

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORITIS**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian Pustaka ditunjukkan dalam sebuah daftar referensi untuk dijadikan bahan bacaan yang pernah dibaca dan dianalisis dengan membahas teori yang di gunakan untuk menganalisis objek penelitian. Sehingga data dan informasi mendukung yang pernah dikembangkan kedalam bentuk buku, jurnal, naskah, catatan, pelaporan sejarah, dokumen, dan lain-lain yang ada di perpustakaan.

##### **2.1.1 Legislatif**

Menurut Miriam Budiardjo (2008:319), Legislatif atau Legislature mencerminkan salah satu fungsi badan tertentu, yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang. Legislatif merupakan kekuasaan membentuk undang-undang yang diserahkan kepada parlemen yang terdiri atas majelis rendah dan majelis tinggi. Legislatif di artikan sebagai lembaga legislator yang artinya suatu lembaga di Indonesia dijalankan oleh DPD (Dewan Perwakilan Daerah), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), dan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat).

Legislatif mempunyai sistem satu majelis dan sistem dua majelis. Sistem satu majelis disebut juga *House of Representatives* atau *Lower House* sementara sistem dua majelis disebut juga *Upper House* atau *Senate* (Miriam Budiardjo,2008:319). Sistem satu majelis menggunakan pemilihan secara langsung karena kehendak rakyat yang dianggap sesuai dengan konsep demokrasi sebagai pengambilan keputusan dengan relative cepat. Sistem dua majelis menggunakan sistem peluang dalam anggota-anggota dipengaruhi oleh fluktuasi situasi politik, karena dipilih langsung oleh rakyat. Sehingga Senat sedikit banyak dapat menetralsir kecenderungan melalui pembahasan tambahan yang lebih moderat, sistem dua majelis memberi kesempatan kepada provinsi atau negara bagian untuk

memajukan kepentingan-kepentingan yang khusus tambahan biasanya disusun sedemikian rupa sehingga wewenangnya kurang daripada badan yang mewakili rakyat.

Di Indonesia, Badan legislatif merupakan suatu badan dalam pembentukan UUD 1945. Badan Legislatif di Indonesia pertama kali yang bernama Volksraad di Batavia. Awalnya, Volkdraad berdiri pada tahun 1918 sampai 1942 dari organisasi terbatas yang di antaranya Budi Utomo dan Sarekat Islam. Hingga sampai orde baru pada tahun 1971 sampai 1999 yang berubah menjadi DPR dengan hasil pemilihan umum. Dalam masa orde baru, seluruh partai politik terdiri dari 10 partai dalam pemilihan umum atau pada tanggal 5 juli 1971. DPR RI telah dimenangkan partai Golongan Karya Pembangunan dengan jumlah 261 anggota dan sisanya dipilih melalui pemilihan umum, 25 tingkat, dan 9 anggota mewakili irian jaya. Sehingga meningkatkan efisiensi kerja para anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat maka dibentuk Fraksi dalam DPR-RI.

DPRD Kabupaten Tasikmalaya yang berada di tingkat II serta sebagai Badan Legislatif yang bersifat otonomi (Streek yang localerechtsgem-eenchappen) semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.

### **2.1.2 Dewan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Dewan merupakan badan yang terdiri atas beberapa orang anggota yang pekerjaannya memberi nasihat, memutuskan suatu hal, dan sebagainya dengan jalan berunding. Sehingga terbentuknya suatu dalam lembaga pemerintahan dalam bidang organisasi seperti keamanan dewan, keamanan seni, mahasiswa dewan, dan lembaga dean lainnya sebagai penasehat dalam permasalahan umum.

Berkaitan dengan pengertian DPR, B.N. Marbun (1992:55) mengutip pendapat Mh. Isnaeni mengemukakan bahwa dewan perwakilan rakyat

adalah suatu lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan salah satu penasehat dalam organisasi yang bersifat umum dimana tugas dewan sebagai lembaga penyalur kehendak dan aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintahan negara sehari-hari sebagai pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR. Awalnya, sebelum direvisi Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Dasar bahwa jika suatu rancangan undang-undang, meskipun disetujui DPR tetapi tidak disahkan presiden, maka rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Dan sebaliknya dalam pasal 20 ayat (2) ditegaskan, jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan dewan legislatif kedaerahan dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945. Menurut Pasal 34 Ayat (1) DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, melaksanakan fungsi legislatif sepenuhnya sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat di daerah dan berkedudukan sejajar sebagai mitra Pemerintah Daerah serta bukan bagian dari Pemerintah Daerah. Dewan tersebut terdiri dari dua tingkat yaitu DPRD tingkat I yaitu, unsur penyelenggara pemerintahan yang berkedudukan ditingkat provinsi dan DPRD tingkat II yaitu, pemerintah yang berkedudukan di Kabupaten. Kabupaten berfungsi sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan, naming lembaga perwakilan rakyat daerah tersebut berkedudukan di tingkat kabupaten dan kota. DPRD Kabupaten Tasikmalaya sebagai DPRD Tingkat II karena Daerahnya merupakan pemerintah yang berkedudukan di Kabupaten.

### **2.1.3 Perwakilan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Perwakilan merupakan segala tentang wakil artinya suatu kumpulan yang mempunyai kemampuan atau kewajiban bicara dan tindak atas nama kelompok yang lebih besar. Lembaga perwakilan yang terdiri dari DPR, MPR, DPD, dan DPRD merupakan suatu lembaga legislatif dalam penyusunan Undang-Undang untuk melaksanakan tugasnya.

Perwakilan dalam konteks teori modern merupakan mekanisme hubungan antara penguasa dan massa. Artinya masyarakat dapat memperoleh hak-hak suara untuk bersatu dalam memperoleh hasil yang disepakati bersama dengan cara pemilihan sampai dengan cara berdiskusi dalam kesatuan yang bersifat demokrasi.

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan Perwakilan rakyat yang pada hakikatnya suatu wahana pelaksanaan demokrasi pancasila. Setiap anggota lembaga perwakilan rakyat merupakan wakil rakyat yang memperoleh kepercayaan, sehingga setiap anggota mempunyai kewajiban dan tanggung jawab yang besar dalam mewujudkan keinginan rakyat sesuai dengan demokrasi Pancasila. Lembaga perwakilan rakyat dapat menempatkan diri sebagai wakil rakyat yang mengindera permasalahan yang ada, memahami jalinan permasalahannya dengan pandangan yang jauh kedepan, serta dalam berusaha menemukan cara penyelesaiannya.

### **2.1.4 Rakyat**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Rakyat adalah penduduk dalam suatu negara. Rakyat sebagai warga masyarakat berperan penting dalam bidang masing-masing untuk menciptakan suasana dalam pelaku-pelaku tertentu serta mencapai dalam keberhasilan dalam menjalankan tugasnya. DPR sebagai kekuasaan Legislatif yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang(UUD 1945 Pasal 20 ayat 1).

Pemilihan Anggota DPR menurut Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945 yang isinya bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui pemilihan umum artinya, Rakyat memilih anggota DPR yang bersifat umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Serta Pelaksanaan dari pasal tersebut dipahami, bahwa cara yang dipakai untuk menentukan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan dengan pemilihan umum dan penunjukan atau pengangkatan, sedangkan susunan keanggotaannya merupakan gabungan antara anggota-anggota yang dipilih dan diangkat, yang jumlah seluruhnya ditetapkan 460 orang terdiri dari 360 orang yang dipilih melalui pemilihan umum dan 100 orang yang diangkat (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983:213). Sikap tersebut untuk memberikan dukungan dalam melaksanakan pemilihan umum. Pemilihan umum sebagai suara rakyat dalam mendukung partai yang akan di jadikan sebagai anggota DPR maupun DPRD sehingga terciptanya pemilihan umum dari suara rakyat yang akan dipilih. Hasil pemilihan umum merupakan hasil yang akan terciptanya adil dan makmur sehingga menciptakan pemimpin DPR dan DPRD pemilihan rakyat yang diinginkan untuk mencapai tujuan dalam keadilan dan sosial. Masa Orde Baru partai Golongan Karya merupakan partai pendukung rakyat yang memperoleh partai terbesar daripada partai Persatuan Pembangunan atau PPP dan Partai Demokrasi Indonesia yang berada diperingkat terakhir. Soeharto merupakan presiden dengan partai Golkar sebagai pemenang dalam DPR dan DPRD di sekitar provinsi termasuk DPRD Kabupaten Tasikmalaya bahkan, fraksi ABRI sebagai politik tanpa menggunakan hak suara rakyat dalam masa orde baru pada tahun 1971 sampai 1999. Karena, ABRI sebagai organisasi difungsikan dua hal yaitu, menjaga keamanan dan ketertiban negara serta memegang kekuasaan dan mengatur negara.

Kabupaten Tasikmalaya pada orde baru merupakan otonomi daerah yang memilih partai Golongan Karya pada pemilihan DPRD sebagai Legislatif untuk kabupaten Tasikmalaya.

### 2.1.5 Fungsi Dewan

Fungsi Dewan sebagai menyalurkan aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintahan negara sehari-hari. DPR mempunyai hak, kewajiban dan wewenang bersama-sama dengan Pemerintahan menetapkan APBN (dengan undang-undang), bersama-sama dengan pemerintah menyusun/membuat undang-undang dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah (Departemen dalam Negeri 1987/1988:26). Menurut pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang memuat mengenai fungsi-fungsi DPR. Fungsi-fungsi DPR yaitu sebagai berikut :

1. Fungsi Legislasi yaitu, DPR memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang.
2. Fungsi Anggaran yaitu, DPR membahas dan memberikan sebuah persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap sebuah rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden.
3. Fungsi Pengawasan yaitu, DPR melaksanakan sebuah pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN

Fungsi DPRD dalam UU No. 5 tahun 1974 pasal 29 Ayat (1) yang mempunyai hak :

1. Anggaran
2. mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota
3. meminta keterangan
4. mengadakan perubahan
5. mengajukan pernyataan pendapat
6. prakarsa
7. penyelidikan

Fungsi DPR terdapat UU No. 5 tahun 1974 Pasal 30 yang mengatakan bahwa Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat adalah :

1. mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan PANCASILA dan Undang-undang Dasar 1945
2. menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan belanja daerah dan peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah;
4. Memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan Pemerintah.

Fungsi DPRD menurut PP No. 12 Tahun 2008 bahwa DPRD Kabupaten/kota mempunyai fungsi:

1. Pembentukan Perda
2. Anggaran
3. Pengawasan

Fungsi Perda sebagai Peraturan Daerah yang telah ditetapkan PP No. 12 Tahun 2008 pasal 3 bahwa menyusun program pembentukan Perda bersama Kepala Daerah, membahas kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, dan mengajukan usul rancangan perda. Perencanaan tersebut untuk membentuk otonomi daerah dengan menggunakan program Perda dalam bentuk persetujuan yang berasal dari DPRD atau kepala daerah.

Hak dan Kewajiban yang dimiliki DPRD sebagai fungsi yang akan menjalankannya di dalam Undang-Undang untuk melaksanakan tugas dalam mempertahankan UUD 1945 serta menyusun yang sesuai dengan pasal 29 ayat (1). Fungsi DPRD berpengaruh terhadap Fungsi yang dijalankan DPRD

Kabupaten Tasikmalaya dimana, Fungsi-Fungsi sebagai Undang-Undang yang akan melaksanakan di dalam daerahnya untuk kepentingan pemerintahan daerah serta menginspirasi rakyat dalam kemajuan pada program pembangunan pemerintah.

### **2.1.6 Hubungan Kerja antara legislatif dengan eksekutif**

Tugas Legislatif yaitu berwenang dalam menyusun undang-undang sebagai nilai kehidupan bernegara yang harus diserahkan kepada parlemen. Legislatif dalam melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945. Eksekutif sebagai menjalankan atau menyelenggarakan undang-undang yang telah dibentuk oleh Legislatif. Dimana, Eksekutif menyerahkan Undang-Undang diserahkan kepada raja diberi hak veto. Sehingga Legislatif sebagai untuk merancang Undang-Undang dalam pemerintah yang diserahkan oleh parlemen yang terdiri atas majelis rendah dan majelis tinggi hingga disahkan oleh DPR.

Eksekutif mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Presiden adalah lembaga yang memegang kekuasaan Legislatif dalam menjalankan pemerintahan serta mempunyai kedudukan sebagai kepala negara dengan memegang jabatan selama lima tahun dan dapat memilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Hubungan Kerja antara Legislatif dengan Eksekutif merupakan hubungan kerjasama dalam perumusan Undang-Undang yang sesuai dengan universal untuk masyarakat dan bagi negara.

DPR mempunyai hak, kewajiban, dan wewenang bersama-sama dengan pemerintahan menetapkan APBN (dengan Undang-Undang), bersama dengan pemerintah menyusun undang-undang dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Hubungan antara pemerintah (lembaga eksekutif yang dipimpin presiden) dengan legislatif yang dilaksanakan DPR dalam rangka demokrasi pancasila, merupakan kerjasama dengan diatur dalam Undang-



Undang Dasar 1945. Hubungan antara Presiden dengan DPR sangat menonjol dalam menyusun Undang-Undang (pasal 5 ayat 1 jo pasal 20): “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.”. Sedangkan pasal 20 ayat (1):“tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR”. Baik pihak DPR, maupun presiden, kedua-duanya berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Persetujuan dalam syarat mutlak bagi diterima dan disahkannya suatu undang-undang. Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang yang menyatakan, jika suatu rancangan undang-undang, meskipun disetujui DPR tetapi tidak disahkan Presiden, maka rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Dan sebaliknya dalam pasal 20 ayat (2) ditegaskan, bahwa jika suatu undang-undang tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Undang-undang dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945 adalah hasil kerjasama antara Presiden dan DPR, kedua belah pihak antara Pemerintah dengan DPR harus menyetujui/mensahkannya, dalam suatu rancangan undang-undang dapat menjadi undang-undang. Jadi, Hubungan antara Presiden dengan DPR dapat diringkaskan dalam 3 fungsi, yaitu :

1. fungsi perundang-undangan, yaitu bersama-sama dengan Pemerintah menyusun undang-undang
2. fungsi budgetair, yaitu bersama-sama menyusun Undang-undang APBN
3. fungsi kontrol, yaitu bahwa DPR mengawasi pemerintah.

DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden, dan jika Dewan menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh MPR, maka Majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa agar bertanggung jawaban kepada Presiden (Departemen Dalam Negeri, 1988:27).

Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD untuk melaksanakan kebijakan nasional. Penataannya diatur dalam Undang-Undang Nomor. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. DPRD mempunyai hak, anggaran mengajukan pertanyaan bagi anggota masing-masing untuk mengadakan penyelidikan (pasal 29 ayat 1). Setiap tahun DPRD ikut dalam menentukan APBD tentang program pemerintahan, pembiayaan yang diperlukan untuk melaksanakan program, serta sumber pembiayaannya. Artinya Dewan merupakan penyalur aspirasi rakyat dan ikut serta menentukan arah yang diinginkan, serta mewujudkan harapan-harapan rakyat yang diwakilinya. Fungsi DPRD akan dapat terwujud dengan baik dalam anggotanya peka dan tanggap terhadap harapan dan tuntutan kebutuhan hidup yang selalu berkembang di dalam masyarakat. Perkembangan tersebut harus diamati dan diperhatikan oleh DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Fungsi pengawasan dapat dilaksanakan melalui :

1. Penetapan APBD yang harus mendapatkan persetujuan DPRD
2. Pelaksanaan APBD juga diawasi DPRD, dengan pemerintah
3. Peninjauan-peninjauan ke objek pembangunan atau objek pelaksanaan APBD, untuk menilai seberapa jauh penggarapannya sesuai dengan tolok ukur kebijakan yang telah ditetapkan.

## 2.2 Hasil Penelitian yang Relevan

Penelitian yang relevan adalah penelitian yang sudah ada sebelumnya dan mempunyai keterikatan dengan judul dan topik yang akan di teliti sehingga dijadikan sumber bagi penulis, baik berupa bentuk buku, Jurnal, Artikel, Skripsi, dan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang sedang di teliti, yaitu :

### 1. Buku

Judul : Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1971-1977

Penulis : Wang Suhandi, SH

Penerbit : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Kota Penerbit : Jakarta

Tahun : 1983

Buku ini isinya menguraikan MPR yang susunannya didasarkan pada hasil pemilihan umum tahun 1971, secara formal mulai bekerja pada tanggal 1 oktober 1972. Sehingga MPR akan mengakhiri dengan masa tugasnya pada bulan oktober 1977.

### 2. Buku

Judul : DPR RI Semasa Orde Baru

Penulis : Dr. Muchtar Pakpahan, S.H., M.A

Penerbit : Pustaka Sinar Harapan

Kota Penerbit : Jakarta

Tahun :1994

Buku ini membahas secara mendalam mengenai Pelaksanaan hingga pemilihan Umum pada tahun 1982 sampai 1987 serta pembentukan undang-undang tentang Asas yang terkait dengan Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa. Serta pembentukan Fraksi yang dijadikan sebagai hasil pemilihan umum hingga Fraksi Abri dan Non Abri.

### 3. Buku

Judul : Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1992-1997

Penulis : Drs. Alif Ma'ruf

Penerbit : Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Kota Penerbit : Jakarta

Tahun : 1997

Buku ini mengenai pergantian DPR akibat peristiwa recall serta Pelaksanaan pembangunan Orde Baru selama 30 tahun. Serta melaksanakan RUU.

### **2.3 Kerangka Konseptual**

DPR merupakan suatu lembaga yang anggota melaksanakan tugas yang memberikan nasehat kepada rakyat untuk mencapai tujuan dengan bersifat Undang-Undang Dasar 1945. DPR dan DPRD bersifat legislatif dalam melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 hingga Undang-Undang yang sesuai dengan disahkannya dalam Undang-undang untuk menjalankan aturan bagi masyarakat. Dalam fungsi DPR sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar tahun 1945 pasal 20a tentang Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai Fungsi Legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Sehingga DPR dapat memegang kekuasaan legislatif dalam Undang-undang yang bersifat umum serta memberi persetujuan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Fungsi DPRD sesuai dengan PP No. 12 Tahun 2008 pasal 3 bahwa menyusun program pembentukan Perda bersama Kepala Daerah, membahas kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, dan mengajukan usul rancangan perda. Rancangan tersebut untuk menjalankan program kerja Peraturan yang ditetapkan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang yang disahkan lewat legislatif.

#### **2.4 Pertanyaan Penelitian**

1. Mengapa DPRD di perlukan?
2. Apa Makna DPRD bagi Rakyat?
3. Bagaimana Proses kerja DPRD?
4. Apa Produk DPRD sebagai lembaga legislasi

