

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Negara Republik Indonesia dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 didesain sebagai Negara Kesatuan. Karenanya, kedaulatan adalah tunggal atau terpusat, tidak tersebar atau terbagi-bagi pada negara bagian seperti dalam negara federal/serikat tetapi Indonesia adalah Negara kesatuan yang menganut desentralisasi.¹

Tujuan otonomi daerah pada hakekatnya adalah sebagai perwujudan desentralisasi telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Alasannya bahwa Pemerintah Daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerahnya. Dengan adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk regulasi-regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah (perda) yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah.²

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas

¹ M. Laica Marjuki, *Berjalan–Jalan di Ranah Hukum: Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Sekjend MK RI, 2006. Hlm. 159

²Tjahjo Kumolo, *Nawa Cita untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah* (Cet. I; Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2017), hlm. 17.

otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ Sedangkan DPRD adalah unsure pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya adalah mereka yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sesuai dengan hasil pemilu maupun pengangkatan.⁴

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang tersebut telah secara eksplisit diatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka mewujudkan lembaga yang mampu menegajawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang, hak serta kewajiban DPRD. Dengan dibentuknya undang-undang tersebut seharusnya ada penguatan legislasi DPRD dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang

³ Pipin Syarifin dan Dedah jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan* (Cet. I; Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012), hlm. 66.

⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 66.

mempunyai kedudukan yang sama dengan pemerintah daerah dalam membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan pemerintah daerah, yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sehingga dapat diterima dengan baik.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi, berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.⁵ Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan local dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Pereraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan

⁵ Kusriyah, S. *Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 3(1),2016, hlm 1-11.

DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.⁶ Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsure penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.⁷

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan.⁸

Sebagai unsur Pemerintahan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kedudukan sesuai atau yang setingkat dengan Kepala Daerah. Kedudukan serta Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur lembaga

⁶ Wijayanti, S. N. *Hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia* berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Media Hukum*, 23(2),2016, hml, 186-199.

⁷ Kusnadi, A. *Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. *Arena Hukum*, 10(1),2017, hlm, 61-77.

⁸ Santoso, M. A. (2011). Peran dewan perwakilan rakyat daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 18(4),2011,hlm 604-620.

Pemerintahan Daerah.⁹ Sebagai unsur lembaga Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tanggungjawab yang besar serta sama dengan Pemerintah Daerah dalam rangka menjalankan roda di dalam kehidupan Pemerintahan Daerah.¹⁰

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu istilahnya menjadi mitra kerja serta memiliki atau mempunyai kedudukan yang sangat sejajar dengan Pemerintah Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilengkapi dengan beberapa fungsi-fungsi, yaitu fungsi legislasi yang bertugas berbentuk Peraturan Daerah yang dilakukan ketika bersama-sama Kepala Daerah dalam hal ini ialah Bupati.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memegang peranan penting dalam sistem demokrasi, berkaitan erat dengan otonomi daerah. Otonomi daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung melalui pemilu, yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.¹¹

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang salah satu fungsinya adalah Pengawasan memiliki andil dalam mengawal dan mengawasi pelaksanaan

⁹ Somad, K. A. Kedudukan DPRD dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945. *Masalah-Masalah Hukum*, 40(4), 2011, hlm 479-483.

¹⁰ Radjab, D. Pergeseran Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Untuk Memperkuat Kedudukan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Wajah Hukum*, 2(1), 2018, hlm 9-28.

¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum dan Pemerintahan* Cet. I; Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 83.

ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Sebagaimana diatur dalam pasal 366 ayat 1 huruf (c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ke tiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi “ melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.¹²

Akan tetapi dalam realitanya implementasi Pasal 366 ayat 1 huruf (c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak terealisasi dengan baik terkhusus di kabupaten Indragiri Hilir, karena masih banyak anggota dewan yang belum memahami fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berbagai data dan fakta yang telah diungkapkan tersebut membuktikan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, dari hasil pengamatan awal penulis fungsi pengawasan yang seharusnya dijalankan oleh para anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dirasa belum maksimal. Bahkan ada anggota yang tidak mengetahui apa saja yang menjadi tugasnya dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Hal ini bagi penulis sangat menarik untuk diteliti untuk melihat

¹² Republik Indonesia, Undang-Undang No 13 Tahun 2018, pasal 366

bagaimana para anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dalam menjalankan salah satu fungsi mereka yaitu fungsi pengawasan. Oleh karena itu, berdasarkan uraian, di atas maka peneliti tertarik mengangkat judul **IMPLEMENTASI FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN TERHADAP PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN INDRAGIRI HILIR.**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir ?
2. Apa Kendala dan Upaya Implementasi dalam mengatasi Implementasi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Implementasi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.
2. Untuk mengetahui apa saja Kendala dan Upaya dalam mengatasi Implementasi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis penelitian ini akan memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu hukum terutama pada bidang Hukum Tata Negara dalam hal Implementasi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.
2. Secara praktis penelitian ini adalah:
 - a) Sebagai syarat memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri Tembilahan.
 - b) Sebagai bahan acuan bagi peneliti selanjutnya dengan pokok permasalahan yang sama.
 - c) Agar menjadi sumbangsih bagi Mahasiswa/i Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) sebagai bahan bacaan dan kepustakaan dalam pengenalan teori.

E. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam tiga konsep, yakni konsep *rechstaat* yang berkembang di negara *Eropa Kontinental*, Konsep *rule of law* yang berkembang di negara *Anglo Saxon* dan *Socialist Legality* yang berkembang dan di terapkan di negara Komunis.¹³

¹³ Oemar Senoadji, *Peradilan Bebas Negara Hukum dalam Zainail Arifin Hoesein, Judicial Review*, hlm 64.

Disamping itu istilah negara hukum diartikan sama dengan the *rule of law* seperti yang dikemukakan oleh Sunaryati Hartono maupun Ismail Suny.¹⁴

Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner tetapi sebaiknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner, hal ini di karenakan konsep *rechtstaat* bertumpu pada sistem hukum *Eropa Kontinental* atau *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu pada sistem *Anglo Saxon* atau *Common Law*, Karakteristik *Civil Law* adalah administratif sedangkan *Common Law* adalah *judicial*.¹⁵

Federich Julius Stahl merumuskan konsep negara hukum ditandai dengan 4 (empat) unsur yaitu :¹⁶

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia
2. Negara didasarkan kepada *Trias politica* atau pemisahan kekuasaan negara
3. Pemerintah berdasarkan Undang-Undang
4. Adanya peradilan administrasi negar, konsep yang dikemukakan ini disebut negara hukum formal karena suatu pemerintah yang menekankan pemerintahan berdasarkan undang-undang.

Menurut Padmo Wahjono bahwa dalam perkembangan pemerintah yang berdasarkan undang-undang dianggap lamban dan karena itu diganti dengan

¹⁴ Ismail Suny, mencari keadilan, dalam Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review*, 2011, hlm 65

¹⁵ Philipus M Hardjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, dalam Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review* hlm 65

¹⁶ Padmo Wahjono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Dalam Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review* hlm 64

pemerintah yang berdasarkan hukum konsep negara hukum ini disebut negara materil.¹⁷

Mohammad Tahir Azhary mengatakan bahwa *rechtsstaat* memiliki ciri yang bersumber dari rasio manusia, liberalistik/individualistik, humanisme dan antroposentrik (lebih dipusatkan ke manusia) pemisahan agama dan negara adalah secara mutlak. Menurut Scheltema konsep negara hukum mempunyai ciri :¹⁸

1. Kepastian Hukum
2. Persamaan
3. Demokrasi
4. Pemerintah Yang melayani kepentingan umum.

Dinegara *Anglo Saxon* oleh AV Dicey mengenai istilah *rule of law* yang memiliki 3(tiga) unsur:

1. Supremasi Hukum
2. Persamaan dihadapan Hukum
3. Konsitusi berdasarkan kepada hak-hak asasi

Rule of law memiliki cir dari rasio manusia, liberalistik/individualistik, humanisme dan antroposentrik (lebih dipusatkan ke manusia) pemisahan agama dan negara secara mutlak, adapun unurnya adalah 1) *Supremasi hukum*, 2) *equality before the law*, 3) *individual righ*. Dalam konsep negara hukum ini tidak memerlukan peradilan administrasi negara karena peradilan umum dianggap berlaku untuk semua orang baik warga biasa maupun pejabat pemerintah.

¹⁷ *Ibid* hlm 65

¹⁸ *Ibid* hlm 66

Demikian juga negara sosialis(komunis) dikembangkan konsep negara hukum yang dirumuskan dalam *sociality legality*, dalam hal ini hukum ditempatkan dibawah sosialisme, sehingga hukum dipahami dan dijadikan sebagai alat untuk tujuan sosialisme. Konsep ini memberikan bagi uniformitas dan similaritas dalam asas-asasnya, dalam konsep negara hukum disini bahwa menghendaki warga negara, organ-organ negara, pejabat negara hukum perumusannya hanya untuk kepentingan politik yaitu melindungi doktrin komunisme bukan untuk melindungi individu sebagai manusia sebagai warga negara yang bermartabat, jadi konsep negara hukum yang seperti ini sulit untuk dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang universal.

Dalam konsep ini mempunyai ciri antara lain bersumber pada rasio maunia, komunis, ateis, totaliter, kebebasan beragama yang semu dan kebebasan propaganda agama. Adapun unsurnya adalah 1) perwujudan sosialisme, 2) hukum adalah alat dibawah sosialisme, 3) penekanan pada sosialisme-realis sosialisme ketimbang hak-hak perorangan.

Dalam telaah Mohammad Thahir azhary ciri-cir negara hukum yang ideal adalah, 1) kekuasaan sebagai amanah, 2) musyawarah, 3) keadilan, 4) persamaan, 5) hak azasi manusia, 6) peradilan yang bebas dan mandiri, 7) perdamaian, 8) kesejahteraan, dan 9) tanggung jawab dan ketaatan rakyat. Konsep negara hukum yang didasarkan atas prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia unsurnya meliputi 1) hukum bersumber pada Pancasila, 2) kedaulatan rakyat, 3) pemerintah berdasarkan atas sistem konsitusi, 4) persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, 5) kekuasaan kehakiman yang bebas

dari kekuasaan lainnya, 6) pembentuk undang-undang adalah presiden bersama-sama DPR dan 7) sistem MPR.¹⁹

Menurut Prof Jimly Aiddiqie prinsip negara hukum yaitu 1) supermasi hukum, 2) persamaan dalam hukum, 3) asas legalitas, 4) pembatasan kekuasaan, 6) peradilan bebas dan tidak memihak, 7) peradilan tata usaha negar, 8) perlindungan hak asasi manusia, 9) bersifat demokrasi, 10) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara, 11) transparansi dan kontrol negara.²⁰

Menurut Diana Halim Koentjoro membedakan negara hukum yaitu :²¹

a. Negara Hukum klasik

Negara hukum klasik disebut demikian karena negara hukum ini muncul pada saat terjadinya reformasi pada negara yang totaliter pada zaman absolutisme, dimana kekuasaan berada dalam satu tangan, kekuasaan *eksekutif*, *legeslatif*, dan *yudikatif* berada dalam satu tangan penguasa tunggal, pada saat itu yang berkuasa adalah undang-undang tertulis. *Eksekutif* hanya melaksanakan ketentuan yang telah dibuat oleh *legeslatif* jika masalah itu belum ada undang-undang yang mengaturnya maka eksekutif tidak dapat bertindak. Negara hukum yang seperti ini disebut juga dengan negara hukum dalam arti sempit yang artinya negara hanyalah menjaga keamanan dan ketertiban yang di sebut negara penjaga malam (*nachtwakkersstaat*) dengan demikian Hukum Administrasi Negara dalam arti hukum yang mengatur hubungan penguasa dan rakyat juga terbatas sekali.

¹⁹ *Op Cit* hlm 67

²⁰ Jimly Assiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia* setelah Perubahan Keempat UUD 1945, hlm 68.

²¹ Diana halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 37

b. Negara Hukum Modern

Sekitar tahun 1919 bahwa melanggar hukum bukan hanya melanggar undang-undang, tapi juga melanggar tata susila, kebiasaan, tata sopan santun yang berlaku dalam masyarakat. Demikian juga Hukum Administrasi Negara penguasa tidak mungkin lagi diikat oleh undang-undang atau peraturan tertulis semata, akibatnya banyak hal yang terjadi dalam masyarakat tidak bisa ditanggulangi oleh masyarakat sendiri yang mengharapkan perlunya pemerintah atau penguasa proaktif untuk mengatur masyarakat. Hukum disini diartikan sebagai hukum tidak tertulis. Oleh Lemaire, negara disebut sebagai menyelenggarakan kesejahteraan umum atau disebut juga dengan *Welfare State*.

Dari penjelasan diatas dapat ditarik benang merah bahwa dalam negara hukum, hukum mempunyai kedudukan yang kuat dan proses penyelesaian konflik dilakukan melalui mekanisme hukum, sehingga terjamin hak asasi manusia dengan memberikan seluas-luasnya masyarakat melakukan kontrol baik politik, sosial dan hukum.²²

Di negara Indonesia secara konstitusional menganut prinsip "negara hukum yang dinamis" atau welfare state, maka dengan sendirinya tugas pemerintah Indonesia begitu luas. Pemerintah wajib berusaha memberikan perlindungan kepada masyarakat baik dalam bidang politik maupun dalam bidang sosial-ekonominya, dan untuk itu pemerintah mendapat freise Emerssen, atau kewenangan untuk turut campur dalam berbagai kegiatan sosial guna membangun

²² *Op Cit* hlm 68

kesejahteraan sosial, seperti melakukan peyalanan publik, pengaturan kegiatan dalam masyarakat dengan memberikan izin, lisensi, dispensasi dan lain-lain atau melakukan pencabutan hak-hak warga negara tertentu karena diperlukan oleh umum.²³

Tampak disini bahwa dalam negara hukum modern Hukum Administrasi Negara atau Pejabat Administrasi Negara memegang peranan yang begitu besar, karena negara hukum modern ini memberi kebijaksanaan kepada penguasa untuk menyelenggarakan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat secara langsung, sehingga fungsi negara dalam hal ini aktif dalam mengurus kepentingan masyarakat.²⁴

2. Teori Penegakan Hukum

Satjipto Rahardjo membedakan istilah penegakan hukum (*law enforcement*) dengan penggunaan hukum (*the use of law*). Penegakan hukum dan penggunaan hukum adalah dua hal yang berbeda. Orang dapat menegakkan hukum untuk memberikan keadilan, tetapi orang juga dapat menegakkan hukum untuk digunakan bagi pencapaian tujuan atau kepentingan lain. Menegakkan hukum tidak persis sama dengan menggunakan hukum.²⁵ Menurutnya, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang

²³ SF.Marbun, Moh Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogya, 2006 hlm 52.

²⁴ SF, Marbun,cs, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogya, 2001 hlm 65.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Cetakan Kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 169.

abstrak. Penegakan hukum adalah usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.²⁶

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabar dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Hakikat dari penegakan hukum adalah untuk mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran.²⁷ Fungsi hukum secara konkrit harus dapat mengendalikan pertentangan kepentingan-kepentingan kehidupan manusia menjadi keadaan yang teratur dan mantap. Fungsi hukum perlu dipertahankan secara terus-menerus dalam waktu yang lama, mulai dari pokok-pokok pikiran tersebut fungsi hukum sebagai pengendali sosial yang terkait dengan stabilitas sosial.²⁸

Berbeda dengan Satjipto Rahardjo, Soerjono Soekanto mengemukakan ada dua pengertian penegakkan hukum, yaitu: Pengertian dalam arti luas yang mencakup; 1) Lembaga-lembaga yang menerapkan hukum seperti Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian. 2) Pejabat-pejabat yang memegang peranan sebagai pelaksana atau Penegak Hukum seperti Hakim, Jaksa, Polisi. 3) Segi Adminsitratif seperti proses peradilan, pengusutan, penahanan, dan seterusnya. 4) Penyelesaian sengketa di luar Pengadilan Batas-batas wewenang antara Pengadilan Sipil dengan Pengadilan Militer, dan Pengadilan Agama. Pengertian dalam arti sempit yang

²⁶ *Ibid*

²⁷ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Citra, Jakarta, 1983, hlm. 13.

²⁸ Bambang Poernomo, *Pola Dasar Teori-Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 87-88.

mencakup; penerapan hukum oleh lembaga-lembaga peradilan (serta pejabat-pejabatnya), kejaksaan dan kepolisian.²⁹

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, yang menyatakan bahwa penegakan hukum maknanya adalah pelaksanaan hukum atau implementasi hukum itu sendiri.³⁰ Pengertian penegakan hukum dapat pula di tinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya. Pengertian penegakan hukum dalam hal ini mencakup makna yang luas dan sempit. Penegakan hukum itu mencakup nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Penegakan hukum dalam arti sempit, hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Penerjemahan perkataan "*Law Enforcement*" ke dalam Bahasa Indonesia dengan menggunakan istilah "Penegakan Aturan Hukum" dalam arti luas, dapat pula menggunakan istilah "Penegakan Peraturan" dalam arti sempit. Perbedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya, bahkan timbul dalam Bahasa Inggris sendiri dengan dikembangkannya istilah "*the rule of law*" yang terkandung makna pemerintahan oleh hukum. Istilah itu tersebut bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya.

3. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum

²⁹ Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum.....Op.Cit.*, hlm. 118.

³⁰ Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Yogyakarta, 1993, hlm. 81.

privat. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah. Setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Substansi asas legalitas adalah wewenang yakni kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Kewenangan mempunyai kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi.

Wewenang dalam bahasa hukum bukan berarti kekuasaan.³¹ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Dalam Negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:³²

- a) atribusi;
- b) delegasi; dan
- c) mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru

³¹ Bagir Manan. *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 54.

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 104.

sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

- a) yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (*konstituante*) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;
- b) yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

Mandat merupakan terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalannya oleh organ lain atas namanya, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:³³

- a) atribusi; dan
- b) delegasi.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:³⁴

- a) atribusi; dan
- b) delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945).

³³ *Ibid.*, hlm. 105.

³⁴ Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*", Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari, 1998, hlm. 90.

Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut.

Pengertian atribusi dan delegasi berdasarkan *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* adalah atribusi wewenang dikemukakan bila undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu, dalam hal delegasi berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri.³⁵

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:³⁶

- 1) Delegasi harus *definitive* dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggungjawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lain. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Pada mandat, penerima mandate (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada mandans.

³⁷Pelimpahan wewenang oleh pemerintah kepada pejabatnya di daerah untuk menjalankan roda pemerintahan disebut dengan dekonsentrasi. Hal ini berarti dekonsentrasi tersebut wewenang untuk mengurus persoalan yang terjadi di Daerah dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.³⁸

Perubahan konsep administrasi pemerintahan yang lebih memberdayakan partisipasi lokal menyebabkan terjadinya pola pergeseran kekuasaan pemerintahan. Istilah tersebut juga telah memperoleh materi muatannya dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal yang mengatur tentang pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan

³⁷ *Op.cit.*.Ridwan HR, hlm 119

³⁸ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian tentang Hubungan antara Pusat dan Daerah*, Kerjasama PKHKD FH UNSOED dengan UII Press, Yogyakarta. 2006. hlm. 77-78.

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam UUD 1945 tersebut disebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.³⁹

F. Kerangka Konseptual

Guna membatasi pengertian terhadap topik atau judul yang penulis teliti, maka penulis membatasi judul sebagai berikut:

1. Implementasi adalah proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut⁴⁰.
2. Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia adalah merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.⁴¹
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.⁴²
4. Pengawasan dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan proses penjagaan dan pengarahan yang dilakukan secara sungguh - sungguh agar objek yang diawasi dapat berjalan semestinya.⁴³

³⁹ UUD 1945 Pasal 18 ayat (5).

⁴⁰<http://kumoro.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/12/implementasi-dan-monitoring-kebijakan.pdf> Diakses Hari Selasa, Tanggal, 21-02-2012, Jam 12.05 WIB.

⁴¹ <https://www.google.com/search?q=fungsi+adalah>, Diakses Hari Kamis, Tanggal, 3-11-2022, Jam 20.32 WIB.

⁴² <https://www.google.com/search?q=dprd+adalah>, Diakses Hari Kamis, Tanggal, 3-11-2022, Jam 20.35 WIB.

⁴³ <https://www.google.com/search?q=pengawasan+adalah>, Diakses Hari Kamis, Tanggal, 3-11-2022, Jam 20.36 WIB.

5. Pemerintahan adalah Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan Negara.⁴⁴

G. Metode Penelitian

Metode penelitian pada hakikatnya merupakan suatu cara yang digunakan untuk memperoleh pengetahuan yang benar melalui langkah-langkah dengan sistematis.⁴⁵

Untuk melakukan penelitian dalam skripsi ini, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Dilihat dari jenisnya, penelitian hukum ini adalah penelitian hukum empiris atau sosiologis. Suatu penelitian hukum yang memperoleh data dari data primer atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat.⁴⁶

Data yang diperoleh dianalisa dengan membandingkan antara ketentuan-ketentuan yang bersifat normatif (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) yang terjadi dalam masyarakat.⁴⁷

Sifat penelitian ini tergolong penelitian deskriptif analisis yaitu dalam arti memberikan gambaran disertai penjelasan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai penelitian ini.⁴⁸

⁴⁴ <https://www.google.com/search?q=pemerintahan+adalah>, Diakses Hari Kamis, Tanggal, 3-11-2022, Jam 20.38 WIB.

⁴⁵ Tim Penyusun, Buku Panduan dan Pedoman Penulisan skripsi, ctk 1 Universitas Islam Indragiri, Alaf Riau, Pekanbaru,2014 hlm.22.

⁴⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimntri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 52.

⁴⁷ Tim Penyusun, *Op.Cit.* hlm. 23

⁴⁸ Bambang SAnggono, Metodologi Penelitian Hukum, Cetakan kedua, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm 36.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Indragiri Hilir. Alasan penulis melakukan penelitian di lokasi tersebut kemudahan penulis mendapat akses dalam memperoleh data yang dibutuhkan dan berdasarkan pengamatan awal penulis mengenai Implementasi Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

3. Populasi dan Sampel

Populasi merupakan jumlah keseluruhan dari objek yang akan diteliti yang mempunyai karakteristik yang sama.⁴⁹ Populasi dapat disampel dengan alasan dikarenakan jumlah populasinya besar, dengan catatan harus proporsional minimal 30% dari jumlah populasi agar dapat terwakili.⁵⁰

Yang menjadi dan responden dalam penulisan ditentukan dengan metode *purposive sampling*, yang mana responden yang akan dipilih adalah orang-orang yang diperkirakan dapat menjawab semua pertanyaan yang diajukan, sedangkan metode yang digunakan adalah dengan cara *survei*, adapun responden terdiri dari, sehingga memungkinkan peneliti menggunakan populasi secara keterwakilan sebagai responden.⁵¹

Responden adalah seseorang atau individu yang akan memberikan respons terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti. Responden adanya di dalam masyarakat dan sangat dibutuhkan dalam penelitian hukum empiris.⁵²

⁴⁹ Tim Penyusun, Op,Cit, hlm. 25

⁵⁰ *Ibid*, hlm.26

⁵¹ *Loc, Cit.* Tim Penyusun.

⁵² Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010,hlm.174.

Untuk lebih jelasnya lagi data Populasi dan Responden dapat kita liat pada tabel 1.1 sebagai berikut :

Tabel 1.1
Responden

No.	Responden	Populasi	Sample	Persentase
1	Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir	1	1	16,67 %
2	Anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir	45	5	83,33 %
	Total	46	6	100%

Sumber: Data Olahan Tahun 2023

Dengan jumlah populasi di atas bagi penulis sudah dapat menjawab permasalahan yang akan di teliti. Jadi tidak melihat dari segi kualitasnya tetapi kualitas yang menurut hukum itu dilarang, maka analisisnya menggunakan analisis kualitatif.

4. Data dan Sumber Data

Sebagai sumber data dalam penelitian ini adalah.⁵³

- a. Data primer adalah data utama yang diperoleh oleh peneliti melalui responde. Data ini berasal dari Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir , Asisten Administrasi Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

⁵³ Tim penyusun, *Loc, Cit*

- b. Data Sekunder data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu juga ditambah dari sumber karya ilmiah yaitu artikel, jurnal, makalah dan skripsi.
- c. Bahan Hukum Tersier adalah merupakan bahan hukum yang mempunyai fungsi untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum ini adalah kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

5. Alat Pengumpul Data

Untuk memperoleh data yang sebagaimana diharapkan, maka alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :⁵⁴

a. Observasi

Observasi yaitu Pengumpulan data dengan cara mengamati fenomena suatu masyarakat tertentu dalam waktu tertentu pula. Dalam observasi ini peneliti menggunakan banyak catatan, yang harus dilakukan sendiri oleh peneliti.

b. Wawancara

Wawancara yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan cara penulisan memberikan pertanyaan-pertanyaan atau Tanya jawab secara langsung kepada responden sebagai yang mewakili populasi yang berkaitan dengan masalah yang di teliti. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan cara bertanya

⁵⁴ Tim Penyusun, Op,Cit hlm 26-27

langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui, dan terkait dengan masalah yang dibahas yaitu wawancara dilakukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir , Asisten Administrasi Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

6. Analisa Data

Analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif yaitu data yang diperoleh dari responden baik tertulis maupun lisan dipelajari sebagai suatu yang utuh dan berkualitas, kemudian disusun secara sistematis agar dapat kejelasan masalah yang akan dibahas.⁵⁵

Setelah analisis data selesai, maka hasilnya diolah dan disajikan dengan cara membandingkan antara data lapangan dengan pendapat ahli atau dengan peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam pokok masalah. Kemudian untuk menarik kesimpulan penulis menggunakan dengan cara deduktif yakni menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.⁵⁶

⁵⁵ Mukti Fahjar ND & Yulianto Achmad, *Op, Cit*, hlm.192

⁵⁶ *Ibid*, hlm,27