

**TINJAUAN FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA  
LEGISLATIF DPRD PROVINSI SUMATERA UTARA  
BERDASARKAN UU NO 27 TAHUN 2009  
(Studi di : DPRD Provinsi Sumatera Utara)**

**SKRIPSI**

**OLEH**

**YOSIANNA PURBA  
10.840.0034**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2014**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

**TINJAUAN FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA  
LEGISLATIF DPRD PROVINSI SUMATERA UTARA  
BERDASARKAN UU NO 27 TAHUN 2009  
(Studi di : DPRD Provinsi Sumatera Utara)**

**SKRIPSI**

**OLEH**



**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**MEDAN**

**2014**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)19/8/24

**LEMBAR PENGESAHAN**

**Judul Skripsi** : **TINJAUAN FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA LEGISLATIF DPRD PROVINSI SUMATERA UTARA BERDASARKAN UU NO.27 TAHUN 2009.**

**Nama** : **YOSIANNA PURBA**

**NPM** : **10 840 0034**

**BIDANG STUDI** : **HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**Diketahui Oleh :**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**

**H.ABD MUTHALIB SH, MAP**

**ABI JUMROH HARAHAP SH, Mkn**

**Dekan**



**Prof. Syamsul Arifin SH, MH**

**Tanggal Lulus : 18 September 2014**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)19/8/24

## LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang menyatakan bahwa skripsi yang saya susun, sebagai syarat memperoleh gelar sarjana merupakan hasil karya tulis saya sendiri. Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan skripsi ini yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sanksi-sanksi lainnya dengan peraturan yang berlaku, apabila di kemudian hari ditemukan adanya plagiat dalam skripsi ini.

Medan, 18 September 2014



**YOSIANNA PURBA**

**10.840.0034**

## ABSTRAK

### TINJAUAN FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA LEGISLATIF DPRD PROVINSI SUMATERA UTARA BERDASARKAN UU NO.27 TAHUN 2009

(Studi Kasus : DPRD Provinsi Sumatera Utara)

OLEH :

YOSIANNA PURBA

NPM : 10 840 0034

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Penulis mengambil judul yaitu Tinjauan Fungsi dan Wewenang lembaga Legislatif DPRD Provinsi Sumatera Utara Berdasarkan Undang-Undang No 27 tahun 2009, dan metode pengumpulan data dengan cara Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) dan Penelitian Lapangan (*Field Research*). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dan merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.

Susunan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung-jawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilaksanakan dengan asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu juga melaksanakan Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi vertikal, dan serta melaksanakan Tugas Pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

**ABSTRACT**

**REVIEW THE FUNCTIONS AND AUTHORITY OF THE LEGISLATIVE  
DPRD OF NORTH SUMATERA PROVINCIAL BASED UU NO.27 OF 2009**

**(Case Study : DPRD Provinsi Sumatera Utara)**

**BY :**

**YOSIANNA PURBA**

**NPM : 10 840 0034**

**FIELD OF STATE ADMINISTRATION LAW**

*The author takes the title of the review of the legislative function and authority of the North Sumatra Provincial Parliament Under Law No. 27 of 2009, and the method of data collection by Research Library (Library Research) and Field Research (Field Research). Regional Representatives Council (DPRD) consisting of members of political parties participating in elections that elected through general elections. And is the regional representative body that serves as a component of the provincial government.*

*Otonomous Area Governance Formation cover the DPRD and Local Government. DPRD locked out of a Local Government with a view to more powered DPRD and improve the responsibilities of Local Government to people. Therefore wide rights DPRD enough and instructed to permeate and also channel the society aspiration become the Area policy and conduct the observation function.*

*Governance management area, executed with the Decentralizing ground, that is delivery of governance authority by Government to autonomous area to arrange and manage the governance business in system of Totalitarian State Republic Of Indonesia. Despitefully also execute the Deconcentration, that is what overflows of governance authority by Government to Governor as governmental proxy and / or to vertical institution, and and also execute the Aid Duty, that is assignation from governance to area and/or countryside from province governance to regency / town to countryside to execute the certain duty.*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah mengkaruniakan kesehatan dan juga kelapangan berfikir kepada penulis sehingga akhirnya tulisan ilmiah ini dapat juga terselesaikan.

Penulisan skripsi ini pada dasarnya adalah untuk memenuhi kewajiban akhir dari perkuliahan penulis di fakultas Hukum Universitas Medan Area dalam Program pendidikan strata satu (S-1), pada bidang hukum administrasi negara.

Adapun judul yang diajukan sehubungan dengan penyusunan skripsi ini adalah “TINJAUAN FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA LEGISLATIF DPRD PROVINSI SUMATERA UTARA BERDASARKAN UNDANG UNDANG NO 27 TAHUN 2009 (Studi Kasus di DPRD Provinsi Sumatera Utara)”

Dalam penulisan skripsi ini banyak pihak telah penulis buat sibuk maka pada kesempatan ini maka penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak tersebut terutama kepada :

1. Bapak Prof. H. Syamsul Arifin, SH, MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
2. Bapak Suhatrizal SH, MH, selaku Wakil Dekan Bidang Akademik Universitas Medan Area.

3. Bapak Taufik Siregar, SH, M.Hum, selaku Wakil Dekan Kemahasiswaan Sekaligus Ketua Bidang Hukum Administrasi Negara Universitas Medan Area.
4. Bapak Abdul Muthalib, SH, MH, selaku Dosen Pembimbing I Penulis.
5. Bapak Abi Jumroh Harahap, SH, Mkn, selaku Dosen Pembimbing II Penulis.
6. Ibu Anggreni Atmei Lubis, selaku Sekretaris Pembimbing Penulis.
7. Bapak dan Ibu Dosen serta seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
8. Kedua orangtua Ayahanda dan Ibunda yang telah bersusah payah membesarkan dan mendidik penulis sejak kecil hingga memasuki bangku kuliah tanpa rasa pamrih.
9. Kelima adikku yang selalu mendukung penulis dengan kasih sayangnya.
10. Teman-teman angkatan stambuk 2010 Fakultas Hukum Universitas Medan Area.

Atas segala bantuan dan dorongan dari semua pihak di atas penulis hanya dapat bermohon, hanya Tuhan Yang Maha Esa sajalah yang dapat membalas budi baik dan bantuan mereka tersebut, mudah-mudahan skripsi penulis ini akan memberikan manfaat bagi kita semua.

Medan, 15 Januari 2014

Penulis



**Yosianna Purba**  
**NPM : 10.840.0034**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From repository.uma.ac.id)19/8/24

## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	
LEMBAR PERNYATAAN.....	iii
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
<b>BAB I. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Pengertian dan Penegasan Judul.....	11
B. Alasan Pemilihan Judul.....	12
C. Permasalahan.....	12
D. Hipotesa.....	13
E. Tujuan Penelitian.....	15
F. Metode Pengumpulan Data.....	15
G. Sistematika Penulisan.....	16
<b>BAB II. TINJAUAN UMUM LEMBAGA LEGISLATIF</b>	
A. Pengertian Lembaga Legislatif.....	18
B. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)....	23
C. Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).....	24
D. Alat Perlengkapan Lembaga Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).....	27
<b>BAB III. TINJAUAN UMUM FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA LEGISLATIF DPRD SEBELUM AMANDEMEN</b>	
A. Fungsi dan Wewenang Lembaga Legislatif Sebelum Amandemen.....	40
B. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sebelum Amandemen.....	42
C. Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	

(DPRD).....	42
D. Struktur Ketatanegaraan Sebelum Amandemen UUD 1945.....	42
E. Struktur Ketatanegaraan sebelum Amandemen UUD 1945.....	46
<b>BAB IV. TINJAUAN UMUM LEMBAGA LEGISLATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) SETELAH AMANDEMEN UUD 1945</b>	
A. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Setelah Amandemen UUD 1945.....	48
B. Tugas dan Wewenang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Setelah Amandemen.....	53
C. Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Setelah Amandemen UUD 1945.....	54
<b>BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A. Kesimpulan.....	64
B. Saran.....	66
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>68</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## **BAB I PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada Pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup>

Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilaksanakan dengan asas desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), disamping itu juga melaksanakan Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal, dan serta melaksanakan tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan atau desa dari pemerintahan provinsi kepada kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu<sup>2</sup>

Di Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan Pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai

---

1 Pasal 1, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, hal 1

2 Pasal 1, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, hal 1, 7 dan 8

lembaga perwakilan rakyat daerah selanjutnya disebut dengan DPRD. DPRD yang memegang peranan penting dalam sistem demokrasi, perwakilan tersebut erat kaitannya dengan otonomi daerah. Otonomi Daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat 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.

