

BAB I

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana di ketahui bahwa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku efektif sejak tanggal 1 Januari 2001, telah merubah paradigma dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Proses penyelenggaraan pemerintahan merupakan implementasi dari sistem politik dan administrasi negara. Kegiatan tersebut direalisasikan dalam bentuk perumusan, penetapan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan serta hubungan institusional yang dilakukan baik secara vertikal, horizontal maupun tindakan pelayanan publik.

Dalam konteks *Good Governance* sebagai salah satu esensi dari komitmen politik bangsa melalui gerakan reformasi, penyelenggaraan pemerintahan dituntut lebih responsif, transparan, akuntabel serta mampu mengoptimalkan peran dan partisipasi masyarakat baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan serta pengendalian pembangunan yang diawali dengan penetapan kebijakan, dalam posisi ini pemerintah lebih bersifat mengarahkan, memfasilitasi serta melakukan fungsi pengaturan.

Konsepsi dasar dari rumusan tersebut di atas, sangat signifikan dengan penyelenggaraan pemerintahan di Era Otonomi Daerah sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam tataran implementasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang dilakukan eksekutif, selain harus mampu membuat kebijakan juga cerdas dalam

membangun konsensus sosial serta intensif melakukan komunikasi dan sosialisasi kebijakan secara optimal guna meningkatkan partisipasi publik sebagai perwujudan dari proses partisipasi politik masyarakat.

Selanjutnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan Daerah di kota Bandung, selama periode tahun 1998/1999 sampai dengan tahun 2003 banyak diwarnai oleh pelbagai kebijakan serta fenomena tindakan atau kegiatan akibat adanya perubahan-perubahan baik di bidang politik, ekonomi, hukum, sosial serta ketentraman dan ketertiban secara internal maupun eksternal. Hal tersebut menimbulkan permasalahan yang cukup kompleks dan harus diselesaikan melalui proses perumusan dan penetapan kebijakan guna memecahkan permasalahan yang dihadapi.

Pada aspek birokrasi, krisis yang terjadi berkembang menjadi krisis kepercayaan terhadap birokrasi pemerintah, akibatnya kewibawaan pemerintah merosot secara tajam. *Euphoria* reformasi terkadang diwujudkan dengan sikap berlebihan, dan tidak sedikit melanggar hukum

Hal lain yang sangat krusial dari penyelenggaraan pemerintahan Daerah yaitu terjadinya proses pergeseran paradigma dalam manajemen pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik serta pola hubungan Eksekutif (Pemerintah Daerah) dan Legislatif (DPRD) menjadi mitra kerja yang sejajar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, maupun hubungan atau hierarki antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah Propinsi yang tidak memiliki garis kewenangan.

Konsekuensi logis dari pola hubungan tersebut, pihak eksekutif penyelenggara pemerintahan dan legislatif sebagai alat kontrol dari kebijakan yang telah ditetapkan, sehingga pihak eksekutif harus memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD di masa akhir jabatan.

Kepada DPRD, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah telah memberikan tugas, wewenang dan hak yang sangat luas. Salah satu Tugas dan wewenang DPRD yang merupakan cerminan dari “mitra” Pemerintah Daerah adalah menetapkan serta mengawasi setiap kebijakan Pemerintah Daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Esensi yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong proses pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu, undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II.

Dalam kedudukan sebagai Daerah Otonom, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Kebijakan pemerintahan Daerah itu secara umum dapat tertuang dalam Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah

Kedudukan DPRD yang dipisahkan dan tidak lagi menjadi bagian dari unsur Pemerintah Daerah, dimaksudkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat sehingga

hak-hak DPRD yang cukup luas itu harus diarahkan untuk mengoptimalkan peran dan fungsinya sebagai Lembaga Legislatif Daerah.

Tetapi meskipun dalam perkembangan terjadi perubahan kedudukan dan fungsi DPRD, namun satu hal yang patut dicatat bahwa hubungan kemitraan¹ antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam rangka Penyelenggaraan urusan Rumah Tangga Daerah tetap berlanjut hingga sekarang, sesuai dengan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, *"DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah"*.

Artinya, diantara kedua institusi tersebut tidak dikenal adanya hubungan hierarki atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangan yang tidak dapat saling diintervensi.²

Perubahan ini dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan saripati dari agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Eksekutif.

¹ Rudini, *Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (eds), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, P.T. Rajawali Pers, Jakarta, 1993, hal 104-105.

