan DPRD
7. mewakili DPRD dan/atau alat kelengkapan DPRD di pengadilan
8. melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dg penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan

9. mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna DPRD

b. komisi

pada DPRD kabupaten Luwu Timur dibagi menjadi 3 (tiga) komisi yaitu :

Komisi I : Bidang Pemerintahan

Komisi II : bidang keuangan

Komisi III : Bidang Pembangunan

Komisi di DPRD mempunyai tugas :

1. mempertahankan & memelihara kerukunan nasional, NKRI dan daerah;
2. melakukan pembahasan terhadap RAPERDA, dan Rancangan Keputusan DPRD;
3. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing;
4. membantu Pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian, masalah yang disampaikan oleh Kepala daerah dan/atau masyarakat kepada DPRD;
5. menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
6. memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah

7. melakukan Kunjungan Kerja Komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD;
8. mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat
9. mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing Komisi; dan
10. memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

c. Badan musyawarah

Badan musyawarah mempunyai tugas :

1. memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPRD, diminta atau tidak diminta
2. menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian RAPERDA, dengan tidak mengurangi hak rapat paripurna untuk mengubahnya; memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijaksanaan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD
3. meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan

keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut

3. memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat
memberi saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut
5. mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal undang-undang menetapkan bahwa pemerintah daerah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPRD mengenai suatu masalah
6. oleh merekomendasikan pembentukan panitia khusus;
7. melaksanakan tugas-tugas lain yang rapat paripurna diserahkan kepada Badan Musyawarah

d. panitia anggaran

tugas dari panitia anggaran adalah :

memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala dalam mempersiapkan RAPBD selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD

memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan, dan perhitungan APBD sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna

memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra RAPBD, RAPBD, Perubahan dan Perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh kepala daerah

memberikan saran dan pendapat terhadap Rancangan Perhitungan Anggaran yg disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD

menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Setwan

membahas RAPERDA tentang APBD bersama Bupati yang dapat diwakili oleh TAPD dg mengacu pada Keputusan RAKER komisi dan PEMDA mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan SKPD/lembaga

melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai RKA SKPD

membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBD

membahas pokok-pokok penjelasan atas RAPERDA tentang PP APBD; dan

10. Membahas hasil evaluasi Gubernur thd APBD, Perubahan APBD dan Perhitungan APBD.

E. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan yang mempunyai fungsi :

1. mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD
2. meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/janji
3. melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih
4. menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

F. Badan Legislasi

Fungsi Badan Legislasi adalah :

1. menyusun RAPROLEGDA yg memuat daftar urutan dan prioritas RAPERDA beserta alasannya utk setiap TA di lingkungan DPRD
2. koordinasi utk penyusunan PROLEGDA antara DPRD dan PEMDA
3. menyiapkan RAPERDA usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan

4. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RAPERDA yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum RAPERDA tsb disampaikan kpd pimpinan DPRD
5. memberikan pertimbangan terhadap RAPERDA yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas RAPERDA tahun berjalan atau di luar RAPERDA yg terdaftar dalam PROLEGDA
6. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan RAPERDA melalui koord dengan komisi dan/ PANSUS
7. memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas RAPERDA yg ditugaskan oleh BAMUS; dan
8. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang PUU pada akhir masa keanggotaan DPRD

Selain terdiri dari anggota DPRD, DPRD kabupaten Ngawi juga memiliki Sekertriat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Fungsi dari Sekretariat Daerah adalah :

- a. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b. penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
- c. penyelenggaraan rapat-rapat DPRD;
- d. penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD;
- e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat Dewan Terdiri atas beberapa bagian yaitu :

a. Sekretaris Dewan

Sekretaris Dewan mempunyai tugas memimpin dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bagian Umum

Bagian Umum mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kegiatan bidang tata usaha dan perlengkapan, kepegawaian, keuangan dan rumah tangga. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Bagian Umum mempunyai fungsi :

- a. penyelenggaraan administrasi umum DPRD
- b. penyusunan program dan kegiatan bidang tata usaha dan kepegawaian, perlengkapan, keuangan dan rumah tangga

- c. penyusunan pedoman pelaksanaan kegiatan bidang tata usaha dan kepegawaian, perlengkapan, keuangan dan rumah tangga;
- d. pembinaan, pengendalian, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kegiatan bidang tata usaha dan kepegawaian, perlengkapan, keuangan dan rumah tangga;
- e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

4. Tinjauan Umum Tentang Fungsi Legislasi DPRD

Pembuatan Undang-Undang sebagai suatu fungsi hampir tidak dapat dimengerti selain pembuatan norma-norma umum. Suatu organ adalah organ legislatif sepanjang organ ini diberi wewenang untuk membuat norma-norma hukum yang umum. Tidak pernah terjadi dalam realita politik bahwa semua norma umum dari suatu tata hukum nasional harus dibuat secara eksklusif oleh suatu organ yang disebut lembaga legislatif. Apa yang berlaku secara praktis hanyalah suatu organisasi fungsi legislatif yang mengatur pembuatan semua norma umum baik oleh organ yang disebut legislatif maupun oleh organ –organ

lainnya dari yudikatif maupun eksekutif atas dasar wewenang yang diberikan oleh organ legislatif ini²²

Berkenaan dengan fungsi legislasi, dapat dikatakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang²³. Fungsi legislasi merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur, ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.

Kata “legislasi” berasal dari Bahasa Inggris “legislation” yang berarti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “to legislate” yang berarti mengatur atau membuat undangundang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses. Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “Congressional Government”

²² Boy Yendra Tamin, *fungsi legislasi DPRD dan pembentukan peraturan daerah*.

²³ Jimmi Asshiddiqie. 1994. *Gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, hlm, 84.

mengatakan bahwa legislation is an aggregate, not a simple production²⁴.

G. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur.

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur?

Sebagai badan legislatif, DPRD seharusnya mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga tidak lagi menjadi bagian dari pemerintah, tetapi merupakan lembaga untuk melaksanakan demokrasi di daerahnya sesuai dengan namanya sebagai Dewan Perwakilan Rakyat atau sebagai lembaga perwakilan rakyat. Hal ini merupakan salah satu wujud pemberdayaan DPRD sesuai yang tertuang dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Memberdayakan (Empowerin) adalah upaya agar DPRD mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara wajar, baik sebagai mitra eksekutif maupun sebagai pengemban kedaulatan rakyat di daerah. Salah satu bentuk pemberdayaan DPRD adalah dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD yaitu dalam hal pembentukan peraturan

²⁴ *Ibid*, hlm 29

daerah. Pembentukan peraturan daerah ini sendiri dibuat dengan mengikuti tahapan-tahapan dan sesuai dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

a. Tahap-Tahap Perancangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, biasanya dimulai dengan tahapan perencanaan, pengkajian, penyusunan naskah akademis (bila diperlukan) bagi peraturan perundang-undangan tertentu, dan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangannya sendiri. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundangundangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan dan pengundangan. Tahapan perancangan peraturan perundangundangan dibagi dalam 3 (tiga) **tahap**

yaitu:²⁵.Tahap Konseptual (konsepsi materi muatan), Tahap arsitektural (rancang bangun/teknis penyusunan), dan Tahap verbal/komposisi (teknis penulisan).

b. Materi Muatan

Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tercantum bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

²⁵ Jimmi Asshiddique, 2011, perhal undang-undang, jakarta : rajawali press, hlm, 92-106.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar kewenangan atribusi, pemerintahan daerah untuk membuat peraturan daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi daerah dalam konteks Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menegaskan bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan. Sedangkan konteks tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

c. Asas-Asas Perundang-Undangan

Untuk mendapatkan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu yang dapat memenuhi fungsi dan tujuan peraturan perundang-undangan tersebut sebagai instrumen kebijakan, diperlukan berbagai cara agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif dimasyarakat. Peraturan daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum peraturan perundang-undangan tertinggi di daerah, oleh karena itu dalam proses pembentukan peraturan daerah harus selalu didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan serta sesuai dengan asas-asas perundangundangan yang baik (*algemeene beginselen van behoorlijke regelgeving*), agar sempurna teknik penyusunannya, terjaga keabsahan penerbitannya, diakui secara formal dan dapat berlaku efektif serta diterima oleh masyarakat.

2. Apa Hambatan Yang Dihadapi Fraksi - Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur Dalamam Proses PembentukanProdak Hukum Peraturan Daerah?

Menurut Wakil Ketua DPRD Kabupaten Luwu Timur H. Usman Sadik.,S.OS. Bahwa faktor-faktor yang menghambat pembentukan Peraturan Daerah kabupaten Luwu Timur Adalah sebagai berikut:

1. Faktor Sosial

Faktor sosial memiliki keterkaitan yang besar terhadap pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan/peraturan daerah merupakan sebuah upaya yang baru sekedar awal dari penyelesaian terhadap suatu masalah. Penyelesaian masalah baru benar-benar terjadi jika peraturan yang dihasilkan itu nyata-nyata menghilangkan masalah. Untuk itulah dalam pembentukan peraturan harus benar-benar memperhatikan kondisi yang ada dalam masyarakat, kepatuhan /kesediaan masyarakat untuk menaati peraturan. Kabupaten Luwu Timur merupakan kabupaten yang memiliki masyarakat beragam serta adat-istiadat yang berbeda-beda. semua ini memberikan pengaruh cukup besar terhadap proses dalam pembentukan peraturan di daerah.

2. Faktor Politik

Demokrasi merupakan lambang kedaulatan rakyat. Rakyat berdaulat melalui proses politik dalam sistem politik kedaulatan dikonversi melalui lembaga politik yaitu partai politik. Tidak ada demokrasi tanpa partai politik, dan partai politik pun membutuhkan ruang demokrasi dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagai

lembaga/pilar demokrasi. asumsi terhadap adanya hubungan antara politik dengan pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah adalah diletakkannya hukum sebagai produk politik, meskipun dari sudut “das sollen” ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun pada kenyataannya dari sudut “das sein” hukumlah yang ditentukan oleh konfigurasi politik. sehingga karakter isi setiap produk hukum / peraturan daerah akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan oleh peneliti dan Pasal 50 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur terdapat 6 fraksi yang terdapat dalam DPRD Kabupaten Luwu Timur.

Dalam penelitian penulis menyorot hal tersebut dari sudut tarik menarik antara elemen-elemen dalam konfigurasi politik tersebut, semakin tinggi terjadinya tarik menarik antar elemen tersebut maka itu menunjukkan suatu konfigurasi politik yang otoriter yang, sebaliknya semakin kecil terjadinya tarik menarik antar elemen tersebut artinya semua elemen bekerja secara proporsional maka semakin demokratis perkembangan suatu konfigurasi politiknya. Tarik menarik kepentingan terhadap pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan Perda di Kabupaten

Luwu Timur memang selalu terjadi, hal ini terlihat dari responden yang berpendapat bahwa tingkat tarik menarik kepentingan terhadap pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan perda masih tinggi, tetapi bukan berarti tidak tercapainya kata sepakat antara para pihak-pihak tersebut, hal ini menunjukkan bahwa iklim otoriter masih terjadi (upaya ingin menggolkan sebuah kebijakan dengan menampakkan power masing-masing atau yang lebih dikenal dengan istilah intimidasi politik) setiap elemen yang dalam merumuskan suatu kebijakan yang meletakkan semangat kebijakan tersebut bukan pada kedaulatan masyarakat di Luwu Timur²⁶

3. Partisipasi Masyarakat

Dalam menyalurkan aspirasi dan harapan dari masyarakat Kabupaten Luwu Timur, telah ditempuh berbagai macam cara, baik dengan cara melibatkan diri dalam partai politik, maupun dengan cara membentuk wadah-wadah kemasyarakatan/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang diharapkan dapat memberikan gagasan-gagasan yang konstruktif serta terlibat dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan-kebijakan pemerintah Kabupaten Luwu Timur.

Anggota DPRD yang berpendapat bahwa tidak diikutkannya masyarakat dalam proses pembentukan perda di kabupaten Luwu Timur adalah merupakan anggota yang dikenal vokal dan punya

²⁶ Hadriana Hatta., SH.,MH. Staf dibagian persidangan dan perundang-undangan, wawancara tanggal 18 november 2016

punya kapabilitas di DPRD Luwu Timur, akan tetapi karena tingginya budaya status quo pada keanggotaan DPRD akan pemberian otonomi terhadap suatu daerah, maka menurut penulis memang akan mengalami hambatan ketika DPRD benar-benar ingin menjadi sebuah lembaga yang mewakili masyarakat di Kabupaten Luwu Timur.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan dari hasil penelitian tersebut sebagai berikut :

1. Bahwa tata cara Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Luwu Timur dalam hal pembentukan peraturan daerah adalah tahap perancangan, materi muatan, asas perundang-undangan dan sudah benar menurut aturan yang berlaku.
2. Hambatan-hambatan yang berkaitan dalam proses pembentukan peraturan daerah adalah berasal dari faktor social, faktor politik dan partisipasi masyarakat yang masih rendah.

B. SARAN

1. Upaya yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Luwu Timur adalah dengan mengundang tokoh-tokoh masyarakat dan Akademisi dari perguruan tinggi, dan hanya tokoh masyarakat yang dianggap berpengaruh dalam masyarakat yang diundang.
2. Masyarakat perlu dilibatkan lebih banyak dalam proses pembuatan Peraturan Daerah agar suatu Peraturan Daerah dapat benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena perlu sosialisasi kepada masyarakat agar dapat ikut dalam prosesnya maupun dalam proses pelaksanaannya setelah disahkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Hadari Nawawi dan Mimi Martini, 1994, *Penelitian Terapan*, Yogyakarta; UGM.

HB Sutopo. 2002. *Pengantar Penelitian Kualitatif (Dasar-Dasar Teoritis dan Praktis)*.

Pusat Penelitian Surakarta

Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan*

*pelaksanaannya di Indonesia. Jakarta : Ictiar Baru van
Hoeve*

_____. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*

*Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan
Mahkamah Konstitusi RI*

_____. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jakart*

Konstitusi Press

_____. 2011. *Perihal Undang-undang di Indonesia. Jakarta*

*Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah
Konstitusi RI*

Koentjoroningrat. 1993. *MetodeMetode Penelitian Masyarakat. Jakarta :*

Gramedia

Lexy J Moleong. 2002. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaj

Rosdakarya.

Maria Farida Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasardasar dan*

Pembentukannya. Yogyakarta: Penerbit Kanisius

Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT. Raja

Grafindo Persada.

Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Prenada Media Grup

_____. 2007. *Ilmu Perundang-undangan (2) Proses dan Teknik*

Pembentukannya. Yogyakarta: Penerbit Kanisius

Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan*

Jurimetri, Jakarta:Ghalia Indonesia.

Ryass Rasyid. 2007. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta :

Pustaka Pelajar.

Soerjono Soekanto. 2001. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas

Indonesia Press

Somardi. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara Hans Kelsen*. Jakarta:

Bee Media Indonesia.

Sutrisno Hadi. 1989. *Penelitian Hukum Normatif-Empiris (suatu Tinjauan singkat)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa

Peraturan Peundang-Undangan

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Internet

Boy Yendra Tamin, 2012, *Fungsi Legislasi DPRD Dan Pembentukan Peraturan Daerah*, diunduh dari [http://boyyendratamin.com/artikel-9-fungsi-legislasidprd-dan-pembentukanperaturan daerah.html](http://boyyendratamin.com/artikel-9-fungsi-legislasidprd-dan-pembentukanperaturan-daerah.html),

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57c3dbbfb25bc/menakar-tentang-perbaikan-pelaksanaan-fungsi-legislasi>

<http://www.selasar.com/politik/gagalnya-strategi-manajemen-legislasi-dpr>