Harapan kearah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah. Optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Tentunya optimalisasi peran DPRD dalam hal ini juga harus didukung oleh Pemerintah Daerah sebagai pelaksana kebijakan di daerah otonomi.

Otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara kesatuan. Setiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah<sup>3</sup>. Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah di pengaruhi oleh konsep otonomi daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah.

Keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan tersebut, baik di Pusat

---

<sup>3</sup> Rozali Abdullah. 2006. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

maupun di Daerah, dari suatu Negara yang menyatakan diri sebagai Negara demokrasi konstitusional sering dijadikan oleh para ahli sebagai ukuran dari kadar demokrasi yang dilaksanakan dalam Negara tersebut<sup>4</sup>

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah disamping pemerintah daerah. Dengan demikian DPRD memiliki fungsi utama yaitu:

- a) fungsi legislasi, yaitu membentuk peraturan daerah;
- b) fungsi anggaran, yaitu menetapkan anggaran;
- c) fungsi pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan

Sedangkan tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah:

- a) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah;

---

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, 2005 *Otonomi Daerah Filosofi sejarah dan Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal 123

Lebih dari setengah dasawarsa terakhir ini, Indonesia mengalami beberapa perubahan penting pada asas konstitusi negara dan kemasyarakatan. Pada asas konstitusi, kita melihat adanya upaya mempertegas konsepsi pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang lazim bekerja dalam negara demokrasi. Meskipun, dalam beberapa hal khususnya hasil kerja lembaga legislatif, masih tampak kurang diperhatikan. Pada arah kemasyarakatan, gerakan sosial dan bentuk partisipasi rakyat dalam bidang politik terus berkembang dengan sasaran yang semakin terarah dan menggunakan pola-pola partisipasi yang semakin modern.

Perubahan tersebut menghasilkan desakan terhadap lembaga pemerintahan (eksekutif, legislatif, yudikatif) agar mengubah cara menjalankan pemerintahan dan berinteraksi dengan rakyat. Salah satu lembaga pemerintahan yang banyak mendapat sorotan dari masyarakat adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Tuntutan perubahan pada level konstitusi dari lembaga perwakilan rakyat antara lain tercermin dalam amandemen Undang Undang Dasar (UUD) 1945 yang dilakukan oleh MPR RI selama tahun 1999 sampai tahun 2002. Amandemen itu telah menghasilkan perubahan-perubahan penting pada lembaga perwakilan rakyat di Indonesia.

Amandemen UUD 1945 juga telah menghasilkan perubahan keanggotaan MPR RI dan utusan daerah yang sebagian dipilih melalui pemilihan umum dan diangkat oleh Presiden. setelah amandemen UUD 1945, keanggotaan MPR RI berasal dari DPR RI dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebuah lembaga

perwakilan rakyat yang baru dan mewakili daerah-daerah. Semua keanggotaan MPR RI dipilih melalui pemilihan umum.

Pada masa orde baru, format parlemen Indonesia dibentuk atas dasar UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, di satu pihak dan kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh presiden (Mandataris MPR yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan) bersama-sama dengan DPR, di lain pihak. Sementara itu, komposisi keanggotaan MPR terdiri dari DPR ditambah dengan utusan golongan dan utusan daerah. Dalam berbagai perubahan kecil pada masa ini, DPR senantiasa merupakan komponen mayoritas keanggotaan MPR dibandingkan dengan utusan golongan dan utusan daerah.

Landasan konstitusional parlemen Indonesia tersebut sangat mempengaruhi dan menentukan pola pemisahan kekuasaan lembaga pemerintahan. Pertama, wewenang Presiden (eksekutif) lebih dominan daripada wewenang parlemen (legislatif). kedua, kekuasaan legislatif menyatu dengan kekuasaan eksekutif. Akibatnya, DPR RI lemah dan wewenangnya hanya sebagian dari kekuasaan legislatif yang didominasi oleh Presiden RI. Ketiga, DPR RI dapat mengendalikan MPR.

Selain itu dengan kekuasaan yang dimilikinya, Presiden dapat menindak siapa pun anggota DPR yang melawan atau menentang kebijakan-kebijakan presiden. Akibatnya, DPR berperan sebagai *rubber stamp* atas kebijakan-kebijakan presiden. DPR yang seharusnya menyalurkan dan menyuarakan kepentingan rakyat, menjadi DPR yang semata-mata membela kepentingan

penguasa. DPR yang seharusnya mengontrol dan mengawasi Presiden, menjadi DPR yang dikontrol dan diawasi oleh Presiden. DPR yang seharusnya dekat dengan rakyat, menjadi DPR yang terisolasi oleh rakyat. Kondisi ini ditambah oleh berbagai manipulasi proses politik selama orde baru, mengakibatkan DPR Indonesia ada (*exist*) hanya sebatas memenuhi syarat formalitas kelembagaan demokrasi.

DPR yang disfungsi seperti inilah seharusnya diubah dalam kerangka reformasi. Tujuan utamanya untuk meniadakan keberadaannya, melainkan untuk mengefektifkan fungsi lembaga pemerintahan ini sebagaimana fungsi dan peran yang seharusnya dilaksanakan oleh parlemen pada umumnya. Gerakan reformasi yang mengakhiri kekuasaan Presiden RI Soeharto pada bulan Mei 1998 telah mendesak MPR dan DPR untuk melakukan suatu perubahan. Arah dan inti perubahan itu adalah merampingkan kekuasaan Presiden RI dan memperbesar kekuasaan DPR RI. Format DPR tidak diubah. MPR RI sebagai lembaga tertinggi negara dipertahankan, termasuk komposisi keanggotaannya yang sebagian besar berasal dari anggota DPR RI.

Sejak perubahan-perubahan tersebut dilakukan pada tahun 1999-2000, kita dapat menyaksikan kinerja DPR RI. Meskipun DPR sekilas tampak “Sukses” dalam mengakhiri kepemimpinan Presiden K.H.Abdurrahman Wahid pada tahun 2001, tetapi tetap dirasakan ada keagamaan terhadap DPR. Kasus itu belum dapat mengkompensasi kegagalan DPR dalam melaksanakan fungsi-fungsi keparlemenannya secara seimbang. DPR kurang menunjukkan prestasi yang memadai dalam hal legislasi maupun penyerapan aspirasi rakyat. DPR justru cenderung mengambil alih peran “Kepemerintahan” Presiden, suatu hal yang

melebihi fungsi yang seharusnya dijalankan oleh parlemen. Akibatnya, DPR berubah dari DPR yang lemah menjadi DPR yang super kuat.

Perubahan dari DPR RI yang lemah menjadi DPR RI yang superkuat bersifat *zero sum*, dan bukan *equal balance*. Sifat *zero sum* menjelaskan bahwa DPR lemah karena kekuasaan Presiden terlalu kuat; dan untuk memperkuat DPR, kekuasaan Presiden harus dilemahkan. Sifat ini mencari keunggulan satu pihak terhadap pihak lain. Sehingga yang ditemukan adalah saling “Meniadakan” dan bukan saling mencari keseimbangan seperti tercermin dalam sifat *equal balance*. Dalam sifat yang terakhir, memperkuat DPR tidak harus dengan “Meniadakan” kekuasaan Presiden, melainkan dengan meletakkan masing-masing lembaga negara pada fungsi dan peran yang sebenarnya.

Proses amandemen UUD 1945 itu juga tetap memegang asumsi *zero sum*, yakni agar DPR berdaya, lembaga-lembaga lainnya harus kurang berdaya. Akhirnya proses amandemen UUD 1945 memang menghasilkan format baru parlemen di Indonesia tetapi tanpa perubahan cirinya, yaitu dominasi satu lembaga atas lembaga-lembaga pemerintahan yang lain.

Meski meniadakan sistem lembaga tertinggi negara, format baru parlemen di Indonesia, pasca amandemen UUD 1945, menghasilkan DPR yang begitu dominan atas lembaga-lembaga yang lain, baik karena keanggotaannya yang besar maupun karena wewenang yang dimilikinya.<sup>5</sup>

MPR RI terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Jumlah anggota DPD tidak boleh lebih

<sup>5</sup> FORMAPPI (Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia), *Lembaga Perwakilan*

dari sepertiga (1/3) jumlah anggota DPR. Anggota DPR RI berasal dari Partai Politik (Parpol). Anggota DPD berasal dari perorangan. Baik anggota DPR RI maupun DPD dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) secara berkala.<sup>6</sup>

Wewenang DPR dibidang legislasi mempengaruhi pola hubungan DPR dengan DPD. DPD menjadi sub-ordinat DPR dan memainkan peran “staff-ahli” DPR untuk bidang-bidang yang dibatasi. DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang (UU) (Pasal 20 ayat 1). DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat 1). DPR memiliki hak interplasi, hak angket, dan hak otonomi menyatakan pendapat, serta hak imunitas (Pasal 20A ayat 3). Selain itu, DPR berhak mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) (Pasal 21 ayat 1).<sup>7</sup>

Catatan penting lain dari format parlemen di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 ialah kewenangan DPD sangat terbatas. *Pertama*, DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 1). *Kedua*, DPD ikut membahas RUU yang diajukan dalam bagian pertama diatas, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat 2). *Ketiga*, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU pada bagian kedua di atas, serta menyampaikan hasil

---

<sup>6</sup> *Press Parlemen Indonesia. Kupsan lebih rinci tentang masalah ini dapat diperiksa dalam awasi parlemen agustus 2002.*

<sup>7</sup> UUD 1945. Penabih, Pustaka Gunung Harapan Surabaya, hal 11.

pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat 3).<sup>8</sup>

Betapa lemahnya DPD ditegaskan pada Pasal 22D ayat 4 yang menyatakan bahwa anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam UU. Artinya, DPR menentukan susunan dan kedudukan DPD dan mengatur pemberhentian anggota DPD. Dengan kenyataan ini, DPD memainkan peran yang amat *minor*. Padahal, proses pemilihan keanggotaan DPD dan DPR sama-sama lewat pemilu. Karena itu, salah jika dikatakan bahwa proses amandemen telah menghasilkan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral sistem*). Sebab hanya DPR yang mempunyai wewenang legislasi. DPR-lah yang mempunyai potensi untuk dapat diandalkan, bukan yang lain.

Sedangkan dalam hubungan dengan Presiden, posisi DPR juga sangat dominan. Apapun yang dilakukan oleh Presiden harus berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan DPR. Hanya 3 kekuasaan yang tersisa untuk presiden. *Pertama*, Presiden menetapkan peraturan pemerintah yang menjalankan UU sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat 2). *Kedua*, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara. *Ketiga*, dalam keterbatasannya menurut UU (Pasal 17 ayat 4), menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden (Pasal 17 ayat 2).

Dengan format parlemen seperti diuraikan diatas, DPR memainkan peran yang begitu berkuasa di republik ini. Dengan “Kelebihan-kelebihannya” itu,

secara politik DPR pasca amandemen UUD 1945 jauh lebih kuat daripada DPR yang dulu. Lembaga ini sekarang semakin artikulatif dan anggotanya semakin dinamis dalam berinteraksi dengan eksekutif, masyarakat maupun internal DPR. Masalahnya, artikulatif untuk kepentingan siapa? kelompok mereka sendirikah atautkah konstituen dan masyarakat pada umumnya? sejauh ini, masih sulit menemukan bukti bahwa perubahan politik itu juga disertai oleh kemajuan dalam hal perjuangan substansi politik representasi.

Pada sisi yang lain, kita juga meragukan bahwa DPR telah mengalami kemajuan dalam hal penataan struktur dan sistem kelembagaannya. Reformasi kelembagaan parlemen pada dasarnya merupakan harapan banyak kelompok dalam masyarakat dan juga individu-individu warganegara. Hal ini terkait dengan semakin meningkatnya kehendak partisipasi masyarakat dalam proses-proses politik guna memastikan kepentingan-kepentingan mereka terakomodasi dalam berbagai kebijakan negara, dan mengontrol wakil-wakil mereka di badan legislatif.

Setelah perubahan pertama UUD 1945 terjadi perubahan kekuasaan DPR, khususnya dalam membuat undang-undang. Kekuasaan membuat undang-undang yang selama ini dipegang oleh presiden dengan persetujuan DPR, berubah menjadi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”(Perubahan I: Pasal 20), sedangkan “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR” (Perubahan I: Pasal 5 ayat 1). Dalam proses pembuatan undang-undang harus mendapat persetujuan bersama antara

DPR dan Presiden. Berdasarkan Perubahan I UUD 1945 telah terjadi pengurangan kekuasaan DPR<sup>9</sup>. Penambahan kekuasaan DPR tersebut meliputi sebagai berikut.

- a) Presiden harus memperhatikan pertimbangan dari DPR dalam mengangkat dan menerima duta, serta dalam pemberian amnesti dan abolisi<sup>10</sup>
- b) Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR dalam mengangkat Kepala Kepolisian Negara, Panglima TNI, dan Gubernur Bank Indonesia<sup>11</sup>
- c) DPR memilih anggota dan calon pimpinan lembaga tinggi negara (MA, BPK dan DPA) untuk diangkat oleh Presiden.

#### A. Pengertian dan Penegasan Judul

Adapun judul proposal ini berjudul "TINJAUAN FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA LEGISLATIF DPRD PROVINSI SUMATERA UTARA BERDASARKAN UU. NO 27 TAHUN 2009" sebelum masuk kepada pembahasan berikutnya maka akan diuraikan pengertian judul tersebut secara etimologi yaitu:

- Tinjauan adalah penelusuran lebih dalam
- Fungsi adalah kegunaan suatu hal, peran sebuah unsur bahasa di satuan yang lebih luas<sup>12</sup>
- Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak kewenangan<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Pendidikan Pancasila di perguruan Tinggi, .Syahrial Syarbini, penerbit Ghalia Indonesia hal 130

<sup>10</sup>Drs.Syahrial Syarbini M.A,*ibid*, hal 130

<sup>11</sup>Drs.Syahrial Syarbini M.A, *ibid* hal 130

<sup>12</sup> <http://kbbi.web.id/fungsi> tanggal 24 februari 2014, pukul 09.14

<sup>13</sup> <http://kbbi.web.id/wewenang> tanggal 24 februari 2014 pukul 09.29

- Lembaga adalah bagian utama dari suatu benda/sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu<sup>14</sup>
- Legislatif adalah berwenang membuat undang-undang<sup>15</sup>
- DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Provinsi Sumatera Utara adalah salah satu provinsi yang berada di negara Indonesia
- Berdasarkan adalah dilihat dari atau ditinjau<sup>16</sup>
- UU.No.27 Tahun 2009 adalah Undang-Undang Tentang MPR, DPR, DPRD, DPRD.

## B. Alasan Pemilihan Judul

Adapun alasan pemilihan judul ini adalah:

- 1 Untuk mengetahui apa perbedaan susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- 2 Untuk mengetahui apa tugas dan wewenang lembaga legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- 3 Untuk mengetahui peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

## C. Permasalahan

Adapun permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini oleh penulis adalah sebagai berikut :

<sup>14</sup> [http://kbbi.web.id/Lembaga.tanggal 24februari2014,pukul 09.21](http://kbbi.web.id/Lembaga.tanggal%2024februari2014,pukul%2009.21)

<sup>15</sup> [http://kbbi.web.id/legislatif.tanggal 24februari2014,pukul 09.23](http://kbbi.web.id/legislatif.tanggal%2024februari2014,pukul%2009.23)

<sup>16</sup> [http://kbbi.web.id/berdasarkan.tanggal 24 februari 2014,pukul 09.25](http://kbbi.web.id/berdasarkan.tanggal%2024februari2014,pukul%2009.25)

1. Bagaimana Susunan dan kedudukan DPRD setelah amandemen UUD 1945?
2. Bagaimana Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Setelah amandemen ?
3. Bagaimana Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setelah amandemen UUD 1945 ?

#### D. Hipotesa

Hipotesa adalah jawaban sementara dari penelitian, maka harus diuji kebenarannya dengan jalan penelitian. Hipotesa tidak perlu merupakan jawaban yang dianggap mutlak benar dan harus dapat dibenarkan oleh penulisnya, walaupun selalu diharapkan terjadi demikian. Oleh sebab itu bisa terjadi dalam pembahasannya nanti apa yang sudah dihipotesakan itu ternyata tidak demikian setelah dilaksanakan penelitian-penelitian, bahkan mungkin saja ternyata kebalikannya. Oleh sebab itu hipotesa tersebut dapat dikukuhkan dan bisa digugurkan.<sup>17</sup>

Adapun hipotesis yang diajukan terhadap permasalahan diatas adalah:

1. Susunan dan kedudukan DPR mengalami perubahan karena keterbatasan dan ketidaksempurnaan dalam menghadapi perkembangan masyarakat dan bangsa yang selalu mengalami perubahan.
2. Yang menjadi perubahan fungsi dan wewenang lembaga legislatif setelah amandemen yaitu Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur; Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan

<sup>17</sup> Abdul Muis. 1990. *Pedoman Penulisan Skripsi dan Metode Penelitian Hukum*. Fakultas

daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur; Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi; Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian; Memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur; Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi; Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi; Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah; Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan.