² Bambang Yudoyono, *OTONOMI DAERAH, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur PEMDA dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal 95

Memperhatikan tugas yang diembannya, DPRD dituntut untuk menyelaraskan berbagai kepentingan, baik masyarakat eksekutif dalam proses perumusan dan keputusan kebijaksanaan sesuai dengan fungsinya yang sangat luas meliputi : menghimpun aspirasi dan kepentingan masyarakat , fungsi pembuat Peraturan Daerah sampai pada fungsi pengendalian dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan yang pada gilirannya dapat menciptakan pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna.

Oleh sebab itu, DPRD sebagai Lembaga Legislatif yang merupakan perwujudan demokrasi (Kedaulatan Rakyat) pada tingkat Daerah, mempunyai fungsi yang salah satunya adalah melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah.

Secara *de Jure* kekuatan DPRD dapat dilihat dari tugas, wewenang serta hak yang begitu luas diberikan pada DPRD sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandung . Namun secara *de facto* hal ini masih perlu dipertanyakan, apakah DPRD betul-betul telah menggunakan hak dan wewenangnya secara proporsional atau tidak.

Karena pelaksanaan berbagai fungsi DPRD tersebut akan menjadi ukuran untuk melihat keberadaan Lembaga ini dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Oleh karena itu untuk dapat mengaplikasikan berbagai fungsi di maksud DPRD pada hakikatnya mempunyai bermacam-macam hak yang salah satunya adalah hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut merupakan salah satu indikator dari akuntabilitas publik terhadap pelaksanaan pembangunan selama periode kepemimpinan.

Dalam hal ini Kota Bandung yang di pandang sebagai kota yang sarat dengan dinamika perubahan Otonomi Daerah dengan konteks yang diwarnai oleh nuansa reformasi saat ini membawa berbagai konsekuensi baik bagi Pemerintah Kota Bandung maupun bagi masyarakat kota Bandung sendiri. Salah satu kebijakan pemerintah yang tertuang dalam PROPEDA 2000-2004 adalah Pembangunan Di Bidang Kepemerintahan Kota.

Setiap Kebijakan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah maupun atas kesepakatan antara Kepala Daerah dengan DPRD Kota Bandung, maka DPRD dalam Kapasitas Kelembagaan mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan dalam rangka penilaian atas kinerja Pemerintah Daerah.

Tetapi dalam realitanya masih terdapat kesemrawutan yang terjadi salah satu contohnya adalah masih belum tertibnya PKL yang ada di Kota Bandung, masih terdapatnya program-program yang belum terealisasi dari Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Kota kepada Kecamatan, serta belum tersosialisasikannya Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2001 tentang LP3M.

Dari permasalahan di atas terlihat bahwa fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung terhadap penyelenggaraan kegiatan eksekutif belum terlaksana secara maksimal atau belum berjalan secara baik.

Agar lebih jelas dan dimengerti oleh khalayak, khususnya dalam masalah peran DPRD dalam melaksanakan tugas dan wewenang pengawasan, maka dalam

hal ini penulis mencoba menuangkan dalam bentuk skripsi dengan judul : **“Peran Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung Terhadap Kebijakan Di Bidang Pembangunan Kepemerintahan Kota Dalam Rangka Mewujudkan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar belakang diatas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana hubungan pengawasan DPRD dengan akuntabilitas kinerja instansi Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana Efektivitas Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung Terhadap Kebijakan Pemerintah Kota Bandung?
2. Bagaimana Konsekwensi Yuridis dari adanya Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui hubungan pengawasan DPRD dengan akuntabilitas kinerja instansi Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui efektivitas pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui konsekwensi dari adanya pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung

Kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis memberikan sumbangan pemikiran untuk memantapkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung dalam melaksanakan

pengawasan terhadap Implementasi Kebijakan Pemerintah di Bidang Pembangunan Pemerintahan Kota.

2. Secara praktis memproyeksikan secara seksama hubungan kerja antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung dengan Pemerintah Kota Bandung.

D. Kerangka Pemikiran

Demokrasi sebagai asas yang dipergunakan dalam kehidupan ketatanegaraan dewasa ini banyak dianut di dunia, yakni suatu negara dengan sistem pemerintahan yang bersumber pada kedaulatan rakyat.

Menurut paham kedaulatan rakyat, rakyat memerintah dan mengatur diri mereka sendiri (demokrasi). Hanya rakyat yang berhak mengatur dan menentukan pembatasan-pembatasan terhadap mereka sendiri. Oleh sebab itu dalam penyelenggaraan negara modern, keikutsertaan rakyat mengatur dilakukan melalui Badan Perwakilan yang menjalankan fungsi membuat Undang-undang (fungsi legislatif)³.

Hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara sehari-hari lazimnya berkembang atas dasar dua teori, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya, serta teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*).

Di zaman modern sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, maka ajaran demokrasi tidak langsung, atau sering disebut demokrasi

³ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Indonesia Hill.Co, Jakarta, 1992, hal 41

perwakilan, menjadi lebih populer. Biasanya pelaksanaan kedaulatan ini disebut sebagai Lembaga Perwakilan⁴.

Realitas tersebut menunjukkan bahwa ciri khas dari paham demokrasi (Kedaulatan Rakyat) adalah adanya pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya, karena kekuasaan itu cenderung disalahgunakan disebabkan pada manusia itu terdapat banyak kelemahan.

Dalam kaitan ini John Emerick Edward Dalberg Acton mengemukakan *“Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”* (kekuasaan cenderung untuk bersalah guna, dan kekuasaan tidak terbatas pasti akan disalahgunakan⁵).

Meski demikian, penulis tidak sepenuhnya menyetujui pendapat tersebut, karena dalam diri manusia itu sendiri terdapat nilai-nilai moral dan agama yang dapat membimbing manusia dalam menyelenggarakan kekuasaan yang ada padanya, akan tetapi disebabkan berbagai kelemahan yang juga ada pada manusia, diperlukan unsur pengawasan agar kekuasaan tersebut tidak disalahgunakan.

Demokrasi yang sedemikian itu mempunyai konsekuensi-konsekuensi :

1. Keharusan adanya Lembaga Perwakilan Rakyat.
2. Keharusan adanya seleksi, baik melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia maupun dengan cara lain.
3. Keharusan adanya Partai Politik.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, P.T. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hal 70.

⁵ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hal 6

4. Keharusan adanya Lembaga yang mempunyai tugas pelaksanaan, dan yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Rakyat⁶.

Konsekuensinya, dalam praktek ketatanegaraan sudah merupakan kelaziman untuk membagi tugas-tugas pemerintah kedalam tiga (3) cabang kekuasaan yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif. Teori ini bertujuan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari penguasa serta menjamin kebebasan berpolitik dalam negara.

Pembagian ini seringkali ditemui, kendati batas pembagian itu tidak selalu sempurna, kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah bahkan saling pengaruh mempengaruhi.

“Dalam perkembangannya, ajaran pemisahan kekuasaan mendapat berbagai modifikasi melalui berbagai ajaran seperti ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menekankan pada pembagian fungsi dan bukan pada organ, dan ajaran “*checks and balance*” yang menekankan mengenai penting adanya hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggaraan negara”⁷

Meskipun demikian, teori pemisahan kekuasaan secara ajaran masih tetap berharga guna memahami dasar-dasar susunan pemerintahan negara, akan tetapi untuk keperluan praktek lebih berfaedah membicarakan bangunan (*instellirigen*) yang merupakan soko guru dari rumah tangga negara, dengan mana diwujudkan suatu pemerintahan yang demokratis⁸.

⁶ Sri Soemantri, Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, C.V. Rajawali, Jakarta, 1980, hal 34-35.

⁷ Bagir manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM-Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hal 3.

⁸ Dessauvage, F.L.H. dan R. Tresna, *Sendi-sendi Negara Hukum yang Demokratis* (ditulis bersama), N.V. W. Versluys, Jakarta, 1956, hal 3.

Realitas di atas menunjukkan bagi setiap negara, implementasi tugas pemerintahan tersebut beraneka ragam sesuai dengan cita negara masing-masing, karena tiap negara tentunya mempunyai keistimewaan sendiri-sendiri sesuai dengan corak masyarakatnya. Dalam kaitan ini Soepomo menyebutkan bahwa jika hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran fikiran (*Staatsidee*) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongan dalam lapangan apapun⁹.

Berdasarkan konstelasi yang demikian, memperlihatkan bahwa para pendiri negara (*founding fathers*) dalam membangun Negara Republik Indonesia telah menetapkan beberapa sendi bernegara sebagaimana tertuang dalam UUD 1945¹⁰.

Salah satu sendi utama dalam sistem pemerintahan negara menurut UUD 1945 adalah sendi kedaulatan rakyat, yakni keikutsertaan rakyat dalam menentukan corak dan jalannya pemerintahan, atau lazim dikenal dengan sendi demokrasi.

Sendi demokrasi tersebut tidak hanya terdapat pada pemerintahan pusat, tetapi juga harus direalisasikan dalam susunan Pemerintah Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang menganut prinsip bahwa satuan pemerintahan tingkat Daerah penyelenggarannya dilakukan

⁹ Attamimi, A. hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal 60.

¹⁰ Beberapa sendi negara dimaksud antara lain adalah : sendi negara berdasar atas sistem konstitusi dan negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), sendi negara kesatuan, sendi kerakyatan atau demokrasi dan sendi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

dengan “memandang dan mengingat dasar permusyawaratan, seperti dasar dalam sistem pemerintahan negara.

Prinsip ini menghendaki perwujudan keikutsertaan masyarakat baik dalam ikut merumuskan kebijaksanaan maupun mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah dalam rangka mewujudkan Otonomi Daerah. Hal ini dapat diperhatikan dengan kehadiran lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu MPR dan DPR sebagai badan perwakilan di tingkat Pusat, DPRD dan DPD sebagai badan perwakilan di tingkat pemerintahan daerah otonom.

Alexis de Tocqueville berpendapat bahwa suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat Daerah sama artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat karena disana tidak ada semangat kebebasan¹¹.

Ini berarti pembentukan Pemerintah Daerah merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*) dalam mewujudkan sendi demokrasi. Atas dasar hal tersebut, Bagir Manan mengemukakan paling tidak ada tiga faktor utama yang menunjukkan kaitan erat antara pembentukan atau susunan pemerintahan tingkat daerah dengan sendi kedaulatan rakyat :

1. Sebagai upaya untuk mewujudkan prinsip kebebasan (liberty),
2. Sebagai upaya untuk menumbuhkan suatu kebiasaan (habit) agar rakyat memutuskan sendiri berbagai macam kepentingan (umum) yang bersangkutan langsung dengan mereka. Membiasakan rakyat mengurus dan mengatur sendiri urusan-urusan (pemerintahan) yang bersifat lokal, bukan hanya sekedar wahana latihan yang baik, tetapi menyangkut segi yang sangat esensial dalam suatu masyarakat demokratik.

¹¹ Mahfud MD., Moh., *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993, hal 186-187.

3. Sebagai upaya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda¹².

Memperhatikan sendi negara demokrasi yang dianut oleh negara Republik Indonesia, kekuasaan legislatif merupakan pencerminan dari setetes kekuasaan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD 1945. Kondisi ini tidak terlepas dari konsekuensi sistem pemerintahan demokratis, yang mengharuskan kekuasaan pemerintah diletakkan dalam sistem pengawasan rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif.

Keberadaan anggota Legislatif Daerah sangat terkait dengan berdirinya lembaga Legislatif Daerah. Sebagai bagian dari pemerintahan Daerah, maka Lembaga Legislatif Daerah memiliki fungsi, tugas dan kewajiban yang harus dijalankan oleh semua anggota legislatif daerah.

Legislatif Daerah sebagaimana Lembaga Legislatif, memiliki fungsi-fungsi. Alan R. Ball dalam *Modern Politics and Government* mengemukakan bahwa tiga fungsi Legislatif, yaitu :

1. Relations with the executive. 2. Legislative Functions. 3. Representative functions. (1. Menjalin hubungan dengan eksekutif. 2. Fungsi-fungsi legislatif. 3. Fungsi-fungsi perwakilan).¹³

Sedangkan Joseph La Palombara, dalam bukunya *politics within Nations* mengemukakan lima fungsi legislatif, yaitu sebagai berikut :

Legislatures as basic political institutions are primarily and continually associated With these functions: rule making, representations, aggregation

¹² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, hal 34.

¹³ Alan.R.Ball, *Modern Politics And Government*, London: The Macmillan Press LTD, hal 147

of interest, political socialization and education, and supervision and scrutiny.

(Badan Legislatif sebagai intisusi politik dasar dihubungkan secara mendasar dan secara berkelanjutan dengan fungsi-fungsi ini : pembuatan aturan, perwakilan, agregasi kepentingan, sosialisasi dan pendidikan politik, dan pengawasan dan penelitian yang cermat).¹⁴

Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong dalam bukunya Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia, mengutip pendapat Priyatmoko yang mengemukakan bahwa fungsi badan perwakilan rakyat secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk yaitu representasi, pembuatan keputusan, dan pembentukan legitimasi.¹⁵

Lebih lanjut, Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong mengutip pendapat Arbi Sanit mengenai kerja badan legislatif, yaitu sebagai berikut :

Kerja badan legislatif dan anggota-anggotanya pada pokoknya dapat dipahami sebagai masalah hubungan-hubungannya dengan berbagai pihak luar badan ini. Karena itu, kajian yang dilakukan terutama memperhatikan empat faktor berikut :

Pertama, integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota badan legislatif.

Kedua, pola hubungan anggota badan tersebut dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin di dalam sistem perwakilan yang berlaku.

Ketiga, struktur organisasi badan legislatif yang merupakan kerangka formal bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat.

Keempat, ialah hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbal-balik antar badan legislatif dan eksekutif dan lembaga-lembaga lainnya sebagai unit-unit pemerintahan di tingkat Daerah, serta hubungan badan tersebut dengan lembaga-lembaga yang sama di tingkat yang lebih tinggi.¹⁶

¹⁴ Joseph La Palombara, *Politics Within Nations*, Englewood Cliff, New Jersey, Prentice Hall Inc, 1974, hal 135

¹⁵ Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal 51

¹⁶ *ibid*, hal 154-155

Berdasarkan pendapat tersebut dapat diketahui bahwa kerja badan legislatif dan anggota-anggotanya sebagai masalah hubungan-hubungan dengan berbagai pihak di luar badan ini dengan memperhatikan faktor integritas dan kemampuan anggota legislatif, pola hubungan anggota legislatif dengan rakyat yang mereka wakili, struktur organisasi badan legislatif, dan hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbal balik antara badan legislatif dengan lembaga pemerintah lainnya baik di tingkat Daerah maupun di tingkat yang lebih tinggi.

Legislatif Daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) mempunyai fungsi sebagai wakil rakyat. S. Pamudji dalam tulisannya *Peningkatan Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, mengemukakan fungsi DPRD sebagai wakil rakyat sebagai berikut :

DPRD...berfungsi sebagai wakil rakyat. Karena anggota-anggota lembaga ini dipilih, maka para anggota itu adalah wakil rakyat, dan DPRD sendiri adalah suatu badan perwakilan. Dalam kedudukannya sebagai wakil rakyat, anggota DPRD diberi hak-hak agar dapat melaksanakan fungsinya. Kemampuan DPRD melaksanakan fungsi perwakilan dapat dilihat dari daya persepsi para anggotanya dalam mengangkat berbagai masalah dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD.

Dengan kata lain, kemampuan DPRD melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan dari rakyat yang diwakilinya merupakan ukuran kualitas penyelenggaraan fungsinya sebagai wakil rakyat.

Dengan kata lain, dalam proses mengolah tuntutan-tuntutan dan dukungan-dukungan masyarakat, serta dalam proses merumuskan dan menyalurkan masalah-masalah yang secara langsung berhubungan dengan kepentingan masyarakat di daerah ke dalam berbagai kebijakan itulah kualitas DPRD sebagai wakil rakyat bisa diukur.

Untuk ini diperlukan komunikasi politik yang lancar antara DPRD dengan masyarakat (rakyat) yang diwakilinya baik secara individual, secara kelompok maupun secara kesatuan. Melalui komunikasi politik inilah aspirasi rakyat daerah disalurkan dan kemudian ditampung ke dalam kebijakan daerah.¹⁷

¹⁷ ibid, hal 119

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa anggota DPRD adalah wakil rakyat karena mereka dipilih. Kemampuan DPRD dalam melaksanakan fungsinya dapat dilihat dari :

1. Daya persepsi para anggota DPRD dalam mengangkat berbagai masalah dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD, atau
2. Kemampuan DPRD dalam melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan dari rakyat yang diwakilinya, atau
3. Kemampuan DPRD dalam mengolah tuntutan-tuntutan dan dukungan-dukungan masyarakat, serta proses merumuskan dan menyalurkan masalah-masalah yang secara langsung berhubungan dengan kepentingan masyarakat di daerah ke dalam berbagai kebijakan.

Untuk itulah diperlukan komunikasi politik yang lancar antara DPRD dengan masyarakat yang diwakilinya. Berdasarkan kerangka pemikiran di atas penulis berusaha untuk mengkaji secara *de facto* akan Peran DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap Implementasi Kebijakan Pemerintah Di Bidang Pembangunan Kepemerintahan Kota dalam rangka mewujudkan akuntabilitas kinerja instansi Pemerintahan Daerah.

