

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Fungsi Legislasi

1. Pengertian Legislasi

Konsep legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori itu, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa belandanya, disebut dengan *theorie van de wetgeving* atau disebut dengan teori membuat atau menyusun undang-undang.⁹

Menurut Anis Ibrahim menjelaskan pengertian legislasi adalah sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.¹⁰ Definisi legislasi yang disajikan oleh Anis

⁹ Dewi, L. R. 2020. *Perspektif Positivisme Kedudukan Hukum Pemberlakuan Undang-Undang Yang Telah Dicabut Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan, 7(1), hlm. 64

¹⁰ Fadli, M. 2018. *Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*. Jurnal Legislasi Indonesia, 15(1), hlm. 51

Ibrahim sangat luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap sosialisasi. Tahap sosialisasi merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, legislasi adalah “pembuatan Undang-Undang.”¹¹ Fungsi legislasi atau pembentukan Undang-Undang yang dimiliki DPR akan berdampak pada kelangsungan hidup masyarakat. Setiap Undang-Undang yang dihasilkan mengikat rakyat Indonesia.¹²

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 70 angka (1) UUMD3 menyatakan bahwa: Fungsi Legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 angka (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa dengan diberlakukannya UU MD3 ini maka kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang ada di tangan DPR. Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dasar dari sebuah lembaga legislatif. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Perundang Undangan. Melalui DPR aspirasi masyarakat ditampung, kemudian kehendak rakyat tersebut

¹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (*online*), <https://kbbi.web.id/legislasi>, diakses, Selasa, 27 September 2022

¹² Fadli M, *Op. cit.*, hlm. 53

diimplementasikan dalam Undang-Undang sebagai representasi rakyat banyak.

Pengertian legislasi ditemukan dalam *Black's Law Dictionary*.

Dalam kamus ini, legislasi diartikan banyak makna, yaitu:¹³

- a. *The act of giving or enacting laws;*
- b. *The power to make laws;*
- c. *The act of legislating;*
- d. *Preparation and enactment of laws;*
- e. *The making of laws via legislation, in contrast to court-made laws;*
- f. *Formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body.*

Dalam definisi ini, pengertian legislasi sangat luas, tidak hanya menetapkan atau memberlakukan undang-undang. Tetapi juga diartikan dengan:¹⁴

- a. Kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- b. Tindakan legislatif;
- c. Penyusunan dan pemberlakuan undang-undang;
- d. Pembuatan hukum melalui undang-undang, berbeda dengan hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pengadilan; dan
- e. Perumusan aturan untuk masa depan. Hukum ditetapkan oleh badan legislatif.

Burkrardt Krems mengemukakan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:¹⁵

- a. Teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif; dan

¹³ Hendry Campbell Black, 1978, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, United State of American, hlm.809

¹⁴ Dewi, L. R, *Op. Cit*, hlm.70

¹⁵ Ni'matul Huda, S. H., & Nazriyah, R. 2019. *Teori dan pengujian peraturan perundang-undangan*. Nusamedia. hlm.3

- b. Ilmu perundang-undangan yang beorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa teori legislasi merupakan teori yang mengkaji perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Yang dimana fokus dari teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan beserta tahap-tahapan di dalam penyusunannya.

2. Fungsi Legislasi

Konsep fungsi legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori itu, maka dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa belandanya, disebut dengan *theorie van de wetgeving* atau disebut dengan teori membuat atau menyusun undang-undang.¹⁶

Fungsi Legislasi berawal dari kata “Legislasi” berasal dari bahasa inggris “*legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-

¹⁶ Dewi, L. R, *Op. Cit*, hlm.75

undang, dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Oleh karena itu, Woodrow Wilson mengatakan bahwa “*legislation is an aggregate, not a simple production*”¹⁷. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of lawmaking*”.

¹⁸ Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*emacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan undang-undang.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, legislasi adalah “pembuatan Undang-Undang.”¹⁹ Fungsi legislasi atau pembentukan Undang-Undang yang dimiliki DPR akan berdampak pada kelangsungan hidup masyarakat. Setiap Undang-Undang yang dihasilkan mengikat rakyat Indonesia.²⁰

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 70 angka (1) UUMD3 menyatakan bahwa: Fungsi Legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal

¹⁷ Muhsinhukum, M. 2021. *Fungsi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Hukum Das Sollen, 5(1), hlm. 10

¹⁸ Antari, P. E. D. 2020. *Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia*. Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, 4(2), hlm. 217

¹⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, (*online*), <https://kbbi.web.id/legislasi>, diakses, Kamis, 29 September 2022

²⁰ Antari, P. E. D. 2020, *Op. cit.*, hlm. 220

69 angka (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa dengan diberlakukannya UU MD3 ini maka kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang ada di tangan DPR. Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dasar dari sebuah lembaga legislatif. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Perundang Undangan. Melalui DPR aspirasi masyarakat ditampung, kemudian kehendak rakyat tersebut diimplementasikan dalam Undang-Undang sebagai representasi rakyat banyak.

Menurut Jimly Assidique, fungsi legislasi menyangkut empat kegiatan, yaitu : (1) prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (2) pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (3) persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan (4) pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan Internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).²¹

Berdasarkan hal di atas, maka pada hakekatnya fungsi utama dari legislatif adalah membuat undang-undang (legislasi). Hal ini juga sejalan dengan fungsi-fungsi yang lain seperti, fungsi pengawasan (*controlling*)

²¹ Sugiman, S. 2020. *Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945*. Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, 10(2), hlm. 11

juga merupakan bagian dari fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) juga ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan setiap tahun anggaran.

Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial, terjadi pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif yang menjadi titik penting untuk menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial. Meskipun kekuasaan membentuk undang-undang berada di lembaga legislatif, eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang-undang. Khusus untuk rancangan anggaran belanja negara, pada sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan legislatif dalam mengubah rancangan perundang-undangan tersebut dibatasi bahkan eksekutif bisa memberikan waktu tertentu kepada lembaga legislatif.

Secara umum fungsi legislasi dapat diartikan sebagai pelaksana tugas DPRD dalam pembuatan kebijakan publik. Pembuatan kebijakan publik merupakan sebuah proses yang sangat penting terkait dengan keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan. Hal itu tidak dapat dilepaskan dari batasan tentang kebijakan publik sebagai “keputusan yang oleh lembaga pemerintah/lembaga publik dipilih untuk dilakukan ataupun

tidak dilakukan.” batasan keputusan oleh lembaga pemerintah menunjukkan bahwa kebijakan publik akan menyangkut beberapa hal krusial dalam sistem pemerintahan.

Berlandaskan pada pendapat dari Soerjono Soekanto, kata ‘peranan’ berasal dari kata peran, peran adalah aspek dinamis dari kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran.²²

Seseorang dan perannya merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan dalam efektivitas pencapaian tujuan suatu organisasi. Konsep peran dalam organisasi formal dipakai untuk menunjukkan pola peran yang diharapkan, peran yang dirasakan, dan peran yang dimainkan dalam sebuah organisasi. Peran yang diharapkan adalah pola perilaku yang diharapkan diberikan pada suatu posisi tertentu, Peran yang dirasakan merupakan serangkaian perilaku yang dianggap harus dilakukan oleh seseorang yang menduduki posisi tertentu, Peran yang dimainkan yaitu perilaku yang benar-benar dilakukan seseorang. Dan jika terjadi perbedaan oleh ketiga jenis peran tersebut seringkali memicu terjadinya konflik.

Seseorang yang memasuki sebuah organisasi tertentu akan menerima permintaan dari organisasi yang bersangkutan untuk mengerjakan pekerjaan sesuai dengan kedudukan yang didapat pada organisasi tersebut, dan pada saat itulah orang tersebut menerima situasi

²² Mandini, D. D. S. 2019. *Peran Anggota Legislatif Perempuan dalam Menjalankan Fungsi DPRD Kabupaten Lombok Utara Tahun 2014-2019*. Jurnal. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 13

baru dan bisa berkomunikasi dengan perilaku yang berkaitan dengan perannya.

B. Konsep Fungsi Pengawasan

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Hal ini senada dengan pendapat Robert J. M Ockler yang menjelaskan unsur-unsur esensial proses pengawasan yaitu suatu usaha sistematika untuk menetapkan standar pelaksanaan dan tujuan-tujuan perencanaan merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.²³

Islilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja. Sarwoto memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : “Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki”.²⁴

Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Kemudian Henry Fayol mengatakan bahwa pengawasan adalah “Definisi pengwasan yakni

²³ Hani Handoko. 1999. Manajemen Personalialia dan Sumber Daya Manusia. Jakarta: PT Rafika Aditam. hlm. 360.

²⁴ Sarwoto. 1991. Dasar-dasar Organisasi dan Management, Ghalia Indonesia Jakarta hlm 93.

pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahankesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.²⁵

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (kementerian dalam negeri).²⁶

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk “mengekang” dan “membatasi”. Selanjutnya, pengawasan yang

²⁵ Victor M. Situmorang, Jusuf Juhir. 1994. Aspek Hukum Pengawasan Melekat. Jakarta. Rineka Cipta. hlm.20.

²⁶ Hanif Nurcholis. 2007. Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta. Grasindo. hlm.312

dikemukakan oleh Victor M. Situmorang, pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.²⁷

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.²⁸

Pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁹ Dari sudut pandang para ahli, dapat disimpulkan bahwa pengawasan sangat penting dalam melaksanakan penyelenggaraan suatu institusi untuk menjamin suatu tujuan yang ditetapkan.

²⁷ Makmur. 2011. Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan. Bandung. PT. Rafika Aditama. hlm.176

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Pasal 1 angka 2

1. Tipe Pengawasan

Dilihat dari tipenya, pengawasan ini memiliki tiga tipe pengawasan, yaitu :³⁰

- a. Pengawasan pendahuluan (*steering controls*). Pengawasan ini direncanakan untuk mengatasi masalah-masalah atau penyimpanganpenyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu kegiatan tertentu diselesaikan.
- b. Pengawasan yang dilakukan bersama dengan pelaksanaan kegiatan (*Concurrent Controls*). Pengawasan ini dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. Tipe pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu harus dipenuhi dahulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan “*double check*” yang lebih menjamin ketetapan pelaksanaan suatu kegiatan.
- c. Pengawasan umpan balik yaitu pengawasan yang mengukur hasil-hasil dari kegiatan tertentu yang telah diselesaikan. Menurut Handayaniingrat Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.

Melihat dari tipe-tipe pengawasan tersebut maka suatu pemerintah yang baik perlu melakukan pengawasan terhadap bawahannya dengan

³⁰ *Ibid.*

melihat proses pelaksanaan program atau hasil dari kegiatan yang telah diselesaikan.

Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan didalam suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanakan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk benar merealisasikan tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu maupun waktu-waktu yang akan datang. Terwujud nya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan, sebab setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan.

Fungsi pengawasan agar dapat mencapai hasil yang diharapkan, maka pimpinan organisasi atau unit organisasi yang melaksanakan fungsi pengawasan harus mengetahui dan menerapkan prinsip-prinsip pengawasan.

Dalam sistem ketatanegaraan sesungguhnya pengawasan terhadap perbuatan pemerintah terjadi dari beberapa sudut, yaitu oleh instansi pemerintahan yang lebih atas, oleh instansi yang mengambil keputusan itu sendiri, oleh badan peradilan tata usaha negara maupun oleh warga masyarakat melalui DPR atau instansi yang khusus ditunjuk untuk mengadakan pengawasan.

Pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah pada hakikatnya merupakan pengawasan dari segi *rechtmatigheid*-nya saja, jadi bukan hanya dari *wetmatigheid*-nya saja. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum. Pengawasan yang demikian tersebut biasanya dilakukan oleh hukum peradilan.

C. Konsep Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Memasuki era globalisasi dan pelaksanaan otonomi daerah, tugas dan tanggung jawab pemerintah kian meningkat sesuai dengan menguatnya tuntutan masyarakat untuk memberikan pelayanan yang cepat, mudah, murah, dan baik. Dalam upaya memberikan pelayanan kepada masyarakat tersebut, perlu penyediaan prasarana sebagai wadah kegiatan pelayanan, dan untuk itu perlu dilaksanakan pembangunan.

Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktikkan prinsip-

prinsip *good governance*. Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *good public services* sebagaimana yang diharapkan.

Dengan demikian penerapan konsep *good governance* dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara merupakan tantangan tersendiri. Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam kaitan itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat langsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih, dan bertanggung jawab serta bebas dari KKN.

Konsep “*governance*” bukanlah sesuatu hal yang baru. Istilah “*government*” dan “*governance*” seringkali dianggap memiliki kesamaan arti yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. Definisi *government* atau pemerintah adalah lebih mengacu kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara. Sedangkan *governance* seringkali diartikan sebagai proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan diimplementasikan atau tidak. Selanjutnya, banyak definisi tentang *good governance*, namun definisi yang paling umum adalah pemerintahan yang baik. *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan

yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan prinsip demokrasi, pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.³¹

World Bank merupakan pencetus gagasan yang memperkenalkan *good governance* sebagai “program pengelolaan sektor publik” (*public sector management program*), dalam rangka penciptaan ketatapemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan. *World Bank* mendefinisikan *governance* sebagai “*exercise of political power to manage nation*”, dimana legitimasi politik dan konsensus merupakan prasyarat bagi pembangunan berkelanjutan. Aktor negara (pemerintah), bisnis dan *civil society* harus bersinergi membangun konsensus dan peran negara tidak lagi bersifat regulator, tetapi hanya sebatas fasilitator. Oleh karena itu, legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *good governance* versi *World Bank* hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluasluasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah.

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya, yang mana prinsip-prinsipnya antara lain:

1. Akuntabilitas, yaitu meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat;

³¹ *Governance and Development*. 1992a. Washington, DC: *World Bank*.

2. Pengawasan yaitu meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas;
3. Daya tanggap, yaitu meningkatkan kepekaan para penyelenggaraan pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali;
4. Profesionalisme, yaitu meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggaraan pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya terjangkau;
5. Efisiensi dan efektivitas, yaitu menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab;
6. Transparansi, yaitu menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan didalam memperoleh informasi;
7. Kesetaraan yaitu memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya;
8. Wawasan kedepan yaitu membangun daerah berdasarkan visi dan strategis yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan daerahnya;
9. Partisipasi yaitu mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang

menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung; dan

10. Penegakan hukum yaitu mewujudkan penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.³²

Konsep *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) hakikatnya menunjukkan suatu perbedaan secara signifikan antara berbagai kelompok perilaku dalam berpemerintahan. Pendekatan hukum administrasi terhadap perilaku ini apabila dikaitkan dengan teori *Montesquieu* tentang pemisahan kekuasaan negara (*Trias Politica*), maka akan menunjukkan pada proses penyelenggaraan fungsi legislasi oleh DPR, fungsi pengurusan dan pengelolaan oleh Pemerintah, serta fungsi pengujian oleh Pengadilan.

Penelusuran terhadap berbagai literatur dan berdasarkan praktik hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, juga menunjukkan adanya pengembangan terhadap prinsip-prinsip/ asas-asas regulasi yang baik/layak³³, prinsip-prinsip/asas-asas umum pemerintahan yang baik dan prinsip-prinsip/asas-asas peradilan yang baik/layak³⁴. Ketiga kelompok prinsip/asas tersebut secara bersama-sama dapat dikatakan sebagai prinsip-prinsip/asas-

³² Razak, I.M.R.R., 2022. KAITAN PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM PELAYANAN PUBLIK. *Good Governance Dalam Pelayanan Publik*, 211.

³³ Dalam tingkatan nasional bila dikaitkan dengan fungsi legislasi DPR, maka bisa dilihat pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁴ Ditinjau dari asalnya, konsep *Principle of Proper Administration/Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* atau disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak berasal dari praktik pelaksanaan pemerintahan yang dikembangkan baik melalui pemikiran-pemikiran teoritik para ahli hukum Belanda maupun dari putusan-putusan pengadilan atau Mahkamah Agung Belanda dalam bentuk yurisprudensi. Dalam hukum administrasi terdapat sejumlah prinsip yang harus memberikan interpretasi terhadap semacam kode etik bagi pemerintah untuk mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.

asas tata kelola pemerintahan yang baik/layak (pemerintahan dalam arti luas). Pendekatan dengan berbasis prinsip/asas yang mendasarkan pada konsep yang jelas dan tidak ambigu, akan mengarah pada koherensi dan konsistensi yang lebih besar dalam melakukan penormaan hukum dari suatu tindakan pemerintahan.

Isi dari prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik akan menentukan perbedaan antara cara dan kerangka kerja di mana prinsip-prinsip ini digunakan untuk setiap negara, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional. Dalam tripartisi ini, perspektif konseptual dari tata kelola pemerintahan yang baik termasuk dalam tingkat *meta*, artinya tingkatan atau derajat ini sebanding dengan tingkatan di mana prinsip-prinsip supremasi hukum dan demokrasi telah dikembangkan. Prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik sebagian berakar pada prinsip-prinsip supremasi hukum dan demokrasi.

Deskripsi konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) hakikatnya menjadi landasan bagi aturan hukum yang modern dan demokratis.³⁵ Beberapa prinsip *good governance* dalam perkembangannya telah memiliki dasar dalam prinsip supremasi hukum (*good governance* dan hak asasi manusia), dalam prinsip demokrasi (*good governance* dan prinsip transparan dan partisipatif) dan dalam prinsip-prinsip efisien, efektif dan akuntabel. Prinsip-prinsip *good governance* dengan demikian tidak terpisah

³⁵ Susanto, S. N. H. 2019. *Good Governance Dalam Konteks Hukum Administrasi*. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(2), hlm. 207.

dan harus dilihat serta ditafsirkan bersamaan dengan prinsip-prinsip negara konstitusional yang demokratis.

Konsep *good governance* dapat didekati dari berbagai bidang ilmiah, salah satunya adalah bidang hukum administrasi. Melalui pendekatan hukum administrasi, *good governance* dilihat sebagai fakta dan sebagai norma, tergantung pada perspektif dari mana perbedaan ini didekati. Berdasar pada perspektif internal administrasi/pemerintahan, perbedaan ini tidak akan dibuat, karena keduanya adalah produk budaya yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini berarti bahwa instrumen hukum dan norma hukum sangat terkait. Keterkaitan tersebut menunjukkan pula bahwa kebijakan pemerintahan (fakta) dan hukum (norma) adalah saling berdekatan satu sama lain.

D. Konsep Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁶ Kemudian mengutip pendapat dari Miriam Budiarjo menyebutkan DPRD adalah “lembaga legislate atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD

³⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 1 angka 4

dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.” Sedangkan menurut Fuad DPRD diartikan sebagai “institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah”.³⁷ Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

Jika ditelisik berlandaskan ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Selanjutnya aturan *a quo* juga mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggara Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dapat juga diartikan bahwa DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar dengan Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsinya masing masing. Dari beberapa pengertian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa : “DPRD merupakan lembaga perwakilan rak yang berada di Daerah dan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah“. Sebagai lembaga

³⁷ Alpin Mandjoro, A. 2019. *Analisis Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kabupaten Poso* (Doctoral Dissertation, Politeknik Stia Lan Makassar), hlm. 24

perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum maka DPRD harus memperhatikan, menyerap aspirasi masyarakat, mengagregasi kepentingan rakyat, dan memperjuangkan aspirasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan bernegara. Sedangkan sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah maka DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar dengan Kepala Daerah. Dan dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak DPRD berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁸

2. Fungsi, Tugas dan Wewenang, Serta Hak dan Kewajiban Anggota DPRD

Fungsi DPRD memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan pelaksanaan Pemerintahan yang baik (*good governance*). Fungsi yang melekat pada DPRD memberikan kewenangan dan tugas bagi DPRD untuk menyelenggarakan Pemerintahan bersama kepala Daerah berdasarkan prinsip saling mengimbangi *Cheks and Balance*, dengan demikian akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada lembaga perwakilan rakyat yang merupakan representasi dalam memperjuangkan aspirasi rakyat.³⁹

Menelisik lebih jauh dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan

³⁸ Riyanto, D. 2022. *Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Pekanbaru* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Riau), hlm. 18

³⁹ Gustina, D. C. (2022). *Hak Menyatakan Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bengkulu Perspektif Fiqih Siyasah* (Doctoral Dissertation, Uin Fatmawati Sukarno Bengkulu), hlm. 23

secara eksplisit bahwa DPRD Kabupaten merupakan unsur penyelenggara pemerintahan yang anggotanya terdiri atas anggota partai politik. Sebagai lembaga Perwakilan Rakyat DPRD diberikan sejumlah kewenangan dan fungsi diantaranya:

- a. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama-sama Kepala Daerah;
- b. Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah;
- c. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Mengenai fungsi DPRD, menurut Kaho mengatakan bahwa aktifitas DPRD bertujuan untuk menjalankan dua fungsi sebagai berikut:⁴⁰

- a. Sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijaksanaan Daerah.
- b. Sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan Daerah yang dijalankan oleh kepala Daerah Dalam perkembangannya fungsi-fungsi DPRD mengalami perubahan yang disesuaikan dengan keadaan dan peraturan yang berlaku, seperti dalam UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, diantaranya telah mengatur 3 (tiga) fungsi DPRD yakni:
 - 1) Fungsi legislasi (Pembentukan Peraturan Daerah), untuk penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah (Perda), dalam pelaksanaannya DPRD membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui atas Rancangan Peraturan Daerah, selanjutnya

⁴⁰ Alvian, Alvian. 2019. *Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Rokan Hulu*. PhD diss., Universitas Islam Riau, hlm. 30

- mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah dan menyusun program pembentukan Peraturan Daerah bersama kepala Daerah.
- 2) Fungsi anggaran, fungsi ini diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk mendapat persetujuan bersama terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan oleh kepala Daerah.

Menurut Pasal 41 angka (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 terkait dengan Hak DPRD dan Hak Serta Kewajiban Anggota DPRD untuk menjalankan fungsi, tugas dan wewenang maka DPRD diberikan hak:

- a. Hak interpelasi; adalah Hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bernegara.
- b. Hak angket adalah; Hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah dan negara yang di duga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Menurut Pasal 41 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 angka 2 untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak DPRD, maka anggota DPRD memiliki hak dan kewajiban sebagai berikut. Anggota DPRD mempunyai hak:

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. Mengajukan Pertanyaan;
- c. Menyampaikan Usul dan Pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Mengikuti Orientasi dan Pendalaman Tugas;
- h. Protokol; dan
- i. Keuangan dan Administratif.

Menurut Pasal 45 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Anggota

DPRD mempunyai kewajiban:

- a. Memegang Teguh dan Mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mempertahankan dan Memelihara Kerukunan Nasional dan Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan Kepentingan Negara diatas Kepentingan Pribadi, Kelompok, dan Golongan;
- e. Memperjuangkan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat;
- f. Menaati Prinsip Demokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- g. Menaati Tata Tertib dan Kode Etik;
- h. Menjaga Etika dan Norma dalam Hubungan Kerja dengan Lembaga lain dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- i. Menyerap dan Menghimpun Aspirasi Konstituen melalui Kunjungan Kerja secara berkala;
- j. Menampung dan Menindaklanjuti Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat; dan
- k. Memberi Pertanggungjawaban secara Moral dan Politis kepada Konstituen di Daerah pemilihannya.