3. Peran dan fungsi DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebelum amandemen lebih stabil dan efektif dibandingkan setelah amandemen UUD 1945 yaitu lebih mementingkan kepentingan politik maupun kepentingan pribadi.

## E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sejauhmana peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD ) sebelum dan setelah amandemen
2. Untuk mengetahui perbedaan lembaga legislatif sebelum dan setelah mengalami amandemen.
3. Untuk memperoleh gelar sarjana dari fakultas hukum Universitas Medan Area.

## F. Metode Pengumpulan Data

Dari penyempurnaan penyusunan skripsi ini, sangat diperlukan data-data yang lengkap sebagai perbandingan dan mampu mendukung serta melengkapi analisis yang diperlukan dalam penyusunan skripsi ini antara lain dipergunakan:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Disini penulis melakukan penelitian dengan cara mempelajari bahan-bahan bacaan yang ada, baik itu karangan-karangan ilmiah maupun beberapa literatur-literatur yang mendukung penulisan dan pembahasan skripsi penulis ini.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Dalam penyempurnaan penelitian penulis melakukan pengamatan (Riset) dan wawancara secara langsung dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sumatera Utara.

## G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam pembahasan skripsi ini disusun penulis sedemikian rupa, yang memuat 5 (Lima) buah bab dan masing-masing bab mempunyai beberapa sub bab, antara lain dapat disebutkan sebagai berikut :

### BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan dibahas tentang: Pengertian dan Penegasan Judul, Alasan Pemilihan judul, Permasalahan, Hipotesa, Tujuan Penelitian, Metode Pengumpulan Data, dan Serta Sistematika Penulisan.

### BAB II TINJAUAN UMUM LEMBAGA LEGISLATIF

Dalam bab ini akan dibahas tentang: Pengertian Lembaga Legislatif, Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Alat Perlengkapan Lembaga Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

### BAB III TINJAUAN UMUM FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA LEGISLATIF DPR SEBELUM AMANDEMEN

Yang dibahas dalam bab ini adalah: Fungsi dan Wewenang Lembaga Legislatif Sebelum Amandemen, Susunan dan Kedudukan Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sebelum

Amandemen, Peran dan Fungsi Sewan Perwakilan Rakyat Daerah

UNIVERSITAS MEDAN AREA

(DPRD), Struktur Ketatanegaraan Sebelum Amandemen, Struktur ketatanegaraan Setelah Amandemen.

#### BAB IV. TINJAUAN UMUM LEMBAGA LEGISLATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) SETELAH AMANDEMEN UUD 1945

Yang dibahas dalam hal ini adalah: Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Setelah Amandemen, Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setelah amandemen, Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Setelah Amandemen UUD 1945.

#### BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Yang diuraikan dalam pembahasan ini adalah: tentang Kesimpulan dan Saran.



## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM LEMBAGA LEGISLATIF**

#### **A. Pengertian Lembaga Legislatif**

Lembaga legislatif adalah badan deliberatif pemerintah dengan kuasa membuat hukum. Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu *parlemen*, *kongres*, dan *asembli nasional*. Dalam sistem Parlemen, legislatif adalah badan tertinggi dan menunjuk eksekutif. Dalam sistem Presidentil, legislatif adalah cabang pemerintahan yang sama, dan bebas, dari eksekutif. Sebagai tambahan atas menetapkan hukum, legislatif biasanya juga memiliki kuasa untuk menaikkan pajak dan menerapkan budget dan pengeluaran uang lainnya. Legislatif juga kadangkala menulis perjanjian dan memutuskan perang.

Lembaga Legislatif sangat krusial perannya demi menjaga kelangsungan pemerintahan yang baik, terlebih di Negara yang sedang mengalami transisi dari yang sebelumnya Otoriter ke Demokrasi seperti Indonesia. Sejak reformasi 1998, Badan Legislatif Indonesia yaitu menjadi kunci penting dalam membuat kebijakan politik. Seiring kebutuhan masyarakat Indonesia untuk mengandalkan kinerja DPR sebagai pembuat kebijakan publik malah membuat ragu masyarakat, contohnya pada tahun 2005 saat dilaksanakan sidang paripurna DPR yang membahas mengenai kenaikan harga minyak yang mana terjadi konflik di antara anggota Dewan yang melakukan sidang paripurna di hari kedua. Konflik terjadi karena adanya anggota Dewan yang kebanyakan berasal dari fraksi PDI-P tak setuju dengan kebijakan kenaikan harga BBM, merasa pendapatan mereka (anggota yang tak setuju) tak diindahkan Ketua DPR, Agung Lakshono, mereka pun melancarkan protes kepada beliau dengan menghampiri mimbarnya, melihat

itu fraksi Golkar mencoba menghalangi dan meleraikan. Kisruh pada sidang tersebut tidaklah mencerminkan tindakan dari orang terpelajar yang dipercaya masyarakat yang menyebabkan sentiment masyarakat terhadap para legislator publik ini memburuk.

Tentunya hal tersebut masih di nilai wajar bagi negara yang baru mengalami proses transisi. Meskipun proses transisi demokrasi berjalan diatas akar otorisasi di era Soeharto yang mana DPR dikuasai oleh orang-orang yang dekat dengan Soeharto dan kebanyakan legislator berasal dari partainya yaitu Golkar. Anggota dewan yang seperti itu kebanyakan patuh dan tunduk kepada Soeharto yang dikarenakan ingin menjabat sebagai anggota DPR lebih lama. Namun, sejak pemilihan umum 1999 pasca-reformasi, anggota dewan yang masih memiliki pengaruh seperti tadi masih dapat bertahan di kursi dewan dan justru menjadi kekuatan besar dalam memengaruhi kebijakan dan keputusan yang diambil di DPR. Ini penting untuk menjadi fokus pemerintahan Negara ini, bila ingin menerapkan asas demokrasi dengan menjamin fungsi lembaga legislatif yaitu pengawasan, legislatif, dan representasi berjalan dengan baik maka salah satu jalannya adalah melakukan pemilihan secara demokratis serta adil dan bersih.

Dalam Negara berkembang, Lembaga legislatif tidak dianggap begitu penting. Fokus masih berada pada tindakan Presiden, perdana menteri, eksekutif bisnis, dan sebagainya. Padahal dalam perannya di dalam pemerintahan yang demokratis, legislatif merupakan pemegang jalannya pemerintah yang baik. Lebih kuat legislatifnya, lebih komprehensif fungsinya dan akan lebih luas dampak sosialnya.

Untuk menjalankan fungsinya yang dibutuhkan adalah personel dan anggaran finansial yang baik. Maka dari itu, dalam transisi demokrasi ini perlunya untuk memantapkan posisi legislatif dengan cara melakukan konsolidasi demokrasi. Konsolidasi yang dimaksud adalah dengan cara memenuhi aspek seperti adanya legitimasi rakyat kepada legislator, difusi nilai-nilai demokrasi, adanya sifat netral dari berbagai anggota dewan atau legislator, penghapusan otoriter dan reformasi peradilan. selain itu juga perlunya untuk meningkatkan rutinitas politik dengan menyediakan sebuah organisasi yang fungsional yang layak dan transparan, penciptaan dan modifikasi parpol, stabilisasi pemilihan serta menentukan system yang dan efisien sehingga lembaga-lembaga negara melakukan tugasnya dengan baik (*check and balance*).

Dengan melakukan pemantapan seperti sedemikian rupa diharapkan Lembaga legislatif di Indonesia dapat menjalankan ketiga fungsinya dengan baik. Sebelumnya, fungsi Lembaga legislatif itu ada 3 yaitu representasi, legislasi dan pengawasan. Fungsi representasi yaitu fungsi yang di jalankan oleh legislator untuk mewakili dan mengekspresikan kepentingan dan pendapat dari semu lapisan masyarakat yang menjadi tanggung jawabnya, selanjutnya fungsi legislasi yaitu fungsi yang menjadi hak tradisional Lembaga legislatif yaitu menciptakan aturan umum atau perundang-undangan yang berlaku bagi semua kalangan warga masyarakat, sedangkan fungsi yang terakhir yaitu fungsi pengawasan adalah fungsi untuk melihat dan mengawasi kinerja eksekutif atau pemerintah. Pada negara demokrasi, dominasi eksekutif yang tidak proporsional yang mana merupakan peninggalan orde sebelumnya yang cenderung bersifat otoriter dapat

dikurangi dengan parlemen yang efektif dan efisien dalam mengerjakan fungsi dan tugas-tugasnya.

Selama rezim Presiden Soeharto yang berlangsung antara tahun 1966 sampai 1998, dapat dilihat bahwa sistem kerja parlemen (lembaga legislatif) hampir tidak melakukan control kepada Eksekutif (Presiden dan kabinetnya). Hal tersebut terjadi karena sebagian besar anggota dewan yang memiliki kursi di pemerintahan adalah sebagian besar adalah hasil dari penghargaan dari Soeharto dan terus ingin mempertahankan kursinya dengan menunjukkan kesetiiaannya kepada Soeharto. Para legislator tidak berani menentang keputusan eksekutif dan tidak pernah menyusun RUU, namun sebaliknya selalu menerima usulan eksekutif mengeai susunan RUU untuk dijadikan kebijakan publik.

Tindakan yang demikian menimbulkan kejenuhan dari masyarakat bahkan anggota dewan sendiri. Pada tahun 1998, kekuasaan Soeharto didera banyak masalah seperti krisis moneter, harga pangan dalam negeri yang melonjak, utang negara yang terus bertambah, dll, ditambah desakan dari *civil society* yang mendesak Soeharto dari kepemimpinannya yang menyebabkan kekuasaan Suharto berada pada titik akhir. Pada 8 April 1998 para pendukung rezim Orde Baru perlahan memisahkan diri dari rezim yang dikuasai oleh Soeharto tersebut dan pada 18 Mei 1998 DPR dengan tegas mendeklarasikan surat untuk mengultimatum Soeharto untuk mengundurkan diri (*impeachment*) dan akhirnya kekuasaan Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia pun berkahir.

Setelah pasca reformasi 1998, perubahan banyak dilakukan demi mewujudkan harapan masyarakat tentang demokrasi termasuk di dalam

pemerintahan. Namun, justru yang tak menunjukkan perubahan berarti malah berasal dari DPR yang mana susunannya masih banyak tidak berubah sehingga sulit untuk menciptakan proses demokrasi secara nyata karena para reformis dan pihak oposisi yang dulu menentang pemerintahan Soeharto belum diikutsertakan didalam pemerintahan. Dengan melihat kondisi yang demikian, pada 1999 diadakanlah pemilihan umum yang adil dan bersih sehingga para reformis dan pihak oposisi dapat memasuki kancah pemerintahan berbarengan dengan terpilihnya Presiden ke-empat yaitu Abdurrahman Wahid.

Dalam menjalankannya pemerintahannya Abdurrahman Wahid atau kerap dipanggil Gus Dur melakukan perubahan yang besar terhadap Lembaga legislatif. Amandemen UUD 1945 yang dilakukan 4 kali dari selang waktu 1999 sampai 2002 telah menegaskan fungsi dan tugas DPR sebagai Lembaga legislatif negara. Namun seiring jalannya waktu, pemerintahan menjadi timpang, pasalnya Gus Dur lebih sering bergantung pada DPR dan terkesan memberikan banyak kekuatan terhadap DPR. Dengan demikian menimbulkan gesekan antara Lembaga Eksekutif dan Legislatif sehingga kinerja keduanya menjadi tak kooperatif. Pada tahun 2002 Gus Dur di-*impeach*.

Pada masa pemerintahan megawati gesekan tersebut dapat diperbaiki dan menjadi kooperatif, selanjutnya pada tahun 2004 setelah pertama kalinya dilakukan pemilihan umum yang bebas dan adil yang mana pada tahun tersebut dimenangkan oleh partai demokrat dan menjadikan SBY sebagai Presiden. Pada periode pertama SBY, DPR dibagi menjadi 2 koalisi yaitu koalisi kebangsaan yang terdiri dari sebagian besar fraksi PDI-P dan Golkar, sedang koalisi yang lain

dinamaan koalisi rakyat yang berisikan fraksi-fraksi dari Partai Demokrat, PPP, PKS dan PAN. Timbul konflik antara kedua koalisi tersebut mengenai jatah kursi pemerintahan yang akan diduduki sehingga diadakan sistem kursi proporsional.

Dengan demikian dari tahun 1999 sampai 2004, yang mana pada kedua tahun tersebut diadakan pemilihan, peran legislatif menjadi bertambah kuat. Presiden tidak memiliki kekuatan untuk membuat kebijakan lagi dan Presiden membutuhkan elit dari DPR dan DPD untuk tetap menjalankan pemerintahannya dengan baik.

## B. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai dewan Perwakilan rakyat daerah (DPRD) kabupaten/kota<sup>18</sup> merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah kabupaten/kota<sup>19</sup>.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) 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<sup>20</sup>. Yang memiliki fungsi serta DPR mempunyai tugas dan wewenang dan apabila DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya maka berhak meminta pejabat Negara, pejabat pemerintah badan hukum atau warga

<sup>18</sup> Pasal 1 Undang-Undang No.27 tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD

<sup>19</sup> Pasal 342 Undang-Undang no.27 tahun 2009, *opcit* hal 145

<sup>20</sup> Undang-Undang Dasar 1945, *opcit* hal 9

masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

### **C. Sejarah Perkembangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Keberadaan DPRD sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat di daerah. Semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, secara konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah telah diatur eksistensinya. Hal ini dapat dilihat dari isi Pasal 18 UUD 1945, dimana ketentuan ini menghendaki dibentuknya Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan di Daerah.

Apabila dilihat dari segi hukum maupun praktek, lembaga legislatif daerah (DPRD) telah mengalami 8 (delapan) kali perubahan kedudukan hukum sesuai dengan pergeseran politik dan perubahan konstitusi, yang selalu dikaitkan dengan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan di Daerah. Praktek ini sejalan dengan ide dasar Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, yakni pembentukan Pemerintah Daerah berikut badan permusyawaratan yang mendampingi.

Adapun pertumbuhan dan perkembangan dimaksud adalah sebagai berikut:

- a) Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, tentang pembentukan Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan

dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.

- b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini, susunan Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Keadaan DPRD semakin kuat, DPRD berwenang membuat pedoman untuk DPD guna mengatur menjalankan kekuasaan, kebijaksanaan dan kewajibannya. Dengan kata lain, ruang gerak DPD ditentukan oleh DPRD, sementara itu Kepala Daerah hanya merupakan organ Pemerintah Pusat yang bertugas mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD.
- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Menurut Undang-Undang ini, Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD, sedangkan Kepala Daerah bukan merupakan organ tersendiri dari Pemerintah Daerah, akan tetapi hanya menjadi Ketua dan anggota DPD karena jabatannya. Hak-hak dan kewajiban DPRD semakin luas, dimana DPRD mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya, kecuali urusan yang oleh Undang-Undang ini diserahkan kepada pengusaha lain.
- d) Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959, tentang Pemerintah Daerah. Dalam Penetapan Presiden ini, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan DPD diganti dengan Badan Pemerintah Harian yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Selanjutnya disusul dengan penetapan Presiden Republik Indonesia

Nomor 5 Tahun 1960, yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRGR) dan Sekretariat Daerah.

- e) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Menurut undang-undang ini, DPRD merupakan unsur Pemerintah Daerah, yang tanggung jawabnya adalah membuat dan menetapkan Peraturan Daerah, mencalonkan Wakil Kepala Daerah serta mengajukan calon Kepala Daerah.
- f) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam undang-undang ini, yang menempatkan DPRD sebagai unsur Pemerintah Daerah, guna menjamin kerja sama dan keserasian antara Kepala Daerah dan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.
- g) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang ini, DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan peningkatan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat.
- h) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengalami amandemen undang-undang Pemerintahan Daerah tahun 2008 dengan undang-undang Nomor 12 Tahun 2008. Undang-Undang 32 Tahun 2004 lahir sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, Pembagian wilayah Indonesia adalah atas dasar provinsi, kabupaten dan kota. Daerah yang ada dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan provinsi dan DPRD serta pemerintahan kabupaten dan kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten, kota dan DPRD. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

#### **D. Alat Perlengkapan Lembaga Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota terdiri atas :

#### **PIMPINAN**

1. Pimpinan DPRD kabupaten/kota terdiri atas :
  - a) 1 (satu) orang Ketua dan 4 (empat) orang Wakil Ketua untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) sampai dengan 50 (lima puluh) orang<sup>21</sup>
  - b) 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) wakil ketua untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 44 (empat puluh empat) orang.
2. Pimpinan berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPRD kabupaten/kota
3. Ketua DPRD kabupaten/kota ialah anggota DPRD kabupaten/kota yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD kabupaten/kota.

<sup>21</sup> UU No. 27 tahun 2009 *ibid* hal 153

4. Apabila partai politik memiliki lebih dari 1 (satu) partai politik, maka ketua DPRD kabupaten/kota ialah anggota DPRD kabupaten/kota yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak.
5. Apabila lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, maka penentuan ketua DPRD kabupaten/kota dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang.
6. Apabila lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama, maka wakil ketua DPRD kabupaten/kota ialah anggota DPRD kabupaten/kota yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak kedua, ketiga, dan atau /keempat.
7. Apabila masih terdapat kursi yang belum terisi, maka kursi wakil ketua diisi oleh anggota DPRD kabupaten/kota yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua.
8. Apabila lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua sama maka wakil ketua ditentukan berdasarkan urutan hasil perolehan suara terbanyak.
9. Apabila lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, maka penentuan wakil ketua DPRD kabupaten/kota dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang.

## Pemberhentian Pimpinan

1. Masa jabatan Pimpinan DPRD terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji Pimpinan dan berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan keanggotaan DPRD
2. Pimpinan DPRD berhenti dari jabatannya sebelum berakhir masa jabatannya karena :
  - a) Meninggal Dunia
  - b) Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis sebagai Pimpinan DPRD;
  - c) Diberhentikan sebagai anggota DPRD sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan ;
  - d) Diberhentikan sebagai Pimpinan DPRD
  - e) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan DPRD ;
  - f) Diberhentikan oleh Partai Politiknya sesuai dengan Perundang-undangan ;atau
  - g) Menjadi anggota politik lain.
3. Pimpinan DPRD diberhentikan dari jabatannya apabila bersangkutan melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD berdasarkan Keputusan Badan Kehormatan
4. Dalam hal salah seorang pimpinan DPRD berhenti dari jabatannya maka Pimpinan yang lainnya menetapkan salah seorang di antara Pimpinan untuk melaksanakan tugas Pimpinan yang berhenti sampai dengan ditetapkannya Pimpinan pengganti yang defenitif ;

UNIVERSITAS MEDAN AREA

5. Pemberhentian Pimpinan DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk peresmian pemberhentiannya.

## **BADAN MUSYAWARAH**

1. Badan Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota yang bersifat tetap.
2. Badan musyawarah terdiri atas unsur-unsur Fraksi berdasarkan pertimbangan jumlah anggota dan paling banyak  $\frac{1}{2}$  (setengah) dari jumlah anggota DPRD
3. Susunan Keanggotaan Badan Musyawarah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi, Badan Anggaran, dan Fraksi ;
4. Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Pimpinan Badan Musyawarah merangkap anggota;
5. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Badan Musyawarah dan bukan sebagai anggota.

## **Tugas Badan Musyawarah**

- a) Menetapkan agenda DPRD untuk satu tahun sidang, satu masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa siding;
- b) Memberikan pendapat kepada Pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;

- c) Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- d) Menetapkan jadwal acara rapat DPRD;
- e) Memberi saran/pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- f) Merekomendasikan pembentukan panitia khusus;
- g) Melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna DPRD kepada Badan Musyawarah;
- h) Menyampaikan hasil kerjasama selama tahu Anggaran kepada Pimpinan Dewan dan Fraksi-fraksi;

**Wewenang Badan Musyawarah**

- a) Mengadakan konsultasi dengan Fraksi sebelum mengikuti rapat Badan Musyawarah;
- b) Menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Badan Musyawarah kepada Fraksi;

**Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara**



## ANGGOTA

1. DRS.H.KHAIRUL FUAD
2. HJ.HELMIATI
3. DTM.H.ABUL HASAN
4. HJ.IDA BUDININGSIH,SH
5. IR.TAUFAN GINTING ,MSP
6. PASIRUDIN DAULAY,SE
7. DRS.LAYARI SINUKABAN
8. H.ALAMSYAH HAMDANI,SH
9. DRS.DARMAWAN
10. SOPAR SIBURIAN,SH,MH
11. IR.TAGOR P.SIMANGUNSONG
12. ARLENE MANURUNG,SPd
13. HJ.MEILIZAR LATIEF,SE,MM
14. FAHRU ROZI,SE
15. OLOAN SIMBOLON,ST
16. H.MARAHALIM HARAHAP S.Ag, M.HUM
17. DRS.EFFENDI S.NAPITUPULU
18. SONNY FIRDAUS,SH
19. T.DIRKHANSYAH ABU SUBHAN ALI SE,AK
20. HJ.NURAZIZAH TAMBUNAN,SS
21. RESTU KURNIAWAN
22. DR.AMARULLAH NASUTION,MBA
23. MUHAMMAD NASIR
24. HAMAMISUN BAHSAN
25. MEGALIA AGUSTINA
26. SITI AMINAG Amd,S.Pd
27. ADUHOT SIMAMORA
28. SALOMO TR.PARDEDE,SE
29. AMSAL NASUTION,B.Eng
30. IMAM B.NASUTION,SE
31. TIAISAH RITONGA,SE
32. DRS.H.RAUDIN PURBA
33. MULYANI,SH
34. RICHARD EDDY M.LINGGA,SE
35. H.MARATUA SIREGAR
36. M.FAISAL,SE
37. MUSLIM SIMBOLON
38. SUDIRMAN HALAWA,SH
39. I.R.SYAHRIAL HARAHAP
40. HJ.EVI DIANA
41. H.AHMAD HOSEN HUTAGALUNG,S.Ag

## KOMISI

Komisi DPRD kabupaten/kota dan merupakan alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota yang bersifat tetap. Setiap anggota DPRD kecuali Pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu Komisi. Jumlah komisi yang ada dalam DPRD yaitu :

a) Komisi A (Bidang Pemerintahan) meliputi :

- Pemerintahan
- Ketertiban dan Keamanan
- Kependudukan
- Komunikasi/Pers
- Hukum/Perundang-undangan dan HAM
- Kepegawaian, Aparatur
- Pertahanan
- Kesbang Linmas
- Organisasi Masyarakat

b) Komisi B (Bidang Perekonomian) meliputi :

- Kelautan
- Perindustrian dan Perdagangan
- Pertanian
- Perikanan
- Peternakan
- Perkebunan
- Kehutanan

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/24  
33

- Pengadaan Pangan
- Koperasi
- Logistik
- Koperasi,
- Dunia Usaha
- Penanaman Modal
- Pariwisata

c) Komisi C (Bidang Keuangan) meliputi :

- Keuangan Daerah
- Perbankan
- Asset Daerah
- Retribusi
- Perusahaan Daerah
- Perusahaan patungan

d) Komisi D (Bidang Pembangunan) meliputi :

- Pemetaan
- Pekerjaan umum
- Penataan dan Pengawasan Wilayah
- Perhubungan
- Pertambangan dan energi (eksplorasi dan eksploitasi)
- Perumahan rakyat
- Lingkungan Hidup

e) Komisi E (Bidang Kesejahteraan Rakyat) meliputi :

- Ketenagakerjaan



- Pendidikan Umum, Pengetahuan & Teknologi
- Kebudayaan
- Pemuda dan Olah Raga
- Agama
- Sosial
- Kesehatan & Keluarga Berencana
- Peranan Perempuan
- Transmigrasi

### **Badan Legislasi Daerah**

Badan legislasi daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk pada masa permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang dalam Rapat Paripurna DPRD.

Susunan keanggotaan Badan Legislasi Daerah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD dengan mencerminkan keterwakilan Fraksi-fraksi secara Proporsional, dan jumlah anggota Badan Legislasi Daerah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota Komisi. Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah setara dengan jumlah satu komisi yang diusulkan masing-masing fraksi.

## Susunan Pimpinan Dan Keanggotaan Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara



### Badan Anggaran

Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD yang susunan keanggotaannya ditetapkan setelah terbentuknya Fraksi, Komisi dan Pimpinan DPRD. Badan Anggaran diusulkan oleh masing-masing Fraksi dengan

mempertimbangkan keanggotaanya dalam tiap-tiap komisi dan paling banyak  $\frac{1}{2}$  (setengah) dari jumlah anggota DPRD.

**Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara**

**H.SALEH BANGUN**

**KETUA**

**IR.CHAIDIR RITONGA**

**WAKIL KETUA**

**H.MUHAMMAD AFAN**

**WAKIL KETUA**

**SIGIT PRAMONO,SE**

**WAKIL KETUA**

**IR.H.KAMALUDDIN HRHP**

**WAKIL KETUA**

**ANGGOTA**

- |                                 |                              |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1. PATAR NAINGGOLAN, SH         | 22. H.HIDAYATULLAH,SE        |
| 2. MUSTOFAWIYAH, SE             | 23. AMSAL NASUTION,B Eng     |
| 3. SOPAR SIBURIAN, SH MKN       | 24. ZULKARNAIN, ST           |
| 4. DRS. TAHAN PANGGABEAN, MM    | 25. ANDI ARBA, S,Ag          |
| 5. IR JHON HUGO SILALAH, MM     | 26. TAUFIK HIDAYAT           |
| 6. DRS. TUNGGUL SIAGIAN         | 27. Drs.PARLUHUTAN SIREGAR   |
| 7. GUNTUR MANURUNG, SE          | 28. MUSLIM SIMBOLON, S,Ag    |
| 8. M. YUSUF SIREGAR, SE         | 29. ZULKIFLI HUSEIN, SE      |
| 9. DRS.H HASBULLAH HADI, SH     | 30. H.FADLY NURZAL,S,Ag      |
| 10. Drs.H.JAMALUDDIN HASIBUAN   | 31. H.ALI JABBAR NAPITUPULU  |
| 11. H.ARIFIN NAINGGOLAN,SH,Msi  | 32. Drs.H.RIJAL SIRAIT       |
| 12. H.HARDI MULYONO,SE MAP      | 33. RISNAWATI SIANTURI       |
| 13. Drs.BILLER PASARIBU         | 34. ROOSLYNDA MARPAUNG       |
| 14. ISMA PADLY ARDYA PULUNGAN   | 35. IR. WASHINGTON PANE      |
| 15. H.AJIB SYAH                 | 36. TONNIES SIANTURI, SP     |
| 16. MULKAN RITONGA              | 37. TOHONAN SILALAH,SE,MM    |
| 17. BUDIMANP.NADAPDAP, SE       | 38. H.ZULKIFLI EFENDISIREGAR |
| 18. ANALISMAN ZALUKHU,S Sos,MSP | 39. H.HAMAMISUL BAHSAN       |
| 19. JAPORMAN SARAGIH            | 40. H.YAN SYAHRIN            |
| 20. EDDI RANGKUTI               | 41. FERRY SUANDO TAMURAY     |
| 21. BRILIAN MOKHTAR, SE         |                              |

## **Badan Kehormatan**

Badan kehormatan dibentuk oleh DPRD dan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan ditetapkan dengan keputusan DPRD pada rapatParipurna berdasarkan usul dari masing-masing Fraksi dengan jumlah sebanyak 7 (tujuh) orang dan Pimpinan badan Kehormatan terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Badan Kehormatan.

Badan Kehormatan DPRD mempunyai tugas :

- a) Memantau dan mengevaluasi disiplin atau kepatuhan terhadap moral, kode etik dan tata tertib DPRD dalam menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD
- b) Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap tata tertib atau kode etik DPRD
- c) Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, anggota DPRD dan/ atau masyarakat
- d) Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi.

## Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara



### Alat Kelengkapan Lain

Dalam hal ini DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain berupa panitia khusus, termasuk dalam hal urusan rumah tangga dewan, akuntabilitas keuangan daerah, urusan aspirasi masyarakat serta urusan lainnya, namun alat kelengkapan ini bersifat tidak tetap.

Panitia khusus dibentuk dalam rapat paripurna DPRD dan usul anggota setelah mendengar pertimbangan Badan Musyawarah.

### **BAB III**

## **TINJAUAN UMUM FUNGSI DAN WEWENANG LEMBAGA LEGISLATIF DPRD SEBELUM AMANDEMEN**

### **A. Fungsi dan Wewenang Lembaga Legislatif Sebelum Amandemen**

DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

1. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
2. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/ Wakil Walikota;
4. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
5. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
6. melaksanakan pengawasan terhadap :
  - Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundangundangan lain;
  - Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
  - Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  - Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
  - Pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah;
7. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap
8. rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

DPRD mempunyai hak :

1. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
2. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
3. Mengadakan penyelidikan;
4. Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
5. Mengajukan pernyataan pendapat;
6. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
7. Menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan
8. Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

DPRD mempunyai kewajiban :

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan;
3. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
4. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; dan
5. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

## **A. Susunan dan Kedudukan Lembaga Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebelum Amandemen**

Susunan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung-jawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi-komisi, dan panitia-panitia. DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD.

## **B. Peran Dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara tidak hanya terdapat di pusat pemerintahan saja. Pemerintahan pusat memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri, dan di Indonesia yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilaksanakan dengan asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di samping itu juga melaksanakan Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi vertikal, dan serta melaksanakan Tugas Pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintahan kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislative daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. **Regulator.** Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
2. **Policy Making.** Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;

3. **Budgeting.** Perencanaan anggaran daerah (APBD) Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

1. **Representation.** Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”;

2. **Advokasi.** Aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

3. **Administrative oversight.** Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “Lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif, “Itu bukan wewenang kami”, seperti yang kerap terjadi dalam praktek. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah. Lebih khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU Susunan dan Kedudukan dan

UU Pemerintahan Daerah), implementasi kedua peran DPRD tersebut lebih disederhanakan perwujudannya ke dalam tiga fungsi, yaitu :

- Fungsi Legislasi
- Fungsi Anggaran; dan
- Fungsi Pengawasan

Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan *output*, sebagai berikut:

**1. Perda-Perda** yang aspiratif dan responsif. Dalam arti perda - perda yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan Peraturan Daerah bersifat eksklusif dan tertutup. Untuk itu mekanisme penyusunan Perda yang dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat secara optimal.

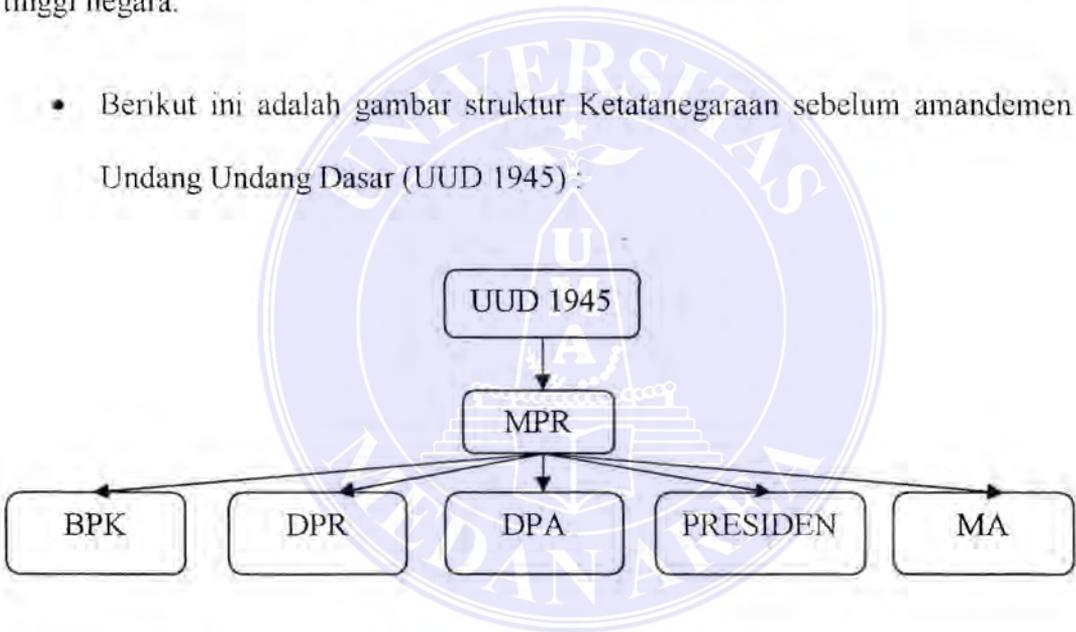
**2. Anggaran Pendapatan belanja daerah (APBD)** yang efektif dan efisien, serta terdapat kesesuaian yang logis antara kondisi kemampuan keuangan daerah dengan keluaran (*output*) kinerja pelayanan masyarakat.

**3. Terdapatnya suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas**, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam penganggaran. Untuk melaksanakan ketiga fungsi yang ideal tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu tugas dan wewenang, alat-alat kelengkapan DPRD, Hak-hak DPRD/anggota, dan anggaran DPRD yang mandiri.

### C. STRUKTUR KETATANEGARAAN SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945

Sistem Pemerintahan di Indonesia selalu mengalami perubahan, dari perubahan pertama hingga perubahan keempat ada beberapa hal yang berubah dalam sistem Pemerintahan salah satunya terjadi pada kekuasaan lembaga tertinggi bukan lagi dipegang oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melainkan kedudukan MPR menjadi sama dengan Dewan perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sama-sama menjadi lembaga tinggi negara.

- Berikut ini adalah gambar struktur Ketatanegaraan sebelum amandemen Undang Undang Dasar (UUD 1945) :



Keterangan :

UUD : Undang-undang Dasar      MA : Mahkamah Agung

MPR : Majelis Permusyawaratan Rakyat

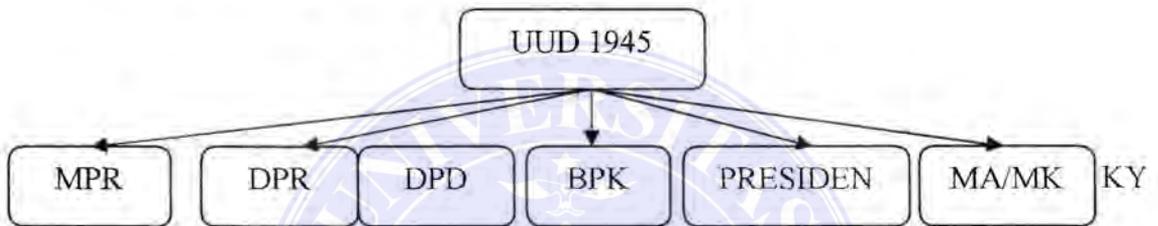
BPK : Badan Pemeriksa Keuangan

DPR : Dewan Perwakilan Rakyat

DPA : Dewan Pertimbangan Agung

Sebelum amandemen MPR adalah Lembaga Tertinggi yang memiliki kekuasaan tertinggi, yang berwenang membentuk Undang-undang. Sebelum amandemen UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah Utusan Golongan dan Utusan Daerah.

- Berikut ini adalah gambar struktur Ketatanegaraan setelah amandemen Undang Undang Dasar (UUD 1945) :



UUD : Undang-Undang Dasar

MPR : Majelis Permusyawaratan Rakyat

BPK : Badan Pemeriksa Keuangan

DPR : Dewan Perwakilan Rakyat

DPA : Dewan Pertimbangan Agung

DPD : Dewan Perwakilan Rakyat daerah

MK : Mahkamah Konstitusi

KY : Komisi Yudisial

MA : Mahkamah Agung

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Susunan dan Kedudukan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung-jawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi-komisi, dan panitiapanitia. DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD.
2. Yang menjadi tugas dan wewenang DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat daerah)
  - a) Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
  - b) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
  - c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;

- d) Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
  - e) Memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
  - f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
  - g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
  - h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
  - i) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
  - j) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
  - k) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Peran dan fungsi DPRD merupakan salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas anggota DPRD, yaitu peningkatan kualitas yang dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi kemitra sejajar dengan lembaga eksekutif dalam menyusun anggaran, menyusun dan menetapkan berbagai Peraturan Daerah, serta dari sisi kontrol adalah sejauhmana DPRD telah melakukan pengawasan secara efektif

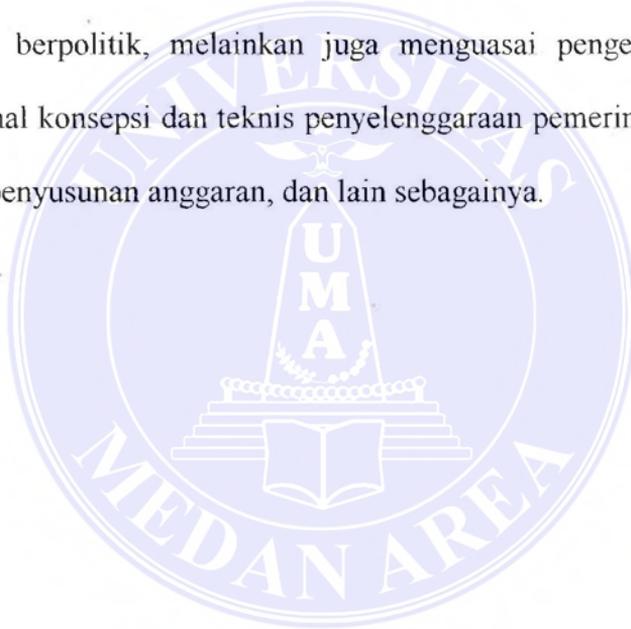
terhadap Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD atau kebijakan publik yang telah ditetapkan.

## B. Saran

1. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun pada zaman sekarang ini badan legislatif yang berwenang pada nyatanya tidak melaksanakan kedudukan yang sejajar dalam melayani fungsi dan wewenang mereka tersebut.
2. Sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi dan wewenang yang telah ditentukan dan sesuai dengan prinsip Negara yang bertujuan untuk melayani masyarakat dan memajukan Negara ini, namun pada kenyataannya fungsi dan wewenangnya tidak dilaksanakan sesuai yang telah ditetapkan oleh pemerintah, karena kurangnya kesadaran pemerintah yang berwenang untuk melayani masyarakat sesuai mandat dari pemerintah terhadap masyarakat.
3. Dalam peran dan fungsi yang dilaksanakan oleh pemerintah perlu diantisipasi yaitu adalah jika kenyataan yang ada menunjukkan tingkat kualitas dan kemampuan anggota DPRD berkebalikan dengan kualifikasi ideal sebagai anggota legislatif, sehingga : Jika implikasinya bersifat positif, maka ada kemungkinan besar telah terjadi kolusi di antara aktor-aktor yang mendominasi kedua lembaga tersebut. Dengan kata lain, bisa jadi DPRD

UNIVERSITAS MEDAN AREA

kembali tidak berperanan sebagaimana mestinya karena tanpa disadari telah disub-ordinasi oleh Pemerintah Daerah. Jika implikasinya bersifat negatif, maka ada kemungkinan kedua belah pihak memang tidak memahami dan tidak mampu memainkan perannya secara semestinya. Kita tentu berharap bahwa yang terjadi adalah DPRD benar-benar mampu berperanan dalam arti mampu menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proporsional. Hal ini dimungkinkan jika setiap anggota DPRD bukan saja piawai dalam berpolitik, melainkan juga menguasai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi dan teknis penyelenggaraan pemerintahan, teknis pengawasan, penyusunan anggaran, dan lain sebagainya.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Bagir Marian,2003. *DPR,DPD,dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FakultasHukum Universitas Indonesia Press, Yogyakarta
- Bivitri Susanti dkk,2000. *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR,DPR, dan Lembaga Kepresidenan*, Jakarta
- Drs.Syarbini,Syahrial,M,2002.*Pendidikan Pancasila Di Perguruan Tinggi* ,Ghalia Indonesia.
- DPR.RI,2009. *Proses Pembahasan Rancangan Undang Undang Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD Sekretariat Jenderal*.Jakarta :
- DPR-RI.1999. *Profil Ketua-ketua DPR-RI Sejak Tahun 1945 s/d Agustus 1999*,Jakarta
- FORMAPPI (Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia),*Lembaga PerwakilanRakyatDiIndonesia*.
- Hadi Setia Tunggal.2000. *Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*,Harvarindo. Jakarta
- Israil, Idris.2005. *Pendidikan Pembelajaran dan Penyebaran Kewarganegaraan* , Fakultas Peternakan Universitas Brawijaya.Malang
- Jimly Asshiddiqie.2004. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD1945*, Universitas Indonesia Press. Yogyakarta:
- Muis,abdul.1990. *Pedoman Penulisan Skripsi dan Metode Penelitian Hukum*.Fakultas Hukum USU,Medan :
- Maria Farida Indrati Soeprato,1998. *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius. Yogyakarta
- Munir, Fuadi,2009. *Teori Negara Hukum Modern( Rechstaat)*, PT.RinekaAditama,Bandung
- Marbun,B.N, 1992.. *DPR-RI, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya* , Gramedia Pustaka. Jakarta
- Mariam Budiarjo, dkk,2003. *“Dasar Dasar Ilmu Politik”*, Gramedia,
- Nugroho Notokusanto 2008. *“Sejarah Nasional Indonesia”*, Balai Pustaka

Peter Mahmud Marzuki,2008. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana

Riri Nazriyah.2007. MPR RI,Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek Masa Depan, UII PRESS.Yogyakarta

Sharma, P.2008.Sistem Demokrasi Yang Hakiki,Jakarta : Yayasan Menara Ilmu.

Suardi,Abubakar,dkk.2000.Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan 2SMU.Yudhistira.Jakarta

Soehino,1980. Perkembangan Pemerintahan Di Daerah, Liberty. Yogyakarta .

Soehino.1981. Hukum Tata Negara (Teknik Perundang-Undangan) , Liberty, Yogyakarta:

Soekanto, Soerjono. 1985. Pengantar Penelitian Hukum. UniversitasIndonesia Press.Jakarta

Sri Sumantri.1985 Tentang lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945, Alumni, Bandung

S. Toto Pandoyo,Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Lembaga-Lembaga Negara Dan Pemerintah Pusat.

Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR-RI.2006. Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,Jakarta