E. Langkah-langkah Penelitian

Adapun langkah-langkah yang ditempuh penulis dalam melakukan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Metode Penelitian

Mengingat dalam penelitian ini akan melukiskan peranan DPRD dalam melaksanakan pengawasan terhadap implementasi kebijakan pemerintah di bidang pembangunan pemerintahan kota, maka penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*¹⁸ yaitu, menyampaikan gambaran yang dinyatakan oleh responden baik

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal 51

itu secara tertulis atau lisan, kemudian dianalisis, dikaji dan diteliti sehingga menjadi suatu kesatuan yang utuh. Oleh karena itu pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, adalah Pendekatan *Yuridis normatif*, yaitu mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berlaku yang berhubungan dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

.2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas¹⁹ :

1. *Data Primer*, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari Sekretariat DPRD Kota Bandung, yang merupakan hasil observasi dan wawancara dengan :
 - a. Anggota DPRD Kota Bandung
 - b. Anggota Komisi A
2. *Data Sekunder*, berupa :
 - a. *Bahan Hukum Primer*, yaitu : hukum yang mengikat berupa :
 - 1) Norma atau kaidah dasar, Pembukaan UUD 1945
 - 2) Peraturan dasar, yaitu :
 - I. Batang tubuh UUD 1945
 - II. UU. No. 22 Tahun 1999
 - III. PP. No. 20 Tahun 2001
 - IV. Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandung

¹⁹ *ibid*, hal 51

- b. *Bahan Hukum Sekunder*, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer misalnya hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum berupa buku-buku ilmu hukum dan artikel-artikel

.3. Jenis Data

Adapun jenis data yang digunakan adalah data kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari hasil observasi dan wawancara dengan para pihak yang terkait.

.4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk melengkapi data yang diperlukan dalam pembahasan penelitian ini, juga digunakan teknik pengumpulan data, yaitu :

- a. Studi kepustakaan (*Library research*), yaitu kegiatan mencari data yang dilakukan dengan cara mempelajari dan mengkaji data sebagai berikut :
 - 1. Peraturan perundang-undangan
 - 2. Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandung
 - 3. Peraturan Daerah
- b. Studi Lapangan, yaitu melalui observasi yang merupakan suatu pengamatan yang diteliti dan dilakukan berulang-ulang yang bertujuan membuat catatan atau deskripsi mengenai kenyataan, serta mengetahui perilaku tersebut. Studi lapangan ini dilakukan sebagai penunjang (pelengkap) dalam penelitian.

5. Analisis Data

Data-data yang diperoleh baik berupa *data primer* maupun *data sekunder*, kemudian dikaji dan dianalisis secara *yuridis kualitatif* yakni analisis yang tidak

menggunakan rumus dan angka-angka sehingga diperoleh satu kesimpulan dan gambaran sesuai dengan identifikasi masalah.

6. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan dalam wilayah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung. Penelitian ini dilakukan selama 3 bulan terhitung dari mulai bulan september 2003 sampai dengan bulan nopenber 2003.

7. Sistematika Penulisan

Agar penulisan skripsi ini terurai secara berurutan serta berhubungan antara satu bagian dengan bagian yang lainnya sehingga merupakan suatu kesatuan yang sitematis. Maka dalam penulisan ini penulis mencoba menguraikannya dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis mencoba memaparkan dengan dimulai dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian serta dilanjutkan dengan kerangka pemikiran lalu langkah-langkah penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II PENGAWASAN DPRD DAN AKUNTABILITAS DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Pada bab ini penulis mencoba menyajikan mengenai prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan Daerah, bentuk dan susunan pemerintahan Daerah, dan diakhiri dengan hubungan legislatif dan eksekutif Daerah.

BAB III PERAN PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA BANDUNG TERHADAP KINERJA PEMERINTAH KOTA

Pada bab ini penulis menganalisa terhadap hasil penelitian yang diperoleh, yang merupakan pengujian terhadap kenyataan lapangan dihubungkan dengan Peraturan Perundang-undangan tentang pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bagian yang terdiri dari kesimpulan yang berisikan intisari dari hal-hal yang telah dikemukakan dari bab-bab sebelumnya yang merupakan jawaban dari identifikasi masalah yang diakhiri dengan saran-saran penulis yang didasarkan kepada kekurangan data dilapangan untuk memperbaiki lebih lanjut dalam pelaksanaan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung.