

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam teori pemisahan kekuasaan di Indonesia dikenal dengan istilah trias politika, kekuasaan dibagi menjadi tiga bagian, yaitu lembaga eksekutif (Presiden) sebagai pelaksana undang-undang, lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai pembuat undang-undang dan lembaga yudikatif (Kekuasaan Kehakiman) sebagai pengawas pelaksanaan undang-undang.<sup>1</sup>

Sistem pemerintahan di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijalankan berdasarkan pemerintahan-pemerintahan Provinsi, dan pemerintahan Provinsi dijalankan berdasarkan pemerintahan-pemerintahan kabupaten atau kota. Pemerintahan kabupaten atau kota dilaksanakan oleh Bupati atau Wali Kota, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) beserta jajarannya. Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan dengan sistem pemerintahan pusat. Kebijakan politik hukum saat ini pemerintah pusat memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada

---

<sup>1</sup>Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989, hlm. 18.

pemerintah daerah untuk efisiensi serta meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah agar berjalan optimal.<sup>2</sup>

Salah satu bagian penyelenggara pemerintahan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Fungsi utama DPRD adalah fungsi legislasi yaitu membuat Peraturan Daerah, fungsi anggaran yaitu terlibat dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), serta fungsi pengawasan yaitu memastikan berjalannya aturan yang dibuat apakah sudah berjalan dengan baik atau belum.

Saat ini hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, khususnya yang di daerah lebih didasarkan pada hubungan yang demokratis. Hubungan demokratis tersebut diartikan sebagai hubungan kekuasaan segitiga yang seimbang serta *making control* antara rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan juga pemerintah daerah. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk melaksanakan fungsi pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diberikan hak mengajukan usul rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Keberadaan hak-hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam kerangka otonomi daerah peranannya sangat besar serta memiliki posisi sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Selain itu, keberadaan

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 20.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki peran untuk mewujudkan sistem politik yang lebih Demokratis di daerah.<sup>3</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jepara dianggap belum optimal dalam menjalankan fungsinya, terutama fungsi legislasi atau dalam membuat peraturan daerah untuk menunjang peningkatan pendapatan daerah. Cara untuk mengoptimalkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jepara dalam menjalankan fungsinya adalah memastikan dari kualitas sumber daya manusia anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jepara. Dalam pelaksanaannya di lapangan menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jepara masih jauh dari harapan. Pentingnya peran serta fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jepara membutuhkan sumber daya manusia yang unggul dan juga dapat memahami bidangnya.

Seleksi dalam kepartaian adalah salah satu faktor yang dapat memperbaiki kualitas sumber daya manusia sebelum menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jepara, selain itu secara intensif perlu adanya pengembangan atau pemberdayaan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jepara yang pada saat ini sudah terlanjur menempati posisi sebagai wakil

---

<sup>3</sup>Ali Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 1996, hlm. 28.

rakyat tetapi belum mempunyai kemampuan secara maksimal untuk memahami fungsi-fungsi kedewanan.

Menjadi Anggota Dewan tidak menjamin dapat menjadi publik figur ataupun setidaknya menyuarakan kepentingan konstituen yang terwakilinya. Disisi lain menjadi anggota dewan seakan menjadi suatu kebanggaan meskipun tanpa kredibilitas serta kapasitas tertentu. Implikasi yang tidak baik dari anggota dewan yang asal-asalan seperti ini yang sebagai wakil rakyat sering tidak mengetahui tentang tugas dan fungsi, kedudukan, wewenang serta peranannya di lembaga parlemen. Jika hal tersebut terus dibiarkan maka lembaga tersebut akan terus diisi oleh anggota DPRD yang tidak memiliki visi-misi memperjuangkan kepentingan rakyat dalam konteks pembangunan kebangsaan.<sup>4</sup>

Argumentasi tersebut tidak untuk mereduksi peran kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu institusi penyelenggaraan negara, akan tetapi sebagai otokritisi terhadap sumber daya manusia anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah dipilih oleh rakyat serta mengemban amanah sebagai wakil rakyat. Dengan demikian dibutuhkan pemahaman bijak untuk mengembalikan marwah kelembagaan ini dengan sumber daya manusia anggotanya berkarakter berbasis ideologi kebangsaan, mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta berkomitmen untuk memajukan pembangunan semi kemaslahatan hidup masyarakat. Tujuan tersebut

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 42.

dapat tercapai jika anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugas-tugas kedewanan betul-betul memenuhi kualifikasi kompetensi dalam bidang tertentu sehingga mampu memecahkan berbagai persoalan pembangunan dalam bidang tugas yang direpresentasikan dalam komisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>5</sup>

Citra anggota legislatif yang kerap tidak memiliki kompetensi, minim pengetahuan yang berkaitan dengan pengelolaan daerah, tidak memiliki visi-misi yang jelas sebagai wakil rakyat yang miskin akan mendapat pemahaman fungsi parlemen itu sendiri (legislatif, penganggaran, serta pengawasan).

Sementara itu, pada APBD Kabupaten Jepara Tahun 2019 yang ditetapkan dalam belanja daerah Kabupaten Jepara menyentuh angka Rp. 2,331 triliun, namun total pendapatan daerah hanya Rp 2,312 triliun, sehingga terjadi defisit sebesar Rp. 19 miliar yang direncanakan ditutup dari surplus pembiayaan daerah. Mengingat akan pentingnya fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jepara terkait dengan tugas dan wewenangnya, fungsi legislasi yang digunakan untuk meningkatkan pendapatan daerah, maka Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Jepara harus memacu dan sangat penting diketahui upaya-upaya untuk menunjukkan kapasitas kelembagaan ini, oleh karena hal tersebut penelitian ini mengambil judul mengenai “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan

---

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. 30.

Daerah Kabupaten Jepara Dalam Rangka Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah”

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Jepara Dalam Rangka Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah?
2. Bagaimana Peran Serta Upaya DPRD Kabupaten Jepara Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Dalam Rangka Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk Mengetahui Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Jepara Dalam Rangka Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah.
2. Untuk Mengetahui Peran Serta Upaya DPRD Kabupaten Jepara Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Dalam Rangka Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah.

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Memberikan sumbangan pemikiran untuk pengembangan ilmu hukum tata negara khususnya tentang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
  - b. Memperkaya referensi penulisan tentang hukum tatanegara.
2. Kegunaan Praktis

- a. Mengembangkan penalaran untuk membentuk pola pikir dinamis yang berhubungan dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Hasil penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi semua pihak yang berhubungan dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah dalam mempelajari skripsi ini, dijelaskan secara singkat mengenai sistematika penulisan dari Bab I sampai dengan Bab V. Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

**BAB I : PENDAHULUAN.** Bab ini akan menguraikan tentang latar belakang permasalahan yang memuat hal yang menjadi dasar penelitian yang akan dilakukan. Selain itu juga dapat dilihat mengenai pokok permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian serta Sistematika Penulisan.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.** Bab ini memuat mengenai tinjauan pustaka yang berguna sebagai landasan teoritis untuk melakukan pembahasan terhadap pokok permasalahan yang terdiri dari Tinjauan DPRD, Keuangan Daerah, Anggaran Pendapatan dan Pembelanjaan Daerah, dan Peraturan Daerah.

**BAB III : METODE PENELITIAN.** Bab ini berisi mengenai metode yang digunakan untuk penelitian yang akan dipaparkan yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian metode penentuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data serta metode analisis data.

BAB IV : Menguraikan tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini penulis mengurai dan membahas tentang kajian penelitian pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Jepara untuk meningkatkan pendapatan daerah. Hasil penelitian lapangan selanjutnya diolah, dianalisis, ditafsirkan, dikaitkan dengan kerangka teoritik atau kerangka analisis yang dituangkan dalam BAB II, sehingga jelas bagaimana data hasil penelitian dapat menjawab permasalahan dan tujuan pembahasan dalam kerangka teoritik yang telah dikemukakan terdahulu.

BAB V: Bab ini merupakan bab penutup yang memuat tentang kesimpulan dan saran dari pembahasan permasalahan yang telah dikaji pada bab sebelumnya.