

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu ciri dari negara demokrasi adalah diakuinya peran dan kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan, sebagai pemilik pemerintahan, maka kedaulatan dari pemerintahan tersebut berada di tangan rakyat, hal ini menunjukkan bahwa peran dan fungsi rakyat sangat menentukan kelangsungan kehidupan pemerintahan yang di dalamnya terdapat kewenangan untuk melakukan kontrol sosial terhadap jalannya pemerintahan.

Dengan paradigma seperti ini maka jalannya roda pemerintahan harus sesuai dengan keinginan atau aspirasi rakyat. Dengan kata lain, pemerintah yang berkuasa haruslah mendapat legitimasi atau pengakuan dari rakyat, dalam sistem pemerintahan Indonesia, legitimasi rakyat tersebut diwakilkan kepada para wakil rakyat yang duduk di DPR maupun DPRD sebagai wujud representatif masyarakat. Dalam UUD 1945 Republik Indonesia Pasal 1 ayat (2) tersebut adalah “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kemudian setelah amandemen juga mengisyaratkan bahwa Indonesia secara tegas mengakui kedaulatan rakyat.

Namun, sejarah bangsa Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai selama orde baru berkuasa, telah menempatkan posisi rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), dimana nilai-nilai dan makna kedaulatan mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan.<sup>1</sup>

Kedudukan rakyat yang lemah akibat sistem otoriter penguasa orde baru berimplikasi pula terhadap lemahnya peran dan kedudukan DPRD sebagai wahana demokrasi dan kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Lemahnya peran dan kedudukan DPRD tersebut mengakibatkan kekuasaan DPRD sangat terbatas, dan DPRD hanya sebagai simbol demokrasi semu dan pelengkap sistem pemerintahan Indonesia, terutama di daerah, hal ini mengakibatkan rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya di dalam proses pemerintahan.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (4), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (3) adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 2 ayat (2), pengertian

---

<sup>1</sup> Handoyo, B. Hestu Cipto, 2003, *Hukum Tata Negara Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia* Yogyakarta, Andi Offset, hlm. 23.

pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Adanya lembaga perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, merupakan perwujudan dari pelaksanaan demokrasi yang mengutamakan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Lembaga ini mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Undang-undang. Lembaga ini di Indonesia di sebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat pada pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada provinsi, kabupaten/kota.

Sehubungan dengan posisi DPRD yang kuat karena berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah telah menempatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang mewadahi dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat di daerah. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Pasal 19 ayat (2) menetapkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Konstruksi yang demikian menyebabkan kedua komponen tersebut mempunyai kedudukan yang sama tinggi. Hal ini diarahkan pada terciptanya kerjasama yang serasi antara pemerintah dengan dewan dalam rangka

mewujudkan terpeliharanya tertib pemerintahan daerah. Kerjasama tersebut mencakup segala proses perumusan kebijakan yang ada pada umumnya dituangkan dalam bentuk peraturan daerah yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus ditetapkan oleh bupati bersama-sama DPRD.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dikatakan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tiga fungsi pokok yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah DPRD mempunyai hak inisiatif untuk mengajukan rancangan peraturan daerah, dimana hak inisiatif DPRD tersebut merupakan bagian dari fungsi legislasi.

Dengan demikian proses pembuatan peraturan daerah bukan hanya merupakan kegiatan administrasi atau pemenuhan kewajiban konstitusional dari pihak-pihak yang berwenang, tetapi juga merupakan sebuah proses politik yang melibatkan masyarakat melalui lembaga perwakilan sehingga kebijakan pemerintah daerah yang tertuang dalam peraturan daerah mempunyai tingkat akuntabilitas yang tinggi di mata masyarakatnya.

Hasil pemilu DPRD Kota Salatiga 2009, telah berhasil menetapkan beberapa peraturan daerah, namun semua peraturan daerah tersebut merupakan inisiatif dari kepala daerah (eksekutif), ini berarti dalam kenyataannya DPRD

Kota Salatiga juga belum menggunakan fungsi legislasi dalam mengajukan usulan rancangan peraturan daerah.

Atas dasar kenyataan tersebut diatas, membuat penulis terdorong untuk mengadakan penelitian dengan judul **"PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA SALATIGA"**.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan masalah yaitu, Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Salatiga?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada maka tujuan penelitian difokuskan untuk mengetahui dan mengkaji lebih jelas tentang pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Salatiga.

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

##### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan.**

Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara khususnya tentang Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi DPRD Kota Salatiga.

2. Bagi Pembangunan.

Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah daerah Kota Salatiga dalam rangka manajemen pemerintahan dan bahan informasi bagi masyarakat Kota Salatiga.