BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara yang merdeka dan berdaulat dibentuk dengan satu misi yang sama, yaitu membangun kehidupan bersama yang lebih sejahtera. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah untuk melindungi warga dan wilayah negara, serta memajukan kesejahteraan umum.[1] Yang menjadi permasalahan pertama mengemuka adalah bagaimana upaya mencapai kesejahteraan bersama tersebut dapat ditempuh dengan cara yang efisien.

Solusi yang ditawarkan pada era reformasi dengan ditandai turunnya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, adalah untuk melakukan perubahan sakralisasi konstitusi oleh rezim orde baru dan dapat merealisasikan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan konsep pelimpahan wewenang oleh organisasi pemerintah kepada tingkat bawahnya secara hirarkis.[2]

Demokrasi secara umum memiliki kecenderungan yang sama, yaitu melibatkan rakyat dalam proses pengambilan keputusan, sebab esensi demokrasi adalah adanya kebebasan individu dalam partisipasi serta persamaan individu.[3] Implementasi dari perkembangan demokrasi adalah adanya kebutuhan untuk

---

[1] Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Ctk. Pertama, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta, 1999, hlm. 86.

[2] Bambang Yodoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur PEMDA dan Anggota DPRD*, Ctk. Kedua, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 20.

[3] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Ctk. Pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 205.

menghadirkan lembaga-lembaga politik yang menjalankan proses demokrasi itu sendiri. Dalam kaitannya dengan kehidupan berbangsa yang sejahtera, lembaga keterwakilan dapat mewakili keinginan rakyat yang merupakan sebuah syarat dalam proses perjalanan sistem demokrasi yang berlandaskan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari adanya Demokrasi. Negara Republik Indonesia yang selama ini menjalankan praktek demokrasi perwakilan atau disebut demokrasi tidak langsung. Demokrasi perwakilan adalah suatu sistem politik dengan memberikan hak kepada rakyatnya secara tidak langsung atau melalui para wakilnya untuk ikut serta melakukan kegiatan kenegaraan dibidang politik.[4]

Dalam upaya pembangunan, pemerintahan harus memperkuat konsep kesatuan negara yang berlandasan sistem pembagian kekuasaan, karena mengingat bangsa ini penuh dengan ragam suku dan budaya. Lebih lanjut kemajemukan ini bukan menjadi sebuah halangan dan tantangan bagi Indonesia untuk memajukan kehidupan Bangsa. Justru dengan pluralisme, bangsa akan menjadi kuat dan maju jika pemerintah mampu untuk memahami konsep pembagian kekuasaan itu (*desentralisasi*).

Desentralisasi menempatkan rakyat dalam pengambilan keputusan bersama untuk menentukan arah dan langkah sistem pemerintah dengan solusi pembagian kekuasaan yang ditandai dengan amandemen UUD 1945 selanjutnya melahirkan Undang-Undang Otonomi Daerah.

---

[4] Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi Dan Kekuasaan MPR*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 90.

Salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan demokrasi tidak langsung adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, institusi tersebut memiliki peranan besar dalam mensukseskan otonomi daerah dan menjamin proses desentralisasi secara lebih baik dan bertanggung jawab.

Jadi lembaga perwakilan rakyat daerah adalah solusi penting dalam negara yang plural agar dapat mengorganisir aspirasi rakyat untuk kepentingan bersama di tingkat lokal, dan berdasarkan hal tersebut kehadiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebuah kemajuan dalam sistem otonomi daerah yang berlandaskan kebersamaan dan kemajuan daerah. Dengan hadirnya lembaga perwakilan dapat membuat efisiensi dari makna keterwakilan itu sendiri yang pada akhirnya dapat mengimbangi kekuasaan pemerintah yang berkuasa. Hakikat dari perwakilan adalah mempercayai sepenuhnya pengambilan keputusan ditingkat perwakilan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh masyarakat.

Rakyat adalah pihak yang mempunyai kepentingan terhadap badan perwakilan itu sendiri, karena rakyatlah yang menyerahkan kekuasaannya melalui proses politik. UUD 1945 telah menjaminkan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan perwakilan yang mewakilan rakyat seluruh Indonesia sebagai lembaga kekuasaan yang memegang amanah publik, sebagaimana dijelaskannya Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

Dengan kata lain Dewan Perwakilan Rakyat adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang mengawali proses pemerintahan yang demokratis.

Berdasarkan kedudukan dan kekuasaannya badan legislatif dibedakan menjadi empat:

1. Legislatif nominal adalah hakekat peranannya hanya terbatas pada formalitas saja. Kekuasaan tertinggi dan mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang, tetapi lembaga legislatif tersebut tunduk (sub ordinasi) kepada lembaga atau badan eksekutif;
2. Legislatif supremasi adalah berarti yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan supremasi di dalam negara dan mempunyai peranan yang menentukan. Lembaga legislatif tidak saja menentukan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga memilih hak untuk mengawasi lembaga eksekutif bahkan jika perlu dapat menjatuhkan kabinet;
3. Legislatif perimbangan adalah dalam sistem kedudukan lembaga legislatif seimbang dan mempunyai peranan yang sama dengan lembaga eksekutif, demikian juga dengan lembaga yudikatif. Artinya ketiga-tiganya sejajar;
4. Legislatif langsung oleh rakyat, disebut "*Direct popular legislatur*" adalah lembaga legislatif yang peranannya dilakukan langsung oleh rakyat melalui hak inisiatif dan referendum.

Ditambah lagi dengan wewenangnya, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Peranan yang diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat ini mempunyai kedudukan yang cukup besar dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengharuskan sistem pembagian kekuasaan sebagai

prinsip menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Hubungan tersebut dapat mengoptimalkan peran masyarakat dalam menyalurkan aspirasi pada sebuah lembaga perwakilan dengan konsep otonomi daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah, sehingga yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah Pemerintah Daerah. Dalam sistem otonomi daerah, berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, legislatif dibentuk dengan sistem pemerintah daerah yang diberikan tugas dan wewenang untuk mengawali perjalanan pemerintah di daerah yang dimaksud adalah:

1. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Oleh karena itu dalam suasana refomasi menuju pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, pengefektifan peran dan fungsi DPRD khususnya terhadap pembentukan peraturan daerah merupakan hal yang sangat mendesak untuk dilakukan dengan cara peningkatan kualitas anggota DPRD itu sendiri dan

penyempurnaan struktur kelembagaan DPRD, sehingga memiliki kemauan dan kemampuan secara efisien dan efektif dalam menyuarakan aspirasi rakyat di daerah.

Sebagai badan legislatif, DPRD berfungsi sebagai badan pembuat peraturan perundangan daerah. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Tata Tertib DPRD telah mengatur hak prakarsa atas rancangan peraturan daerah. Akan tetapi berbagai kendala menyebabkan hak prakarsa tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan oleh DPRD. Inisiatif yang datang dari DPRD juga terhitung masih langka, demikian pula penggunaan hak usul mengadakan perubahan atas peraturan daerah umumnya masih datang dari eksekutif.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan publik dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Salah satu produk hukum DPRD Kota Yogyakarta dalam melaksanakan fungsi legislasinya adalah Peraturan Daerah Kota Yogyakata Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum. Untuk itu sebagai studi kasus dalam penelitian ini penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut terhadap peraturan daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi. Karena pada saat ini banyak

sekali peraturan daerah yang dibatalkan kebanyakan terkait dengan pajak dan retribusi, baik itu di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Perda Pajak dan Retribusi, dibatalkan karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi mengatakan:

"Perda Pajak Retribusi itu diatur di Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, yang bersifat close list, tidak boleh melebihi apa yang diatur di Undang-Undang itu. Paling hanya dibuat kisaran saja. Misalnya. Pajak bahan bakar itu paling tinggi 10 persen, kalau ada daerah yang buat 12 persen pasti kita coret," jelasnya.Meski begitu, pembatalan itu tidak berarti menggugurkan seluruh Perda. Dalam beberapa kasus, pemerintah hanya membatalkan beberapa pasal atau ayat saja. Pembatalan keseluruhan Perda hanya terjadi jika ada salah konstruksi atau menyalahi kewenangan. Kami menargetkan tahun 2014 nanti tidak ada lagi Perda bermasalah. Perlu diketahui, setiap tahun Perda-perda bermasalah selalu muncul. Ini terbukti dari rajinnya pemerintah membatalkan Perda. Sepanjang tahun 2002 sampai 2009 Kemdagri membatalkan 1.878 Perda, tahun 2010 sebanyak 407 Perda dibatalkan. Tahun lalu Kemdagri membatalkan 351 Perda.

Pemerintah menganggap Perda-perda bermasalah itu menyebabkan belasan triliun rupiah uang negara terbuang percuma. Betapa tidak, pembuatan setiap Perda membutuhkan biaya sekitar Rp 300 juta. Bahkan, Perda yang kompleks dan mengharuskan anggota DPRD studi banding ke sejumlah daerah.
Namun Gamawan membantah Perda bermasalah selalu muncul tiap tahun. Menurutnya, Perda yang dibatalkan itu lahir sebelum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Sedangkan Perda-Perda baru selalu dievaluasi agar tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. "Evaluasi Perda baru itu dilakukan dalam rangka pembinaan daerah," tukasnya."[5]

Karena peraturan daerah yang dihasilkan tersebut yaitu retribusi, implementasinya berhubungan langsung dengan masyarakat, yaitu penerapannya menghimpun dana masyarakat untuk kepentingan peningkatan pendapatan asli daerah yang tujuan utamanya adalah meningkatkan pelayanan. Namun dari sisi

[5] *Pemerintah Batalkan 824 Perda Bermasalah Dianggap Bertentangan Dengan Undang Undang*.at http://www.rmol.co/read/2012/08/28/75971/Pemerintah-Batalkan-824-Perda-Bermasalah-. November. 1, 2012.

proses pembentukannya apakah dalam menyusun peraturan tersebut wakil rakyat telah melakukan proses legislasi dengan baik, dengan memperhatikan peraturan yang lebih tinggi dan yang tidak kalah pentingnya adalah memperhatikan aspek aspirasi serta kemampuan dari masyarakat. Karena hasil dari produk hukum tersebut pelaksanaannya harus memperhatikan subyek retribusi yaitu masyarakat itu sendiri, melihat kemampuan masyarakat terhadap besar kecilnya tarif retribusi, proses pemungutannya, agar tidak menambah beban dalam kehidupan masyarakat, dan juga memperhatikan terkait teknis pelaksanaan Perda tersebut apabila diterapkan, agar tidak terjadi kebingungan didalam masyarakat. Sehingga dalam pembuatannya sangat diperlukan partisipasi publik.

Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut. Titik tolak dari penyusunan suatu peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensinya pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu peraturan daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengatur golongan orang tetentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Dari penjelasan tersebut diatas jelas menunjukan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk peraturan

daerah, diperlukan suatu sikap aktif dari anggota DPRD terkait materi suatu Perda dan juga memberikan hak kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan daerah, yakni dengan cara memberi masukan secara lisan atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan rancangan peraturan daerah.

B. Rumusan Masalah

Dari paparan latar belakang di atas, maka penulis dapat mengambil permasalahan yang terkait Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta Studi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta studi terhadap pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta studi terhadap pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum?

D. Tinjauan Pustaka

Dalam rangka penyusunan skripsi ini maka penulis menggunakan seperangkat teori yang merupakan sebuah pijakan bagi penulis dalam penelitian

ilmiah agar dapat mengamati, meneliti dan menelaah gejala serta peristiwa yang akan diangkat dari lapangan dengan berdasarkan teori-teori yang dapat memudahkan penulis untuk mengukur ketimpangan yang terjadi dilapangan dari yang seharusnya dan sebaiknya menurut teori-teori tersebut.

1. Hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya,

Hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dalam teori-teori sebagai berikut:[6]

1. Teori Mandat

Seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Dalam mengikuti perkembangan zaman, maka teori ini pun menyesuaikan dengan kebutuhan zaman. Teori mandat ini lahir dan berproses sebagai berikut:

a. Mandat Imperatif.

Menurut teori ini, bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (instruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Sang wakil tidak boleh bertindak diluar perintah. Sedangkan jika ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas.

b. Mandat Bebas

---

[6] Max Boboy, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 20.

Ajaran ini berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung akan perintah (intruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat betindak atas nama mereka yang diwakilinya.

c. Mandat Representatif

Teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, dimana yang diwakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk minta pertanggungjawabannya, yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

2. Teori organ

Ajaran ini lahir di Prancis sebagai rasa ketidakpuasan terhadap ajaran Teori Mandat. Para sarjana mencari dan membuat ajaran/teori baru dalam hal hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya.

Ajaran Vaon Gierke (Jerman) tentang teori organ mengatakan Negara merupakan satu *organism* yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti, eksekutif, parlemen dan rakyat, yang semuanya itu mempunyai fungsi sendiri-sendiri namun antara satu dengan lainnya saling berkepentingan.

Dengan demikian maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Teori ini mendapat dukungan dari *Paul laband,* mengemukakan bahwa hubungan antara sang wakil dan yang diwakilinya tidak perlu dipersoalkan dari segi hukum. Bahwasanya rakyat dan parlemen adalah organ yang sumbernya adalah undang-undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Jadi tidak perlu dilihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen yaitu memilih dan membentuk organ parlemen (Perwakilan). Setelah organ parlemen terbentuk maka rakyat tidak perlu lagi turut campur dan selanjutnya organ tersebut bebas bertindak sesuai dengan fungsinya.

3. Teori Sosiologi

Ajaran ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Para pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dianggap benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan yang akan bersungguh-sungguh membela kepentingan para pemilih. Sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu tercermin dari lapisan masyarakat yang ada.

4. Teori Hukum Obyektif

Leon Duguit mengatakan hubungan antara rakyat dan parlemen dasarnya adalah solidaritas. Wakil-wakil rakyat dapat melaksanakan dan menjalankan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Dengan demikian ada

pembagian kerja antara rakyat dan parlemen. Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar dari pada hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut, akibatnya:

a. Rakyat atau kelompok sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya "solidaritas sosial" untuk memungkinkan rakyat atau kelompok sebanyak mungkin ikut menentukan.
b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan dipilih semata-mata didasarkan pada hukum obyektif, sehingga tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut. Dengan demikian masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat/keinginan mereka untuk berkelompok dalam Negara atas dasar solidaritas sosial.
c. Dalam menjalankan tugasnya sang wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya, bukan disebabkan karena ada hubungan mandat, akan tetapi karena adanya hukum obyektif yang dilandasi pada solidaritas sosial yang mengikatnya. Sehingga meskipun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugas dan fungsi.

Selain teori perwakilan yang diuraikan di atas maka ada juga pendapat dari para sarjana yang lain dalam rangka pembahasan tentang hubungan antara seorang

wakil dengan yang diwakilinya, seperti yang dikemukakan oleh Gilbert Abcarian yaitu:

a. Sang wakil bertindak sebagai wali (*truste*)

   Dalam hal ini sang wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

b. Sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*)

   Maksudnya ialah bahwa sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya sang wakil senantiasa selalu mengikuti perintah dan instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

c. Sang wakil bertindak sebagai *"politico"*

   Artinya bahwa sang wakil dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali (*truste*), dan ada kalanya dapat juga bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tugasnya tergantung pada materi (*issue*) yang akan dibicarakan.

d. Sang wakil bertindak sebagai "*partisan*"

   Dalam hal ini sang wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi (partai) sang wakil. Setelah sang wakil dipilih oleh pemilihnya atau yang diwakilinya, maka lepaslah hubungannya dengan pemilih tersebut selanjutnya mulailah hubungannya dengan organisasi (partai) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat atau sering disebut dengan parlemen. Kata parlemen berasal dari kata "*parle*" yang berarti bicara.[7] Artinya aspirasi masyarakat yang sudah diakomodir dalam sebuah wacana kepentingan rakyat, kemudian harus mereka suarakan atau bicarakan dalam sidang parlemen kepada pemerintah yang berkuasa.

Ada sejumlah instrumen yang tersedia untuk pelaksanaan tugas DPR yaitu *Pertama*, kewenangan dalam pembuatan Undang-Undang dan atau Perda untuk DPRD yang bertujuan untuk mengatur tata cara pelaksanaan tugas eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Peranan DPR sangat besar dalam pengesahan sebuah RUU dan atau Raperda untuk DPRD yang diajukan oleh Pemerintah. *Kedua*, adalah mengawasi Pemerintah. Pengawasan tentu bertujuan agar semua aturan yang ada telah mendapat persetujuan DPR terlaksana sebagaimana mestinya.

Dalam wacana otonomi daerah, terdapat beberapa unsur pemerintahan yang menjalankan roda pemerintah di daerah. Yang berkaitan dengan pengawasan, pengesahan anggaran daerah, dan legislasi, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adapun yang dimaksud dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah[8]

---

[7] Inu Kencana Syafiie, dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, Ctk. Keempat, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 63.

[8] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 40.

Jadi DPRD bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah, baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota dan bersama-sama dengan pemerintah daerah mewarnai sistem otonomi daerah.

Legislasi berasal dari bahasa inggris*"legislation"* yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuat undang-undang. Sementara itu kata kerja "legislation" berasal dari kata kerja "to legislate" yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.[9] Dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti pembuat undang-undang. Dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.

Dalam kaitannya dengan perwakilan, DPRD sebagai perwakilan dari masyarakat yang duduk di lembaga penyelenggaraan pemerintahan daerah dan mempunyai fungsi legislasi, yaitu merumuskan kemauan rakyat itu melalui pembuatan Perda yang mengikat seluruh rakyat di daerah tersebut. Sehingga DPRD dapat juga dikatakan sebagai pembuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum, sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam konteks keefisien untuk menuju kesejahteraan dan kemajuan daerahnya.

Sementara itu Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan yaitu: *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang*; kedua*, pembahasan rancangan undang-undang; *ketiga*, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang*;* dan *keempat*, pemberian persetujuan

[9] Jimly Asshiddiqie, *Konsilidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Ke Empat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002, Hlm. 33.

pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.[10]

3. Otonomi Daerah dan Peraturan Daerah (Perda)

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain: menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.[11]

Otonomi Daerah memberi kesempatan bagi daerah untuk membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Pemerintah memberikan peluang yang sangat besar kepada Daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut, sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sebagai pedoman ataupun aturan main di tingkat

---

[10] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 34.

[11] HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 76.

daerah, pemerintah daerah yang memiliki kesanggupan untuk melaksanakan otonomi daerah yang memilik kesanggupan untuk melaksanakan otonomi daerah diperkenankan mengatur urusan daerahnya dalam bentuk peraturan daerah.

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah.[12] Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.[13]

Dalam pembuatan peraturan daerah, sebelumnya didahului dengan dibuatnya rancangan peraturan daerah yang biasa disebut RAPERDA. Dalam proses penyusunan Raperda ini dapat melalui 2 mekanisme, yaitu:

1. Melalui inisiatif Eksekutif dimana sebuah rancangan masuk ke dewan legislatif yang kemudian dibahas di rapat dewan untuk di analisis apakah layak dibawa ke Pansus.
2. Melalui inisiatif dari DPRD, inisiatif ini hanyalah berupa atau bersifat usulan saja, kemudian usulan ini ditindak lanjuti oleh eksekutif.

UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda, yaitu:

a. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama

---

[12] Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal I ayat (7).

[13] Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, Ctk. Ketujuh, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 202.

DPRD;

b. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;

c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

d. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan;

e. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda;

f. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;

g. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda;

h. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah

i. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS);

j. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.[14]

[14] Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 32.

Tata cara pembentukan Perda ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah, yaitu:[15]

1. Unsur DPRD

Perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif.

2. Unsur Kepala Daerah

Keikutsertaan kepala daerah dalam pembentukan Perda, mencakup kegiatan-kegiatan: 1) Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, kepala daerah memegang kekuasaan membentuk Perda; 2) Bersama-sama DPRD membahas Raperda; 3) Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda; 4) Pengundangan.

3. Unsur Partisipasi

Partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintahan daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda. Konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata. Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya .

---

[15] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. pertama, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 215.

Dalam hal pembentukan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Peraturan daerah tersebut harus mengaspirasikan masyarakat dan harus melihat kepada kebutuhan yang diperlukan daerah tersebut sehingga jalannya pembangunan daerah yang berdasarkan otonomi daerah berjalan dengan efisien.

4. Retribusi

Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.[16]

Karakteristik pemungutan retribusi daerah adalah:

1. Dapat dipungut apabila ada jasa yang disediakan pemerintah daerah dan dinikmati oleh orang atau badan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Pihak yang membayar retribusi daerah mendapatkan imbalan atau jasa secara langsung dari pemerintah daerah.
3. Wajib retribusi yang tidak memenuhi kewajiban pembayarannya dapat dikenai sanksi ekonomis. Artinya apabila yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban tersebut maka yang bersangkutan tidak memperoleh jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah.
4. Hasil penerimaan retribusi daerah disetorkan ke kas daerah.
5. Digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah.

---

[16] Ida Zuraida, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 85.

Retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.[17]

Jenis retribusi tersebut tidak dapat dipungut apabila potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional atau daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma. Subjek dan wajib retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa yang bersangkutan, subyek retribusi jasa umum dapat ditetapkan. Wajib retribusi jasa umum yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi jasa umum.

D. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta. Studi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Umum.

2. Subjek Penelitian

   a. Anggota DPRD Kota Yogyakarta;

   b. Sekretaris DPRD Kota Yogyakarta;

   c. Kepala Bagian Hukum Pemerintahan Kota Yogyakarta.

[17] Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 109.

3. Sumber Data

a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden/narasumber tentang obyek yang diteliti. Yaitu di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta.

b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, yakni :

a) UUD 1945;

b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

e) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;

f) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

g) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib.

2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari:

a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan fungsi legislasi DPRD dalam rangka otonomi daerah;

b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, jurnal, artikel yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

3) Bahan hukum tersier, adalah bahan-bahan hukum yang akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:

a) Kamus inggris-indonesia;

b) Kamus Umum Bahasa Indonesia;

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilakukan dengan cara terjun langsung ke obyek penelitian untuk memperoleh data primer guna memecahkan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun cara yang peneliti gunakan adalah Wawancara. Dalam penggunaan metode ini, peneliti mengadakan wawancara langsung dengan responden/narasumber yang terkait.

b. Studi Kepustakan dan Studi dokumen

Guna melengkapi data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan, maka dilakukan juga penelitian kepustakaan dan studi dokumen, yaitu mempelajari beberapa peraturan perundangan, risalah sidang, dan hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Pendekatan yang digunakan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku.

6. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dari hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

E. Kerangka Skripsi

Guna memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, berikut disajikan tentang sistematika pembahasan yang penulis pergunakan dalam penyusunan skripsi ini, yaitu:

BAB I Pendahuluan

Pada Bab Pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan tinjauan pustaka yang merupakan landasan teori yang penulis pergunakan untuk membahas dan menganalisis dalam penyusunan skripsi ini, dan kemudian diuraikan juga tentang metode penelitian yang penulis pergunakan dalam penelitian ini.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, DAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH.

Bab ini memuat tentang tinjauan umum mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan juga Pembentukan Peraturan Daerah.

BAB III PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA YOGYAKARTA STUDI TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 5 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI JASA UMUM

Bab ini memuat Proses Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta Studi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum.

BAB IV PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan dan saran atas Proses Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD) Kota Yogyakarta Studi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum.