

**KEDUDUKAN HUKUM REKOMENDASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH DALAM PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DI DAERAH  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015  
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR  
23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN  
DAERAH**

*Oleh : Alfhadri Maulana*  
**Pembimbing 1 : Ikhsan, SH.,M.H**  
**Pembimbing 2 : Dr. Dessy Artina, SH., M.H**  
**Email : arinustion@yahoo.com - Telepon : 081319317647**

**ABSTRACT**

*Local government administrators are Local Government and DPRD. In the framework of local governance that local government and DPRD together but in different duties and functions. The combination and duty of the local government together with the DPRD is a manifestation of the implementation of local government. So the local government with the DPRD should be able to function according to their respective duties so that the realization of good regional government and sustainable development of the region. In some instances, development in the regions is sometimes required by the legislature to be involved and strengthen the capacity to implement a development. Recommendations are also needed when identifiable obstacles or challenges that can not find a solution so that development becomes impeded.*

*The type of research used in the writing of this law is a normative legal research that focuses on the principles by formulating legal principles, both from social data and from positive written legal data. While viewed from the nature of this research is descriptive. This study uses secondary data that is ready-made data.*

*The result of this study is the recommendation of DPRD in the implementation of regional government is not an elaboration of the authority of DPRD oversight of local government. The DPRD recommendation in the regional development process is a constitutional convention in the administration of the State government. The DPRD recommendation in its implementation has two functions, namely the function of the requirements and the confirmation function. In the requirements function, recommendation is a requirement of issuing government decisions. In the confirmation function, the DPRD recommendation is merely an instrument of non-binding approval in the publication of government decisions.*

*Keywords: recommendation of DPRD, local government.*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembangunan mempunyai pengertian yang sangat luas, secara sederhana pembangunan itu adalah perubahan ke arah yang lebih baik dan lebih maju dari sebelumnya. Pembangunan dapat diartikan juga sebagai gagasan untuk mewujudkan sesuatu yang dicita-citakan. Gagasan tersebut lahir dalam bentuk usaha untuk mengarahkan dan melaksanakan pembinaan, pengembangan, serta pembangunan bangsa.<sup>1</sup>

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, perihal lembaga perwakilan daerah yang sering disebut DPRD merupakan salah satu aspek yang diatur di dalam perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah<sup>2</sup> DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.<sup>3</sup>

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (3) disebut, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.<sup>4</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah

yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>5</sup>

DPRD juga memiliki hak legal yang sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai tindakan politik dalam mengukur kinerja pemerintah daerah. Bahkan tindakan politik tersebut bisa berimplikasi terhadap tindakan penegakan hukum.<sup>6</sup>

Pemerintah daerah memberikan laporan pertanggungjawaban keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) kepada DPRD setahun sekali atau paling lama 3 bulan setelah RAPBN disetujui. Hasil pemeriksaan laporan pertanggungjawaban keuangan ini yang dilakukan oleh DPRD akan berdampak terhadap pembangunan daerah. DPRD provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. DPRD akan memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah setelah pemeriksaan laporan pertanggungjawaban ini selesai. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh DPRD memiliki kedudukan hukum yang tegas yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Rekomendasi dewan perwakilan rakyat merupakan sebuah pendekatan yang dilakukan oleh legislatif dalam memberikan masukan kepada sebuah instansi terkait dengan tujuan untuk mempercepat ataupun memperoleh solusi.

Penyelenggara pemerintahan di daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD.<sup>7</sup> Di dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah

---

<sup>1</sup>Jimly Asshidiqi, *Pengantar Ilmu Tata Negara (Jilid 1)*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.29.

<sup>2</sup>Asmawi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah Dan Lembaga Legislatif Daerah, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1 Juni 2014, hlm. 3.

<sup>3</sup>Made Jayantara, Instrumen Rekomendasi DPRD Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perijinan Oleh Pemerintah Daerah, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 4, No. 3: 502 – 516, 2014, hlm. 2.

<sup>4</sup>Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 (3)

---

<sup>5</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal

1

<sup>6</sup>Jimly Asshidiqi, *op.cit.*, hlm. 30.

<sup>7</sup>M. Agus Santoso, Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan, *Jurnal Hukum* No. 4 Vol. 18 Oktober 2011: 604 – 620, hlm. 2.

bahwa pemerintah daerah dan DPRD bersama-sama tapi dalam tugas dan fungsi yang berbeda. Perpaduan dan tugas dari pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD adalah merupakan wujud dari pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka pemerintah daerah dengan DPRD harus dapat berfungsi sesuai tugas pokok masing-masing sehingga terwujud pemerintahan daerah yang baik dan pembangunan daerah yang berkesinambungan. Dalam beberapa hal, pembangunan di daerah kadang diperlukan rekomendasi dari pihak legislative untuk ikut terlibat dan memperkuat kapasitas pelaksanaan suatu pembangunan. Rekomendasi juga dibutuhkan saat teridentifikasi adanya hambatan atau tantangan yang tidak dapat menemukan solusi sehingga pembangunan menjadi terhambat.

Salah satu contoh rekomendasi DPRD terhadap pemerintah kota Pekanbaru adalah DPRD merekomendasikan pada pemerintah kota Pekanbaru agar Rumah Sakit Awal Bros Panam ditutup sementara. Keluhan masyarakat tentang buruknya pelayanan Rumah Sakit Awal Bros Panam dalam melayani pasien akhirnya sampai juga ke DPRD Kota Pekanbaru. Bahkan sejumlah legislator kota mengalami langsung kurang maksimalnya pelayanan rumah sakit tersebut.

Sejumlah fakta inilah membuat manajemen rumah sakit dipanggil *hearing* oleh Komisi I DPRD Kota Pekanbaru, pada hari Senin tanggal 11 Januari 2016 di ruang Komisi I untuk menjelaskan persoalan yang terjadi. *Hearing* dipimpin langsung Sekretaris Komisi I Maspandri, bersama anggota Ida Yulita Susanti, Tarmizi Ahmad, Eri

Sumarni, Sri Rubianti, Nasruddin. Hadir juga Ketua DPRD Kota Sahril.<sup>8</sup>

Sementara dari manajemen rumah sakit dihadiri Direktur Rumah Sakit Awal Bros Panam Mutiara Archan, *Manager Business and Development* dr Rumatha Veralisa Sihalo, dan staf. Dalam *hearing* tersebut, anggota dewan mempersoalkan mulai dari layanan medis hingga masalah izin penambahan bangunan. Layanan terhadap pasien BPJS juga ikut dipertanyakan. Di akhir *hearing*, Komisi I pun menegaskan supaya operasional Rumah Sakit Awal Bros menghentikan sementara operasionalnya sampai semua persoalan yang menjadi catatan diselesaikan. DPRD merekomendasikan kepada pemerintah kota Pekanbaru untuk menutup sementara operasional Rumah Sakit Awal Bros, karena pelayanannya yang kurang maksimal.<sup>9</sup>

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedudukan hukum rekomendasi DPRD dalam pelaksanaan pembangunan rumah sakit Awal Bros berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimanakah implementasi rekomendasi DPRD dalam pelaksanaan pembangunan rumah sakit Awal Bros berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

---

<sup>8</sup>www.potretnews.com, pada tanggal 20 November 2016, pukul 22.00 WIB.

<sup>9</sup>*Ibid*

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1) Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui kedudukan hukum rekomendasi DPRD dalam pelaksanaan pembangunan rumah sakit Awal Bross berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Untuk mengetahui implementasi rekomendasi DPRD dalam pelaksanaan pembangunan rumah sakit Awal Bross berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### 2. Kegunaan Penelitian

- a. Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan bagi masyarakat, terutama bagi mahasiswa perguruan tinggi fakultas hukum maupun instansi yang terkait didalam penelitian ini.
- b. Sebagai informasi bagi penelitian selanjutnya mengenai kedudukan hukum rekomendasi DPRD.
- c. Untuk membandingkan ilmu pengetahuan yang diperoleh dibangku perkuliahan dengan yang ditemukan dilapangan.

## D. Kerangka Teori

### 1. Teori Lembaga Negara

Konsepsi pembentukan lembaga negara secara umum berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara yang melatarbelakangi dibentuknya suatu lembaga. Secara singkat, teori dan praktik pengelompokan fungsi-fungsi tersebut dimulai jauh sebelum Montesquieu memperkenalkan teori Trias Politika. Pemerintahan Perancis

pada abad ke-XVI telah membagi fungsi kekuasaan yang dimilikinya ke dalam lima bagian khusus, yaitu fungsi *diplomacie*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie*, dan fungsi *policie*. Fungsi-fungsi tersebut kemudian dikaji kembali oleh John Locke dan dipersempit menjadi tiga fungsi kekuasaan, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan federatif, dengan menempatkan fungsi peradilan dalam kekuasaan eksekutif.<sup>10</sup>

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945, tidak menganut suatu sistem negara manapun, tetapi adalah suatu sistem khas menurut kepribadian bangsa Indonesia. Namun sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari ajaran *trias politica montesquieu*. Ajaran *trias politica* tersebut adalah ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif yang kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri, artinya masing-masing badan itu satu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggungjawaban.<sup>11</sup>

Dalam UUD 1945 yang diamandemen lembaga dikelompokkan menjadi beberapa yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Dijelaskan bahwasannya Eksekutif itu terdiri dari Presiden, wakil dan menteri kabinet memiliki fungsi pelaksanaan undang-undang dalam menjalankan negara, masing-

<sup>10</sup>Gunawan A Tahuda, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm 52.

<sup>11</sup>Kartohadiprojo Soediman, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Pembangunan, Jakarta, 2011, hlm 24.

masing mempunyai tugas yang berbeda-beda.<sup>12</sup>

DPR dan DPD adalah lembaga memiliki fungsi membuat undang-undang. Kedua lembaga tersebut secara bersama-sama membahas dan membuat Undang-Undang sebagai dasar hukum suatu permasalahan, maka dari itu dibuatlah Undang-Undang sebagai dasar hukum, sumber hukum penyelesaian masyarakat baik berfungsi sebagai pelindung, menghukum dan memberikan sanksi semua hal itu tercatat jelas dalam Undang-Undang.<sup>13</sup>

Selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam Undang-Undang Dasar maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>14</sup>

## 2. Teori Kewenangan

---

<sup>12</sup>Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD NKRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 34.

<sup>13</sup>Sinalu Nomensin, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pratama Aksara, Yogyakarta, 2014, hlm. 23.

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm. 37.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>15</sup>

Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering

---

<sup>15</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, hlm 78.

dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).<sup>16</sup>

### 3. Teori Kebijakan

Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.<sup>17</sup>

Istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, terdapat beberapa pedoman sebagai berikut:<sup>18</sup>

a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan

- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

## E. Metode Penelitian

### 1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada asas-asas dengan merumuskan asas-asas hukum, baik dari data sosial maupun dari data hukum positif tertulis.<sup>19</sup> Sedangkan jika dilihat dari sifatnya penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, dengan tujuan mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu didalam memperkuat

---

<sup>16</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 35-362

<sup>17</sup>Ellydar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm 81.

<sup>18</sup>Ni'Matul Huda, *Otonomi Daerah*, .Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 23.

---

<sup>19</sup>Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 48.

teori-teori lama atau dalam kerangka menyusun teori-teori baru<sup>20</sup>

## 2) Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yaitu data yang sudah jadi. Adapun data sekunder terdiri dari :

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang diperoleh dari undang-undang dan peraturan lainnya:

1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan penelitian yang berasal dari literatur dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum yang berkaitan dengan pokok pembahasan.

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan yang diperoleh dari ensiklopedia dan sejenisnya mendukung data primer dan sekunder seperti kamus bahasa Indonesia dan internet.

## 3) Teknik Pengumpulan Data

Kegiatan yang dilakukan dalam pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka.

## 4) Analisis Data

Data dan bahan yang telah terkumpul dan diperoleh dari penelitian akan diolah, disusun, dan

dianalisa secara kualitatif, pengolahan data secara kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan penelitian data deskriptif.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Kedudukan Hukum Rekomendasi DPRD dalam Pelaksanaan Pembangunan Rumah Sakit Awal Bross Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Di dalam melaksanakan pengawasan, DPRD memiliki rekomendasi. Hasil rekomendasi DPRD tersebut akan diakhiri dengan pertanggungjawaban walikota. Salah satu contoh rekomendasi DPRD terhadap pemerintah kota Pekanbaru adalah DPRD merekomendasikan pada pemerintah kota Pekanbaru agar Rumah Sakit Awal Bros Panam

---

<sup>20</sup>Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2012, Hlm. 162.

ditutup sementara. Keluhan masyarakat tentang buruknya pelayanan Rumah Sakit Awal Bros Panam dalam melayani pasien akhirnya sampai juga ke DPRD Kota Pekanbaru. Bahkan sejumlah legislator kota mengalami langsung kurang maksimalnya pelayanan rumah sakit tersebut.

Ada beberapa hal yang menjadi alasan bagi DPRD untuk memberikan rekomendasi tutup kepada pihak rumah sakit Awal Bros diantaranya yaitu: kurang optimalnya pelayanan medis yang dilakukan oleh pihak rumah sakit, tidak lengkapnya dokumen-dokumen seperti IMB dan AMDAL, lahan parkir yang kecil, tidak adanya fasilitas tempat ibadah dan kurangnya pelayanan terhadap pasien BPJS. Maka dari itu pihak DPRD merasa perlu adanya rekomendasi untuk menutup rumah sakit sampai segala kekurangan dapat dipenuhi dan dilengkapi oleh pihak rumah sakit Awal Bros.

Di dalam peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan bahwa rekomendasi DPRD tidak merupakan instrumen pengawasan yang ditentukan oleh undang-undang, sehingga kehadirannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah rekomendasi DPRD ini lebih merupakan konvensi ketatanegaraan.

## **B. Implementasi Rekomendasi DPRD dalam Pelaksanaan Pembangunan Rumah Sakit Awal Bros Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Kedudukan DPRD berdasarkan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32

tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.<sup>21</sup> Ada dua peran utama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pertama, badan legislatif adalah badan pembuat undang-undang. Lembaga ini diminta untuk menulis undang-undang dan membuat kebijakan bagi seluruh bangsa. Yang kedua, lembaga ini adalah sebuah badan perwakilan yang dipilih untuk membantu menghubungkan antara konstituen dan pemerintahan nasional.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang samadan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal tersebut tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda). Hubungan kemitraan memiliki makna, bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing sehingga antarkedua lembaga tersebut membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung.

Salah satu fungsi utama dari pemerintah adalah membuat kebijakan publik. Argumentasi terpenting dari pernyataan tersebut adalah bahwa semua warganegara akan senantiasa bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena yang diatur oleh kebijakan publik tentunya yang menyangkut

---

<sup>21</sup>Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

kepentingan umum.<sup>22</sup>Pernyataan tersebut memberikan gambaran tentang fungsi pemerintahan yang berlaku secara umum, dalam artitugas pemerintahan yang berjalan sebagaimana diatur hukum administrasi.

Salah satu kebijakan publik pemerintah daerah adalah di bidang pelayanan kesehatan. Di Pekanbaru terdapat beberapa rumah sakit baik milik pemerintah maupun swasta. Di dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat setiap rumah sakit haruslah memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat yang mendatangi rumah sakit. Terdapat beberapa fenomena yang menunjukkan bahwa terdapat rumah sakit di dalam memberikan pelayanan kesehatan yang kurang optimal kepada masyarakat. Hal ini menimbulkan beberapa keluhan di masyarakat.

Salah satu keluhan masyarakat mengenai kurang baiknya pelayanan kesehatan yang diberikan rumah sakit kepada masyarakat adalah keluhan masyarakat tentang buruknya pelayanan Rumah Sakit Awal Bros Panam dalam melayani pasien. Apalagi bila melayani pasien yang memiliki BPJS. Banyak pasien BPJS yang mengeluhkan pelayanan kesehatan yang kurang memuaskan yang mereka terima dari rumah sakit Awal Bros Panam. Keluhan masyarakat ini akhirnya sampai juga ke DPRD Kota Pekanbaru. Bahkan sejumlah legislator kota mengalami langsung kurang maksimalnya pelayanan rumah sakit tersebut.

Untuk itu DPRD kota Pekanbaru langsung menindak lanjuti keluhan

masyarakat ini melalui pemberian rekomendasi kepada pemerintah daerah. Salah satu contoh rekomendasi DPRD terhadap pemerintah kota Pekanbaru adalah DPRD merekomendasikan pada pemerintah kota Pekanbaru agar Rumah Sakit Awal Bros Panam ditutup sementara.

Rekomendasi DPRD merupakan wujudnyata dari adanya kendali kewenangan oleh DPRD dalam penyelenggaraan pembangunan daerah oleh Pemda. Rekomendasi ini dapat menimbulkan dua karaktersebagai bentuk respon pemerintah daerah (walikota) terhadap rekomendasi DPR tersebut, yakni karakter mengikat/mengikuti atau karakter tidak mengikat/tidak mengikuti.Undang-Undang Pemda tidak menentukan secara pastikarakter dari bentuk respon pemerintah daerah terhadap rekomendasi DPRD.

Secara teori, pelayanan kesehatan oleh rumah sakit memerlukan payung hukum berupa Perda dan/atau Peraturan Perundang-undangan lainnya. Sementara pemerintah daerah memperoleh kewenangan penuh terhadap pelayanan publik di bidang kesehatan ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan dan Perda. Fungsi Rekomendasi DPRD menjadi kabur atau tidak jelas dikaitkan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pelayanan publik di bidang kesehatan ini. Pemerintah daerah dapat mengeluarkan izin tanpa perlu adanya rekomendasi dari DPRD. Sehingga kedudukan dan fungsi rekomendasi hanya menjadi pelengkap untuk dikeluarkannya kebijakan mengenai pelayanan publik di bidang kesehatan ini. Dalam praktek, lembaga rekomendasi DPRD merupakan lembaga yang digunakan secara luas. Karena itu,keberadaan

---

<sup>22</sup>Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, PT. RadjaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.27.

rekomendasi DPRD perlu disikapi secara sistematis untuk mencegah akibat buruk dari penggunaannya.

Rekomendasi DPRD di dalam implementasinya memiliki dua fungsi, yaitu fungsi persyaratan dan fungsi konfirmasi. Dalam fungsi persyaratan, rekomendasi merupakan persyaratan penerbitan keputusan pemerintahan. Dalam fungsi konfirmasi, rekomendasi DPRD semata-mata merupakan instrumen persetujuan tidak mengikat dalam penerbitan keputusan pemerintahan. Rekomendasi dalam fungsi persyaratan, mengikat pemberi rekomendasi untuk bertanggungjawab terhadap akibat-akibat yang timbul dari pelaksanaan keputusan yang ditetapkan berdasarkan rekomendasi tersebut. Sedangkan dalam fungsi konfirmasi, pemberi rekomendasi tidak terikat untuk bertanggungjawab terhadap akibat-akibat pelaksanaan keputusan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh penerima rekomendasi. Namun demikian, berdasarkan asas itikad baik, pemberi rekomendasi terikat untuk bertanggungjawab terhadap akibat penetapan dan pelaksanaan keputusan yang dilakukan oleh penerima rekomendasi dalam hal rekomendasi itu diberikan berdasarkan itikad tidak baik.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Rekomendasi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan merupakan penjabaran dari kewenangan pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah. Rekomendasi DPRD dalam proses pembangunan rumah sakit Awal Bross merupakan konvensi ketatanegaraan dalam

penyelenggaraan pemerintahan Negara.

2. Rekomendasi DPRD di dalam implementasinya dalam proses pembangunan rumah sakit Awal Bross memiliki dua fungsi, yaitu fungsi persyaratan dan fungsi konfirmasi. Dalam fungsi persyaratan, rekomendasi merupakan persyaratan penerbitan keputusan pemerintahan. Dalam fungsi konfirmasi, rekomendasi DPRD semata-mata merupakan instrumen persetujuan tidak mengikat dalam penerbitan keputusan pemerintahan.

### B. Saran

1. Rekomendasi DPRD sebaiknya perlu payung hukum yang tegas dan diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang dijabarkan dengan terperinci sehingga dapat menunjang kinerja DPRD dan pemerintah daerah di dalam meningkatkan pembangunan daerah.
2. Fungsi rekomendasi dan asas itikad baik sebaiknya digunakan sebagai dasar untuk mempertegas batas dan luasan tanggungjawab antara pemberi dan penerima rekomendasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Akbar, Patrialis, 2012, *Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Amiruddin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo, Jakarta.
- Ashofa, Burhan, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.

- Asshidiqi, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Tata negara (Jilid 1)*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Chaidir, Ellydar, 2007, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Huda, Ni'Matul, 2008, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Labolo, Muhadam, 2006, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta.
- Nomensin, Sinalu, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pratama Aksara, Yogyakarta.
- Soediman, Kartohadiprojo, 2011, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Pembangunan, Jakarta.
- Tahuda, Gunawan A., 2012, *Komisi Negara Independen*, Genta Press, Yogyakarta.

## B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## C. Jurnal

- Asmawi, 2014, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah Dan Lembaga Legislatif Daerah, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1.
- Jayantara, Made, 2014, Instrumen Rekomendasi DPRD Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Perijinan Oleh Pemerintah Daerah, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 4, No. 3: 502 – 516.
- Santoso, M. Agus, 2011, Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan, *Jurnal Hukum* No. 4 Vol. 18 Oktober: 604 – 620.

## D. Website

- [www.potretnews.com](http://www.potretnews.com).