

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI DPRD DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana
Hukum (S.H)**



OLEH:

MUHAMMAD PANDU PUTRA H

NPM: 161010075

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PEKANBARU

2020

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Pandu Putra H
NPM : 161010075
Tempat/Tanggal Lahir : Tanjung Pinang, 29 Juni 1998
Program Studi/Jurusan : Ilmu hukum/Hukum Tata Negara
Judul : Kedudukan Dan Fungsi DPRD Dalam Sistem
Ketanegaraan Negara Kesatuan Republik
Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 23
Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya sendiri, orisinal dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta sepengetahuan saya skripsi ini belum pernah ditulis oleh orang lain. Apabila pada kemudian hari terbukti skripsi ini merupakan hasil karya orang lain atau mencontek atau menjiplak hasil skripsi/karya ilmiah orang lain (plagiat), maka saya bersedia gelar Sarjana Hukum (S.H) yang telah saya peroleh dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya tanpa ada paksaan dari pihak lain.

Pekanbaru, 20 November 2020

Yang menyatakan,



Muhammad Pandu Putra H



Sertifikat

ORIGINALITAS PENELITIAN

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

MENYATAKAN BAHWA :

Muhammad Pandu Putra H

161010075

Dengan Judul :

Kedudukan Dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia
Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Telah Lolos Similarity Sebesar Maksimal 30%

Pekanbaru, 17 November 2020

Wakil Dekan Bidang Akademik
Fakultas Hukum Islam Riau



Dr. Rosyidi Hamzah, S.H., M.H



FS 671471

No. Reg : 545/III/UPM FH UIR 2020

Paper ID : 1433229395 / 30%



UNIVERSITAS ISLAM RIAU

FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jalan Kaharuddin Nasution No. 113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, 28284, Riau
 Telp : (0761) 72127, Fax : (0761) 674834 – 72127
 Website : law.uir.ac.id – e-mail : law@uir.ac.id

Berakreditasi "A" Berdasarkan SK BAN-PT No. 2777/SK/BAN-PT/Akred/S/X/2018

BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI

Telah Dilaksanakan Bimbingan Skripsi Terhadap :

Nama : Muhammad Pandu Putra H
 NPM : 161010075
 Fakultas : Hukum
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Pembimbing I : Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.H., M.Si
 Judul Skripsi : Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dengan perincian sebagai berikut

Tanggal	Berita Bimbingan	Paraf
		Pembimbing
27-08-2020	-Perbaiki tulisan yang telah ditandai -Perbaiki spasi antar paragraf	
08-09-2020	-Tambah literatur yaitu buku dan jurnal	
17-09-2020	-Tambah jurnal pembimbing minimal 5 jurnal	
22-09-2020	-Perbaiki pembahasan	
07-10-2020	-Perbaiki kesimpulan -Perbaiki saran -Isi kesimpulan dan saran harus yang ada di dalam bab pembahasan	



UNIVERSITAS ISLAM RIAU FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jalan Kaharuddin Nasution No. 113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, 28284, Riau
Telp : (0761) 72127, Fax : (0761) 674834 – 72127
Website : law.uir.ac.id – e-mail : law@uir.ac.id

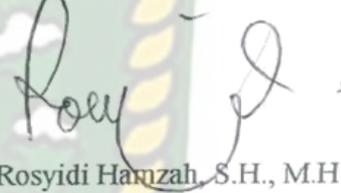
Berakreditasi "A" Berdasarkan SK BAN-PT No. 2777/SK/BAN-PT/Akred/S/X/2018

15-10-2020	-Tambahkan cover -Tambahkan daftar isi -Tambahkan abstrak	
22-10-2020	-Acc pembimbing -Periksa turnitin dan dapat diperbanyak	

Pekanbaru, November 2020

Mengetahui

Wakil Dekan I



Dr. Rosyidi Hamzah, S.H., M.H

Dokumen ini adalah Arsip Milik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau



UNIVERSITAS ISLAM RIAU

FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jalan Kaharudin Nasution No. 113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru Riau
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674834, 721 27

BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK BAN-PT NO:2777/SK/BAN-PT/Akred/S/X/2018

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI DPRD DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

MUHAMMAD PANDU PUTRA H

161010075

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing

Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.H., M.Si

Mengetahui,

Dekan



Dr. Admiral, S.H., M.H.

Perpustakaan Universitas Islam Riau

Dokumen ini adalah Arsip Milik :

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU
Nomor : 208/Kpts/FH/2020
TENTANG PENETAPAN PEMBIMBING PENULISAN SKRIPSI MAHASISWA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang
- 1 Bahwa untuk membantu mahasiswa dalam menyusun skripsi yang lebih berkualitas , perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan sepenuhnya terhadap mahasiswa tersebut
 - 2 Bahwa penetapan dosen sebagai pembimbing yang ditetapkan dalam surat keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai pembimbing.

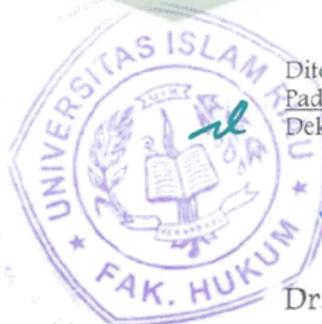
- Mengingat
- 1 Undang-Undang Nomor : 20 tahun 2003 tentang Pendidikan Nasional
 - 2 UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru Besar
 - 3 UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
 - 4 PP Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi
 - 5 Permenristek Dikti Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi
 - 6 Permenristek Dikti Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Akreditasi Prodi dan Perguruan Tinggi
 - 7 SK. BAN-PT Nomor 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013
 - 8 Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013
 - 9 SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 112/UIR/Kpts/2016

MEMUTUSKAN

- Menetapkan
- 1 Menunjuk
Nama : Dr. Ir. H. Suparto, S.IP., S.H., M.H., M.Si.
NIP/NPK : 16 03 02 534
Pangkat/Jabatan : Penata/ III/d
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala.
Sebagai : Pembimbing Penulisan Skripsi Mahasiswa

Nama : MUHAMMAD PANDU PUTRA
NPM : 16 101 0075
Jurusan/program studi : Ilmu Hukum /Hukum Tatanegara
Judul skripsi : KEDUDUKAN DAN FUNGSI DPRD DALAM SISTEM KETATANEGARAAN NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA MENURUT NN NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH.
 - 2 Tugas-tugas pembimbing adalah berpedoman kepada SK. Rektor Nomor : 052/UIR/Kpts/1989, tentang pedoman penyusunan skripsi mahasiswa fakultas di lingkungan Universitas Islam Riau
 - 3 Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Universitas Islam Riau.
 - 4 Keputusan ini mulai berlaku semenjak ditetapkan, jika ternyata terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
Kutipan : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan.

Ditetapkan di : Pekanbaru
Pada tanggal : 21 September 2020
Dekan



Dr. Admiral, S.H., M.H.

Tembusan : Disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Rektor UIR di Pekanbaru
2. Yth. Sdr. Ka. Departemen Ilmu Hukum Fak. Hukum UIR
3. Yth. Ka. Biro Keuangan UIR di Pekanbaru

NOMOR : 256 /KPTS/FH-UIR/2020
TENTANG PENETAPAN TIM PENGUJI UJIAN KOMPRESIF SKRIPSI MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang :
1. Bahwa untuk pelaksanaan ujian komprehensif skripsi mahasiswa perlu di tetapkan tim penguji dalam Surat Keputusan Dekan.
 2. Bahwa nama-nama tersebut di bawah ini dipandang mampu dan memenuhi syarat sebagai penguji.
- Mengingat :
1. Undang-undang Nomor : 20 Tahun 2003
 2. Undang-undang Nomor : 14 Tahun 2005
 3. Peraturan Pemerintah Nomor : 30 Tahun 1990
 4. Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional :
 - a. Nomor : 232/U/2000
 - b. Nomor : 234/U/2000
 - c. Nomor : 176/U/2001
 - d. Nomor : 045/U/2002
 5. Surat Keputusan Direktur Jendral Pendidikan Tinggi Nomor : 02.Dikti/Kep/1991
 6. Keputusan BAN-PT Nomor : 217/SK/BAN-PT/Ak-XVI/S/X/2013
 7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2009
 8. Surat Keputusan Rektor Universitas Islam Riau tentang Kurikulum FH Nomor :
 - a. Nomor : 52/UIR/Kpts/1998
 - b. Nomor : 55/UIR/Kpts/1989
 - c. Nomor : 117/UIR/KPTS/2012

MEMUTUSKAN

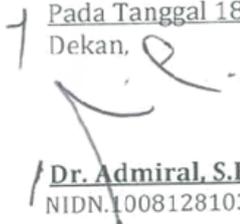
- Menetapkan :
1. Tim Penguji Komprehensif Skripsi Mahasiswa :

Nama	:	Muhammad Pandu Putra H
N.P.M.	:	161010075
Program Studi	:	Ilmu Hukum
Judul Skripsi	:	Kedudukan Dan Fungsi Dprd Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Dengan susunan tim pengujian terdiri dari

Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.H., M.Si	:	Ketua merangkap penguji materi skripsi
Wira Atma Hajri, S.H., M.H	:	Anggota merangkap penguji sistematika
H.M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D	:	Anggota merangkap penguji methodologi
Ummi Muslikha, S.H., M.H	:	Notulis
 2. Laporan hasil ujian serta berita acara ujian telah disampaikan kepada pimpinan fakultas selambat-lambatnya sehari setelah ujian dilaksanakan.
 3. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- Kutipan** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan dimaklumi.

Ditetapkan di : Pekanbaru
Pada Tanggal 18 Desember 2020
Dekan,


Dr. Admiral, S.H., M.H
NIDN.1008128103

Tembus dan disampaikan kepada :

1. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru
2. Yth. Bapak Kepala Biro Keuangan Universitas Islam Riau di Pekanbaru
3. Pertinggal



UNIVERSITAS ISLAM RIAU

FAKULTAS HUKUM



Alamat : Jl. Kaharuddin Nasution No.113, Perhentian Marpoyan Pekanbaru, Riau - 28284
Telp. (0761) 72127 Fax. (0761) 674 834, 721 27
Website : law.uir.ac.id - e-mail : law@uir.ac.id

BERAKREDITASI "A" BERDASARKAN SK BAN-PT NO. 2777/SK/BAN-PT/Akred/S/X/2018

BERITA ACARA UJIAN KOMPREHENSIF SKRIPSI

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Nomor : 256/KPTS/FH-UIR/2020 Tanggal 16 Desember 2020, pada hari ini *Senin, 21 Desember 2020* telah dilaksanakan Ujian Skripsi Program Studi (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, atas nama :

Nama : Muhammad Pandu Putra H
N P M : 161010075
Program Study : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Kedudukan Dan Fungsi Dprd Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
Tanggal Ujian : 21 Desember 2020
Waktu Ujian : 13.00 – 13.45 WIB
Tempat Ujian : Ruang Sidang Fak. Hukum UIR
IPK :
Predikat Kelulusan :

Dosen Penguji

Tanda Tangan

1. Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.H., M.Si
2. Wira Atma Hajri, S.H., M.H
3. H.M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph.D

1.

2.

3.

Notulen

4. Teguh Rama Prasja, S.H., M.H

4.

Pekanbaru, 21 Desember 2020
Dekan Fakultas Hukum UIR

Dr. Admiral, S.H., M.H
NIK. 080102332

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Miik :

ABSTRAK

DPRD seringkali dikatakan sebagai lembaga legislatif daerah karena memiliki kewenangan membuat produk hukum yang bernama peraturan daerah. Hal ini juga diperkuat dengan beberapa undang-undang yang pernah berlaku menyebutkan DPRD memiliki fungsi legislasi, sama halnya dengan DPR. Pengisian jabatan anggota DPRD juga dilakukan bersama dengan pengisian jabatan anggota DPR yang dilakukan dalam pemilihan legislatif. Hal ini menimbulkan kesan bahwa DPRD dan DPR sama-sama lembaga legislatif, yang berbeda adalah DPRD berkedudukan di daerah sehingga banyak calon anggota DPRD yang secara sadar atau tidak menyebutkan dalam alat peraga kampanye bahwa mereka adalah caleg (calon legislator). Jika DPRD bukanlah legislatif maka seharusnya para anggotanya tidak dapat dikatakan sebagai legislator. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah; (1) Bagaimana kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?; (2) Bagaimana perbandingan kedudukan dan fungsi DPRD menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004? Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif. Data yang digunakan merupakan data sekunder, analisis data dilakukan secara deskriptif analitis dan penarikan kesimpulan secara deduktif. Kedudukan DPRD menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi pembentukan perda, anggaran dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya DPRD berkoordinasi dengan kepala daerah sebagai mitra yang sejajar. Sedangkan perbandingan kedudukan dan fungsi DPRD pada UU No. 23 Tahun 2014 dengan UU No. 32 Tahun 2004 hanya pada penyebutan fungsinya, yang mana pada UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan DPRD memiliki fungsi legislasi. Penjelasan mengenai pelaksanaan fungsi DPRD dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga tidak diatur secara rinci seperti halnya dalam UU No. 23 Tahun 2014. Pada saat UU No. 32 Tahun 2004 berlaku, mengenai fungsi DPRD berlaku ketentuan dalam UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yang mengatur tentang fungsi DPRD. Jika DPRD di dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004 dikatakan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka DPRD lebih tepat dikatakan sebagai cabang dari kekuasaan eksekutif daripada legislatif. Oleh sebab itulah pembuat UU No. 23 Tahun 2014 mengganti penyebutan salah satu fungsi DPRD sebagai fungsi pembentukan perda yang sebelumnya dalam UU No. 32 Tahun 2004 disebut dengan fungsi legislasi. Dan ketentuan mengenai DPRD dalam UU MD3 tidak berlaku lagi semenjak UU No. 23 Tahun 2014 berlaku.

Kata Kunci: Kedudukan, Fungsi, DPRD.

ABSTRACT

The DPRD is often said to be a regional legislative body because it has the authority to make legal products called regional regulations. This is also reinforced by several laws that have been in effect mentioning the DPRD has a legislative function, the same as the DPR. Filling the positions of DPRD members is also carried out together with filling the positions of DPR members which are carried out in legislative elections. This raises the impression that DPRD and DPR are both legislative institutions, what is different is that DPRD is domiciled in the regions so that many DPRD candidates knowingly or not mention in their campaign props that they are legislative candidates. If the DPRD is not a legislative then its members should not be considered as legislators. The formulation of the problem in this study are; (1) What is the position and function of DPRD in the constitutional system of the Unitary State of the Republic of Indonesia according to Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government ?; (2) How does the comparison of the position and function of DPRD according to Law no. 23 of 2014 and Law no. 32 of 2004? This research is included in normative legal research. The data used are secondary data, data analysis is done descriptively analytically and deductive conclusions. The position of DPRD according to Law no. 23 of 2014 is one of the elements of regional government administration that has the function of forming regional regulations, budgets and supervision. In carrying out its functions the DPRD coordinates with the regional head as an equal partner. Meanwhile, the comparison of the position and function of DPRD in Law no. 23 of 2014 with Law no. 32 of 2004 only on the mention of its function, which is in Law no. 32 of 2004 stated that DPRD has a legislative function. The explanation regarding the implementation of DPRD functions in Law no. 32 of 2004 is also not regulated in detail as in Law no. 23 of 2014. At the time of Law no. 32 of 2004 applies, regarding the function of DPRD, the provisions in Law no. 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD, and DPRD (MD3) which regulates the functions of the DPRD. If the DPRD in Law no. 23 of 2014 and Law no. 32 of 2004 is said to be an element of regional government administration, so DPRD is more accurately said to be a branch of executive power rather than legislative. That is why the makers of Law no. 23 of 2014 replaces the mention of one of the functions of the DPRD as a function of forming regional regulations previously in Law no. 32 of 2004 called the legislative function. And the provisions regarding DPRD in the MD3 Law are no longer valid since Law no. 23 of 2014 in effect.

Keywords: Position, Function, DPRD.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis ucapkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis, dan shalawat beriring salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umatnya dari alam jahiliyah menuju alam yang penuh ilmu pengetahuan. Penulis sangat bersyukur akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini, yang berjudul “*Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*”.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya atas petunjuk, doa, tuntunan baik moril maupun materil serta kasih sayang yang begitu luar biasa yang telah diberikan kepada penulis. Penulis persembahkan skripsi ini untuk kedua orang tua penulis Ayahanda Drs. Bustami dan Ibunda Harnidah. Selain itu dalam kesempatan ini penulis juga ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L selaku Rektor Universitas Islam Riau.
2. Bapak Dr. Admiral, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.

3. Bapak S. Parman, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dan juga sebagai Dosen PA Penulis.
4. Bapak Dr. Ir. H. Suparto, S.H., S.IP., M.M., M.H., M.Si selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dan selaku Pembimbing yang telah membimbing dan memberi ilmu pengetahuan serta mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah mendidik penulis dari awal perkuliahan hingga akhir penyelesaian perkuliahan ini.
6. Karyawan dan Karyawati Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang telah membantu dalam proses administrasi selama perkuliahan.
7. Keluarga besar, khususnya kepada abangku Wildan Hadi Putra, kakakku Dini Novriyesa Hartami dan Adikku M. Azka Hartami yang selalu memberi dukungan, nasehat dan doa kepada penulis.
8. Teman-teman selama di bangku kuliah, Nicko, Rendi, Fauzi, Dubby, Afif, Dwi, Santika, Fanny dan teman-teman seperjuangan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas kebersamaan, dukungan semangat dan pengalaman yang telah diberikan kepada penulis. Semoga kita semua sukses.
9. Teman-teman seperantauan dari Tanjung Pinang, Kepulauan Riau yang juga berkuliah di Universitas Islam Riau, Yudha, Afdol,

Angga, Daus, Adam, Udin, Jody dan teman-teman dari Tanjung Pinang lainnya.

10. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan dalam penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini terdapat banyak kekurangan karena keterbatasan pengetahuan dan pengalaman, oleh karena itu penulis mengharapkan adanya kritikan dan saran yang membangun untuk kesempurnaan penelitian ini. Apabila ada kesalahan dalam penulisan skripsi ini penulis memohon maaf yang sebesar-besarnya. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai tambahan informasi bagi semua pihak yang membutuhkan.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Pekanbaru, Oktober 2020

Penulis

Muhammad Pandu Putra H

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN	ii
SERTIFIKAT ORIGINALITAS PENELITIAN	iii
BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI.....	iv
BERITA ACARA PERSETUJUAN SKRIPSI.....	vi
SURAT KEPUTUSAN PENUNJUKAN PEMBIMBING.....	vii
SURAT KEPUTUSAN DOSEN PENGUJI.....	viii
BERITA ACARA MEJA HIJAU	ix
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
KATA PENGANTAR.....	xii
DAFTAR ISI.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	8
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Konsep Operasional	23
F. Metode Penelitian.....	24
BAB II TINJAUAN UMUM	27
A. Tinjauan Umum Tentang Bentuk dan Susunan Negara.....	27

B. Tinjauan Umum Tentang Cabang Kekuasaan Negara	33
C. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah	43
D. Tinjauan Umum Tentang DPRD	49
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	60
A. Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	60
1. Kedudukan DPRD	60
2. Fungsi DPRD	76
B. Perbandingan Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004	84
BAB IV PENUTUP	90
A. Kesimpulan	90
B. Saran	93
DAFTAR PUSTAKA	94

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

“Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Susunan dan bentuk negara ini dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Jika dilihat dari segi susunannya, Negara Kesatuan atau disebut juga dengan Negara Unitaris ini bersifat tunggal. Artinya, Negara Kesatuan bukanlah negara yang didirikan dari gabungan sejumlah negara, sehingga tidak ada wilayah lain yang berstatus negara berdaulat di dalam Negara Kesatuan tersebut. Oleh karena itu satu-satunya pemerintah dalam Negara Kesatuan yang memegang penuh kekuasaan dan wewenang dalam menetapkan kebijakan pemerintahan serta menjalankan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah lainnya adalah Pemerintah Pusat. Pada umumnya, kekuasaan penuh tersebut bersifat absolut dan masih menggunakan asas sentralisasi dalam menjalankannya (Soehino, 2005: 224).

Dalam sejarah ketatanegaraan, Indonesia pernah menerapkan sistem setralisasi pada awal kemerdekaan hingga zaman orde baru. Pada masa orde baru, negara kesatuan diartikan sebagai penyeragaman (*uniform*) dan mengesampingkan kekhususan daerah-daerah lain (Abadi, Jurnal Mahkamah, 2, Oktober 2011: 190).

Sistem sentralisasi ini tidak efektif karena warga negara Indonesia yang heterogen, wilayah yang luas dan urusan pemerintahannya menjadi semakin kompleks. Akibatnya pembangunan di Indonesia menjadi tidak merata dan hanya terpusat pada pulau Jawa. Sehingga daerah-daerah lain di luar pulau Jawa

tertinggal karena sulit di jangkau oleh Pemerintah Pusat yang pusat pemerintahannya terletak di pulau Jawa yaitu di Provinsi DKI Jakarta. Syaukani, Gaffar, dan Rasyid (2009: 38) mengatakan bahwa Jakarta kurang lebih sama dengan “Batavia” ketika zaman pemerintah kolonial, yang memandang rendah masyarakat daerah dan menjadikan daerah hanya sebagai objek eksploitasi untuk kepentingan orang-orang di Jakarta.

Seiring berjalannya waktu, dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan di daerah, Indonesia menerapkan asas dekonsentrasi, yang berarti pemberian atau pelimpahan sebagian wewenang oleh Pemerintah Pusat untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan Pemerintah Pusat yang ada di daerah-daerah kepada Pejabat-pejabat daerah tersebut. Pelaksanaan asas tersebut mengakibatkan terbentuknya wilayah-wilayah administratif beserta pemerintahan didalamnya (Soehino, 2005: 225).

Untuk mengatur wilayah-wilayah administratif agar lebih mudah dan efisien maka wilayah-wilayah administratif tersebut diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi. Penerapan asas desentralisasi ini melahirkan Daerah-daerah Otonom. Ciri khas dari Daerah Otonom yaitu memiliki badan atau lembaga untuk mewakili aspirasi rakyat, yang disebut Parlemen, atau *Bundesrat* (Soehino, 2005: 226).

Indonesia memiliki badan perwakilan, salah satunya adalah Dewan Perwakilan Rakyat atau yang disingkat dengan DPR. Selanjutnya, DPR disebut dengan lembaga tinggi negara karena wewenangnya diberi langsung oleh UUD 1945 dan dikategorikan sebagai lembaga legislatif. DPR sebagai wakil rakyat dari

daerah untuk pusat menjalankan tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan.

Dalam bentuk nyatanya, fungsi legislasi atau *regelende functie* ini merupakan fungsi untuk membuat undang-undang atau *law making function* (Asshiddiqie, 2010: 299). Undang-undang adalah aturan hukum yang mengikat dan membatasi warga negara serta ruang lingkungannya mencakup seluruh wilayah Negara Indonesia. Produk hukum yang bernama undang-undang inilah yang menjadi kewenangan DPR selaku lembaga legislatif untuk membentuknya dengan kesepakatan bersama presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Adanya lembaga tersendiri yaitu legislatif untuk membentuk undang-undang menjadi ciri bahwa Indonesia merupakan negara hukum.

Menurut Stahl (seperti dikutip Harahap, 2015: 7), konsep mengenai negara hukum ditandai dengan beberapa unsur, antara lain adalah negara menerapkan pemisahan kekuasaan yang berlandaskan teori trias politika dan pemerintahan dijalankan menuruti peraturan perundang-undangan (*wetmatig bestuur*). Lembaga legislatif dalam hal ini yaitu DPR menandakan Indonesia menggunakan teori trias politika yang menyatakan adanya kekuasaan yang terpisah antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam menjalankan suatu negara. Produk hukum atau undang-undang yang dihasilkan DPR sebagai lembaga legislatif itulah yang dijadikan acuan untuk menjalankan pemerintahan.

Selain DPR, Indonesia juga memiliki sebuah badan perwakilan lainnya yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat dengan DPRD. Berbeda halnya dengan DPR yang berkedudukan di pusat, DPRD berkedudukan di tiap-

tiap Provinsi dan juga Kabupaten/Kota. Produk yang dibuat oleh DPRD juga berbeda dengan yang dibuat oleh DPR. DPR memiliki fungsi antara lain sebagai pembuat produk hukum yaitu undang-undang dan berlaku secara nasional terhadap setiap warga negara, sedangkan DPRD memiliki kewenangan membuat produk hukum yaitu peraturan daerah atau perda yang hanya berlaku secara regional di wilayah otonom tempat lembaga itu berkedudukan.

Peraturan Daerah (Perda) merupakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama DPRD yang memenuhi unsur-unsur kesejahteraan dan kedayagunaan suatu daerah. Adanya Peraturan Daerah karena negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan Otonomi Daerah (Suparto, 2019: 80).

DPRD selain memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah juga memiliki fungsi lainnya yaitu fungsi anggaran dan pengawasan. Berbeda dengan DPR, DPRD hanya menjalankan fungsi anggaran terhadap daerah dan fungsi pengawasannya juga terbatas pada penyelenggaraan pemerintahan daerah (Asmawi, Jurnal Cita Hukum, 1, Juni 2014: 7).

Anggota DPR maupun DPRD dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Tiap-tiap calon anggota DPR dan DPRD juga harus diusung oleh partai politik peserta pemilihan umum. Namun ada perbedaan dalam hal perebutan kursi untuk terpilih menjadi anggota lembaga tersebut. Jika untuk terpilih menjadi anggota DPR, partai pengusung calon tersebut harus memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang besarnya ditentukan oleh undang-undang. Sedangkan untuk terpilih menjadi anggota DPRD tidak ada syarat ambang batas tersebut. Artinya setiap calon anggota DPRD yang diusung

oleh partai politik kontestan pemilu memiliki peluang yang sama untuk mendapat kursi di DPRD meskipun secara nasional partai politik pengusungnya tidak lolos ambang batas parlemen.

Sebagai contoh, pada saat pemilu tahun 2014, ambang batas agar partai politik bisa mendapat kursi di parlemen sebesar 3,5% dari total suara sah nasional. Akibatnya, hanya 10 partai politik dari 12 partai politik peserta pemilu yang lolos ke parlemen nasional. Dua partai politik yaitu PBB dan PKPI tidak berhasil mencapai angka ambang batas tersebut dan para wakil-wakilnya tidak berhak duduk di parlemen nasional atau DPR. Adapun nasibnya di parlemen daerah atau DPRD, ditentukan apakah partai tersebut mampu memperoleh minimal 1 kursi atau tidak (Abadi, 2015: 430).

Meskipun ada perbedaan yang mendasar antara DPR dan DPRD yaitu syarat untuk bisa terpilih dan juga produk hukum yang dihasilkan juga berbeda tetapi faktanya proses pemilihan anggota kedua lembaga tersebut dilakukan melalui pemilu secara bersamaan dan juga dikategorikan sebagai pemilihan anggota legislatif (pileg). Padahal ada perbedaan antara penyelenggaraan pemerintahan di pusat dengan di daerah yang bisa dilihat di dalam penjelasan UU No. 23 Tahun 2014 yang menyebutkan “Penyelenggaraan pemerintahan di pusat terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan di daerah dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD”.

Oleh sebab itu DPRD tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif. Jika DPRD termasuk lembaga legislatif maka otomatis DPRD menjadi unsur penyelenggaraan pemerintahan di pusat. Perbedaan DPRD dengan DPR jika

dilihat secara produk hukum yang dihasilkan, kemudian syarat untuk mendapatkan kursi yang berbeda dan jika melihat ke dalam UUD 1945, di dalam cabang kekuasaan legislatif hanya terdapat tiga lembaga yaitu MPR, DPR, dan DPD. Terlihat jelas tidak ada DPRD di dalam kategori lembaga legislatif tersebut.

Maka jika merujuk kepada konstitusi negara Indonesia yaitu UUD 1945, DPRD tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif. Oleh karena itu seharusnya pemilihan anggota DPRD dan kepala daerah dilakukan bersamaan karena keduanya adalah mitra sejajar dan juga sama-sama menjadi unsur dalam penyelenggara pemerintahan daerah. Namun faktanya hingga saat ini pemilihan anggota DPRD tidak digabung dengan pemilihan kepala daerah, melainkan digabung bersama pemilihan anggota legislatif yakni anggota DPR maupun DPD.

Pemilihan anggota DPRD yang dilakukan secara serentak dengan pemilihan anggota DPR dan DPD mengakibatkan terjadinya kesalahpahaman saat musim kampanye tiba. Banyak calon-calon anggota DPRD yang dengan sadar ataupun tidak, mendeklarasikan dan menuliskan bahwa mereka adalah calon legislator (caleg) pada alat peraga kampanye yaitu antara lain adalah spanduk, baliho, poster, dan lain-lain yang mereka gunakan untuk mempromosikan dan mengenalkan visi dan misi mereka kepada masyarakat sebagai pemilih.

Padahal jika DPRD bukan termasuk bagian dari lembaga legislatif, maka para calon anggota DPRD tidak bisa disebut sebagai legislator. Pada tataran praktis mungkin kesalahan tersebut memang tidak penting dan juga tidak berdampak apa-apa. Namun lain halnya jika dilihat dari sudut pandang teoritis.

Kesalahpahaman bahwa DPRD termasuk bagian dari lembaga legislatif terjadi karena pada UU Pemda yang lama yaitu UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan DPRD memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Fungsi yang dimiliki DPRD tersebut tidak ada bedanya dengan fungsi yang dimiliki oleh DPR. Mungkin saja pembentuk UU No. 32 tahun 2004 beranggapan bahwa DPRD identik atau mungkin sama dengan DPR sehingga keduanya diberikan fungsi yang sama.

Anggapan tersebut mungkin terjadi karena tiga alasan. Yang pertama adalah dalam hal kemiripan nama. Hal ini dapat menyebabkan timbulnya pemahaman bahwa keduanya sama, dan yang menjadi perbedaan hanyalah bahwa DPR adalah legislatif di pusat sedangkan DPRD adalah legislatif di daerah. Yang kedua, dalam hal pemilihan anggotanya yang sama-sama dipilih dalam pemilihan legislatif. Yang terakhir, DPR dan DPRD juga diatur dalam satu undang-undang yaitu Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Perwusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disebut juga dengan UU MD3 (Setiadi, 2016).

Mengidentikkan bahkan menyamakan DPRD dengan DPR sebagai lembaga legislatif adalah pemikiran yang keliru bahkan salah kaprah. DPRD berbeda dengan DPR. Karena berbeda maka semestinya DPRD tidak memiliki fungsi yang sama dengan DPR dan juga tidak diatur dalam undang-undang yang sama.

Oleh sebab itu UU No. 23 Tahun 2014 dalam Pasal 409 huruf d menyatakan bahwa “Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 20014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”.

Melihat realitas tersebut, penulis tertarik dan ingin membahas lebih lanjut dalam bentuk penelitian yang berjudul: **“Kedudukan Dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka Penulis menetapkan beberapa rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. Adapun rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana perbandingan kedudukan dan fungsi DPRD menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Sesuai dengan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui perbandingan kedudukan dan fungsi DPRD menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004.

Dengan dilakukannya sebuah penelitian, manfaat penelitian yang penulis harapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sebagai ilmu pengetahuan untuk memahami lebih jauh persoalan yang merupakan penelitian penulis. Selain itu juga merupakan perpanjangan dari proses pembelajaran penulis untuk lebih mengeksplorasi materi kuliah secara umum serta pengetahuan tentang Hukum Tata Negara pada khususnya.
2. Sebagai referensi bagi peneliti lainnya jika karakteristik dari penelitiannya tidak jauh berbeda, dan juga sebagai bentuk sumbangsih penulis kepada pihak Universitas untuk menambah inventaris hasil-hasil penelitian dalam bidang Hukum Tata Negara.

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Kesatuan

Ada dua macam kemungkinan dari susunan suatu negara. Pertama, yaitu negara yang susunannya tunggal yang disebut dengan Negara Kesatuan atau

Unitaris. Kedua, yaitu negara yang susunannya jamak yang disebut dengan Negara Federasi atau Federalis.

Negara Kesatuan atau Unitaris adalah negara yang berdaulat dan merdeka dimana hanya Pemerintah Pusatlah yang berkuasa terhadap seluruh wilayah negara dan kemudian mengatur seluruh wilayah tersebut (Kansil, 2010: 50). Negara kesatuan mewujudkan kesatuan, *unity*, mewujudkan kebulatan tunggal, dan yang monosentris (Tutik, 2010: 144).

Apabila dilihat dari segi susunannya, maka Negara Kesatuan ini sifatnya tunggal. Maksudnya adalah negara yang terdiri hanya dari satu negara, bukan negara yang berdiri dari sekumpulan negara yang bergabung menjadi satu. Oleh karena itu dalam negara kesatuan, Pemerintah Pusatlah satu-satunya yang memiliki wewenang sekaligus kekuasaan tertinggi dalam bidang pemerintahan negara untuk menetapkan kebijakan pemerintahan dan menjalankan pemerintahan negara baik di pusat dan juga daerah-daerah (Soehino, 2005: 224).

Sifat tunggal dari negara kesatuan yang berarti bahwa negara ini tidak tersusun dari beberapa negara dan hanya terdiri dari satu negara saja mengakibatkan hanya akan ada satu konstitusi atau undang-undang dasar yang berlaku di negara tersebut. Berbeda halnya dengan negara federasi yang memiliki dua macam undang-undang dasar. Yaitu undang-undang dasar negara federal dan undang-undang dasar untuk setiap negara bagiannya (Soehino, 2005: 227).

Salah satu asas dalam negara kesatuan menyatakan bahwa tidak ada pembagian urusan-urusan negara antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah daerah (*local government*) sehingga dalam negara kesatuan,

urusan-urusan negara tetap menjadi suatu kebulatan (*eeinheit*) dan pemerintah pusatlah yang memegang kekuasaan tertinggi suatu negara (Huda, 2005: 92).

Strong (seperti dikutip Huda, 2014: 6) mengemukakan bahwa ada dua ciri dari negara kesatuan, yaitu:

“first, the supremacy of the central parliament. second, the absence of subsidiary sovereign bodies. Adanya supremasi dari Parlemen pusat atau lembaga legislatif, dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat”.

Terdapat dua sistem yang bisa diterapkan oleh negara kesatuan dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Pertama, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, artinya hanya Pemerintah Pusat yang berhak mengatur dan mengurus segala sesuatu dalam negara itu sedangkan daerah-daerah tinggal menjalankan intruksi dari pusat saja. Yang kedua, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana daerah diberikan kesempatan serta kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan daerah swatantra (Kansil, 2010: 51). Negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi tersebut menyebabkan adanya tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh daerah sehingga akan ada hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan (Huda, 2005: 93).

Menurut Wolhoof (seperti dikutip Tutik, 2010: 243), bahwa pada dasarnya seluruh kekuasaan dalam negara kesatuan tetap dimiliki oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan dan pengawasan terhadap daerah otonom tersebut. Karena yang menentukan susunan, bentuk serta bagaimana cara penyelenggaraan pemerintah daerah otonom tersebut adalah

peraturan sentral (undang-undang, peraturan pemerintah dan yang lainnya) yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

2. Pemerintahan Daerah

Konsep mengenai Pemerintahan Daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada dasarnya mengandung tiga pengertian yaitu pemerintah lokal, pemerintahan lokal, dan wilayah lokal (Nurcholis, 2007: 24). Pengertian pemerintah lokal merujuk pada badan atau lembaga atau organisasi yang fungsinya menjalankan sebuah pemerintahan di daerah. Pengertian pemerintahan lokal merujuk pada kegiatan pemerintahan yang dijalankan oleh badan atau lembaga atau organisasi yang terdapat di daerah. Sedangkan pengertian wilayah lokal merujuk pada wilayah tertentu yang menjadi bagian dalam suatu negara tetapi memiliki pemerintahan sendiri atau disebut juga dengan daerah otonom.

Indonesia merupakan negara kesatuan, dimana kekuasaan tertinggi berada pada Pemerintah Pusat. Tetapi karena keberagaman bangsa Indonesia dalam hal sosial, ekonomi, budaya, dan juga tingkat pendidikan masyarakat, maka perlu adanya distribusi kekuasaan pemerintahan yang dialirkan oleh pusat kepada daerah (Kaloh, 2007: 1).

Apabila dilihat dari sejarah pembentukan UUD 1945, dapat diketahui bahwa Muh. Yamin-lah yang pertama membahas masalah pemerintahan daerah dalam Sidang BPUPKI 29 Mei 1945, Muh Yamin (seperti dikutip Huda, 2005: 279-280) antara lain mengatakan sebagai berikut:

“Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”.

Pada kesempatan itu juga Muh. Yamin melampirkan rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang pemerintahan daerah. Rancangan sementara itu kemudian dipakai dan dimasukkan ke dalam Pasal 18 UUD 1945 yang pertama kali. Rancangan sementara oleh Muh. Yamin tersebut berbunyi:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Kemudian di dalam UUD 1945 setelah dilakukan empat kali amandemen, pengaturan tentang pemerintahan daerah tercantum dalam BAB VI Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18, Pasal 18A, dan pasal 18B. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 menyebutkan “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”. Pasal tersebut mengamanatkan untuk membuat aturan lebih lanjut tentang pemerintahan daerah dalam bentuk undang-undang yang kemudian diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya

mengalami beberapa perubahan peraturan yang dimaksudkan untuk menyesuaikan perkembangan, kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah.

Definisi dari Pemerintahan Daerah menurut Undang-undang tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 2 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Kemudian lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada bagian penjelasannya menyebutkan bahwa “Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. 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”.

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Pemerintah Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Dalam Pasal 1 angka 12 UU tersebut pengertian dari daerah otonom adalah: “Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Kewenangan daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya itu dijalankan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Desentralisasi menurut Tutik (2010: 240), pada hakikatnya terjadi karena pemerintah gagal menciptakan pemerintahan yang demokratis. Pada saat itu sistem sentralisasi yang menggunakan asas dekosentrasi tidak berhasil melaksanakan pemerintahan secara baik.

Hadjon (seperti dikutip Tutik, 2010: 250) mengemukakan:

“Desentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan Pemerintah Pusat, melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan”.

Desentralisasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah “penyerahan Urusan

Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.”

Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 7 UU ini menyebutkan Asas Otonomi ialah “prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah”.

Menurut Radjab (2005: 121), sistem desentralisasi mengakibatkan wilayah Negara Republik Indonesia terbagi menjadi daerah-daerah yang mandiri. Setiap daerah tersebut memiliki otonominya sendiri, yaitu memiliki wewenang, hak dan tugas untuk mengurus dan mengelola secara mandiri urusan pemerintahan dan kebutuhan penduduknya dengan aturan hukum. Meskipun begitu, daerah-daerah tersebut tetap menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya daerah-daerah tersebut *zelfstanding* (mandiri), tetapi tidak *onfhankeljk* (merdeka).

Dekonsentrasi menurut Danuredjo (seperti dikutip Tutik, 2010: 246) adalah pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggi kepada orang-organ bawahan setempat dan administratif. Menurut Joeniarto (seperti dikutip Huda, 2005: 310), dekonsentrasi adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasannya untuk menyelenggarakan urusan di daerah kepada alat-alat perlengkapan dibawahnya.

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu,

dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum”.

Kemudian dalam Pasal 1 angka 11 UU tersebut menyatakan: “Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi”.

Pembagian urusan pemerintahan dituangkan dalam Pasal 9 ayat (1) yang menyatakan “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”.

Kemudian dalam ayat (2) pasal tersebut menyebutkan bahwa “Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat”. Meskipun demikian, pemerintah pusat dapat juga melimpahkan kekuasaan tersebut berdasarkan asas desentralisasi kepada wakil pemerintah pusat dalam hal ini gubernur atau kepada Instansi vertikal yang ada di daerah.

Sedangkan urusan pemerintahan konkuren artinya adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah-daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Pasal 11 ayat (1) menyebutkan “Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan”.

Pasal 1 angka 14 menyebutkan; “Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah”. Kemudian dalam Pasal 1 angka 15 menyebutkan; “Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah”.

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang merupakan wewenang Kepala Pemerintahan yaitu Presiden sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 9 ayat (5). Adapun mengenai klasifikasi urusan pemerintahan umum tersebut dapat dimuat dalam Pasal 25.

3. Kekuasaan Legislatif

Konstitusi Indonesia dengan jelas memisahkan kekuasaan negara dalam beberapa cabang yaitu legislatif, eksekutif, eksaminatif dan yudikatif. Lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi dari cabang-cabang kekuasaan tersebut disebut sebagai lembaga-lembaga utama negara (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara itu disebut sebagai lembaga negara utama karena secara instrumental lembaga tersebut menjadi cerminan pelembagaan dari fungsi-fungsi kekuasaan utama dalam negara yang hubungan antara satu sama lainnya terikat oleh prinsip *checks and balances* (Tutik, 2010: 178-179).

Tujuan utama dari aktivitas bernegara adalah untuk mengatur kehidupan bersama dengan aturan atau hukum. Wewenang untuk membuat aturan atau hukum tersebut pertama kali harus dimiliki oleh lembaga legislatif, karena cabang

kekuasaan legislatif itulah yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. (Asshiddiqie, 2010: 298-299).

John. A. Jacobson berpendapat bahwa pada umumnya ada dua bentuk dari struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat yaitu lembaga perwakilan rakyat dengan sistem satu kamar atau *unicameral* dan lembaga perwakilan rakyat dengan sistem dua kamar atau *bicameral*. Menurut Bagir Manan (seperti dikutip Tutik, 2010: 184-185) Praktik *unicameral* dan *bicameral* merupakan hasil dari implementasi ketatanegaraan di berbagai belahan dunia yang prosesnya sangat panjang dan tidak ada hubungannya dengan ideologi negara, bentuk negara maupun pemerintahan. Inggris adalah contoh negara yang menggunakan sistem lembaga perwakilan yang memiliki dua kamar atau *bicameral* yang terdiri dari Majelis Tinggi (*The House of Lord*) dan Majelis Rendah (*The House of Commond*). Amerika Serikat juga menggunakan sistem tersebut yang lembaga perwakilannya terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*.

Sebelum UUD 1945 diamandemen atau diubah, Indonesia pada saat itu menerapkan sistem satu kamar dengan menempatkan MPR sebagai supremasi yang memiliki kedaulatan rakyat sepenuhnya. Akibatnya muncul ketimpangan, terutama antar lembaga negara. Sebagai lembaga yang superior, MPR dapat menjustifikasi kesemua lembaga negara tanpa kecuali, sehingga keberadaan tiga cabang kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif menjadi kurang jelas.

Salah satu implikasi dari adanya perubahan politik pasca reformasi tahun 1998 telah mendorong DPR menjadi lembaga yang lebih demokratis dan

akuntabel. Hal ini setidaknya memberikan performa baru bagi DPR yang sebelumnya dinilai kurang berperan dalam menjalankan fungsinya pada masa Orde Baru. Maka pasca reformasi peran dan fungsi DPR RI dikembalikan ke koridornya sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsi legislasi (membuat undang-undang), selain itu juga menjalankan fungsi budgeting (anggaran) bersama presiden, serta fungsi pengawasan atas pelaksanaan UU dan anggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif (Solihah, Witianti, Jurnal Ilmu Pemerintahan, 2, Oktober 2016: 2).

Perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 menempatkan kembali sistem ketatanegaraan khususnya perihal kelembagaan negara pada tempatnya, yaitu kembali menempatkan keberadaan lembaga legislatif ke sistem bikameral. MPR tidak lagi menjadi lembaga yang superior tetapi menjadi lembaga tinggi negara yang terdiri dari DPR dan DPD dalam keanggotaannya. Alasan rasional Indonesia menggunakan sistem bikameral dengan membentuk DPD sebagai kamar kedua setelah DPR yaitu agar menjadi media keterwakilan yang berbeda, yaitu pusat dan daerah (Tutik, 2010: 185). Meskipun pada hakikatnya sistem bikameral selalu diidentikkan dengan Negara Federal, namun seiring dengan perkembangan ilmu ketatanegaraan sistem bikameral dapat pula dipraktekkan di Negara Kesatuan (Suparto, 2017: 14).

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada dasarnya, desentralisasi itu dapat

dibedakan dari segi karakteristiknya yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, desentralisasi politik, desentralisasi budaya, desentralisasi ekonomi, dan desentralisasi administratif (Asshiddiqie, 2010: 295-296).

Dalam konteks kelembagaan, desentralisasi politik, termanifestasi dengan adanya Badan Legislatif Daerah dalam hal ini di Indonesia adalah DPRD. Tetapi pada prinsipnya, desentralisasi politik dan juga administratif dimaksudkan untuk memberikan kewenangan guna membuat keputusan dan pemantauan oleh oragan-organ otonomi daerah agar tercapai suatu pembedayaan (*empowerment*) dari kemampuan kelembagaan-kelembagaan lokal tersebut (Kaloh, 2007: 260).

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD merupakan suatu sarana untuk melangsungkan demokrasi sesuai Pancasila dan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dan berstatus sebagai rekan kerja dari Pemerintah Daerah (Kaloh, 2007: 261). Demokrasi sudah dianggap sebagai alat penting untuk mengimplementasikan konsep kebangsaan yang ideal untuk menjawab pertanyaan tentang penegakan kekuasaan rakyat. Indonesia memahami dengan jelas pentingnya kedaulatan rakyat dan telah berpartisipasi dalam pelaksanaan demokrasi dengan caranya sendiri. Sebagai negara yang menganut demokrasi, Indonesia harus berpegang pada prinsip kedaulatan yang dikuasai sepenuhnya oleh rakyat, sehingga terwujud lahirnya demokrasi itu sendiri (Chaidir dan Suparto, 2017: 1-2).

DPRD merupakan salah satu lembaga otonomi daerah. Disebut lembaga otonomi daerah karena DPRD merupakan badan representasi dari rakyat yang dapat mendorong demokratisasi di tingkat daerah, sekaligus dapat menjadi

motivator untuk menciptakan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa (Fahmi, 2009: 14).

Dalam konteks otonomi daerah, DPRD dan Pemerintah Daerah merupakan badan yang difungsikan sebagai pembangkit demokrasi di daerah. Dengan begitu, pemenuhan aspirasi rakyat di daerah tidak mesti lagi menunggu arahan dari Pemerintah Pusat. Menurut BN Marbun (seperti dikutip oleh Fahmi, 2009: 15), terdapat 5 (lima) fungsi DPRD, yakni:

1. Fungsi memilih dan menyeleksi.
2. Fungsi pengadilan dan pengawasan.
3. Fungsi pembuatan Peraturan Daerah.
4. Fungsi debat.
5. Fungsi representasi.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah maka anggota-anggota dari DPRD tentu harus dipilih oleh rakyat, karena merekalah yang merepresentasikan rakyat tersebut. Dalam Pasal 172 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa “Peserta Pemilu untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik”. Artinya bahwa setiap anggota DPRD harus merupakan anggota dan diusung oleh partai politik.

E. Konsep Operasional

Dalam penelitian ini, penulis berpendapat bahwa perlu diberikan batasan definisi berdasarkan judul dan ruang lingkup dalam penelitian ini agar tidak terjadi kesalahpahaman, yang diuraikan sebagai berikut:

Kedudukan merupakan status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara, dan sebagainya).

Fungsi menurut KBBI merupakan jabatan (pekerjaan) yang dilakukan.

DPRD menurut Pasal 1 angka 4 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah “lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”.

Sistem merupakan susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya.

Ketatanegaraan adalah segala sesuatu mengenai Tata Negara. Menurut hukumnya, tata negara adalah suatu kekuasaan sentral yang mengatur kehidupan bernegara yang menyangkut sifat, bentuk, tugas negara dan pemerintahannya serta hak dan kewajiban para warga terhadap pemerintah atau sebaliknya.

Undang-Undang menurut KBBI merupakan ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah disahkan oleh parlemen, ditandatangani oleh kepala negara, dan mempunyai kekuatan yang mengikat. Menurut Radjab (2005: 25) Undang-undang dalam arti material adalah aturan yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa, baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah.

Pemerintahan Daerah dalam penelitian ini adalah Pemerintahan Daerah secara umum yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

Daerah. Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

F. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Jenis dan Sifat Penelitian

Ditinjau dari jenisnya, penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan berdasarkan data sekunder, sedangkan dari sifatnya penelitian ini digolongkan ke dalam penelitian deskriptif yang artinya menggambarkan atau melukiskan secara rinci tentang pokok masalah yang menjadi objek penelitian.

b. Data dan Sumber Data

Data yang digunakan didalam penelitian ini adalah data sekunder. Data ini terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini merupakan bahan utama yang dijadikan dalam penelitian ini, yaitu peraturan perundang-undangan antara lain UUD 1945, UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan dengan objek penelitian ini.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berfungsi untuk memberi dan menguatkan penjelasan dari bahan hukum primer (Syafrialdi, 2017: 13). Adapun bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah buku-buku literatur, jurnal dan makalah.

3. Bahan Tersier

Bahan tersier terdiri dari bahan-bahan Non-Hukum yang merupakan bahan yang dengan pertimbangan tertentu mungkin sangat perlu dalam penelitian ini. Contohnya kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

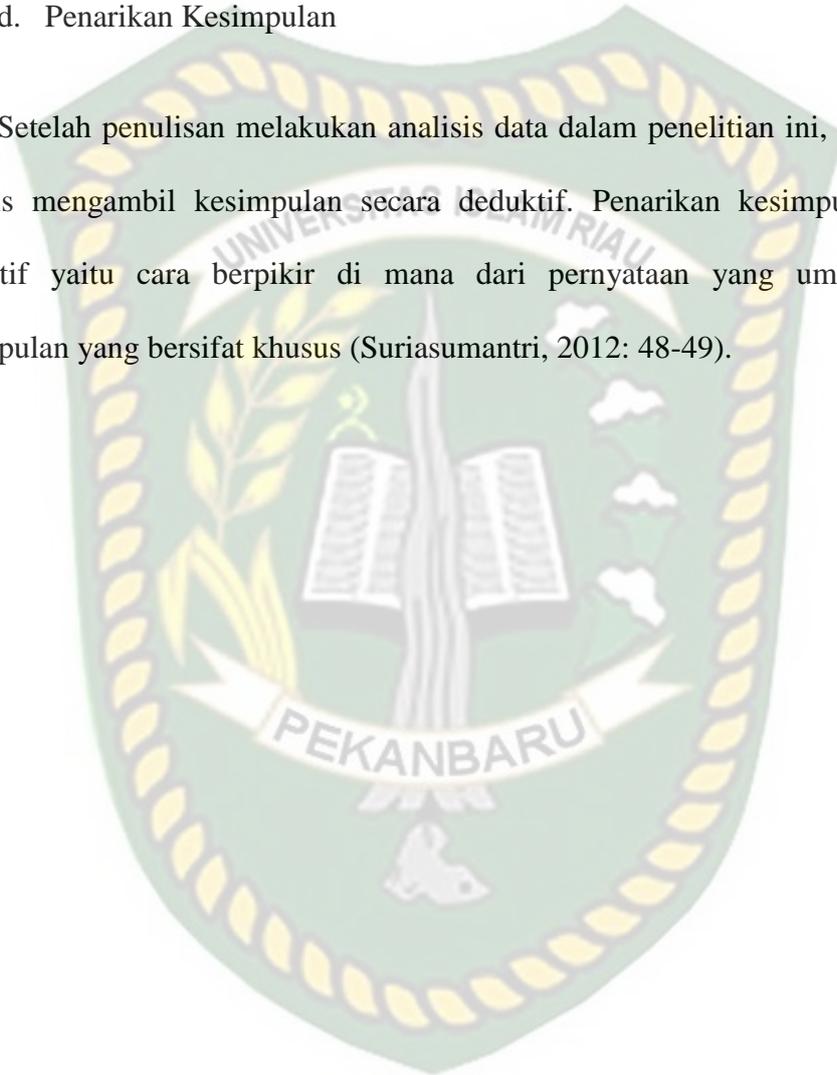
c. Analisis Data

Dalam penelitian hukum normatif, data dapat dianalisis secara kualitatif. Analisis data kualitatif adalah analisis yang menggunakan deskripsi/uraian lalu

data tersebut dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan ataupun doktrin-doktrin hukum.

d. Penarikan Kesimpulan

Setelah penulisan melakukan analisis data dalam penelitian ini, selanjutnya penulis mengambil kesimpulan secara deduktif. Penarikan kesimpulan secara deduktif yaitu cara berpikir di mana dari pernyataan yang umum ditarik kesimpulan yang bersifat khusus (Suriasumantri, 2012: 48-49).



BAB II TINJAUAN UMUM

A. Bentuk dan Susunan Negara

1. Bentuk Negara

Jika ditinjau dari sudut siapa kepala negara dan bagaimana proses pengisian jabatan kepala negara tersebut, maka dapat dikenal negara yang berbentuk republik dan kerajaan. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Nicolo Machiavelli. Dalam bukunya yang berjudul *Il Principe*, Machiavelli mengemukakan bahwa bentuk negara kalau bukan republik, maka bentuknya adalah monarki (Bangun, 2020: 94).

Monarki berasal dari kata *mono* yang berarti satu dan *archien* yang berarti pemerintahan. Negara monarki adalah suatu negara yang dipimpin oleh seorang raja atau ratu sebagai kepala negara yang menjabat seumur hidup dan sifatnya turun-temurun. Bangun (2020: 95-96) mengemukakan beberapa bentuk dari negara monarki, yaitu sebagai berikut.

- a. Monarki absolut, yaitu suatu negara monarki yang kekuasaannya seluruhnya berada di tangan raja. Kekuasaan dan kewenangan seorang raja tidak terbatas (mutlak).
- b. Monarki konstitusional (terbatas), yaitu negara monarki yang rajanya tidak memiliki kekuasaan yang mutlak, melainkan dibatasi oleh konstitusi. Negara monarki konstitusional ini lahir karena reaksi atas negara monarki absolut yang didasarkan pada teori kontrak sosial. Ahli

pikir tentang negara dan hukum yang mengemukakan konsep teori kontrak sosial antara lain: Thomas Hobbes, J.J Rousseau dan John Locke. Teori kontrak sosial memiliki asas bahwa dunia dikuasi oleh hukum alam yang mengandung prinsip keadilan yang bersifat universal. Hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada kontrak yang mengikat keduanya. Raja diberikan kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dan rakyat akan mematuhi dengan jaminan hak-hak mereka juga dipenuhi oleh raja. Kekuasaan raja dibatasi dengan suatu kontrak sosial yang dikenal dengan konstitusi. Dan hak-hak rakyat (HAM) itu harus dimasukkan ke dalam konstitusi dan harus dilindungi pemerintah. Pada hakikatnya, teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendorong dasar pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak rakyat dibidang politik (Suhelmi, 2004: 186).

- c. Monarki Parlemerter, yaitu suatu negara monarki yang dalam penyelenggara pemerintahannya terdapat suatu parlemen. Kepala negara yaitu raja hanya sebagai simbol negara dan tidak memiliki kekuasaan menjalankan pemerintahan. Pada monarki parlemerter ini, yang menjalankan pemerintahan adalah perdana menteri dengan menteri-menterinya atas dukungan parlemen.

Sedangkan Republik, berasal dari bahasa Latin "*les publica*" yang artinya mengatur mengenai kepentingan umum (kepentingan bersama). Negara dituntut mewujudkan *bonum commune communitatis* (kesejahteraan umum masyarakat). Negara yang berbentuk republik ini merupakan negara yang berdasarkan

pemerintahan oleh rakyat, dipimpin oleh seorang presiden sebagai kepala negara yang dipilih oleh rakyat atau badan pemilih dengan masa jabatan tertentu (Bangun, 2020: 96).

2. Susunan Negara

Ditinjau dari segi susunannya, maka ada dua kemungkinan dari bentuk susunan tersebut. Yang pertama ialah negara yang bersusunan tunggal, yang disebut negara kesatuan atau unitaris. Yang kedua, negara yang bersusunan jamak yang disebut juga dengan negara federasi (Soehino, 2005: 224). Sedangkan menurut Bangun (2020: 121), bertitik tolak dari pembagian dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan lokal dikenal tiga macam bangunan atau susunan negara, yaitu negara serikat (federasi), negara konfederasi (serikat negara-negara) dan negara kesatuan.

Menurut Hadikusuma (2013: 49), istilah negara serikat atau disebut juga negara federasi (*bondstaat*) merupakan suatu negara yang wilayahnya terdiri atas beberapa negara bagian yang berserikat dalam bentuk satu negara. Negara-negara bagian itu berdiri sendiri, namun kedaulatannya dipegang oleh pemerintah serikat atau federal.

Menurut Soehino (2005: 226), negara federasi ialah negara yang bersusunan jamak, yang artinya negara ini tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri. Negara-negara ini merdeka, berdaulat, dan mempunyai Undang-undang Dasar sendiri serta pemerintahan sendiri. Tetapi karena suatu kepentingan, antara lain kepentingan politik, ekonomi dan yang lainnya, negara-negara tersebut menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif.

Lebih lanjut, Soehino (2005: 227) mengemukakan bahwa ikatan kerja sama itu dapat bersifat erat dan juga ada kemungkinan bersifat agak renggang, yang hampir menyerupai perjanjian multilateral, karena pada dasarnya hubungan antar negara-negara bagian dalam negara federasi itu pada prinsipnya hanya berdasarkan perjanjian, yang suatu waktu dapat saja diputuskan. Hal ini berarti bahwa negara bagian dapat keluar dari ikatan kerja samanya atau negara federasinya. Dengan begitu maka hubungan antar negara bagian dan negara federasi itu terputus.

Negara serikat atau federasi adalah suatu negara yang merupakan gabungan dari beberapa negara yang menjadi bagian. Pemerintah pusat atau yang disebut pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian memiliki kewenangan yang sama dalam hal membentuk undang-undang. Perbedaan antara negara federal dengan negara bagian hanyalah mengenai keberlakuan undang-undang tersebut. Undang-undang yang dibuat negara federal berlaku terhadap seluruh negara bagian, sedangkan negara bagian hanya membuat undang-undang yang berlaku bagi negara bagian saja (Tutik, 2006: 95).

Hanya kekuasaan tertentu saja yang diserahkan negara bagian kepada negara serikat. Kekuasaan yang diserahkan pada umumnya adalah hal-hal yang berkenaan dengan pertahanan negara, hubungan luar negeri, dan keuangan. Kekuasaan asli yang langsung berhubungan dengan rakyat masih tetap berada pada negara bagian (Bangun, 2020: 121). Untuk membentuk suatu negara federal, menurut Strong, diperlukan dua syarat, yaitu:

- a. Adanya perasaan sebangsa di antar kesatuan-kesatuan politik yang ingin membentuk federasi itu.
- b. Adanya keinginan pada kesatuan politik yang hendak mengadakan federasi.

Selain negara federasi, ada juga negara yang bersusunan jamak lainnya, yaitu negara konfederasi. Istilah konfederasi berasal dari istilah Inggris *confederation* yang berarti persekutuan. Bentuk konfederasi berarti persekutuan beberapa negara (*statebond*) yang merdeka dan berdaulat penuh, yang dikarenakan sejarahnya dan memiliki kepentingan bersama mengadakan ikatan persekutuan. Setiap negara anggota konfederasi kedudukannya sejajar dan termasuk subjek hukum internasional sehingga dapat duduk sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (Hadikusuma, 2013: 50). Lebih lanjut menurut Bangun (2020: 122), negara konfederasi atau serikat negara-negara ialah negara yang terdiri atas gabungan beberapa negara yang masing-masing memang sudah merdeka sejak awal, kemudian menggabungkan diri dengan alasan dan tujuan-tujuan tertentu. Akibat penggabungan dari beberapa negara itu maka kedaulatan dari masing-masing negara tersebut terhapuskan.

Negara bersusunan jamak disebut dengan federasi dan konfederasi, sedangkan yang bersusunan tunggal disebut dengan unitaris atau negara kesatuan. Negara kesatuan (negara unitaris) merupakan suatu negara di mana kekuasaan pemerintahan atau kedaulatannya berada di satu tangan, yaitu berada di tangan pemerintah pusat yang mengatur seluruh wilayah (Bangun, 2020: 122).

Sedangkan negara kesatuan Menurut Hadikusuma (2013: 48), ialah suatu negara yang daerahnya tidak terbagi-bagi dalam beberapa bagian yang berdiri sendiri, yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang dasar sendiri (*pouvoir constituant*). Jika negara kesatuan itu terbagi dalam beberapa daerah pemerintahan yang langsung dikuasai oleh pemerintahan pusat, maka disebut dengan negara sentralisasi. Jika negara kesatuan itu dibagi-bagi dalam beberapa daerah pemerintahan yang mempunyai hak swatantra/otonomi maka negara kesatuan itu disebut negara desentralisasi.

Hanya ada satu pemerintahan dalam negara kesatuan yaitu pemerintah pusat yang memiliki kewenangan tertinggi di bidang pemerintahan yang menetapkan kebijakan pemerintah dan melaksanakan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pembentukan undang-undang merupakan kekuasaan pemerintahan pusat. Pemerintah lokal walaupun memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat lokal/daerah, maka kewenangan itu bersumber pada distribusi kewenangan dari pemerintahan pusat (Bangun, 2020: 122).

Menurut Strong (seperti dikutip dalam Bangun, 2020: 123), negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaan kepada daerah berdasarkan hak otonomi. Ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan adalah sebagai berikut:

- a. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat atau legislatif pusat
- b. Tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.

Sehubungan dengan distribusi kewenangan pemerintahan pusat dalam negara kesatuan, maka dapat ditemukan dua bentuk dalam negara kesatuan yaitu negara kesatuan dalam bentuk sentralisasi dan negara kesatuan dalam bentuk desentralisasi.

Negara kesatuan dengan sentralisasi yaitu ketika pemerintah pusat menentukan segala kebijakan negara, dan daerah-daerah hanya melaksanakannya. Sedangkan dalam sistem desentralisasi, daerah-daerah dalam negara kesatuan itu diberi kekuasaan dan kewenangan untuk menentukan kebijakan dan mengurus sendiri rumah tangganya dengan asas otonomi daerah (Bangun, 2020: 123).

B. Cabang Kekuasaan Negara

Negara dapat dikatakan berjalan dengan baik apabila negara tersebut memiliki teritorial atau wilayah yang sah dan di dalamnya terdapat pemerintahan berdaulat yang diakui secara hukum, serta mempunyai kekuasaan yang sah untuk mengatur rakyatnya. Kekuasaan yang sah, artinya pemerintahan yang berdaulat, merupakan representasi dari seluruh rakyat dan menjalankan kekuasaan atas kemauan rakyat (Kaelan, 2010: 78).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, “kekuasaan” adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dan lain sebagainya) sesuatu. Kusumaatmadja (2002: 4) berpendapat bahwa kekuasaan seringkali bersumber pada *formal authority* yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang maupun suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. Dengan demikian kekuasaan itu berarti bersumber pada hukum, yaitu ketentuan

hukum yang mengatur pemberian wewenang tadi. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan yang dijalankan pemerintah harus dilaksanakan atas kemauan rakyat, artinya menurut kesepakatan yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu bahwa rakyat memberikan kekuasaan kepada pemerintah untuk memerintah, mewakili, dan mengurus urusan pemerintahan.

Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah membutuhkan "sistem pemerintahan". Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, yaitu "sistem" dan "pemerintahan". Sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian. Bagian-bagian tersebut mempunyai hubungan fungsional satu sama lain maupun hubungan terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu akan mengakibatkan ketergantungan antara setiap bagian-bagian. Oleh karena itu, jika suatu bagian tertentu tidak bekerja dengan baik, maka akan mempengaruhi keseluruhannya (Kusnardi, 1983: 171).

Sementara itu pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara, jadi tidak hanya diartikan sebagai pemerintah yang menjalankan tugas eksekutif saja, tetapi meliputi juga tugas-tugas lainnya yaitu legislatif dan yudikatif (Kusnardi, 1983: 171).

Dalam bahasa Belanda, konsepsi lembaga negara biasa disebut *staat-sorgaan*. Dalam bahasa Inggris, digunakan istilah *political institution* dalam penyebutan lembaga negara. Sedangkan dalam bahasa Indonesia, hal ini identik

dengan lembaga negara, badan engara, atau organ negara. UUD Tahun 1945 sebelum perubahan hanya mengenal istilah badan (Akbar, 2013: 2).

Dalam menjalankan kekuasaan negara, kewenangan lembaga negara harus diberi batas agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, tidak ada pemusatan kekuasaan dalam satu lembaga dan tidak ada kewenangan yang tumpang tindih. Oleh karena itu perlu dilakukan pembagian dan pemisahan kekuasaan. Hal ini semata-mata bertujuan untuk menjamin hak asasi warga negaranya agar tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Selain itu kekuasaan yang absolut dan juga terpusat sangat rentan korup. Lord Acton mengatakan bahwa “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan cenderung korup, tetapi kekuasaan yang absolut sudah pasti korup) (Widayati, 2015: 68-69).

Pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar suatu negara, yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Dalam dokumen negara yang disebut UUD atau konstitusi itulah hal-hal pokok penyelenggaraan negara dimuat. Menurut Mahfud MD (seperti dikutip Suparto, 2019: 136), konstitusi pada dasarnya memuat hal-hal sebagai berikut; *Pertama, public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; *Kedua, kedaulatan rakyat* (melalui perwakilan) pelaksanaannya harus dilakukan berdasarkan prinsip *universal and equal suffrage* dan eksekutif harus diangkat melalui pemilihan yang demokratis; *Ketiga, pembatasan wewenang* harus dilakukan, serta adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan; *Keempat, adanya kekuasaan kehakiman* yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; *Kelima, adanya sistem kontrol*

terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; *Keenam*, adanya perlindungan Hak Asasi Manusia yang dijamin oleh negara.

Dalam hal pembagian kekuasaan, lembaga negara atau lembaga pemerintah dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan berdasarkan level atau tingkatannya. Artinya adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Contohnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan;
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Artinya pembagian ini berfokus pada pembedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yaitu antara Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif (Budiardjo, 2005: 152).

Pembagian atau pemisahan kekuasaan secara horizontal tersebut dikenal dengan tiga poros kekuasaan negara yang terpisah. Pembagian kekuasaan itu oleh Montesquieu dibagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya. Konsep pembagian kekuasaan seperti itu oleh Emanuel Kant disebut sebagai Trias Politica. Tri berarti tiga, As berarti poros, dan Politica berarti kekuasaan, sehingga Trias Politica berarti tiga poros kekuasaan (Hadi, Jurnal Ilmu Hukum, 18, Februari 2013: 78).

Trias Politika adalah ajaran yang menekankan bahwa harus dilakukannya pemisahan terhadap kekuasaan negara menjadi tiga jenis kekuasaan, yaitu

Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran undang-undang (Busroh, 2010: 85). Trias Politika merupakan prinsip normatif yang menegaskan bahwa kekuasaan (*function*) ini tidak boleh diserahkan kepada orang atau lembaga yang sama sebagai langkah preventif untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Hal ini dilakukan demi melindungi dan menjamin hak asasi warga negara (Budiardjo, 2005: 281-282).

Menurut Montesquieu (seperti dikutip Budiardjo, 2005: 283), sesungguhnya kemerdekaan hanya dicapai apabila ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, melainkan harus dipegang oleh tiga orang atau badan yang terpisah. Dia menyebutkan:

“kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, diserahkan menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut, yakni kekuasaan membuat Undang-Undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum, dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu”.

Fungsi-fungsi kekuasaan negara pertama kalinya dikenal di Perancis pada abad ke-XVI. Pada umumnya fungsi itu meliputi:

- a. fungsi *diplomacie*;
- b. fungsi *defencie*;
- c. fungsi *financie*;
- d. fungsi *justicie*; dan

e. fungsi *policie* (Asshidiqqie, 2010: 29).

Konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu kemudian dibagi menjadi tiga oleh John Locke dalam bukunya “*Two Treatises on Civil Government*” (1690).

Ketiga fungsi tersebut yaitu:

- a. fungsi legislatif;
- b. eksekutif;
- c. fungsi federatif (hubungan luar negeri).

Masing-masing fungsi kekuasaan tersebut terpisah satu sama lain. Menurutnya fungsi eksekutif juga mencakup fungsi peradilan. John Locke memandang pengadilan itu sebagai *uittvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang (Budiardjo, 2005: 182).

John Locke sebenarnya mengemukakan negara memiliki empat fungsi. Tiga fungsinya antara lain seperti yang dikemukakan di atas. Satu fungsi lagi yakni membuat keputusan (*the function of judging*), tetapi tidak dianggap olehnya sebagai kekuasaan. Oleh sebab itu ia berpendapat tidak perlu mengindividualisir kekuasaan membuat keputusan (*the powers of judging*) secara tersendiri dalam bagian terpisah karena fungsi itu adalah fungsi negara tradisional. (Suparto, 2016: 118).

Ide John Locke ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Montesquieu pada tahun 1748 dalam bukunya “*L’Esprit des Lois*”. Montesquieu mengembangkan Trias Politika karena didasari dari kediktatoran dinasti Bourbon. Ia ingin membangun sistem pemerintahan yang membuat warga negara merasa hak-haknya lebih aman. Oleh Montesquieu kekuasaan pemerintah dibagi menjadi

tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga jenis kekuasaan ini menurutnya wajib dipisahkan satu sama lain, baik itu soal tugas (fungsi) maupun alat perlengkapan (organ) yang menjadi penyelenggaranya. Montesquieu yang berlatar belakang hakim, sangat menekankan kebebasan peradilan (yudikatif), karena di sinilah kebebasan serta hak asasi manusia menjadi taruhan. Sedangkan kekuasaan lainnya, yaitu legislatif menurutnya adalah kekuasaan membentuk undang-undang, dan penyelenggaraan undang-undang (terutama tindakan politik luar negeri) menjadi kekuasaan eksekutif (Budiardjo, 2005: 282-283).

Di sisi lain, ada pandangan lain mengenai masalah ini yang dikembangkan oleh C. Van Vollenhoven. Menurutnya fungsi kekuasaan negara terdiri dari empat cabang yang di Indonesia biasa disebut catur praja. Fungsi-fungsi tersebut yaitu:

- a. fungsi *bestuur* atau penyelenggaraan pemerintahan;
- b. fungsi *regeling* atau pengaturan;
- c. fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan
- d. fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan.

Sementara itu Goodnow mengembangkan pula ajaran yang biasa diistilahkan dengan dwi praja, yaitu:

- a. *policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan
- b. *policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan).

Dari semua teori tentang pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh para ahli, pandangan yang dikembangkan oleh Montesquieu adalah yang paling

berpengaruh di dunia, yaitu kekuasaan negara dipisah menjadi tiga cabang yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif (Asshiddiqie, 2010: 29-30).

Secara ideal, ketiga cabang kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu itu harus melakukan sinergi satu sama lain sehingga terciptalah pemerintahan yang demokratis dan setara. Maka agak keliru jika konsep trias politika kita pandang sebagai konsep pemisahan kekuasaan. Ini dapat berakibat timbulnya penafsiran yang berbahaya ketika masing-masing cabang kekuasaan itu merasa mandiri dan menjadi superioritas dari lembaga lainnya. Pada akhirnya hal tersebut bisa menimbulkan absolutisme baru pada tiap lembaga (Burlian, 2019: 116).

Dalam bahasa Indonesia sendiri istilah yang dipakai untuk terjemahan konsep trias politika adalah pemisahan kekuasaan. Tetapi jika melihat pada penerapan trias politika seperti yang dicitakan oleh Montesquieu di Inggris, nyatanya setiap kekuasaan itu tidak dapat terpisah. Lebih tepatnya jika konsep ini dimaknai sebagai pembagian kekuasaan. Sebab kekuasaan itu tidak ada yang berdiri sendiri. Pembagian kekuasaan (*division of power*) adalah pemisahan kekuasaan secara formal, yaitu pemisahan kekuasaan yang mana tiap bagiannya tidak dapat dibatasi secara tegas pemisahannya atau masih dimungkinkannya memiliki fungsi bersama. Sedangkan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) benar-benar memisahkan kekuasaan secara materiil, yaitu bagian-bagiannya dipisah secara tegas (Burlian, 2019: 117).

Indonesia sendiri menggunakan konsep pembagian kekuasaan. Sebab kekuasaan negara masih dimungkinkan dimiliki bersama oleh lembaga-lembaga

dari cabang kekuasaan yang berbeda. Kaelan (2012: 71-72) menguraikan pembagian kekuasaan di Indonesia menurut UUD 1945 sebagai berikut:

- a. Kekuasaan Eksekutif, didelegasikan kepada Presiden
- b. Kekuasaan Legislatif, didelegasikan kepada Presiden, DPR dan DPD
- c. Kekuasaan Yudikatif, didelegasikan kepada Mahkamah Agung
- d. Kekuasaan Inspektif atau pengawasan, didelegasikan kepada BPK dan DPR.

Kekuasaan negara yang dipisah dan dibagi-bagi kepada beberapa lembaga tersebut terkadang dapat menimbulkan permasalahan atau persengketaan pendapat mengenai kewenangan lembaga tersebut. Oleh sebab itu maka perlu adanya suatu lembaga yang memiliki kewenangan untuk memutuskan apabila terjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara. Di Indonesia, kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara tersebut diberikan kepada lembaga yang bernama Mahkamah Konstitusi.

Sebelum adanya Mahkamah Konstitusi di Indonesia, jika terjadi sengketa atau perselisihan antar satu lembaga dengan lembaga lain, maka penyelesaiannya dilakukan dengan cara proses-politik maupun kultural. Penyelesaian sengketa antar lembaga negara yang menggunakan pendekatan politik ataupun kultural seperti itu tidak dapat lagi dipakai sebagai penjamin tegaknya *rule of law*. Apalagi setelah UUD 1945 mengalami perubahan. Jika sebelumnya UUD 1945 memang menganut paham pembagian kekuasaan, maka setelah perubahan keempat prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu tidak digunakan lagi. Meskipun bukan seperti konsep Trias Politika yang dicetuskan oleh

Montesquieu, Indonesia pascaperubahan UUD 1945 menganut paham pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *check and balances* antar lembaga-lembaga negara (Suparto, 2016: 26-28).

Dalam percakapan mengenai ketatanegaraan, ada beberapa pengertian lembaga negara yang biasa dipahami. Antara lain adalah lembaga negara dalam arti lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi dari cabang kekuasaan negara sesuai konsep Trias Politika. Lembaga-lembaga tersebut biasa terkait dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif, ditambah dengan lembaga negara lainnya yang menjalankan fungsi audit seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan (kalau dulu, sebelum amandemen UUD 1945) lembaga yang menjalankan fungsi *advisory* seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Definisi lembaga negara seperti ini diartikan sempit dan terbatas hanya pada tingkat pusat yang melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaan negara. Lembaga-lembaga tersebut disebut sebagai lembaga tinggi negara (Suparto, 2016: 28-29).

Kemudian dalam arti yang lebih luas, istilah lembaga negara tidak terbatas pada lembaga tinggi negara, yaitu lembaga yang hanya menjalankan kekuasaan negara. Dalam pengertian ini, semua lembaga yang disebut dan ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan juga termasuk lembaga negara, dan para anggota serta pejabat yang mengisi jabatannya disebut sebagai pejabat negara. Jika suatu lembaga yang pejabatnya tidak secara tegas dinyatakan sebagai pejabat negara, lembaga tersebut tidak dikatakan sebagai lembaga negara. Namun konsep lembaga negara juga dapat dimaknai secara lebih luas, yaitu lembaga yang

menjalankan fungsi negara baik dalam konteks fungsi pemerintahan dalam arti eksekutif maupun dalam arti fungsi kekuasaan negara yang lebih luas yang meliputi fungsi legislatif, yudikatif, auditif dan yang lainnya (Suparto, 2016: 29-30).

C. Pemerintahan Daerah

Gerakan Reformasi pada Tahun 1998 yang terjadi di Indonesia merupakan awal dari tonggak baru sejarah ketatanegaraan Indonesia. Bangun (2020: 75) menyebutkan bahwa gerakan reformasi itu diharapkan mampu membawa perubahan mental bangsa Indonesia, sehingga dapat menjadi bangsa yang menjunjung tinggi nilai keadilan, kebenaran, kejujuran, persamaan dan tanggungjawab. Adapun tuntutan yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa pada saat Reformasi adalah sebagai berikut:

1. Amandemen UUD 1945;
2. Penghapusan Dwi Fungsi ABRI;
3. Penegakan supremasi hukum;
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah;
5. Mewujudkan kebebasan pers;
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

UUD 1945 hasil perubahan atau amandemen mengatur dengan jelas tentang bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dituangkan dalam Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi: “Negara

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang”. Kemudian Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.

Perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut tentunya akan menimbulkan perubahan yang mendasar dalam perencanaan pembangunan daerah. kebijaksanaan pembangunan daerah yang selama ini hanya merupakan sebagai pendukung kebijaksanaan nasional, mulai mengalami perubahan sesuai keinginan dan aspirasi yang berkembang di daerah. Dengan demikian pola dan sistem perencanaan pembangunan daerah dalam era otonomi juga mengalami perubahan yang cukup penting dibandingkan dengan apa yang telah kita alami dalam era sentralisasi pada pemerintahan Orde Baru (Sjafrizal, 2014: 14).

Hakikat dari kebijakan otonomi daerah adalah pemerintah berusaha untuk mendekatkan diri dengan yang diperintah dalam hal ini masyarakat. Dengan kedekatan seperti ini maka diharapkan pemerintah akan mampu untuk menemukenali dengan baik dan benar tentang apa yang menjadi keluhan atau masalah yang dihadapi oleh warga masyarakat. Dengan itu tentu maka pemerintah dapat menemukan langkah yang tepat untuk mengatasi masalah yang dihadapi

masyarakat tersebut melalui penyusunan program perencanaan pembangunan, baik untuk jangka pendek, menengah maupun jangka panjang (Ilmar, 2018: 7).

Menurut Syaukani (2004: 168), tujuan utama dari kekuasaan seharusnya bukanlah kekuasaan itu sendiri, melainkan rakyat. Dalam kaitannya dengan hubungan antara gubernur dan bupati/walikota yang tidak harmonis, seharusnya harus disadari oleh elite daerah bahwa otonomi bukanlah berarti lepas sama sekali dari pusat. Daerah tetap berada dalam naungan NKRI, oleh sebab itu tentu saja memiliki hubungan dengan pusat. Hal ini penting untuk ditegaskan demi mencegah kesalahpahaman bahwa dengan otonomi daerah, bupati/walikota sepenuhnya bebas tanpa ikatan dari pusat.

Secara garis besar, keberadaan satuan pemerintahan teritorial yang lebih kecil di wilayah negara kesatuan Indonesia, yaitu pemerintah daerah, yang meliputi kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Perwujudan fungsi dan peran negara modern, lebih menekankan pada upaya memajukan negara kesejahteraan (*welfare state*). Peran ini berimplikasi pada derajat campur tangan negara dalam mengatur dan mengelola kegiatan kemasyarakatan untuk mencapai tujuan bernegara.
- b. Kehadiran otonomi daerah juga bisa didekati dari perspektif politik. Negara sebagai organisasi kekuasaan yang didalamnya terdapat lingkup kekuasaan, baik di tingkat suprastruktur maupun infrastruktur, cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Untuk mencegahnya, diperlukan penyebaran kekuasaan. Penyebaran kekuasaan negara

dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dengan membentuk kesatuan-kesatuan wilayah yang lebih kecil dan lebih dekat dengan rakyat (Hakim, 2012: 33-34).

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pengaturan mengenai sistem pemerintahan daerah selalu mengalami perubahan dari masa ke masa. Khususnya pasca Reformasi tahun 1998, sudah ada tiga undang-undang yang dibuat untuk mengatur tentang pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut antara lain adalah UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan yang terakhir UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, lahir sebagai jawaban atas salah satu tuntutan reformasi yang menghendaki adanya distribusi kekuasaan terhadap daerah dalam mengatur dan mengurus daerah pemerintahannya. Menurut Setiawan (2009: 103-104), UU No. 22 tahun 1999, adalah salah satu bentuk produk hukum yang berangkat dari tuntutan reformasi 1998, yang berupaya mengeliminir kelemahan-kelemahan UU No. 5 tahun 1974 dengan memuat aturan-aturan yang menutup celah bagi berlangsungnya pemerintahan sentralistik.

Definisi pemerintahan daerah di dalam undang-undang pemerintahan daerah yakni UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 2 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pasal tersebut menjelaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan oleh dua unsur, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Pemerintah Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Sedangkan definisi DPRD disebutkan dalam Pasal 1 angka 4, yang menyebutkan, “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”.

Penyerahan urusan dari pemerintahan pusat kepada daerah otonom bertujuan untuk menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, menumbuhkan kemandirian daerah, meningkatkan pelayanan untuk masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah (Widjaja, 2011: 22).

Dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah definisi daerah otonom adalah: “Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Kewenangan daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya itu dijalankan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Desentralisasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah “penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.”

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.”

Kemudian dalam Pasal 1 angka 11 undang-undang tersebut menyatakan; “Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.”

Klasifikasi urusan pemerintahan dituangkan dalam Pasal 9 ayat (1) yang menyatakan: “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.”

Kemudian dalam ayat (2) pasal tersebut menyebutkan; “Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.”

Sedangkan urusan pemerintahan konkuren artinya adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah-daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Pasal 11 ayat (1) menyebutkan “Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan”.

Pasal 1 angka 14 menyebutkan; “Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah”. Kemudian dalam Pasal 1 angka 15 menyebutkan; “Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah”.

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang merupakan wewenang Kepala Pemerintahan yaitu Presiden sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 9 ayat (5). Adapun mengenai klasifikasi urusan pemerintahan umum tersebut dapat dimuat dalam Pasal 25.

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah dan tugas pembantuan seperti di atas, daerah membentuk Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dalam perkembangannya tidak sedikit perda yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat karena bertentangan dengan peraturan perundang-udnangan di atasnya (Soebechi, 2016: 55).

D. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Indonesia lahir sebagai negara yang merdeka dengan membawa semangat demokrasi. Oleh karena itu, cakupan dalam semangat tersebut adalah

pelembagaan asas desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan. Asas desentralisasi adalah komponen yang sangat bernilai dalam negara demokrasi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sendiri mengatur mengenai hubungan antara pusat dengan daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 yang memungkinkan pemberian status otonom atau sebagai daerah administratif kepada daerah-daerah (Mahfud, 2011: 319).

Salah satu isu penting hasil demokrasi dalam pentas ketatanegaraan Indonesia ialah lembaga legislatif daerah, yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Isu DPRD sangat urgen diperbincangkan, apalagi bila diletakkan dalam bingkai prinsip *checks and balances* dan paradigma pembagian/pemisahan kekuasaan (Asmawi, Jurnal Cita Hukum, 1, Juni 2014: 2).

Pada dasarnya, gagasan pembentukan sistem perwakilan dalam suatu penyelenggaraan negara itu dilatarbelakangi oleh teori demokrasi. Teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat harus ikut ambil bagian atau berpartisipasi dalam proses perumusan dan penentuan kebijaksanaan (Huda, 2009: 123).

Dari segi namanya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka DPRD jelas mengandung maksud sebagai lembaga yang mewakili rakyat di pemerintahan daerah. Keberadaan rakyat di daerah dengan demikian terwakili oleh orang-orang yang menjadi anggota DPRD. Jika ditelaah lebih lanjut, pemaknaan DPRD dari segi namanya itu jelas terasa sempit. Sebab sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD juga merupakan lembaga legislatif di daerah, sekaligus juga lembaga atau perpanjangan partai politik (Somad, 2011: 479).

Pemaknaan DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah tidak terlepas dari kemiripannya dengan DPR sebagai lembaga legislatif pusat. Kemiripan tersebut antara lain dari segi; pengisian anggotanya yang sama-sama dipilih melalui pemilihan umum; calon anggotanya diusung oleh partai politik peserta pemilihan umum dan; memiliki fungsi yang sama. Legitimasi DPRD sebagai lembaga legislatif daerah juga pernah dipertegas dalam UU pemerintahan daerah yang lama, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam Pasal 1 huruf C menyebutkan: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah”.

Dalam konteks sejarah legislasi terkait otonomi daerah di Indonesia, pengaturan tentang pemerintahan daerah yang mencakup badan legislatif daerah dalam peraturan perundang-undangan pada dasarnya telah beberapa kali dilakukan. Ketentuan ini pertama kali diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah (Sirajuddin, 2016: 24).

Komite Nasional Daerah inilah yang menjadi cikal bakal terbentuknya lembaga perwakilan rakyat daerah yang sekarang bernama DPRD. Dalam Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah disebutkan bahwa, “Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.”

Komite Nasional Daerah yang dianggap sebagai legislatif daerah tidak terlepas dari sejarah mengenai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang pada awalnya merupakan pembantu Presiden. Namun ketika dikeluarkannya Maklumat Nomor X Tahun 1945 yang ditandatangani Wakil Presiden, kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat berubah menjadi parlemen dan lembaga legislatif pusat, yang sebelumnya adalah pembantu presiden. Hal ini dapat dilihat dalam Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan “sebelum MPR, DPR, dan DPA terbentuk, kekuasaannya dilakukan oleh Presiden yang dibantu oleh sebuah Komite Nasional (Mahfud, 2011: 26).

Perubahan kedua UUD 1945 pada Tahun 2000 mengenai Bab Pemerintahan Daerah menandai berakhirnya sistem sentralisasi dalam menjalankan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah. Bab mengenai Pemerintahan Daerah yang sebelumnya hanya memuat satu pasal kini ditambah dua pasal yaitu Pasal 18A yang masing-masing terdiri dari 2 ayat. Pasal 18 juga berubah dan terdiri dari 7 ayat. Perubahan ini pada intinya menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan dijalankan dengan asas desentralisasi dengan memberi kewenangan kepada daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 menyebutkan, “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”. Pasal tersebutlah yang menjadi acuan pembentuk undang-undang untuk membentuk aturan lebih lengkap mengenai pemerintahan daerah.

Sehingga pasca reformasi, ada tiga undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pernah berlaku. Yaitu UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terakhir dan masih berlaku hingga sekarang yaitu UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketiga undang-undang tersebut, selain mengatur mengenai kepala daerah sebagai organ atau lembaga yang memimpin jalannya pemerintahan daerah, juga mengatur mengenai DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sejalan dengan semangat desentralisasi, maka DPRD menjadi salah satu lembaga yang perlu dibenahi dan diperkuat. Dikatakan demikian karena selama ini terdapat berbagai kebijakan mengenai DPRD yang ambivalen. Sikap ambivalensi ini terlihat sejak dari proses pengisian anggota DPRD. Menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, pengisian anggota DPRD dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Mekanismenya sama seperti mekanisme pengisian anggota DPR dan DPD. Apabila anggota DPR dan DPD kemudian diangkat sebagai pejabat negara, maka sampai saat ini kedudukan anggota DPRD tidak jelas (Wasistiono dan Wiyoso, 2009: 12-13).

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mengenai istilah pejabat negara dapat dilihat dalam Pasal 122. Adapun dalam pasal ini, anggota DPRD tidak termasuk sebagai pejabat negara. Pasal 122 UU ini menyebutkan “Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc;
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
- i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- l. Gubernur dan wakil gubernur;
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.”

Selain itu, dalam Pasal 400 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) menegaskan anggota DPRD bukanlah pejabat negara. Pasal tersebut menyatakan bahwa anggota DPRD tidak boleh merangkap jabatan sebagai pejabat negara. Ketentuan itu seolah menjelaskan bahwa antara anggota DPRD dan pejabat negara adalah dua hal yang berbeda.

Meskipun anggota DPRD bukan termasuk pejabat negara, tetapi secara kelembagaan DPRD memiliki peranan penting di dalam berlangsungnya pemerintahan daerah baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Oleh sebab itu, dalam Pasal 95 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa: “Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi”. Kemudian dalam Pasal 148 ayat (2) juga menyebutkan: “Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat Daerah kabupaten/kota”. Kedua pasal ini mempertegas dan sekaligus menjawab pertanyaan tentang kedudukan anggota DPRD.

Definisi daripada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada setiap undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku selalu mengalami perubahan. UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 angka 4 menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai undang-undang pemerintahan daerah terbaru pun tidak menyebutkan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 1 angka 4 UU tersebut yang berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”.

Pada hakikatnya definisi DPRD menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 adalah sama, yaitu lembaga perwakilan rakyat daerah yang

merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Yang membedakan adalah dalam UU 23 Tahun 2014 lebih dipertegas lagi mengenai kedudukan DPRD. Sehingga ada frasa “yang berkedudukan” yang disisipkan sebelum kalimat “sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah”.

Karena DPRD berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, maka hubungan DPRD dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah lainnya yaitu Kepala Daerah adalah sebagai mitra yang sejajar, namun memiliki fungsi yang berbeda. DPRD memiliki fungsi membentuk peraturan daerah, anggaran, serta pengawasan, sedangkan Kepala Daerah menjalankan fungsi pelaksanaan atas peraturan daerah dan kebijakan daerah lainnya. DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah untuk menjalankan segala urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut.

Kedudukan DPRD dengan Kepala Daerah yang sejajar itu dikarenakan keduanya sama-sama dipilih secara demokratis. Sama halnya dengan anggota DPRD baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, Kepala Daerah, di tingkat daerah provinsi yang disebut Gubernur dan di tingkat kabupaten/kota yang disebut Bupati/Walikota juga dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah atau Pemilukada. Oleh sebab itu keduanya sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat daerah.

Namun sebelum berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah pernah bertanggung jawab kepada DPRD. Hal ini disebabkan karena pada masa itu yang berlaku adalah UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 44 ayat (2) UU tersebut

menyebutkan, “Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.” Dalam UU tersebut DPRD memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah. Namun meskipun Kepala Daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, dalam Pasal 16 ayat (2) UU itu menyebutkan: “DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah”. Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Kepala Daerah, baik yang di tingkat provinsi yaitu Gubernur maupun yang di tingkat kabupaten/kota Bupati/Walikota.

Akan tetapi setelah UU No. 22 Tahun 1999 tidak lagi berlaku dan digantikan dengan UU Pemerintahan Daerah yang baru, kewenangan untuk memilih Kepala Daerah tidak lagi diberikan kepada DPRD. Hal ini tidak lepas dari rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil perubahan yang menyebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Kepala Daerah yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, melainkan dipilih oleh DPRD seringkali menimbulkan perdebatan karena dianggap tidak demokratis. Akhirnya atas dasar itu pembuat UU Pemerintahan Daerah yang baru tidak lagi memberi kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah, melainkan kewenangan untuk memilih Kepala Daerah tersebut diberikan langsung kepada rakyat.

Istilah demokratis atau demokrasi digunakan untuk mencerminkan kekuasaan “rakyat” sebagai lawan dari “golongan”. Istilah demokrasi ini berasal bahasa Yunani, yang terdiri dari dua kata yaitu *demos* yang berarti rakyat dan

cratein yang berarti pemerintah. Secara teori, ada dua cara untuk menjalankan demokrasi, yaitu sebagai berikut:

1. Demokrasi langsung, yaitu semua rakyat ikut serta dalam pemeritnahan dan menentukan kebijakan yang diambil seperti halnya dulu pada masa Yunani Kuni. Namun sekarang sistem seperti ini tidak bisa diterapkan karena luasnya wilayah, besarnya jumlah penduduk dan kompleksitas masyarakat.
2. Demokrasi tidak langsung, yaitu hanya sebagian orang saja sebagai perwakilan untuk menjalankan roda pemerintahan dan menentukan kebijakan.

Dengan demikian, meskipun pada akhirnya pembuat Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru tetap mempertahankan kewenangan DPRD untuk memilih Kepala Daerah (tidak dipilih secara langsung oleh rakyat) adalah tetap demokratis. Yaitu demokrasi tidak langsung dengan cara pemilihan melalui perwakilan. Karena DPRD adalah perwakilan rakyat di pemerintahan daerah (Hajri, 2018: 23-25).

DPRD sebagai lembaga perwakilan di daerah memiliki jumlah anggota yang berbeda-beda dalam setiap daerah. Mengenai jumlah keanggotaan DPRD Provinsi dimuat dalam Pasal 102 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa, “Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang”. Kemudian mengenai jumlah anggota DPRD kabupaten/kota dimuat dalam Pasal 155 ayat (1) yang menyebutkan, “Anggota DPRD kabupaten/kota berjumlah paling sedikit 20 (dua

puluh) orang dan paling banyak 50 (lima puluh) orang”. Anggota DPRD, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota haruslah anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

1. Kedudukan DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Setelah dilakukannya amandemen atau perubahan UUD 1945, khususnya pada perubahan kedua, pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah ditambah dua pasal, yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B. Isi Pasal 18 juga berubah dan terdiri dari 7 ayat. Pasal 18A terdiri dari 2 ayat, dan Pasal 18B terdiri dari 2 ayat pula. Pada perubahan ini terlihat jelas bahwa Indonesia tidak lagi menjalankan asas sentralisasi dan konsentrasi dalam melaksanakan pemerintahan baik di pusat atau di daerah. Pemerintahan daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan kabupaten/kota diberi wewenang untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 18 ayat (5) juga ditegaskan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Perubahan ini membawa implikasi yang besar dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Khususnya mengenai kelembagaan perwakilan rakyat yang ada di daerah. Perubahan yang paling jelas adalah

mengenai istilah atau penyebutan nama lembaga ini. Mulanya lembaga ini disebut sebagai badan perwakilan daerah. Setelah amandemen UUD 1945, lembaga ini disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD. Perubahan selanjutnya mengenai kewenangan Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 18 ayat (6) disebutkan bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.” Meskipun dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara rinci mengenai siapa yang berhak membuat peraturan daerah dan peraturan lainnya, namun dalam Pasal (7) dijelaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.”

Oleh sebab itu, maka perlu dibuat sebuah undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasilnya, pasca reformasi tahun 1998 ada beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku. Yang paling terakhir dan masih berlaku hingga sekarang ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. undang-undang ini jugalah yang mengatur tentang lembaga perwakilan di daerah yang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD.

Dalam percakapan ketatanegaraan sehari-hari sering juga ditemukan anggapan bahwa DPRD itu merupakan lembaga legislatif. Salah satunya oleh para calon anggota DPRD yang bertarung dalam pemilihan umum. Sering ditemukan baliho, spanduk maupun alat peraga kampanye lainnya yang menuliskan kata “caleg” atau calon legislator untuk menerangkan posisi seseorang yang ada di alat peraga kampanye tersebut berserta visi dan misinya. Padahal, jika DPRD

bukanlah lembaga legislatif, maka para calon anggotanya tidak dapat dikatakan sebagai calon legislator. Secara yuridis, hal itu memang tidak dilarang.

Anggapan DPRD juga merupakan lembaga legislatif sama halnya seperti DPR disebabkan karena adanya beberapa persamaan antara DPRD dengan DPR, yaitu sebagai berikut:

1. Dalam hal nama. DPRD adalah singkatan dari “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, sedangkan DPR adalah singkatan dari “Dewan Perwakilan Rakyat”. Perbedaan diantara keduanya hanya sebatas kata “daerah”.
2. Dalam hal pengisian anggota lembaganya. DPRD dan DPR sama-sama dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, dan dalam pencalonannya juga sama-sama harus diusung oleh partai politik.
3. Dalam hal fungsinya. DPRD dan DPR sama-sama memiliki fungsi pengaturan (*regelende function*). Menurut Asshidiqie (2007: 161) Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan. DPRD dan DPR juga sama-sama memiliki fungsi pengawasan dan anggaran.
4. DPRD dan DPR juga sama-sama merupakan lembaga perwakilan yang mencerminkan dan merepresentasikan keterwakilan rakyat.

Hal tersebut juga terjadi karena kedudukan DPRD dalam beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sering mengalami pergeseran.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD dikatakan sebagai lembaga legislatif daerah. Kemudian dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah DPRD dikatakan sebagai “lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Hal ini mengakibatkan timbulnya pertanyaan mengenai kedudukan DPRD, sebagai lembaga legislatif atau eksekutif.

Pada dasarnya, untuk melihat susunan maupun kedudukan suatu lembaga negara maka kita harus merujuk kepada sistem ketatanegaraan suatu negara. Istilah atau terminologi sistem ketatanegaraan terdiri dari kata ‘sistem’ dan ‘ketatanegaraan’. Sistem adalah keseluruhan yang terintegrasi dan sifat-sifatnya tidak dapat direduksi menjadi sifat-sifat yang lebih kecil. Sistem ketatanegaraan dapat dikaitkan dengan susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang susunan dan kedudukan lembaga negara maupun yang berkenaan dengan tugas dan wewenangnya masing-masing, juga tentang hubungannya satu sama lain (Yuhana, 2009: 67).

Sri Soemantri (seperti dikutip Basarah, 2014: 4) membagi sistem ketatanegaraan Indonesia ke dalam dua macam, yaitu:

1. Sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yakni hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar.
2. Sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar.

Menurut Sri Soemantri, lembaga negara yang bersumber pada UUD 1945 hasil perubahan adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK, dan KY. Jika dilihat tugas dan wewenangnya, kedelapan lembaga itu dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni lembaga negara yang mandiri yang disebut lembaga negara utama (Main State`s Organ) dan lembaga negara yang mempunyai fungsi melayani yang disebut (Auxiliary State`s Organ). BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA dan MK merupakan Main State`s Organ sedangkan KY adalah Auxiliary State`s Organ.

Menurut Jimly Asshidiqqie (2010: 35-36), pengertian organ atau lembaga negara memiliki makna yang sangat luas, oleh sebab itu tidak bisa dipersempit dan terbatas pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Pengertian organ atau lembaga negara menurutnya adalah sebagai berikut:

1. Pengertian pertama, dalam arti yang paling luas, organ negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*;
2. Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;
3. Organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Di dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara

yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.

Maka jika merujuk kepada pengertian sistem ketatanegaraan dalam artian sempit, yaitu lembaga-lembaga yang kewenangannya diatur dalam UUD 1945, DPRD tidak termasuk di dalamnya karena kewenangan DPRD tidak diatur langsung dalam UUD 1945 melainkan dalam undang-undang. Tetapi keberadaan DPRD sebagai lembaga negara juga tidak bisa dipungkiri. Sebab jika merujuk dalam pengertian sistem ketatanegaraan dalam artian yang lebih luas, DPRD tetaplah merupakan lembaga negara, yaitu lembaga negara yang kewenangannya diatur di luar Undang-Undang Dasar.

Meskipun DPRD merupakan lembaga negara, bukan berarti DPRD adalah lembaga legislatif sama halnya dengan DPR. Sebab antara DPRD dan DPR memiliki perbedaan, yaitu sebagai berikut:

1. Dalam hal tempat lembaga berkedudukan. DPRD berkedudukan di tiap-tiap daerah otonom yaitu daerah provinsi dan juga kabupaten/kota. Sedangkan DPR berkedudukan di Pemerintahan Pusat yaitu DKI Jakarta.
2. Dalam hal syarat untuk mendapatkan kursi di lembaganya. Calon anggota DPR yang maju dalam pemilihan umum, selain harus mengantongi jumlah suara yang lebih banyak dari calon lainnya, partai politik pengusung calon tersebut haruslah lolos dalam ambang batas parlemen atau *parliamentary treshold* yang besarnya ditentukan

undang-undang. Sedangkan para calon anggota DPRD hanya perlu mengantongi suara yang lebih banyak dari calon lainnya untuk bisa duduk di kursi lembaga tersebut tanpa ada syarat bagi partai politiknya untuk lolos ambang batas parlemen.

3. Mengenai fungsinya. Meskipun sama-sama memiliki fungsi pengaturan (*regelende function*), namun secara substansi produk hasil pelaksanaan fungsi tersebut berbeda. Menurut Asshidiqie fungsi pengaturan tersebut juga disebut sebagai fungsi legislasi dan lebih konkritnya diwujudkan dalam pembentukan undang-undang (*wetgevende functie/law making function*) (2009: 299). Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hanya ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang sehingga fungsi legislasi hanya diberikan kepada lembaga tersebut. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang secara tegas dinyatakan dalam Pasal 20 UUD 1945. Lembaga yang memiliki fungsi legislasi tersebut ialah DPR. Produk hukum hasil dari dijalankannya fungsi legislasi tersebut adalah undang-undang yang merupakan aturan atau hukum yang berlaku secara nasional dan mengikat setiap warga negara Indonesia. Hal ini didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat sehingga merupakan wewenang eksklusif dari badan perwakilan yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*) (Asshidiqie, 2010: 8). Sedangkan DPRD, memiliki fungsi untuk membuat peraturan daerah yang hierarkinya berada di

bawah undang-undang dan hanya berlaku di wilayah daerah di mana DPRD itu berkedudukan, sehingga peraturan daerah tersebut hanya mengikat warga yang ada di daerah tempat peraturan itu berlaku, bukan mengikat seluruh warga Negara Indonesia.

4. Mengenai rakyat yang diwakilkan. DPRD mewakili rakyat dalam kepentingan Daerah saja, sedangkan DPR mewakili rakyat dalam kepentingan Nasional.

Perbedaan paling substansial antara DPRD dengan DPR yang mengakibatkan DPRD tidak dapat disebut lembaga legislatif yaitu adalah dalam hal mengenai fungsi pengaturan yang disebut juga fungsi membuat aturan atau hukum (*law making function*). DPRD sebagai lembaga perwakilan memang memiliki kewenangan membuat aturan atau hukum yang disebut peraturan daerah. Akan tetapi bentuk konkret dari *law making function* yang dimiliki lembaga legislatif adalah fungsi legislasi atau fungsi membentuk undang-undang. Oleh karena itu lembaga perwakilan yang dapat dikategorikan sebagai lembaga legislatif haruslah lembaga yang memiliki fungsi legislasi (membuat undang-undang) seperti DPR. Atau setidaknya lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan untuk mengajukan dan membahas rancangan undang-undang, seperti DPD.

Karena perwujudan dari fungsi legislasi di Indonesia adalah fungsi membentuk undang-undang, maka DPRD yang tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif.

Walaupun DPRD memiliki fungsi membentuk peraturan atau hukum juga, namun produk hukum tersebut bukanlah undang-undang melainkan peraturan daerah.

Peraturan daerah atau disingkat perda adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh DPRD, baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota yang keberlakuannya hanya sebatas wilayah tempat DPRD tersebut berada. Artinya Perda tidak berlaku secara nasional, tetapi berlaku secara regional. Perda Provinsi A tidak berlaku pada Provinsi B, Perda Kabupaten/Kota A juga tidak berlaku pada Kabupaten/Kota B begitupun seterusnya. Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan prinsip hukum yang dikemukakan oleh Kelsen (Seperti dikutip dalam Arifin dkk, 2016: 102-103), yaitu bahwa hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

Secara yuridis, di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan hierarki adalah “penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Dengan demikian, dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tercipta keharmonisan antara peraturan perundang undangan yang dibentuk dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang setara. Dalam hal ini, peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang

hierarkinya berada pada tingkatan terbawah, dalam pembentukannya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi (Sihombing, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 1, Maret 2016: 100).

Posisi undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan posisi peraturan daerah berada jauh di bawah undang-undang. Hal ini adalah konsekuensi dari kedudukan DPRD yang bukan merupakan lembaga legislatif sehingga DPRD tidak berhak membuat peraturan hukum yang keberlakuannya berskala nasional seperti undang-undang, melainkan hanya peraturan daerah yang bersifat regional. Oleh karena itu produk hukum yang dibuat oleh DPRD tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi yaitu yang dibuat oleh DPR. Meskipun keduanya, yaitu undang-undang dan peraturan daerah adalah bagian dari peraturan perundang-undangan, namun keduanya berbeda secara jangkauan keberlakuannya, sehingga kekuatan dan tingkatannya juga berbeda.

Karena kedudukan peraturan daerah dengan undang-undang memiliki hubungan secara hierarkis bukan berarti bahwa kedua lembaga pembuat produk hukum itu memiliki hubungan yang mengikat satu sama lainnya. Apalagi jika DPRD dikatakan lembaga turunan atau hasil pembagian kekuasaan secara vertikal yang diberikan oleh DPR, sehingga DPRD disebut lembaga legislatif daerah. Istilah legislatif daerah tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang bersumber dari konstitusi atau UUD 1945 baik sebelum amandemen maupun pascaamandemen. Menurut Redi (2019: 26), dalam Negara Kesatuan hanya ada

satu lembaga legislatif dan yudikatif. Daerah tidak mempunyai kewenangan legislatif, dan kewenangan yang hanya bisa didesentralisasikan hanya eksekutif.

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen mengenal adanya lembaga tertinggi neagara dan lembaga tinggi negara yang terdapat pada tingkat pusat pemerintahan. Berdasarkan UUD 1945 dan TAP MPR No.III/MPR/1978, maka ditentukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, kemudian DPR, Presiden, MA, DPA dan BPK sebagai lembaga tinggi negara. Kedudukan dan hubungan antara lembaga-lembaga tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.

Bagan 1.1
Lembaga-lembaga Negara sebelum Amandemen UUD 1945

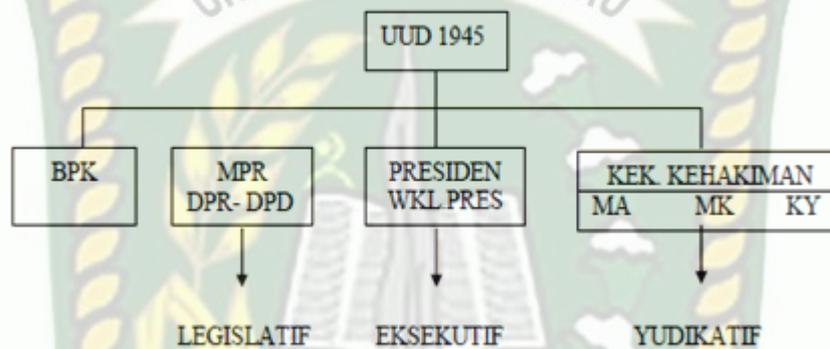


Sebelum amandemen UUD 1945, MPR dan DPR merupakan lembaga legislatif atau parlemen di Indonesia. Namun, terdapat perbedaan fungsi dan tugas di antara keduanya. Parlemen di Indonesia bukan *bicameral parliament* dengan adanya dua lembaga tersebut, namun tetap merupakan kesatuan yang saling erat. MPR merupakan penjelmaan bagi seluruh rakyat Indonesia dan sekaligus menjadi pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena itu sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR disebut sebagai lembaga tertinggi Negara (Bangun, 2020: 146).

Kemudian dengan disahkannya amandemen UUD 1945 pada tanggal 11 Agustus 2002, sistem ketatanegaraan Indonesia pun ikut berubah. Pada UUD 1945 hasil amandemen tersebut tidak lagi mengenal adanya lembaga tertinggi

negara. Yang ada hanya lembaga tinggi Negara. Semua lembaga tinggi Negara tersebut sederajat, tidak ada yang lebih tinggi daripada yang lainnya. Hubungan antar semua lembaga itu berdasarkan prinsip *check and balances*. Lembaga-lembaga tinggi Negara tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.

Bagan 1.2
Lembaga-lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945



Dalam perubahan ini, konstitusi atau UUD 1945 menempatkan lembaga-lembaga negara kepada posisi yang sederajat satu sama lain sehingga tidak ada lembaga yang lebih tinggi daripada lembaga lainnya. Dalam perubahan ini kekuasaan legislatif ditambah satu lembaga yaitu DPD. Kekuasaan yudikatif atau kehakiman yang sebelum perubahan UUD 1945 hanya terdiri dari satu lembaga yaitu MA, setelah perubahan ini terdiri dari tiga lembaga yaitu MA, MK dan KY.

Jika kita melihat lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan sebelum dan pascaamandemen, khususnya mengenai lembaga legislatif atau parlemen, hanya ada penambahan satu lembaga. Dari yang sebelumnya hanya terdiri dari MPR dan DPR, kini ditambah satu lembaga lagi yakni DPD. Terlihat jelas tidak ada DPRD yang dimasukkan ke dalam kategori lembaga legislatif.

Semua lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 seperti yang bisa dilihat dalam bagan 1.1 dan bagan 1.2 hanya memasukkan lembaga-lembaga tinggi negara atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan negara yang terdiri dari beberapa cabang atau lembaga-lembaga yang kewenangannya diberi langsung oleh UUD 1945. Oleh sebab itu maka tidak terlihat adanya DPRD di sana. Sebab DPRD bukanlah lembaga tinggi yang menjalankan fungsi kekuasaan negara, kewenangan DPRD juga tidak diberi langsung oleh UUD 1945. Kewenangan DPRD hanya terbatas pada tingkat daerah, bukan nasional.

Dalam Negara Kesatuan, daerah-daerah, walaupun bersifat otonom, tetap menjadi bagian dari wilayah Negara Kesatuan tersebut. Negara Kesatuan pada hakikatnya hanya memiliki satu pemerintah saja, yaitu Pemerintah Pusat untuk menjalankan urusan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah (Soehino, 2005: 224). Namun karena Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, mengakibatkan terciptanya daerah-daerah otonom yang kemudian diberi kewenangan untuk mengurus sendiri rumah tangga atau pemerintahannya.

Maka walaupun kewenangan DPRD hanya terbatas pada Pemerintahan Daerah, tetap dianggap sebagai menjalankan fungsi bernegara. Karena Pemerintahan Daerah adalah sub sistem dari Pemerintahan Negara atau Pemerintahan Pusat. Oleh sebab itu daripada menyebut DPRD sebagai legislatif,

menurut penulis DPRD lebih tepat disebut eksekutif. Alasannya adalah sebagai berikut:

1. Dalam cabang kekuasaan negara yang terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif, hanya kekuasaan eksekutif atau pemerintahan yang dapat didelegasikan secara vertikal oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan (Budiardjo, 2005: 152).
2. Pemerintahan Daerah adalah subsistem dari cabang kekuasaan eksekutif yaitu Pemerintahan Pusat. Dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa, “Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Kekuasaan untuk menjalankan urusan Pemerintahan Daerah tersebut diberikan kepada Kepala Daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Posisi DPRD sebagai lembaga yang berada di daerah dan sekaligus menjadi unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah mengakibatkan DPRD lebih tepat masuk ke dalam bagian cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan daripada legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 1 angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 pun menyebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan

oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.”

Pasal itu menyebutkan bahwa pelaksanaan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif yang menjadi kewenangan Presiden dilakukan oleh menteri dan juga oleh penyelenggara Pemerintahan Daerah, dalam hal ini yaitu Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini seakan menegaskan kedudukan DPRD sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, yaitu Pemerintahan Daerah.

Meskipun DPRD juga memiliki kekuasaan untuk membentuk aturan atau hukum yang disebut peraturan daerah, bukan berarti DPRD tidak dapat dimasukkan ke dalam cabang eksekutif. Memang, secara teoritis, kekuasaan untuk membentuk aturan hukum pertama-tama diberikan lembaga legislatif. Namun di Indonesia, hukum positif yang terbagi dalam beberapa tingkatan/hierarkis yang menjadi bagian dalam peraturan perundang-undangan, tidak hanya dibentuk oleh lembaga legislatif. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif pun dibekali kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, antara lain yaitu peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau disingkat Perppu yang tingkatannya setara dengan undang-undang dan peraturan pemerintah atau disingkat PP yang berada di bawah undang-undang.

Oleh sebab itu, kewenangan DPRD untuk membentuk peraturan daerah yang juga termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tidak menggugurkan posisinya sebagai lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif. Apalagi antara peraturan yang dibuat oleh DPRD dan Presiden memiliki kesamaan dalam hal *finishing*-nya. Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945

disebutkan, “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Kemudian Pasal 22 ayat (1) menyebutkan, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Kedua peraturan yang dibuat oleh Presiden tersebut menggunakan kata “menetapkan” yang berarti bahwa peraturan tersebut hanya dibuat oleh satu lembaga saja, dalam hal ini eksekutif, yaitu Presiden.

Hal yang sama juga terjadi dalam pembuatan peraturan daerah. Dalam Pasal 242 ayat (1) disebutkan bahwa, “Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda”. Meskipun ada frasa “disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah” yang berarti ada dua organ atau lembaga yang terlibat dalam pembentukannya, namun kata “ditetapkan” menegaskan bahwa kedua organ atau lembaga tersebut sebenarnya berada dalam bagian cabang kekuasaan yang sama. Sama halnya dengan Perppu dan PP yang hanya dibentuk oleh satu lembaga, yaitu lembaga dari cabang kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden, tanpa campur tangan legislatif.

Berbeda halnya dengan undang-undang yang harus mendapat persetujuan bersama dua lembaga yang berbeda, yaitu lembaga legislatif dalam hal ini DPR dan eksekutif yaitu Presiden. Pasal 20 ayat (4) menyatakan bahwa, “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”. Kata disahkan/mengesahkan digunakan untuk peraturan yang harus disetujui oleh dua lembaga dari cabang kekuasaan berbeda, yaitu

antara legislatif dan eksekutif. Sedangkan untuk peraturan yang dibuat oleh satu cabang kekuasaan saja, misalnya yang hanya dibuat oleh eksekutif, menggunakan kata ditetapkan/menetapkan.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan kedudukan DPRD dalam Pasal 1 angka 4 yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”. Dengan demikian, sebagai lembaga yang menjadi unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah, maka DPRD merupakan lembaga yang termasuk ke dalam cabang kekuasaan eksekutif atau kekuasaan menjalankan pemerintahan.

2. Fungsi DPRD Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Sebelum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diundangkan dan dinyatakan berlaku, mengenai fungsi DPRD diatur dalam undang-undang Pemerintahan Daerah yang lama yaitu UU No. 32 Tahun 2004. Selain itu fungsi DPRD diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang biasa disebut dengan UU MD3. Dalam UU MD3 ini, DPRD di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota memiliki tiga fungsi yang sama. Pasal 316 ayat (1) menyebutkan “DPRD provinsi mempunyai fungsi: legislasi;

anggaran; dan pengawasan”. Kemudian Pasal 365 ayat (1) menyebutkan “DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: legislasi; anggaran; dan pengawasan”.

Namun setelah UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berlaku, mengenai fungsi DPRD hanya diatur dalam satu undang-undang, yaitu undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku saat ini. Lebih lanjut, dalam penjelasan atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan: “Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi”.

Kemudian dalam Pasal 409 huruf d menyebutkan “Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”. Pencabutan dan pernyataan tidak berlakunya beberapa pasal dalam UU MD3 yang mengatur mengenai DPRD sejalan dengan kedudukan DPRD sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif yaitu sebagai penyelenggara urusan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu maka DPRD tidak seharusnya diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai lembaga legislatif seperti UU MD3 tersebut.

Secara umum, fungsi DPRD baik DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota dalam UU No. 23 Tahun 2014 sama. Yang membedakan hanyalah wilayah keberlakuannya. Fungsi DPRD secara umum dalam UU ini antara lain; pembentukan perda, anggaran, dan pengawasan.

Fungsi DPRD Provinsi dalam UU ini dimuat dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 100 yang akan diuraikan lebih lanjut. Pasal 96 ayat (1) menyatakan “ DPRD provinsi mempunyai fungsi;

- a. pembentukan Perda provinsi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan

Selanjutnya dalam pasal yang sama, pada ayat (2) menyatakan “Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah Provinsi”. Selanjutnya ayat (3) menjelaskan bahwa “Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD Provinsi menjaring aspirasi masyarakat.”

Kemudian mengenai tata cara pembentukan Perda Provinsi diatur dalam Pasal 97 yang berbunyi “Fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur.

Kemudian pada Pasal 98 ayat (1) menyebutkan “Program pembentukan Perda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran”. Lalu pada Pasal 98 ayat (2) menyatakan “Dalam menetapkan program pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi melakukan koordinasi dengan gubernur.”

Mengenai Fungsi anggaran, diatur dalam Pasal 99 ayat (1) dan (2). Pasal 99 ayat (1) menyebutkan “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh gubernur”. Kemudian Pasal 99 ayat (2) menyebutkan “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh gubernur berdasarkan RKPD;
- b. membahas rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi;
- c. membahas rancangan Perda Provinsi tentang perubahan APBD provinsi;
dan
- d. membahas rancangan Perda Provinsi tentang Pertanggungjawaban APBD provinsi.”

Kemudian mengenai Fungsi pengawasan DPRD provinsi diatur dalam pasal 100. Pasal 100 ayat (1) menyatakan “Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;

- b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”.

Pasal 100 ayat (2) menyatakan “Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, DPRD provinsi berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”.

Pasal 100 ayat (3) menyatakan “DPRD provinsi melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”.

Pasal 100 ayat (4) menyatakan “DPRD provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan”.

Selanjutnya mengenai Fungsi DPRD Kabupaten/Kota dalam UU ini dimuat dalam Pasal 149 sampai dengan Pasal 153. Pasal 149 ayat (1) berbunyi: “DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.”

Pasal 149 ayat (2) menyebutkan “Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah

kabupaten/kota”. Kemudian dalam ayat (3) pasal yang sama menyebutkan “Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat.”

Selanjutnya mengenai fungsi pembentukan perda diatur dalam Pasal 150 yang berbunyi “Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.”

Kemudian Pasal 151 ayat (1) menyebutkan “Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibahas dalam 1 (satu) tahun anggaran.” Selanjutnya dalam ayat (2) pasal yang sama menyebutkan “Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota”.

Mengenai Fungsi anggaran diatur dalam Pasal 152. Pasal 152 ayat (1) berbunyi: “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang

diajukan oleh bupati/walikota”. Selanjutnya Pasal 152 ayat (2) menyebutkan “Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD;
- b. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota;
- c. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota; dan
- d. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota”.

Kemudian mengenai Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 153. Pasal 153 ayat (1) berbunyi: “Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan.”

Kemudian Pasal 153 ayat (2) menyatakan “Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”.

Pasal 153 ayat (3) berbunyi “DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)”. Kemudian Pasal 153 ayat (4) berbunyi “DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan”.

Pelaksanaan fungsi DPRD dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini sudah sejalan dengan istilah penamaan atau nomenklatur fungsi tersebut. Khususnya mengenai fungsi pembentukan perda. Pada undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, yaitu UU No. 32 Tahun 2004, pelaksanaan pembentukan perda oleh DPRD disebut juga dengan fungsi legislasi. Hal yang sama juga terjadi dalam UU MD3, yaitu UU No. 17 Tahun 2004. Dalam undang-undang tersebut kewenangan pembentukan perda oleh DPRD juga disebut dengan istilah fungsi legislasi. Padahal fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat undang-undang yang dimiliki oleh lembaga legislatif yaitu DPR. Sedangkan DPRD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Atas dasar itulah nomenklatur fungsi legislasi tidak lagi digunakan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan diganti dengan istilah ‘pembentukan perda’.

B. Perbandingan Kedudukan Dan Fungsi DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004

Kedudukan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Oleh sebab itu dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, DPRD tidak termasuk sebagai lembaga legislatif. Karena DPRD adalah salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah bersama Kepala Daerah. Pemerintahan Daerah itu sendiri adalah pendelegasian kekuasaan eksekutif dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Maka DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggaranya lebih tepat dikatakan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan atau eksekutif.

Kedudukan DPRD dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga sama dengan yang diatur UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah selain DPRD juga sama, yaitu Kepala Daerah. Dalam kedua undang-undang ini juga disebutkan kedudukan antara DPRD dan Kepala Daerah setara dan bersifat mitra yang sejajar namun memiliki fungsi yang berbeda. Dalam penjelasan UU No.32 Tahun 2004 dikatakan bahwa kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga

pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.

Namun kedudukan yang sejajar dan tidak saling membawahi itu hanya terjadi ketika kedua lembaga tersebut sama-sama dipilih oleh rakyat, sehingga legitimasi kekuasaannya sama-sama berasal dari rakyat. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal itu tertuang dalam Pasal 56 ayat (1) yang menyebutkan, “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur secara jelas mengenai pemilihan kepala daerah. Dalam Pasal 62 menyebutkan “Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang”. Selain tidak mengatur mengenai pemilihan kepala daerah, undang-undang ini juga memberi kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 101 ayat (1) huruf d yang menyatakan bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih gubernur. Kemudian dalam Pasal 154 ayat (1) huruf d juga menyebutkan DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang untuk memilih bupati/walikota.

Hal tersebut seakan memperlihatkan inkonsistensi pembentuk UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sebab, dalam penjelasan undang-undang tersebut dikatakan bahwa kedudukan lembaga itu sejajar dan sebagai mitra kerja yang memiliki fungsi berbeda. Jika memang kedudukannya sejajar dalam Pemerintahan Daerah, seharusnya tidak mungkin DPRD diberikan

kewenangan untuk memilih kepala daerah. Namun akhirnya pasal tersebut yang mengatur tentang kewenangan DPRD memilih kepala daerah dicabut/dihapuskan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian Perppu tersebut disahkan menjadi undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Mengenai fungsi DPRD menurut kedua undang-undang ini, secara teknis sama. Hanya saja dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah masih adanya ditemukan nomenklatur atau istilah “legislasi” yang ditemukan dalam Pasal 41 yang menyebutkan “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.” Kemudian di dalam Pasal 141 ayat (1) yang berbunyi: “Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.”

Dengan adanya istilah legislasi di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tersebut, terutama dalam menyebutkan salah satu fungsi DPRD yaitu fungsi legislasi mengakibatkan timbulnya kerancuan dan ambiguitas mengenai kedudukan DPRD ini sebagai lembaga eksekutif atau legislatif. Padahal dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini, kedudukan DPRD sama halnya dengan yang diatur menurut UU No. 23 Tahun 2014. Dalam Pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004

dikatakan bahwa, “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah”.

Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD memiliki fungsi; pembentukan perda, anggaran dan pengawasan. Perbedaannya antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya soal istilah. Sebab meskipun dalam undang-undang yang satu menyebut fungsi legislasi dan satunya lagi menyebut fungsi pembentukan perda, tetapi dalam praktiknya fungsi tersebut tetap sama. Yaitu fungsi untuk membentuk perda.

Penyebutan istilah legislasi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu menyebabkan keambiguitas untuk melihat kedudukan lembaga DPRD yaitu sebagai lembaga legislatif atau eksekutif. Sebab fungsi legislasi harusnya hanya tersemat pada lembaga legislatif yaitu lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang. Sedangkan dalam undang-undang itu sendiri dikatakan bahwa DPRD adalah lembaga yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Oleh sebab itu DPRD lebih tepat masuk ke dalam cabang eksekutif dan tidak memiliki fungsi legislasi.

Oleh karena itu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, istilah fungsi legislasi DPRD diubah menjadi fungsi pembentukan perda. Hal itu dilakukan agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam melihat kedudukan lembaga tersebut. Karena jika diberikan fungsi legislasi maka DPRD sama saja dengan DPR dan dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif. Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Pasal 403 menyebutkan “Semua ketentuan

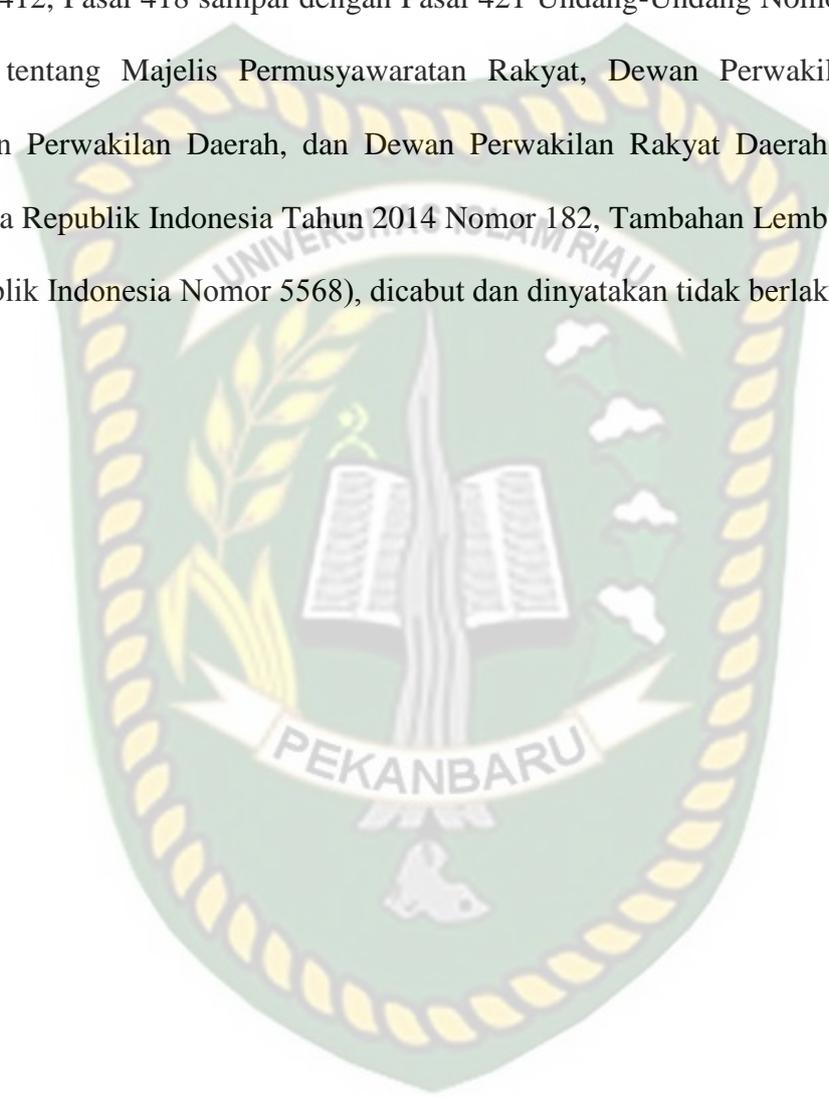
mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan Perda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”.

Kemudian yang menjadi perbedaan mengenai fungsi dalam kedua undang-undang ini adalah ketentuan yang secara khusus mengatur pelaksanaan fungsi tersebut. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 terdapat pasal yang secara khusus memuat ketentuan mengenai pelaksanaan ketiga fungsi DPRD. Sementara di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak ada pasal yang secara khusus memuat tentang pelaksanaan ketiga fungsi tersebut.

Dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.”

Sedangkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa aturan mengenai susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD hanya diatur dalam undang-undang ini sehingga ketentuan yang

mengatur DPRD dalam UU MD3 tidak lagi berlaku. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 409 huruf d yang menyebutkan, “Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”



BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka ada dua kesimpulan yang didapat, yaitu sebagai berikut:

1. Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka undang-undang pemerintahan daerah yang lama dinyatakan tidak berlaku lagi sehingga mengenai kedudukan dan fungsi DPRD yang merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan di daerah hanya diatur dalam satu undang-undang yaitu UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini saja. Pengaturan mengenai DPRD dalam hal susunan, kedudukan, fungsi, hak dan lainnya yang sebelumnya diatur di luar undang-undang pemerintahan daerah yaitu dalam undang-undang MD3 juga dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 409 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini akhirnya menjawab pertanyaan mengenai kedudukan DPRD yang selama ini sering dikaitkan dengan lembaga legislatif yaitu DPR. DPRD sering dikatakan sebagai lembaga legislatif daerah. Padahal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal adanya legislatif daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari konsep susunan negara Indonesia yang bersusunan tunggal atau disebut dengan Negara Kesatuan. Dalam Negara yang bersusunan tunggal atau Negara Kesatuan, hanya ada satu

lembaga legislatif yang berada di pusat dalam hal ini DPR RI. Anggapan DPRD sebagai lembaga legislatif terjadi karena penamaan lembaga ini yang hampir sama dengan DPR, dan juga karena di dalam UU MD3, DPRD diberi fungsi yang sama dengan DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Kemudian istilah legislasi yang ada pada undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya telah diganti dalam undang-undang ini yang ditegaskan dalam Pasal 403 yang menyebutkan bahwa “semua ketentuan mengenai program legislasi daerah (prolegda) dan badan legislasi daerah (balegda) yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan Perda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.” Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah kedudukan DPRD ditegaskan lagi sesuai posisi yang sebenarnya yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu maka dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, DPRD adalah bagian dari eksekutif, bukan legislatif. Sebab DPRD menjalankan fungsi pemerintahan, yang secara tegas dikatakan dalam undang-undang ini bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah. Hal ini juga diperkuat dengan perubahan fungsi DPRD yang pada undang-undang sebelumnya dikatakan memiliki fungsi legislasi, sekarang disebut fungsi

pembentukan perda. Dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana kedudukannya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah dalam hal ini Kepala Daerah, maka DPRD harus berkoordinasi dengan kepala daerah, dan fungsi-fungsi itu dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah.

2. Kedudukan DPRD dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 32 Tahun 2004 sama-sama sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Namun di dalam undang-undang No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi yang dimiliki DPRD mengakibatkan keambiguitas mengenai kedudukan DPRD, yaitu sebagai lembaga legislatif atau bagian dari eksekutif. Sebab fungsi legislasi ialah fungsi membentuk undang-undang yang dimiliki lembaga legislatif dalam hal ini DPR. Sedangkan DPRD hanya memiliki kewenangan membentuk peraturan daerah. Lebih lanjut, di dalam UU No. 23 Tahun 2014, mengenai pelaksanaan fungsi DPRD diatur secara lengkap dalam undang-undang tersebut. Sedangkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengenai pelaksanaan fungsi DPRD tidak diatur, sehingga pada saat itu berlaku ketentuan dalam UU MD3 yang mengatur mengenai DPRD, salah satunya yang memuat tentang pelaksanaan fungsi DPRD.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka terdapat dua saran yaitu sebagai berikut:

1. Karena kedudukan DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan Kepala Daerah, maka keduanya seharusnya tidak bisa dipisahkan, termasuk dalam hal pengisian jabatan keduanya. Seharusnya pembuat undang-undang mengenai pemilu memisahkan pemilihan DPRD dari pemilihan legislatif (pileg) yaitu DPR dan DPD. Sebab DPRD bukanlah lembaga legislatif, dan DPRD juga tidak menjalankan fungsinya dalam tingkat nasional. Pemilihan umum seharusnya dibagi dalam dua tingkatan, yaitu pemilihan tingkat nasional dan tingkat lokal. Pemilihan anggota DPRD dilakukan bersama dengan pemilihan Kepala Daerah dalam tingkat lokal.
2. Pembuat undang-undang diharapkan membuat undang-undang baru mengenai parlemen atau lembaga legislatif yang tidak memasukkan lagi ketentuan mengenai DPRD, sehingga kerancuan mengenai kedudukan DPRD yaitu sebagai lembaga legislatif atau bukan tidak terjadi lagi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abdy Yuhana. 2009. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandung: Fokusmedia.
- Abu Daud Busroh. 2010. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ahmad Suhelmi. 2004. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Aminuddin Ilmar. 2018. *Hukum Tata Pemerintahan (Edisi Pertama)*. Jakarta: Prenadamedia Group (Divisi Kencana).
- Arifin, Leonarda Sambas K. 2016. *Teori-Teori Hukum Klasik dan Kontemporer*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.
- C.S.T. Kansil. 2010. *Latihan Ujian Ilmu Negara (Edisi Kedua)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Dasril Radjab. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia (edisi revisi)*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- E.Utrech. 1989. *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Cetakan ke-9)*. Jakarta: PT.Ichtiar Baru.
- H.A.W. Widjaja. 2011. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Hilman Hadikusuma. 2013. *Bahasa Hukum Indonesia*. Bandung: PT Alumni.
- Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materil*. Jakarta: Sinar Grafika.

- J. Kaloh. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer.
- Jimly Asshiddiqie. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Juanda. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD Dan Kepala Daerah)*. Jakarta: Alumni.
- Jujun S. Suriasumantri. 2012. *Filsafat Ilmu (Sebuah Pengantar Populer)*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kaelan, Achmad Zubaidi. 2012. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Yogyakarta: Paradigma.
- Kaelan. 2010. *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: Paradigma.
- Lukman Hakim. 2012. *Filosofi Kewenangan Organ lembaga Daerah*. Malang: Setara Press.
- Miriam Budiardjo. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Mochtar Kusumaatmadja. 2002. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis*. Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan Penerbit PT. Alumni.
- Moh. Kusnardi, Harmainly Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti.
- Moh. Mahfud MD. 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Moh. Mahfud MD. 2011. *Politik Hukum di Indonesia: edisi revisi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Ni'matul Huda. 2009. *Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Ni'matul Huda. 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Daerah Otonomi Khusus)*. Bandung: Nusa Media.
- Paisol Burlian. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Patrialis Akbar. 2013. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sadu Wasistiono, Yonatan Wiyoso. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Bandung: Fokusmedia.
- Sirajuddin, dkk. 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.

- Sjafrizal. 2014. *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soehino. 2005. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Sudi Fahmi. 2009. *Hukum Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Total Media.
- Suparto. 2016. *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak (Dari Inkonsistensi Ke Pelanggaran Kode Etik)*. Jakarta: CV. Bina Karya.
- Syafrinaldi, dkk (Ed). 2018. *Problematika Hukum Indonesia (Teori dan Praktik)*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Syafrinaldi, M. Husnu Abadi, dan Zul Akrial (Ed.). 2015. *Hukum Dan Teori Dalam Realitas Masyarakat: Menuju Sistem Pemerintahan Berparlemen Bagi Pemerintahan Kabupaten*. Pekanbaru: UIR Press.
- Syafrinaldi. 2017. *Buku Panduan Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau*. Pekanbaru: UIR Press.
- Syaukani HR. 2004. *Menolak Kembalinya Sentralisasi, Memantapkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Komunal.
- Syaukani HR, dkk. 2009. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Titik Triwulan Tutik. 2006. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media.
- Widayati. 2015. *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan* Yogyakarta: Genta Publishin.

Zairin Harahap. 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Zakaria Bangun. 2020. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-amandemen UUD 1945 (Konstitusi dan Babakan Konstitusi Indonesia)*. Bandung: Yrama Widya.

B. Artikel, Jurnal, dan Makalah

Ahmad Basarah. 2014. *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ*. E-Jurnal Masalah-Masalah Hukum Vol. 43 No. 1.

Ahmad Redi. 2019. *Sistem Penyelenggaraan Negara Berdasarkan UUD NRI 1945*. Pusdik MKRI: Bogor.

Asmawi. 2014. *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah*. Jurnal Cita Hukum Vol. 2 No. 1.

Dian Bakti Setiawan. 2009. *Suatu Gagasan Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah*. Jurnal Konstitusi Vol. 2 No. 2.

Eka N.A.M. Sihombing. 2016. *Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat (Questioning of Civil Servants Shift Appeal Provisions in Neighbourhood of Local Government of Nias Barat Regency)*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure Vol. 16 No. 1.

Ellydar Chaidir dan Suparto. 2017. *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Terhadap Pencalonan Presiden Dan Wakil Presiden Pada Pemilihan Umum Tahun 2019*. Uir Law Review Vol.1 No.1

- Husnu Abadi. 2011. *Perubahan Konstitusi Dan Implikasinya Pada Politik Hukum Kepartaian Di Indonesia*. Jurnal Mahkamah Vol. 3 No. 2.
- Kemas Arsyad Somad. 2011. *Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum Vol. 40 No. 4.
- Ratnia Solihah, Siti Witianti. 2016. *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan Dan Upaya Mengatasinya*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol. 2 No. 2.
- Setya Retnani. 2001. Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia.
- Suparto. 2016. *Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam*. Jurnal Selat Vol. 4 No. 1.
- Suparto. 2017. *Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 Dan UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya*. Uir Law Review Vol. 1 No. 1.
- Suparto. 2019. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau*. Jurnal Bina Hukum Lingkungan Vol. 4 No. 1.
- Suparto. 2019. *Teori Pemisahan Kekuasaan Negara Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Islam*. Jurnal Hukum Islam Vol. 19 No. 1.

Syofyan Hadi. 2013. *Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*. DIH, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 9 No. 18.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Perwusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

D. Internet

<https://aomsetiadi.wordpress.com/2016/08/08/tinjauan-fungsi-dprd-pasca-uu-pemda-2014/> diakses pada tanggal 14 Oktober 2019.

<http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf> diakses pada tanggal 23 Oktober 2019.

<http://repository.unpas.ac.id/27467/3/F.%20BAB%20I.pdf> diakses pada tanggal 23 Oktober 2019.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id> diakses pada tanggal 16 Juli 2020.