

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat*, adalah adanya ciri pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pemisahan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern¹.

Dalam doktrin pemisahan kekuasaan, salah satu hal yang dianggap paling penting adalah adanya prinsip *checks and balances*, dimana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain². Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pemisahan kekuasaan yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*³. Dengan demikian, Indonesia memiliki lembaga-lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

Selain menganut konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dalam menjalankan pemerintahan, Indonesia menganut sistem pembagian wilayah negara atau yang disebut “subdivisi negara”,

¹ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 281.

² Ibid, hlm. 290.

³ Ibid, hlm. 292.

Sebagaimana bunyi ayat (1) pasal 18 UUD 1945, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dimana Pemerintah Daerah adalah kepala daerah dan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa DPRD adalah lembaga legislatif yang menjalankan tugas dan fungsi legislasinya di tingkat daerah.

Pemberlakuan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam pasal 24 ayat (5) secara jelas mengatur adanya pemilihan Kepala Daerah langsung, menjadikan kedudukan Kepala Daerah lebih otonom dalam konteks hubungannya dengan lembaga legislatif (DPRD). Kepala Daerah dan DPRD justru menjadi mitra strategis di dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedua lembaga inilah yang diharapkan dapat berperan besar untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik (good governance). Artinya bahwa pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memenuhi akuntabilitas publik, sehingga diperlukan sebuah fungsi pengawasan. Fungsi inilah yang diperankan DPRD sesuai dengan

hakikatnya sebagai sebuah lembaga legislative yang memiliki 3 (tiga) fungsi pokok, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Kedudukan DPRD sebagai badan legislatif di daerah, sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, namun demikian alokasi kewenangan yang dimiliki Kepala Daerah lebih besar dibanding DPRD, ini terjadi karena Kepala Daerah mempunyai dua fungsi, yakni Kepala Daerah Otonom dan sebagai kepala wilayah. Sebagai Kepala Daerah Otonom, Kepala Daerah berfungsi memimpin dan bertanggungjawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan sebagai Kepala Wilayah, Kepala Daerah memiliki fungsi sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan umum⁴.

Sebagai salah satu pilar demokrasi, DPRD melalui fungsi legislasi, membuat Peraturan Daerah (PERDA) bersama kepala daerah, baik berdasarkan inisiatif Kepala Daerah maupun inisiatif DPRD sendiri. Selain itu DPRD sebagai wakil rakyat harus memperhatikan aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya, Salah satu tolak ukur keberhasilan DPRD sebagai lembaga Legislatif adalah kemampuan para anggota dewan menghasilkan produk kebijakan dalam bentuk peraturan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik, kinerja DPRD tidak semata-mata ditentukan jumlah atau kuantitas produk kebijakan yang dihasilkan,

⁴ Djauhari D. & Ridwan A., 2015, *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Terhadap Kinerja Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintahan Yang Bersih Bebas Dari Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN)*, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, hlm. 173-184.

melainkan juga sangat ditentukan oleh kualitas PERDA itu sendiri. Artinya, sejauh mana kebijakan yang dihasilkan bersama dengan eksekutif atau Kepala Daerah benar-benar berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, diwujudkan dengan mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD, dalam hal ini DPRD harus melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat undang-undang dan aspirasi rakyat. Dalam rangka melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan itu, DPRD dapat menggunakan haknya, yaitu hak Interpelasi, hak Angket dan hak Menyatakan Pendapat.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPRD harus berorientasi kepada kepentingan masyarakat yang diwakilinya dan tentunya tidak memihak kepada kepentingan personal, hal ini dimaksudkan agar fungsi pengawasan terhadap roda Pemerintahan dapat berjalan dengan baik⁵.

Secara empirik, pelaksanaan Pengawasan merupakan fungsi yang paling sensitif yang harus dilakukan DPRD yang mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 untuk mengontrol segala bentuk kebijakan Kepala Daerah namun dalam kenyataannya fungsi ini belum berjalan sebagaimana yang diharapkan karena berbagai kendala baik sumber daya manusia anggota legislatif maupun faktor-faktor non teknis lainnya.

⁵ Radjab D., 2018, *Pergeseran Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Untuk Memperkuat Kedudukan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. *Wajah Hukum*, 2(1), hlm. 9-28

Sebagai bahan komparatif, deskripsi tersebut diatas menggambarkan kondisi faktual mengenai dinamika pengawasan DPRD Kota Ternate terhadap jalannya roda Pemerintahan di Kota Ternate dan untuk menguji serta memperoleh informasi yang utuh dan kredibel dengan pendekatan parameter ilmiah maka dalam penelitian ini penulis mencoba menyajikan secara komprehensif segala aspek yang relevan berdasarkan objek penelitian dengan mengangkat judul penelitian *“Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah (Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ternate)”*

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah diatas maka dapatlah dirumuskan permasalahan pokok dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebijakan publik Pemerintah Daerah Kota Ternate?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebijakan publik Pemerintah Daerah Kota Ternate?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah dikemukakan, maka tujuan pokok yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebijakan publik Pemerintah Daerah Kota Ternate
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebijakan publik Pemerintah Daerah Kota Ternate.

D. Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian tersebut di atas, maka dari hasil penelitian ini tentunya juga memiliki beberapa kegunaan atau manfaat baik itu manfaat teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Berkaitan dengan judul penelitian ini yaitu Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah (Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ternate), maka manfaat teoritis yang diharapkan dapat dihasilkan adalah:

- a. Bisa memberikan tambahan ilmu pengetahuan serta sebagai sarana pengembangan ilmu hukum tata negara pada khususnya dan ilmu hukum pada umumnya;
- b. Bisa menambah koleksi pustaka pada Fakultas Hukum Universitas Khairun;
- c. Menambah wawasan kepada peneliti pada khususnya dan kepada mahasiswa serta akademisi pada umumnya.

2. Manfaat Praktis

Dari hasil penelitian, sesuai dengan judul penelitian ini yaitu Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah (Studi Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ternate), maka manfaat praktis yang diharapkan dapat dihasilkan adalah:

- a. Memberikan anjuran atau masukan kepada para pihak terkait, khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ternate mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap kebijakan pemerintah daerah;
- b. Sebagai sumbangsih terhadap tindak-kinerja proses pengawasan yang telah dijalankan guna meminimalisir kerancuan dalam sistem pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Kota Ternate di masa yang akan datang;
- c. Dapat menjadi referensi dalam pengembangan penelitian ilmiah yang relevan.