POSISI Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah

by Rahyunir Rauf

Submission date: 28-Jun-2021 02:56PM (UTC+0700)
Submission ID: 1613206500
File name: Buku_posisi_dewan_perwakilah.pdf (1.27M)
Word count: 65849
Character count: 439451

RAHYUNIR RAUF

POSISI

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Editor : Sri Maulidiah, S.Sos, M.Si

publishing
marpoyan tujuh

KATA PENGANTAR

Rasa syukur yang dalam penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, atas selesainya penulisan buku yang berjudul ***"Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah"*** ini. Walaupun memakan waktu yang cukup panjang dalam penulisan buku ini yakni lebih dari 1 (satu) tahun, dan membutuhkan tenaga dan pikiran yang banyak, akan tetapi berkat rahmat dan ridhonya jua buku ini dapat penulis rampungkan penulisannya.

Penulisan buku ini diilhami oleh munculnya naluri intelektual penulis untuk mengungkapkan, menguraikan dan menggambarkan begitu tingginya dinamika tentang posisi dan keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, hal ini disebabkan karena setiap berganti undang-undang maka berubah pula posisi dan keberadaan DPRD dalam sistem pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, buku ini juga menjelaskan tentang perbandingan kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah pada 4 (empat) undang-undang yang terakhir tentang Pemerintahan Daerah, yakani; UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah serta UU yang terakhir yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sehingga dari hasil perbandingan ini, maka dapat dilihat bagaimana posisi dan keberadaan DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia Serta bagaimana hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, buku ini ditulis dalam 8 (delapan) bab, yakni Bab. I berisikan tentang Pendahuluan, Bab. II. Berisikan tentang Posisi DPRD berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, Bab. III. Berisikan tentang Posisi DPRD berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, Bab. IV bersikan tentang Posisi DPRD berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, Bab. V. Berisikan tentang Posisi DPRD berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014, Bab. VI berisikan tentang Kelembagaan DPRD berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014,

Bab. VII berisikan tentang Penguatan fungsi DPRD, dan terakhir Bab. VII berisikan tentang Kesimpulan.

Penulisan buku ini tentunya tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, untuk itu penulis mengucapkan terimakasih kepada Bapak Rektor Universitas Islam Riau, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Pimpinan Pascasarjana Universitas Islam Riau serta seluruh rekan-rekan staf pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau.

Ucapan terimakasih khusus tidak lupa pula penulis sampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS. Guru Besar Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) yang selama ini telah banyak memberikan pemahaman tentang pemerintahan dan dinamikanya kepada penulis serta senantiasa memotivasi penulis untuk terus menulis, dan juga kepada Bapak Prof. Dr. E. Koswara Kertapradja Guru Besar Universitas Satyagama yang telah banyak berdiskusi dan memberikan pemahaman yang dalam kepada penulis tentang Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada saat penulis menyelesaikan Program Doktor Ilmu Pemerintahan di Univeritas Satyagama Jakarta, serta kepada Sri Maulidiah, S.Sos. M.Si. yang telah berkenan menjadi Editor buku ini dan juga telah bekerja keras dalam penulisan dan penyelesaian buku ini.

Terakhir, tiada kata sempurna dari suatu penulisan sebuah buku, untuk itu penulis senantiasa membukan hati dan menerima segala bentuk kritikan dan saran terhadap berbagai kelemahan dan kekurangan dari substansi buku ini, semoga buku ini dapat bermanfaat bagi pemerhati masalah ilmu pemerintahan dan juga untuk pengembangan ilmu pemerintahan dan perbaikan institusi pemerintahan kedepan.

Pekanbaru, 24 April 2016

Penulis,

Dr. RR.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar ii
Daftar Isi iii

BAB. I. PENDAHULUAN
- A. Latar Belakang
- B. Konsep dan Teori Demokrasi
- C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah
- D. Pemerintahan Daerah
- E. Arti Penting DPRD
- F. Keberadaan DPRD

BAB. II. POSISI DPRD BERDASARKAN UU NOMOR 5 TAHUN 1974
- A. Pengertian Pemerintahan Daerah
- B. Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah
- C. Tugas dan Fungsi DPRD
- D. Hak dan DPRD
- E. Hubungan Kerja DPRD dan Pemerintah Daerah
- F. Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah

BAB. III. POSISI DPRD BERDASARKAN UU NOMOR 22 TAHUN 1999
- A. Pengertian Pemerintahan Daerah
- B. Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah
- C. Tugas dan Wewenang DPRD
- D. Hak DPRD
- E. Kewajiban DPRD
- F. Hubungan Kerja DPRD dan Pemerintah Daerah
- G. Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah

BAB. IV. POSISI DPRD BERDASARKAN UU NOMOR 32 TAHUN 2004
- A. Pengertian Pemerintahan Daerah
- B. Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah
- C. Fungsi, Tugas dan Kewenangan DPRD
- D. Hak dan Kewajiban DPRD
- E. Hubungan Kerja DPRD dan Pemerintah Daerah
- F. Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah

BAB. V. POSISI DPRD BERDASARKAN UU NOMOR 23 TAHUN 2014
- A. Pengertian Pemerintahan Daerah
- B. Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah
- C. Fungsi DPRD

D. Tugas dan Kewenangan DPRD
E. Hak DPRD
F. Hubungan Kerja DPRD dan Pemerintah Daerah
G. Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah

BAB. VI. KELEMBAGAAN DPRD BERDASARKAN BERDASARKAN UU NOMR 23 TAHUN 2014
A. Susunan dan Kedudukan DPRD
B. Keanggotaan DPRD
C. Fraksi DPRD
D. Alat Kelengkapan DPRD
E. Persiddangan dan Pengambilan Keputusan
F. Larangan dan Sanksi
G. Sistem Pendukung DPRD

BAB. VII. PENGUATAN FUNGSI DPRD
A. Dasar Pemikiran
B. Peningkatan Fungsi Legislasi
C. Pengutan Fungsi Anggaran DPRD
D. Penguatan Fungsi Pengawasan DPRD

BAB. VIII. KESIMPULAN

DAFTAR KEPUSTAKAAN

BIOGRAFI

Dr. Drs. H. Rahyunir Rauf, M.Si. Dilahirkan di Pekanbaru 16 September 1967, Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Ilmu Pemerintahan di FISIPOL Universitas Islam Riau Pekanbaru Tahun 1991, Magister Ilmu Pemerintahan diperolehnya pada Program Magister Administrasi Pemerintahan Daerah di Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) Jatinangor Tahun 2005, sedangkan Doktor Ilmu Pemerintahan di perolehnya 2 tahun 8 bulan pada Program Doktor Ilmu Pemerintahan Universitas Satyagama Jakarta Tahun 2012 dengan Prediket Cum Laude. Karir sebagai staff pengajar diawalinya sebagai Dosen PNS Kopertis Wilayah VII Surabaya dipekerjakan pada FISIPOL Universitas Muhammadiyah Jember (1993-1996), dan mulai tahun 1997 sampai sekarang beliau mengabdi sebagai dosen PNS Kopertis Wilayah X Padang dipekerjakan di FISIPOL Universitas Islam Riau dan juga sebagai dosen tetap pada Pascasarjana Universitas Islam Riau dengan jabatan fungsional Lektor Kepala. Semenjak Tahun 2008 sampai sekarang beliau juga menjadi dosen luar biasa di IPDN Riau Kampus Rohil. Jenjang Jabatan Struktural diawalinya sebagai Pembantu Dekan III FISIPOL Universitas Islam Riau, sebagai Pembantu Dekan I Fisipol Universitas Islam Riau, ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Terakhir sebagai Pembantu Rektor III Universitas islam Riau (2005-2009). Dan pada saat ini juga dipercaya sebagai Ketua Pengelola Laboratorium Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Islam Riau. Sehari-hari beliau dipercaya sebagai Tenaga Ahli Bidang Pemerintahan pada Pemerintah Daerah Provinsi Riau, Tenaga Ahli Pada Beberapa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Riau, dan juga sebagai Tenaga Ahli pada DPRD Kota Pekanbaru, serta sebagai pemakalah dan instruktur pada berbagai kegiatan pengembangan pemerintahan. Sebagai Intelektual beliau telah menulis beberapa buku, diantaranya; Menuju RT/RW Profesional, Menuju BPD Profesional, Kelembagaan RT/RW, Lembaga Kemasyarakatan di Indonesia, Pemerintahan Desa, Sistem Pemerintahan Daerah, dan Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah. Ratusan Tulisan sudah diterbitkannya pada berbagai media massa dan puluhan tulisan juga sudah ditulisnya pada jurnal ilmiah baik bertaraf nasional maupun Internasional.

Buku ini layak dibaca oleh akademisi ilmu pemerintahan, ilmu administrasi, ilmu politik, dan ilmu hukum, serta oleh praktisi pemerintahan maupun praktisi politik.

BAB. I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Pembicaraan masalah pemerintahan daerah sampai saat ini masih menjadi topik yang sangat menarik dan esensial, mengingat keberadaan daerah semakin hari semakin dirasakan urgensinya dalam suatu pemerintahan negara, bahkan perdebatan tentang pengaturan sistem dan bentuk pemerintahan daerah semakin sengit diantara para ahli pemerintahan. Hal ini disebabkan potensi-potensi negara pada umumnya berada di daerah, sehingga tarik ulur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah juga semakin kuat, termasuk juga di Indonesia. Pada suatu negara dengan bentuk unitaris (kesatuan), seperti Indonesia pada umumnya terdapat pemerintahan daerah.

Pemerintahan Daerah di Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan nasional, hal ini disebabkan karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan nasional. Pada hakekatnya keberadaan dari pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia telah diakui dan dilindungi dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) maupun dalam Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, keberadaan daerah dan pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan nasional, menurut Kertapraja (2010;1), adalah; "Sumber utama dan prinsip dasar yang dianut dalam proses penyelenggaraan sistem pemerintahan di daerah adalah berdasarkan pada pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen), yang berbunyi sebagai berikut; "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Sehubungan dengan keberadaan dan urgensi dari suatu pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka selanjutnya dinyatakan oleh Kertapraja, bahwa; "Penjelasan dari pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

I). Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi

akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat autonom *(streek en locale rechtsgemeenschappen)* atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan dapat diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

II). Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kueang 250 *Zelfbeturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Oleh karena itu, Esensi dari prinsip-prinsip dasar yang dituangkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 beserta penjelasannya tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menganut faham sentralisme, melainkan membagi daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang diatur dengan undang-undang.

Kedua, pengaturan dalam undang-undang tersebut harus memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, serta memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa;

Ketiga, daerah besar dan kecil bukan merupakan negara bagian, melainkan daerah yang tidak terpisahkan dari dan dibentuk dalam kerangka negara kesatuan (eenheidstaat);

Keempat, corak daerah besar dan kecil itu ada yang bersifat otonom *(streek en locale rechtsgemeenschappen)* atau ada yang bersifat daerah bersifat administrasi belaka;

Kelima, sebagai konsekuensi daerah yang bersifat otonom, akan dibentuk badan perwakilan daerah, karena di daerahpun pemerintahan bersendikan atas asas permusyawaratan;

Keenam, daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah swapraja atau yang disebut *zelfbesturende lansdschappen* dan desa atau nama lain semacam itu yang disebut *volkgammeenschappen;*

Ketujuh, Negara Kesatuan Republik Indonesia akan menghormati kedudukan dari daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa;

Kedelapan, adapun sampai sejauhmana otonomi itu akan diberikan kepada daerah, sudah cukup jelas kebijaksanaan dasarnya, yaitu sebagaimana terkandung dalam alinea pertama pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut di atas.

Berdasarkan uraian di atas, selain memperjelas dan mempertegas bahwa negara dalam negara kesatuan *(eenheidstaat)* tidak akan ada bagian wilayah negara yang bersifat sebagai staat atau negara (yang sebetulnya sudah dengan sendirinya sebagai konsekuensi negara kesatuan), dan secara implisit juga telah memberikan arah bahwa pada hakekatnya pemberian suatu prinsip otonomi tersebut kepada daerah adalah dalam proporsi yang wajar dan dapat senantiasa dapat dipertanggungjawabkan, hal ini mengingat kondisi nyata pada daerah yang bersangkutan bersifat Istimewa. Pemikiran di atas menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia dari sisi pembagian wilayah, terdapat adanya "daerah besar" dan "daerah kecil", seperti dinyatakan Kertapraja (2010), bahwa; "pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan pemerintahan daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, Mengenai badan eksekutif daerah ditegaskan, bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.Pada Pemerintahan daerah selain adanya unsur pemerintah daerah (Kepala Daerah dan erangkat Daerah) juga terdapat unsur Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang dalam hal ini adalah DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka keberadaan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah dianggap sebagai perwujudan dari nilai-nilai demokrasi di daerah, sebagai pencerminan dari asas umum penyelenggaraan negara yakni "demokratisasi".

Selanjutnya, sehubungan dengan kelembagaan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;1), bahwa; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu alat untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi".

Dalam perjalanan panjang sistem pemerintahan daerah di Indonesia, posisi dan kedudukan dari DPRD secara kelembagaan terlihat mengalami proses "pasang surut" dari sisi fungsi dan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini dapat terlihat dari penempatan posisi DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dari satu UU ke UU yang berikutnya, yakni;

Pertama, Pada UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, keberadaan dari DPRD ditempatkan sebagai bagian dari unsur Pemerintah Daerah, dimana dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, sehingga DPRD berada pada "kamarnya eksekutif" dan bukan pada "kamarnya legislatif". Hal lainnya bahwa dalam UU tersebut tidak ada dinyatakan atau disebut-sebut "istilah legislatif daerah" atau tidak ada dinyatakan bahwa DPRD sebagai badan Legislatif Daerah.

Kedua, Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, keberadaan DPRD secara jelas dan tegas dinyatakan bahwa DPRD adalah sebagai unsur "Badan Legislatif Daerah" atau yang sering disingkat dengan BLD sehingga jelas DPRD berada pada kamar legislatif, sedangkan unsur pemerintah daerah disebut juga sebagai Badan Eksekutif Daerah atau yang sering disingkat dengan BED. Oleh sebab itu, dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 keberadaan unsur DPRD ditempatkan pada "kamar legislatif", Sehingga dalam UU tersebut konsekuensinya bahwa unsur Badan Eksekutif Daerah dalam hal ini Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD dengan menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah kepada DPRD setiap tahunnya, sebagai pertanggungjawaban politis.

Ketiga, Dalam format UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, keberadaan DPRD sebagai badan legislatif daerah kembali mengalami kekaburan (ketidakjelasan) posisi, apakah DPRD berada pada kamar legislatif seperti pada format UU Nomor 22 Tahun 1999 atau berada pada kamar eksekutif seperti pada format UU nomor 5 Tahun 1974, dimana DPRD hanya diposisikan sebagai Unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, dan pada UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut tidak ada dinyatakan atau disebut-sebut bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, bahkan kata legislatif daerah tidak ada disebut-sebut dalam UU tersebut. Oleh sebab itu, dengan format seperti ini terjadi ketidak jelasan dari kedudukan DPRD dalam UU nomor 32 Tahun 2004, tidak disebut sebagai bagian dari unsur eksekutif daerah (pemerintah daerah) dan juga tidak disebut sebagai badan legislatif daerah. Kondisi ini berakibat yakni Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) tidak bertanggungjawab kepada lembaga DPRD akan tetapi bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dalam hal ini Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur)

Keempat, Dan tidak jauh berbeda dengan UU tentang pemerintahan daerah sebelumnya, maka pada UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini, keberadaan dari lembaga DPRD juga hanya disebut sebagai **"unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah",** dan bahkan UU tentang pemerintahan daerah yang baru tersebut tersebut juga tidak ada menyebutkan bahwa DPRD adalah sebagai Badan Legislatif Daerah, bahkan istilah legislatif daerah juga tidak ada muncul pada UU yang baru ini. Oleh karena itu, pada UU Nomor 23 Tahun 2014 ini DPRD tidak dapat disebut sebagai badan legislatif daerah. Kondisi ini juga berakibat pemerintah daerah (Kepala Daerah) tidak bertanggungjawab kepada DPRD, akan tetapi kepala daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dalam hal ini

Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

Oleh karena itu, keberadaan dari DPRD sebagai unsur legislatif daerah di Indonesia mengalami pasang surut dari satu undang-undang ke undang-undang berikutnya. Hal ini disebabkan rancang bangun pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah sebagai unsur penyelenggara dari "pendistribusian kekuasaan eksekutif" dari Presiden, sehingga baik unsur pemerintah daerah maupun unsur lembaga DPRD berfungsi untuk menyelengarakan pendistribusian kekuasaan eksekutif di daerah, DPRD bukan menyelenggarakan pendistribusian kekuasaan legislatif dari DPR, sehingga DPRD Provinsi bukan bawahan dari DPR (bukan dalam bentuk hubungan hierarkhis antara DPR dengan DPRD) oleh karena itu DPRD Provinsi tidak bertanggungjawab kepada DPR, dan DPRD Kabupaten juga bukan bawahan dari DPRD provinsi (bukan dalam bentuk hubungan hierarkhis) oleh karena itu DPRD Kabupaten/Kota tidak bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi. Untuk jelasnya mengenai perkembangan keberadaan lembaga DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia pada empat undang-undang tentang pemerintahan daerah yang terakhir (UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2014 dan UU Nomor 23 Tahun 2014) dapat dilihat pada tabel berikut ini;

Tabel. 1.1. Perkembangan Posisi DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.

UU No 4 Tahun 1974	UU No 22 Tahun 1999	UU No 32 Tahun 2004	UU No 23 Tahun 2014
Posisi DPRD ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Kepala Daerah Tidak Bertanggung jawab kepada DPRD, akan tetapi bertaggung	Posisi DPRD secara jelas disebutkan sebagai Badan Legislatif Daerah (BLD), Kepala Daerah Bertanggung jawab kepada DPRD, dengan penyampaian	Posisi DPRD tidak disebut sebagai bagian dari pemerintah daerah dan juga tidak disebut sebagai Badan Legislatif Desa. DPRD hanya disebut sebagai unsur	Posisi DPRD tidak disebut sebagai bagian pemerintah daerah dan juga tidak disebut sebagai Badan Legislatif Daerah. DPRD hanya disebut sebagai unsur

jawab kepada Pemerintah Tingkat Atasnya.	Laporan Pertanggung jawaban Kepala Daerah (LPJ)	penyelenggara pemerintahan daerah Kepala Daerah Bertanggung jawab kepada Pemerintah (Gubernur Kepada Presiden melalui Mendagri dan Bupati/Walikota Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur)	penyelenggara pemerintah Daerah. Kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD akan tetapi kepada pemerintah (Gubernur kepada Presiden melalui Mendagri dan Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur)

Sumber: Data Olahan Penulis.

Gambaran umum tentang perkembangan keberadaan dari lembaga DPRD pada beberapa UU tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya yang pernah diberlakukan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia, juga dinyatakan dengan jelas oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009), bahwa;

- Pada UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, memberikan peranan lebih dominan pada pemerintah daerah *(Executive Heavy).*
- Pada UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan peranan lebih dominan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah *(Legislative Heavy).*
- Pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan peranan yang berimbang antara susunan pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/Kota) sebagai keseimbangan antara Kepala Daerah dengan DPRD sebagai keseimbangan secara horisontal. *(Equilebrium Decentralization).*

Posisi dan kedudukan dari DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indoensia, tentunya juga akan berpengaruh terhadap bentuk hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah dan DPRD, khususnya juga dalam bentuk dan prosedur dari penyampaian Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LPJ KDH), apakah dalam bentuk Kepala Daerah akan bertanggungjawab kepada

DPRD yang menjalankan fungsi legislatif daerah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD atau kepala daerah bertanggungjawab kepada pemerintah tingkat atasnya dalam hal ini Presiden atau Menteri Dalam Negeri, dengan membuat laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden atau kepada Menteri Dalam Negeri, sehingga format eksekutif daerah bertanggungjawab kepada legislatif daerah mengalami pasang surut.

Oleh karena itu, terkait dengan hal ini maka perlu diketahui dan dipahami secara bersama bahwa; bagaimana posisi dan kedudukan dari unsur DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, serta perlu dianalisis dan dipelajari lebih mendalam tentang bagaimana posisi ideal unsur DPRD dalam sistem pemerintahan daerah tersebut, dan bagaimana pula dengan keberadaan unsur pemerintah daerah sebagai bagian dari unsur pemerintahan daerah. Begitu juga dari sisi pertanggungjawaban kepala daerah juga perlu untuk dipahami dan dianalisis lebih dalam.

Posisi dari lembaga DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia tentunya tidak sama dengan posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam sistem pemerintahan Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat secara jelas dan tegas menjalankan "kekuasaan legislatif" yang diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sangat tepat jika disebut dengan "Lembaga Legislatif", akan tetapi untuk lembaga DPRD baik provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota pada hakekatnya hanya menjalankan "kekuasaan eksekutif" yang dalam hal ini merupakan **"pendistribusian kekuasaan eksekutif"** yang berasal dari Presiden sebagai lembaga Eksekutif kepada unsur Pemerintahan Daerah, sehingga dengan struktur bangun pemerintahan daerah yang seperti ini, DPRD kurang tepat jika disebut sebagai lembaga legislatif daerah.

Berdasarkan kondisi di atas, dapat memunculkan beberapa pertanyaan mendasar yang terkait dengan keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia, pertanyaan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut;

1. Apakah dengan sistem pemerintahan daerah dengan konstruksi bangun yang direncanakan/disusun seperti itu akan tepat jika unsur DPRD disebut dengan Lembaga Legislatif di daerah dalam sistem pemerintahan daerah diIndonesia?
2. Apakah dengan sistem pemerintahan yang rancang dengan konstruksi bangun seperti ini lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dikatakan sebagai bawahan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)?

3. Apakah dengan konstruksi bangun peerintahan daerah seperti ini lembaga DPRD merupakan perpanjangan tangan dari DPR sebagai lembaga legislatif? atau DPRD sebagai perpanjang tangan dari Presiden sebagai bagian dari lembaga eksekutif?
4. Dengan kondisi keberadaan posisi DPRD yang dirancang dengan konstruksi bangun pemerintahan yang seperti ini, Kepada siapa DPRD semestinya harus bertanggungjawab?
5. Apakah dengan sistem pemerintahan dengan konstruksi bangun seperti ini, untuk tingkat daerah dapat dikatakan bahwa DPRD provinsi merupakan atasan dari DPRD Kabupaten/Kota? Atau sebaliknya, lembaga DPRD Kabupaten/Kota dapat dikatakan sebagai bawahan dari DPRD Provinsi?
6. Dengan rancangan konstruksi bangun sistem pemerintahan daerah yang seperti ini, apakah tepat jika Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/ Walikota) bertanggungjawab kepada Presiden/Menteri Dalam Negeri dan bukan kepada DPRD.
7. Dan berbagai pertanyaan lainnya yang senantiasa bermunculan dan berkembang ditengah-tengah masyarakat daerah terkait dengan Posisi dan keberadaan dari lembaga DPRD dalam rancang bangun sistem pemerintahan daerah di Indonesia, dan berbagai pertanyaan ini tentunya akan terus bermunculan seiring dengan dinamika perkembangan dari penerapan konsep desentrasliasi dan otonomi daerah.

B. Konsep dan Teori Demokrasi.

Dewan Perwakilan Rakyat atau yang sering disingkat dengan istilah "DPR" merupakan salah satu alat atau wadah untuk dapat melaksanakan dan mewujudkan nilai-nilai demokrasi di tingkat nasional dalam suatu sistem politik dan sistem pemerintahan di Indonesia. Oleh karena itu, dalam pembahasan tentang kelembagaan dan keberadaan dari Lembaga Perwakilan Rakyat di tingkat nasional tersebut terlebih dahulu perlu untuk dikemukakan teori-teori dan konsep-konsep yang terkait tentang demokrasi itu sendiri, baik dari sisi pengertian demokrasi, teori tentang kelembagaan politik maupun dari proses pelaksanaan demokrasi tersebut di tingkat lokal (daerah), karena antara sistem pemerintahan yang menganut teori *trias politica* (pembagian kekuasaan) dengan keberadaan sistem demokrasi memiliki keterkaitan yang sangat erat sekali, dan juga keberadaan dari unsur lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan rakyat daerah hanya akan ada pada suatu negara demokrasi .

Konsep dan pemahaman tentang "demokrasi" telah banyak dikemukakan oleh para ahli dari berbagai sudut pandang dan disiplin ilmu, khususnya para ahli

ilmu politik dan pemerintahan dengan berbagai pendapat yang dikemukakan terkait dengan berbagai konsep demokrasi, sehingga pemahaman dan konsep tentang demokrasi itu sendiri juga akan sangat bervariasi dan berbeda-beda, maka secara umum dapat terlihat bahwa pengertian dari konsep "demokrasi" tergantung dari sisi mana para ahli tersebut memandang konsep demokrasi tersebut, sehingga memunculkan pandangan dan konsep demokrasi yang berbeda-beda satu sama lainnya.

Sehubungan dengan pandangan dan pemahaman tentang konsep dari demokrasi tersebut, maka demokrasi tersebut Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;1) bahwa; "Demokrasi nampaknya telah menjadi sebuah "kosakata" yang terkenal dan dikenal di seluruh dunia, meskipun dengan nuansa dan karakteristik demokrasi yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya, sesuai dengan sejarah politik dan sejarah bangsa dari masing-masing negara yang menganutnya. Negara Jerman Timur (dahulu) juga menyatakan dirinya sebagai suatu negara yang menganut demokrasi, meskipun dalam praktek atau implementasi pemerintahannya lebih bersifat "tirani-otoriter". Begitu juga dengan negara Korea Utara yang yang secara jelas menyebutkan dirinya sebagai sebuah negara yang menganut demokrasi, meskipun secara realita terkait dengan sistem dan praktek dari pemerintahannya tidak mencerminkan adanya nilai-nilai demokrasi universal.

Oleh karena itu, dengan begitu banyak dan bervariasinya model-model dan bentuk-bentuk dari konsep dan pengertian tentng demokrasi tersebut, sehingga seringkali dapat menimbulkan suatu kebingungan atau keraguan untuk mempelajari dan memahami konsep demokrasi lebih dalam. Held (2006 : x-xi) misalnya mengelompokkan model-model dari demokrasi tersebut ke dalam 10 (sepuluh) model demokrasi, mulai dari model demokrasi "klasik" sebagai model yang pertama sampai dengan model "otonomi demokrasi" serta model "kosmopolitan" sebagai model yang kesepuluh yang dinyatakan oleh Held tersebut.

Sehubungan dengan model dan bentuk demokrasi tersebut, maka Menurut Marbun (1992;37), bahwa; "Rumusan Sistem Pemerintahan negara" yang tercantum dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, sebenarnya sudah merupakan pedoman yang sangat jelas dan kuat, sehingga mengakibatkan tidak bisa untuk ditawar-tawar lagi dalam bentuk penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis serta memiliki suatu rumusan jelas tentang mekanisme hubungan dan mekanis tata kerja antara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) – Presiden – Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Para perumus dan perancang Undang-Undang Dasar Negara Kesatuam Republik Indonesia Tahun 1945 dahulunya sudah cukup berhati-hati dalam penentuan sistem dan model demokrasi tersebut, dan belajar dari berbagai

pengalaman panjang sejarah politik dan pemerintahan di Indonesia, agar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak terjerumus dalam arah yang keliru, dan yang dapat merugikan nilai-nilai kedaulatan rakyat dalam bernegara dan berbangsa, serta senantiasa dapat menjaganya dari berbagai bentuk kemungkinan terjadinya sebuah penyelewengan, penyimpangan atau manipuasli kekuasaan di masa depan".

Terkait dengan bentuk dan model demokrasi, maka Abraham Lincoln dalam Sukarna (1971;16) secara jelas menyebutkan bahwa; "demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat atau government of the people, by the people and for the people.Berlainan dengan kediktatoran dimana pemerintahan dari diktator, oleh diktator dan untuk diktator atau *Government of the dictator, by the dictator and for dictator.*

Lebih lanjut dinyatakan Wasistiono dan Wiyoso (2009;1-2), terkait dengan konsep dan penerapan dari prinsip "otonomi daerah" dan asas "desentralisasi" dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, yang menyatakan bahwa; "Dalam bukunya berjudul Global Paradox, Naisbitt (1994) mengemukakan pendapatnya bahwa semakin besar suatu demokrasi maka akan semakin banyak negara. Pandangan Naisbitt tersebut terlihat sejalan dengan pendapat dari ahli lainnya seperti Huntington dalam bukunya *The Third Wave of Democratization* (1991) yang membicarakan tentang adanya gelombang demokratisasi tahap ketiga, yang pengaruhnya sampai pula ke negaera Indonesia. Selanjutnya, munculnya gerakan reformasi yang dimotori oleh masyarakat khususnya para mahasiswa setelah tumbangnya rejim orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, maka pada tahun 1998, telah mendorong terjadinya proses demokratisasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan berpemerintahan, akibat dari pengaruh tekanan politik pada masa sebelumnya. Sehingga memunculkan berbagai perubahan yang sangat mendasar di Indonesia pasca terjadinya reformasi.

Secara realita, terlihat dengan jelas bahwa sangat banyak dimensi-dimensi yang terkait tentang proses "demokratisasi" yang tumbuh dan berkembang setelah terjadinya gerakan reformasi di negara Indonesia, antara lain dapat terlihat dengan bertambah banyaknya jumlah partai politik dalam sistem kepartaian di Indonesia, berubahnya sistem dan asas penyelenggaraan pemilihan umum, berubahnya sistem seleksi (Rekrutment) pengisian jabatan pada pejabat publik, maupun semakin bertambahnya jumlah daerah otonom provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia, sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999, jumlah daerah otonom di Indonesia, baik pada tataran daerah provinsi maupun pada daerah kabupaten/Kota bertambah sangat cukup signifikan. Sampai bulan Oktober tahun 2008 saja, jumlah daerah otonom di Indonesia berjumlah sebanyak 522 daerah otonom, terdiri dari 33 daerah Provinsi, 393 daerah Kabupaten dan 95 daerah Kota.

Kondisi ini tentunya merupakan penambahan jumlah yang sangat banyak dari daerah otonom di Indonesia.

Dengan perkembangan kondisi dan praktek otonomi daerah yang seperti ini, maka diperkirakan jumlah daerah otonom di Indonesia tersebut nampaknya akan dapat terus bertambah sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat dan semangat reformasi yang terus berkembang di Indonesia, karena pada saat ini saja jumlah dari usulan untuk pembentukan daerah otonom baru yang masuk melalui pintu Departemen Dalam Negeri maupun yang masuk melalui pintu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) masih terus mengalir atau bertambah.

Oleh karena itu, sulit untuk memprediksi tentang jumlah ideal dari daerah otonom provinsi, daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota di Indonesia karena baik dari sisi faktor internal maupun faktor eksternal yang mempengaruhinya terus berubah secara dinamis dan terus menerus, sehingga berakibat semakin meningkatkan keinginan dan tuntutan dari masyarakat daerah untuk berupaya membentuk daerah otonom baru tersebut".

Sebagai salah satu bentuk dari sistem pemerintahan negara, maka pada hakekatnya konsep demokrasi Menurut pandangfan Huntington (2001;4) adalah; "konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan berasal dari para "filsuf Yunani". Akan tetapi dalam perkembangannya penggunaan atau pemakaian dari konsep demokrasi ini di zaman modern telah dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam kehidupan masyarakat pada akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20 dalam perdebatan mengenai arti dan konsep dari demokrasi muncul tiga pendekatan umum. Sebagai suatu bentuk pemerintahan, maka demokrasi telah didefenisikan berdasarkan sumber wewenang bagi lembaga pemerintah, tujuan yang dilayani oleh unsur pemerintah, dan prosedur untuk membentuk suatu pemerintahan".

Sehubungan dengan penerapan dari suatu konsep demokrasi, maka menurut pemikiran Soltau dalam bukunya *An Introduction to politics* dalam Sukarna (1971;52) menyebutkan bahwa; "Dalam sebuah konsep demokrasi pada suatu pemerintahan pada hakekatnya terdapat adanya beberapa implikasi yaitu;

Pertama, Implikasi yang pertama adalah "Keseragaman" dari pada suatu tindakan dan kepercayaan yang tidak lagi diperlukan dan diinginkan. Suatu kebenaran akan datang dengan adanya suatu perdebatan dan pertukaran pendapat dan pikiran antara masing-masing komponen dalam kehidupan masyarakat. Pada hakekatnya setiap warga negara memiliki hak untuk dapat mengembangkan pemikiran-pemikirannya yang sangat berharga bagi pengembangan dan penerapan konsep demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu tidak boleh dirintangi atau dihalangi untuk dikemukakan oleh setiap warga.

Kedua, Implikasi yang kedua adalah penolakan terhadap adanya suatu absolutisme dalam suatu teori politik dan dalam praktek politik itu sendiri.

Dalam hal ini negara tidak lagi mempunyai kebenaran yang terakhir dan negara juga tidak lagi mempunyai dasar untuk dapat menyatakan dan mengemukakan bahwa ia mempunyai kebebasan yang lebih sempurna dari pada kemungkinan untuk dapat berbuat salah. Hal yang demikian tentunya tidak mempunyai tempat dalam suatu kehidupan dan konsep politik itu sendiri.

Ketiga, Implikasi yang ketiga ialah bahwa hak-hak politik yang dimiliki oleh setiap warga negara haruslah sama satu sama lainya bagi semua warga negara tanpa memandang unsur-unsur perbedaan dari warga negara itu sendiri, seperti unsur kelahiran, unsur kekayaan, status sosial dan unsur pendidikan.

Keempat, Implikasi yang keempat adalah bahwa sebuah demokrasi tidak akan dapat untuk dipisahkan dari suatu nilai-nilai kepercayaan, bahwa untuk dapat mewujudkan sebuah perdamaian pada kehidupan masyarakat ialah dengan cara pemberian rasa tanggungjawab kepada manusia sebagai suatu warga negara, baik warga negara secara personal dan intitusional serta sesuatu keharusan yang bersifat biasa dan wajar dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa."

Dalam sebuah kehidupan dan perkembangan nilai-nilai demokrasi yang terkait dengan penerapan dari konsep-konsep demokrasi tersebut dalam suatu proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan, menunjukkan adanya dogma-dogma yang terkait dengan hal-hal tersebut di atas, maka Julian Benda dalam Sukarna (1971;53) menyatakan, bahwa; "beberapa dogma dari pada teori dan konsep demokrasi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, seperti di bawah ini:

Pertama, Dogma yang pertama ialah; bahwa suatu individu dan hak-hak suci yang dimilikinyanya dalam suatu kehidupan masyarakat tertentu harus dapat senantiasa untuk "dijunjung tinggi" oleh semua unsur masyarakat, maka dengan kondisi yang seperti ini tentu tidak boleh merusak hak-hak itu sendiri.

Kedua, Dogma yang kedua ialah; bahwa sebuah kekuasaan itu pada hakekatnya "berasal dari pada rakyat". Pada hakekatnya sekelompok penguasa hanya menjadi delegasinya/utusannya, yang kekuasaannya akan dapat ditarik atau diambil kembali pada setiap waktu yang diperlukan oleh rakyat. Semua kekuasaannya hanya akan dapat diwujudkan dan dilaksanakan di bawah pengawasan dari unsur rakyat, karena dalam suatu negara demokrasi rakyat adalah sebagai pemegang kedaulatan/ kekuasaan tertinggi.

Ketiga, Dogma yang ketiga ialah bahwa adanya hubungan antara negara-negara yang harus dibangun atas dasar persamaan hak-hak dari warga negara.

Keempat, Dogma yang keempat ialah suatu peletakan dasar bahwa keberadaan manusia di muka bumi ini akan dapat mencapai kebahagiaan yang sekaligus juga menolak ketetapan bahwa manusia itu telah ditakdirkan untuk menderita.

Pendapat lainnya tentang konsep demokrasi dinyatakan oleh Sukarna (1971;51), yang menyebutkan bahwa; "dalam suatu negara demokrasi secara tersimpul akan terdapat adanya suatu atribut seperti dibawah ini;

1. Kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan maupun kekuasaan yudikatif tidak berada pada satu tangan, akan tetapi melainkan kekuasaan-kekuasaan tersebut berada pada tangan rakyat, yang tugas-tugasnya dilakukan atau siwakilkan oleh badan yang berdiri sendiri yang mempunyai hubungan yang erat antara satu sama lain (atau dengan kata lain adanya suatu pembagian tugas untuk dapat melaksanakan kekuasaan).
2. Open management yaitu;
   1. *Social participation*
   2. *Social responsibility*
   3. *Social support*
   4. *Social control*
3. *Rule of Law* yang mengandung asas;
   1. *Supremacy of Law*
   2. *Equility before the law.*
4. Terdapatnya partai politik yang lebih dari satu.
5. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia dari negara.

Dari sisi perkembangannya, bahwa pada kenyataannya suatu teori dan konsep demokratisasi telah lama ada, berkembang dan dilaksanakan pada sebagian besar negara-negara di dunia termasuk juga di Indonesia, perjalanan panjang dari proses penerapan konsep demokrasi tersebut pada Negara-negara barat tersebut menurut Dedea Mariana (2009;xiii), bahwa; "Perjalanan demokrasi di Negara-negara barat telah berlangsung lama dan bahkan sangat lama sekali, bahkan diperkirakan sudah hampir 3 (tiga) abad lamanya. Berawal dari adanya kondisi perlawanan terhadap suatu kekuasaan monarkhi yang sangat bersifat sewenang-wenang terhadap rakyatnya pada saat itu, maka konsep dari demokrasi lahir fan berkembang dengan suatu semangat untuk mendobrak atau menggugat berbagai relasi kekuasaan yang bersifat "tradisional-patrimonial" dan berupaya

juga berjuang untuk dapat mewujudkan suatu posisi kesederajatan dalam suatu bentuk hubungan antara unsur rakyat/masyarakat dan unsur penguasa.

Hal ini diprediksi disebabkan karena adanya suatu "legitimasi kekuasaan" yang diperoleh oleh unsur penguasa (pemerintah) yang tidak lagi bersumber dari atas layaknya suatu model teokrasi, akan tapi kondisinya telah "berakar dari bawah", dari suatu mandat yang diberikan oleh rakyat sebagai unsur pemegang kedaulatan tertinggi di negara kesatuan Republik Indonesia. Karena itu, siapapun yang memegang tampuk kekuasaan pemerintahan dan negara harus selalu mendengar dan mewujudkan suara rakyat tersebut bila ingin kekuasaannya tetap dan terus diakui oleh seluruh unsur komponen masyarakat tersebut.. "Vox populi vox dei", demikian suatu semboyan dari para pejuang demokrasi yang tak pernah lelah menyuarakan nilai-nilai demokrasi di negara-negara Eropa menyatakan, yakni Suara rakyat adalah suara sang pencipta.

Bila seorang atau sekelompok penguasa telah mengabaikan suara rakyat tersebut, maka suatu keniscayaan bahwa kekuasaannya tersebut tidak akan dapat bertahan dan langgeng karena ia akan kehilangan kepercayaan dan dukungan dari rakyatnya senidiri, dan juga berakibat hilanglah mandat yang diterima atau dipegangnya. Demikian ala barat juga telah memperkenalkan prosedur terbuka untuk memilih figur yang lebih layak untuk dipercayakan menjadi penguasa. Prosedur ini dikenal dengan sebutan pemilihan, pemilihan yang berlangsung di level nasional (pemilihan umum) atau pemilihan di level lokal (pemilihan lokal). Apa pun batasan ruang lingkupnya, maka pemilihan bagi kelompok penguasa merupakan sebuah proses seleksi (rekruitment) dan juga merupakan ajang kompetisi bagi para elit untuk dapat meraih mandat rakyat. Prosedur inilah yang membedakan konsep demokrasi dalam sistem pemerintahan dengan konsep yang lainnya.

Sehubungan dengan pengertian dan pemahaman terhadap suatu konsep demokrasi dalam beberapa pandangan dan penilaian terhadap konsep demokrasi itu sendiri, maka menurut pendapat Merriam Webster *Online Dictionary* dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;2), yang menyatakan bahwa; "dalam pengertian yang paling elementer, maka demokrasi akan diartikan sebagai;

1. *Government by the people, especially rule the majority.*
2. *Government in wich the supreme power is vested in the people and excercised by them directly throught a system of representation usually involving periodically held free elections.*

Berdasarkan kamus dan penjelasan dari uraian tentang konsep dan pengertian tentang demokrasi di atas, maka dapat dipahami bahwa nilai-nilai demokrasi pada hakekatnya adalah; merupakan sebuah bentuk dari pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat, terutama sekali unsur kekuasaan yang dijalankan

oleh kelompok mayoritas (kelompok yang lebih banyak atau dominan), yang dipilih melalui suatu proses pemilihan umum secara langsung maupun dengan cara sistem pemilihan perwakilan yang dilaksanakan secara periodik oleh rakyat dan penguasa dalam kurun waktu tertentu. Pandangan ini sejalan dengan "the Gettysburg formula" mengenai konsep demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincorn, yakni; *Government of the people, by the people, for the people".* (Ziengenhain, 2008:15).

Suatu Negara akan dapat dikatakan sebagai sebuah Negara dengan bentuk dan sistem pemerintahan demokrasi, maka menurut Wikipedia, The Free Encyclopedia dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;2), dinyatakan bahwa; "Pada hakekatnya suatu negara untuk dapat disebut sebagai suatu Negara demokrasi, maka sebuah Negara tersebut harus dapat untuk memenuhi kelima gambaran di atas, yakni;

1. Adanya suatu sistem penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) yang bersifat "kompetitif" (fair play) untuk mengisi berbagai jabatan-jabatan publik atau jabatan poltik dan pemerintahan, baik jabatan pada tingkat pemerintahan nasional maupun jabatan sampai pada tingkat pemerintahan sub tingkat nasional.
2. Selain itu, maka dalam suatu negara dengan sistem demokrasi pada umumnya juga akan ada suatu sistem kebebasan pers, penegakkan hukum dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan negara serta adanya pengawasan terhadap militer oleh unsur kekuasaan sipil.
3. Bahkan pada suatu Negara dengan sistem demokrasi, unsur pers telah dianggap sebagai sebuah "***cabang pemerintahan yang keempat***" di luar dari cabang kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Dikatakan demikian dikarenakan secara realita unsur pers mempunyai kekuasaan dan kekuatan yang sangat luar biasa untuk dapat membentuk dan membangun sebuah pandangan dan opini dari berbagai unsur masyarakat (public opinion). Suatu pers yang dikendalikan secara sangat ketat oleh unsur pemerintah pusat seperti di negara China, Negara Malaysia hanya akan menggambarkan adanya "informasi bersifat semu" yang sifatnya hanya dalam bentuk baik-baik saja, serta hanya dalam bentuk "menutupi" berbagai bentuk kebusukan yang terjadi dalam suatu sistem bernegara dan berbangsa. Selanjutnya, runtuhnya sebuah Negara besar seperti negara Uni Sovyet dengan sistem tertutup yang selama ini digunakannya, maka barangkali hanya akan dapat menjadi sebuah inspirasi mengenai perlunya suatu kebebasan pers yang sekaligus juga akan dapat berfungsi menjadi corong, agar berfungsinya nilai-nilai kontrol social dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

4. Dalam Sistem politik yang bersifat demokratis, maka harus senantiasa diikuti dengan sebuah sistem dan pelaksanaan "penegakkan hukum". Karena tanpa adanya upaya penegakkan hukum yang jelas dan tegas, konsistensi dan transparan, maka akan dapat berakibat suatu sistem demokrasi akan dapat mengarah pada suatu bentuk anarki, yang diawali dengan adanya sebuah pengembangan sosial *(social disobience),* adanya tekanan-tekanan dari berbagai unsur dalam masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik yang nantinya akan dapat mengarah pada bentuk *"mobocracy"* atau *"Ochlocracy"*, dan akan dapat menggantikan fungsi birokrasi tersebut, yang selama ini sangat dominan berperan.
5. Dalam sebuah definisi yang boleh dikatakan sangat longgar, maka sebuah konsep mobocracy dapat diartikan sebagai suatu *"government by mob, the rule by a group of people unrestrained by any meaningful principles*" (http://www. conservapedia.com).

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan bentuk negara unitaris, maka konsep dan nilai-nilai dari suatu demokrasi pada dasarnya juga sudah lama ada dan juga sudah lama dilaksanakan dalam suatu sistem politik dan penyelenggaraan negara atau penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, seperti yang dinyatakan juga oleh Dede Mariana (2009;xiii), bahwa; "Sistem suatu Demokrasi sebenarnya bukan merupakan suatu barang baru di negara kesatuan Republik Indonesia. Dimana salah seorang Proklamator kemerdekaan yakni Bung Hatta, bahkan telah pernah mengatakan bahwa; perwujudan dari suatu konsep demokrasi salah satunya akan dapat dilihat dan diketahui dalam dinamika kehidupan masyarakat desa di Indonesia. Artinya, suatu demokrasipun ternyata punya akar yang sangat kuat dalam suatu struktur sosial masyarakat di Indonesia.

Konsep Demokrasi yang kita kenal di Indonesia sekarang ini adalah konsep demokrasi yang bersumber dari Negara-negara barat. Demokrasi yang berakar pada semangat liberal, yang sangat menjunjung tinggi kebebasan dan hak-hak individu. Dalam konteks ini, pada proses pengambilan keputusan didasarkan pada kehendak dari golongan mayoritas (suara terbanyak), tanpa memandang perbedaan-perbedaan status sosial dan ekonomi.

Sehubungan dengan perkembangan dan pertumbuhan nilai-nilai dan konsep demokrasi di Indonesia, maka menurut pemdapat Wasistiono dan Wiyoso (2009;3), bahwa; "di Indonesia wacana tentang sistem demokrasi juga sudah berkembang seiring dengan perkembangan wacana pada tingkat dunia. Pada masa pemerintahan orde lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno dalam istilah demokrasi terpimpin. Meskipun dalam istilah demokrasi terpimpin terdapat *"Contradictio in terminus".* (di dalam terminologinya mengandung unsur-unsur yang kontradiksi) antara kata demokrasi yang bersifat egalitarian,

dengan kata terpimpin yang lebih bersifat kierarkhis, akan tetapi sebahagian besar rakyat Indonesia pada saat itu tidak terlampau mempermasalahkannya. Sebabnya, rakyat masih percaya pada diri seorang presiden yang telah teruji dalam masa perjuangan untuk mencapai dan merebut kemerdekaan negara. Apalagi kondisi pola pikir dari masyarakatnya pada saat ini masih lebih berorientasi vertikal ke atas.

Istilah "*Sabdo Pandito Ratu*", yang menggambarkan bahwa pernyataan sang pemimpin merupakan segala sesuatu yang harus ditaati. Maka setelah masa kepemimpinan orde lama tumbang dan digantikan oleh pemerintahan orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, dikembangkan istilah "demokrasi Pancasila", dengan ciri utama yaknui tidak adanya kelompok oposisi, serta diupayakan untuk menghindari adanya dominasi oleh kelompok mayoritas maupun tirani oleh kelompok minoritas. Keputusan yang dianggap bersifat sangat prinsip, strategi dan sangat penting tersebut ditetapkan dengan cara "musyawarah-mufakat". Musyawarah menggambarkan adanya suatu proses, sedangkan mufakat menggambarkan sebagai hasil dari pelaksanaan musyawarah. Dalam mekanisme proses pengambilan keputusan melalui musyawarah-mufakat tersebut, peranan dari kelompok elite politik dan pemerintahan akan menjadi sangat dominan apabila dibandingkan dengan kelompok massa atau masyarakat awam lainnya yang jumlahnya lebih banyak, sehingga sering terjadi "bias elit". Pada masyarakat yang kondisinya masih memiliki pemikiran berorientasi vertikal ke atas seperti di Indonesia ini, sistem ini cocok dengan sistem budaya masyarakatnya.

Sebagian masyarakat Indonesia juga tidak terlalu mempermasalahkan istilah dan isi dari suatu sistem demokrasi Pancasila yang dianut pemerintahan Indonesia, karena pada hakekatnya rakyat Indonesia masih lebih percaya dengan sang pemimpin (Presiden). Apalagi pada awalnya, suatu sistem politik tersebut telah mampu untuk dapat menciptakan kondisi kestabilan politik dan pertumbuhan ekonomi dalam jangka waktu yang relatif lama (sekitar 30 tahun). Dalam sistem politik demokrasi Pancasila telah mampu untuk membawa rakyat Indonesia menjadi lebih makmur dan sejahtera apabila dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Bahkan secara khusus pertumbuhan ekonomi negara Indonesia juga masuk dalam kategori salah satu "keajaiban Asia" (Asia Miracle). Meskipun sejarah bangsa Indonesia juga telah mencatat dan menunjukkan bahwa dalam suatu sistem demokrasi tersebut juga memiliki banyak kekurangan dengan berbagai kelemahannya yang pada akhirnya malah akan dapat membawa rakyat pada kondisi "krisis multidimensional", yang tentunya juga akan nyaris membawa suatu negara pada jurang kebangkrutan.

Lebih lanjut dinyatakan juga oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;4), terkait dengan konsep dan pengertian tentang demokrasi adalah sebagai berikut; "Pada masa reformasi sampai degan sekarang, muncul lagi suatu istilah demokrasi, tanpa

disertai dengan adanya tambahan angka dibelakangnya, yang mencoba untuk mangadopsi nilai-nilai demokrasi universal (atau lebih tepat disebut dengan gaya Amerika). Tata nilai berbangsa dan bernegara yang telah diatur dalam konstitusi yang dicoba untuk disusun ulang.

Dalam substasi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesai tahun 1945 yang selama ini seakan-akan "disakralkan" karena memberi kekuasaan yang sangat besar pada unsur Presiden sebagai satu-satunya madataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), kemudian juga diamandemen sampai empat kali, dan bahkan masih terbuka kesempatan untuk diamandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 untuk dapat kembali sesuai dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam posisinya sebagai satu-satunya mandataris dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka kekuasaan dari seorang presiden sangatlah besar meskipun kekuasaan tersebut tidak sampai pada yag bersifat mutlak. Dalam bahasa konstitusi disebutkan bahwa; "Kekuasaan Presiden tidak tak terbatas". Melalui posisinya tersebut, seorang presiden kemudian mengkooptasi cabang-cabang kekuasaan pemerintahan lainnya seperti unsur legislatif, yudikatif, dan unsur auditif. Bahkan kalangan pers pun dibungkam dengan diberi label "pers yang bebas dan bertanggungjawab".

Pandangan lainnya tentang perkembangan pelaksanaan demokrasi secara sitematis prosedural di Indonesia pada masa reformasi diungkapkan oleh Dede Mariana (2009;xiv-xv), bahwa; "Pemilihan umum tahun 1999 menjadi awal baru dalam praktik penyelenggaraan nilai-nilai demokrasi secara prosedural di Indonesia, dari sisi sistem kepartaian, maka "era multipartai" dimulai lagi, dengan suatu bentuk semangat baru untuk dapat mencari berbagai figur alternartif selain dari pada para aktor yang telah mapan dalam lingkaran rezim orde baru. Partai-partai politik baru bermunculan dengan "merayakan" kebebasan yang dibawa oleh semangat reformasi. Pemilihan Umum tahun 1999 memang memunculkan suatu pemerintahan baru yang diisi oleh figur-figur reformis, tapi dalam perjalanannya pada periode 5 (lima) tahun berikutnya ternyata tidak semulus yang diharapkan. Alih-alih memulihkan krisi moneter dan krisi kepercayaan masyarakat, para elite politik dan pemerintahan justru sibuk berkonflik, berlomba untuk dapat "mencicipi" bagian dari kekuasaan yang diperolehnya. Periode awal masa transisi demokrasi pascareformasi diisi dengan konflik elite yang terlihat tidak berkesudahan.

Begitu juga pada level pemerintahan lokal (daerah), dimana daerah dengan seluruh komponen masyarakatnya terlihat sibuk dalam menerjemahkan sebuah teori atau konsep "otonomi daerah". Dalam implementasinya pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka ketiadaan hubungan hirarkhis antara

daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota akan dapat mengubah sebuah praktik dari otonomi daerah yang semula dalam bentuk *"top-down*" akan dapat bergeser menjadi suatu konsep yang sangat longgar. Hal ini disebabkan karena adanya kebebasan sangat luas bagi daerah untuk berkreasi dan berinovasi, bahkan memunculkan sifat "egosentrisme" daerah yang sangat kuat, kondisi ini terjadi hampir pada seluruh daerah di Indonesia.

Dalam suatu praktik demokrasi di Indonesia, maka lebih lanjut juga dinyatakan oleh Dede Mariana (2009;xiv), bahwa; "suatu demokrasi akan dapat menjadi sebuah dalih untuk dapat menjustifikasi praktik-praktik anarkhis dan kekerasan atas nama "kebebasan". Padahal, konsep demokrasi itu sendiri sangat menghormati berbagai keberagaman dan senantiasa untuk menjunjung tinggi penghargaan pada jati diri tiap-tiap individu warga negara. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi selama periode awal reformasi inilah yang kemudian memunculkan keraguan dan kekhawatiran masyarakat terhadap konsep demokrasi tersebut. Sekalipun telah berakar dalam kehidupan sosial masyarakat Indonesia, reduksi demokrasi sdelama 3 (tiga) dekade lebih telah menyebabkan praktik demokrasi menjadi sangat formal.

Reformasi seolah-olah telah menjadi suatu awal dari "proses reinkarnasi" terhadap konsep demokrasi dalam praktik kenegaraan dan tata pemerintahan di Indonesia. Layaknya seperti seorang bayi yang baru lahir, maka sebuah demokrasi tidak akan serta merta untuk dapat tumbuh cepat dengan cepat. Untuk berkembang suatu nilai-nilai demokrasi dalam kehiduran bernegara dan berbangsa perlu gizi (tenaga/energi) dan juga membutuhkan adnya perawatan khusus yang lebih memadai. Kedua hal inilah yang ingin disiapkan pada 5 (lima) tahun periodesasi kedua transisi dari suatu demokrasi. Pertumbuhan dan perkembangan dari konsep demokrasi selanjutnya pada Negara Kesatuan Republik Indonesia secara realita dalam pelaksanaannya terkesan bahwa penekanannya lebih berorientasi kepada adanya pembaharuan-pembaharuan yang lebih bersifat uji coba, seperti yang dinyatakan juga oleh Wasitiono dan Wiyoso (2009;4), bahwa; "Pada saat sekarang negara kesatuan Republik Indonesia sedang memasuki masa "uji coba" dengan sistem demokrasi yang merujuk pada nilai-nilai bersifat universal, meskipun tidak ada jaminan suatu sistem yang digunakan sekarang ini akan dapat membawa Indonesia menjadi lebih maju dan makmur dari kondisi sebelumnya.

Dari segi pandangan politik, Indonesia termasuk ke dalam kelompok negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah India dan Amerika. Akan tetapi dari segi ekonomi, Indonesia belum termasuk ke dalam kelompok negara besar yang maju dan makmur. Dari IPM (Indeks Pembangunan Manusia) tahun 2006, Indonesia berada pada urutan ke 108 dari 177 negara yang diukur, dengan nilai 0,711. Dibandingkan dengan negara Asean lainnya (Malaysia; 61, Thailand; 74,

Philipina; 84), Indonesia berada pada urutan di bawah. Padahal selama ini Indonesia dianggap sebagai "big brother" di Asean karena faktor kestabilan politik dan pertumbuhan ekonomi Indonesia cukup mengagumkan.

Dalam gegap gempita proses pelaksanaan kehidupan demokrasi di Indonesia, strategi dasar perubahan yang ditempuh dan diselenggarakan tidak begitu jelas arah dan kecepatannya, hal salah satunya dikarenakan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang silih berganti oleh desakan berbagai kepentingan kekuasaan jangka pendek. Akankah perubahan demokrasi Indonesia menuju pada "demokrasi yang beku" *(frozen democracy)* seperti yang dinyatakan oleh Sorensen (dalam kata pengantar buku Markoff yang dikutip oleh Heru Nugroho, 2002;xix) dengan ciri-ciri;

1. sempoyongan ekonominya baik pada tingkat nasional maupun lokal;
2. berhentinya proses pembentukan masyarakat warga (civil society);
3. konsolidasi sosial-politik yang tidak pernah mecapai soliditas namun cenderung semu;
4. penyelesaian-penyelesaian masalah-masalah sosial-politik-hukum yang tidak pernah tuntas yang diwariskan oleh rejim-rejim pendahulu.

Selain penerapan dibidang politik, maka penerapan konsep Demokrasi di negara kesatuan Republik Indonesia memiliki keterkaitan sangat erat dengan bidang ekonomi, seperti dinyatakan Santoso (1990;57), bahwa; "akhir-akhir ini masalah demokrasi, keterbukaan, dan partisipasi semakin menjadi perbincangan intens masyarakat. Timbulnya pokok-pokok perbincangan tentang demokrasi, keterbukaan dan partisipasi ini merupakan akibat dari suatu kemajuan ekonomi yang kita capai dalam dua dasawarsa terakhir ini. Kemajuan bidang ekonomi telah menumbuhkan tuntutan baru dibidang politik. Dengan kata lain, ada hubungan yang sangat erat antara tuntutan akan penerapan konsep demokrasi dengan suatu kemajuan dibidang ekonomi, seperti sinyalir oleh Rostow (1971), dan juga oleh Andelman dan Morris (1973).

Karena itu, cara yang dianggap paling bijaksana untuk mengantisipasi berbagai tuntutan demokratisasi adalah dengan menanggapi secara wajar (biasa) bukan dengan cara menghindarnya ataupun malahan menekannya. Karena pada hakekatnya demokratisasi sebenarnya suatu prasyarat dan sekaligus hasil suatu kemajuan dibidang ekonomi; sedangkan kemajuan dibidang ekonomi merupakan suatu obsesi kita secara bersama yang utama dalam dua dasawarsa terakhir ini.

Demokrasi hanyalah sebagai salah satu tuntutan *(demand)* di dalam kehidupan masyarakat, karena ia adalah bagian kepentingan *(interest)* dan kebutuhan *(need)* manusia. Kebutuhan itu sediri bersifat serbaneka, tidak satu, dan kadangkala malahan saling bertentangan satu sama lainnya. Golongan berpendapatan rendah menginginkan adanya kebijakan perbaikan penghasilan

melalui peningkatan pajak yang tentunya tidak disukai oleh golongan kaya; kelompok minoritas umumnya ingin mempertahankan posisinya dalam berbagai bidang menghadapi tekanan kelompok mayoritas; dan satu suku merasa disaingi suku lainnya dalam memperoleh bagian dari kue ekonomi dan kedudukan dalam birokrasi.

Begitulan dengan nuansa suatu kehidupan, dia senantiasa bergerak dari satu harapan ke pada harapan lain dan dari satu kebutuhan ke kepada kebutuhan yang lain, dengan tiada hentinya melahirkan berbagai bentuk konflik dan kerjasama antar individu maupun golongan ataupun kelompok. Kepentingan dan kebutuhan itu senantiasa melahirkan nilai-nilai, dan kehidupan politik juga sangat berkaitan dengan cara bagaimana nilai-nilai itu alokasikan dalam kehidupan masyarakat.

Kondisi dalam perkembangan penyelenggaraan nilai-nilai demokrasi dan perkembangan ekonomi di Indonesia seperti ini telah memunculkan kekhawatiran sangat tinggi dari berbagai pengamat politik dan berbagai pihak lainnya terkait permasalahan demokratisasi ini, kekhawatiran-kekhawatiran tersebut di atas, seperti yang telah dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009), bahwa; "Ada semacam bentuk kegelisahan dan kekhawatiran dari berbagai kalangan dari seluruh komponen masyarakat Indonesia, bahwa negara Indonesia telah melakukan suatu lompatan demokratis yang "terlampau cepat", tanpa didasari oleh keberadaan dari suatu infrastruktur dan suprastruktur demokrasi yang cukup memadai. Berbagai kegagalan berdemokrasi bagi bangsa Indonesia akan dapat membawa suatu pilihan konsekuensi kembali ke sistem otoriter dengan dominasi militer atau menuju negara gagal, sehingga negaranya bubar.

Tesis dari Ohamae (2002) mengenai hancurnya negara-bangsa *(nation state)* barangkali perlu dijadikan sebagai salah satu bahan renungan bagi politisi maupun akademisi yang saat sekarang sedang bermain dan memainkan kekuasaan. Nasib bangsa "terlampau mahal" untuk dipertaruhkan dalam uji coba konsep yang tidak kontekstual dan meninggalkan nilai-nilai serta akar budaya bangsa yang sudah ada."

Pandangan lainnya terkait tentang perkembangan dari konsep demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga dinyatakan oleh Dede Mariana (2009;xvi), bahwa; "Pemilihan umum tahun 2004 menjadi awal dari suatu proses pembelajaran demokrasi di Indonesia. Di tengah skeptisme publik akibat pengalaman 5 (lima) tahun sebelumnya yang tidak membawa perbaikan kesejahteraan masyarakat secara siginifikan, Pemilu tahun 2004 punya beban berat untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat pada demokrasi. Pemilihan presiden secara langsung yang pertama digelar untuk membuktikan kesungguhan rezim untuk menerapkan demokrasi substantif dalam praktik kenegaraan. Meski demikian, secara realita bahwa "nuansa primordial" masih sangat mewarnai wacana yang berkembang pada seputar penyelenggaraan

Pemilihan umum dan juga Pemilihan umum Presiden di Indonesia tahun 2004. Isu-isu lama, seperti dikotomi antara sipil-militer, orientasi figur dalam perilaku pemilih, dan formalitas pemilihan umum masih sangat mewarnai proses pelaksanaannya, sekalipun mulai berkembang sikap kritis dalam menilai suatu kinerja pemerintahan sebelumnya. Pada proses pemilihan Presiden secara langsung diikuti dengan penerapan sistem pemilihan langsung dalam proses pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Sistem pemilihan umum secara langsung ini untuk pertama kalinya telah diterapkan di negara demokrasi seperti Indonesia, sehingga wajar saja apabila ada suatu kesan canggung dan *"trial and error"* masih mewarnai proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung selama periode tahun 2005-2006 pada berbagai daerah di Indonesia. Ternyata, sekalipun sistem pemilihan kepala desa dilaksanakan secara langsung sudah dipraktikkan jauh sebelum negara Indonesia merdeka, toh para aktor-aktor politik tidak siap untuk kalah dalam event politik lokal lima tahunan ini.

Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila banyak pemilihan kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia yang dilaksanakan secara langsung yang diidam-idamkan dan inginkan menghasilkan seorang figur pemimpin daerah yang kapabel justru sebaliknya akan berakhir di ruang sidang pengadilan. Bahkan di beberapa daerah "sistem pengadilan jalanan" juga telah banyak terjadi untuk dapat menunjukkan "rasa ketidakpuasan" dari para masa pendukung tatkala sang "jago" mereka kalah bertarung dalam pemilihan kepala daerah (pilkada). Dan bahkan berbagai aksi pengrusakan fasilitas publik dan perilaku anarkhis lain masih juga mewarnai penyelenggaraan pesta demokrasi lokal ini.

Kondisi umum lainnya tentang Pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga dinyatakan oleh Djoehermansyah Djoehan (2014;255), bahwa; "Dampak pemilihan umum kepala daerah secara langsung semakin meluas dan sudah sangat mencemaskan. Ditangkapnya Ketua mahkamah Konstitusi, Akil Mochtar oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), atas dugaan terlibat suap dalam penyelesaian kasus hukum Pilkada Langsung di Kabupaten Gunung Mas dan kabupaten Lebak, menambah panjang catatan negatif Pilkada langsung. Ahmad Syafii Maarif (opini Kompas, 11 Oktober 2013) mendeskripsikan kondisi ini sebagai demokrasi tanpa dikawal oleh tegaknya hukum dan elit politik yang bertanggungjawab, bisa menjadi liar dan anarkhis.

Bila dibandingkan pelaksanaan Pilkada langsung di tingkat Provinsi, dengan di Tingkat Kabupaten/Kota dalam delapan tahun terakhir ini, Pilkada langsung di kabupaten/kota cenderung merugikan demokrasi. Daya rusak yang ditimbulkan demikian dahsyat, terutama terhadap kapasitas kepemimpinan daerah, netralitas dan profesionalitas birokrasi pemerintahan daerah, berjatuhannya korban jiwa,

rusaknya infrastruktur publik dan bahkan rusaknya moral dan akhlak masyarakat kita.

Menurut catatan Djoehermasyah Djohan yakni; korban jiwa terkait pelaksanaan dari pemilihan kepala daerah secara langsung hingga agustus 2013 sudah mencapai 75 jiwa, 256 orang luka-luka berat dan ringan. Sementara itu, kerusakan infrastruktur didominasi oleh perusakan terhadap rumah tinggal mencapai 279 unit, fasilitas umum (telepon, listrik dan lainnya) di 156 loksai, kantor pemerintah di 56 lokasi, Data tersebut belum termasuk kerusakan kenderaan bermotor, kantor partai politik, kantor media massa, hotel, kawasan pertokoan yang dibakar dan dirusak oleh massa.

Menurut Presiden SBY dalam Djoehermansyah Djoehan (2014;260), bahwa; Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung juga telah mendorong terkotak-kotaknya masyarakat, sehingga mengganggu kerukunan dalam kehidupan bermasyarakat. Pemilihan umum Kepala Daerah secara sebagai bagian dari demokratisasi pemerintah daerah, telah menimbulkan kegaduhan dan potensi konflik ditengah-tengah masyarakat, sehingga perlu dibenahi kembali.

Carut marutnya pelaksanaan demokrasi lokal semakin jelas terlihat, seperti dinyatakan oleh Djoehermansyah Djohan (2014;79), bahwa; Sebagai orang yang ikut menyusun draft Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, penulis prihatin melihat buruknya proses pemilihan Kepala Daerah kita. Boleh dikatakan, hampir tidak ada pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang berjalan dengan mulus. Pemilihan Kepala Daerah umumnya diwarnai dengan kericuhan, tuduhan politik uang, aksi demo, gugat menggugat di pengadilan, dan bahkan kericuhan.

Penulis tidak habis pikir, mengapa demokrasi yang dicita tetapi kericuhan yang tiba. Ketika menyusun Rancangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah parameternya jelas sekali, kita ingin mengoreksi pemilihan kepala daerah di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang rendah kadar demokrasinya. Pemerintah pusat amat menentukan dalam pemilihan Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya menjustufikasi apa yang dikehendaki pemerintah pusat, dan memainkan skenario yang ditulis oleh Jakarta, kalau ada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berani berpendapat lain, maka Presiden dengan hak prerogatifnya dapat membatalkan seperti kasus Ismail Suko di Provinsi Riau.

Bahkan yang terakhir sama-sama kita lihat dan kita saksika bahwa pelaksanaan demokrasi nasional dalam proses pemilihan Presiden Republik Indonesia tahun 2014 sebagai suatu wadah demokrasi nasional dalam sistem politik Indonesia lima tahunan, harus berlabuh atau berakhir di lembaga Mahkamah Konstitusi, kondisi ini tentu setidaknya bagi para pengamat eksternal

tentunya akan menjadi salah satu cerminan dalam perlaksanaan dan perkembangan kehidupan demokrasi di Indonesia, walaupun berjalan dengan lancar akan tetapi masih terdapat berbagai ketidakpuasan dan kekecewaan dalam pelaksanaan pemilihan presiden.

Terkait dengan berbagai bentuk permasalahan dan dinamika dalam pelaksanaan pesta demokrasi di Indonesia, maka menurut Santoso (1990;60), bahwa; "sudah seharusnya jika kita sudah dapat untuk mulai memikirkan bagaiman memberikan tempat yang lebih luas dan leluasa kepada berbagai kelompok masyarakat untuk bisa mempengaruhi berbagai bentuk kebijakan pemerintah. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesungguhnya merupakan lembaga yang paling tepat. Masalahnya sekarang hanyalah bagaimana caranya agar lembaga-lembaga perwakilan tersebut bisa berfungsi dan berperan secara wajar di dalam upaya untuk menyuarakan berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Berbagai sebab dari timbulnya berbagai kritik terhadap DPR dan DPRD, termasuk terhadap sistem pemilihan umum, yang menggambarkan adanya rasa ketidakpuasan atas peranan lembaga perwakilan tersebut. Tampaknya hingga saat ini hanya kepentingan dan aspirasi sekelompok kecil elite dan mereka yang memiliki akses terhadap penguasa saja yang diperhatikan, sedangkan sebagian besar warganegara terlupakan.

Perwujudan dari demokrasi di tingkat nasional baik dalam bentuk pemilihan umum legislatif maupun dalam bentuk pemilihan umum presiden dan wakil Presiden tentu secara langsung maupun tidak langsung akan dapat berpengaruh terhadap pelaksanaan nilai-nilai demokrasi di tingkat lokal (daerah), khususnya dalam hal posisi dan kedudukan DPRD sebagai wadah dan salah satu wujud dari pelaksanaan demokrasi di tingkat daerah, juga akan terjadi pasang surut dalam hal keberadaan dan posisi DPRD tersebut, oleh karena itu posisi dan keberadaan dari DPRD dalam sistem pemerintahan daerah juga dapat mempengaruhi pelaksanaan nilai-nilai demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Begitu juga dengan keberadaan DPRD di tingkat pemerintahan daerah Provinsi (DPRD Provinsi) maupun keberadaan lembaga DPRD di tingkat pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota (DPRD Kabupaten/Kota) juga dapat berpengaruh terhadap implementasi pelaksanaan asas desentralisasi dan penerapan prinsip otonomi daerah di seluruh wilayah Indonesia, dikarenakan DPRD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu Pemerintahan Daerah, karena berdasarkan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah terdiri dari; unsur pemerintah daerah (Kepala Daerah + Perangkat Daerah) dan unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

Dalam pembahasan tentang keberadaan suatu sistem pemerintahan daerah pada suatu negara dengan berbagai bentuk dan modelnya, maka dalam pembahasannya tentunya tidak akan dapat terlepas dari bentuk dan susunan dari suatu negara, apakah negara tersebut dalam bentuk negara federasi atau dalam bentuk negara kesatuan, maka sehubungan dengan hal tersebut menurut Surbakti (2013;2), bahwa; "susunan suatu negara dapat saja dibedakan antara bentuk federasi dan dalam bentuk kesatuan. Dalam negara yang bersusunan federasi terdapat dua macam negara, yaitu "negara bagian" dan "negara federal". Negara federal dibentuk oleh suatu negara bagian, dan karena itu tidak hanya negara bagian yang terbentuk terlebih dahulu dari pada negara federasi tapi tugas dan kewenangan (fungsi) pemerintah federal diberikan oleh negara bagian. Dalam negara yang bersusunan kesatuan hanya terdapat satu negara.

Negara kesatuan dapat dibedakan menjadi dua, yakni negara kesatuan yang sentralistik, dan negara kesatuan dengan desentralisasi, sejumlah tugas dan kewenangan kepada daerah otonom. Karena itu dalam negara kesatuan dengan desentralisasi kepada daerah otonom, tidak hanya negara nasional yang dibentuk lebih dahulu daripada daerah otonom tetapi juga tugas dan kewenangan daerah otonom diberikan oleh pemerintah nasional. Negara yang secara geografis berupa daratan yang luas (kontinental) cenderung mengadopsi negara federasi, sedangkan negara yang secara geografis bersifat kepulauan (*archipelago*) cenderung mengadopsi negara kesatuan.

Susunan negara Republik Indonesia adalah dalam bentuk kesatuan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada provinsi dan kabupaten/kota. Yang menjadi pertanyaan disini adalah mengapa pendiri bangsa Indonesia mengadopsi susunan negara kesatuan dengan otonomi seluas-luasnya kepada daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Untuk dapat mempertahankan dirinya, negara kepulauan perlu dikendalikan sebagai negara kesatuan. Akan tetapi kemajemukan daerah dari segi suku bangsa dan sumber ekonomi, baik di dalam suatu pulau maupun antar pulau begitu nyata , maka pemerintahan negara di suatu daerah perlu pula disesuaikan dengankara kteristik daerah yang bersangkutan sehingga tidak saja warga daerah ikut menentukan apa yang baik bagi mereka tetapi juga kebijakan publik dapat dirumuskan sesuai dengan karakteristik daerah.

Sehubungan dengan tujuan dari pemberian prinsip otonomi daerah oleh pemerintah pusat kepada daerah, lebih lanjut dinyatakan Surbakti (2013;2), bahwa; "karena itu otonomi seluas-luasnya yang diberikan oleh unsur pemerintah pusat kepada suatu daerah otonom bukanlah semata-mata hanya bertujuan untuk mengurangi beban tugas dari pemerintah pusat saja, melainkan agar pemerintahan negara diberbagai daerah (pemerintahan daerah) dapat disusun dan

diselenggarakan sesuai dengan karakteristik kultural, sosial dan ekonomi dari masyarakat setempat. Desentralisasi diberikan kepada daerah otonom juga bukan sekedar untuk menjamin efisiensi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan akan tetapi juga agar warga daerah dapat berpartisipasi atau ikut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hal ini sangat penting karena hanya mereka yang berpartisipasi secara aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah sajalah yang akan dapat menentukan pola dan arah pemerintahan daerah dan menikmati hasil pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Desentralisasi merupakan suatu tuntutan yang bersifat universal, bahkan pada negara yang begitu kecil baik luas wilayahnya maupun jumlah penduduknya juga menuntut adanya tugas dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sejumlah urusan pemerintahan agar mereka dapat ikut serta menyelenggarakan pemerintahan lokal sesuai dengan karakteristik dari daerah yang bersangkutan.

Yang menjadi pertanyaan disini adalah prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya yang bagaimanakah yang dikehendaki dan dinginkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Repubik Indonesia Tahun 1945? Setidak-tidaknya terdapat dua tulisan mengenai proses perkembangan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Kebijakan tentang otonomi daerah sekurang-kurangnya mengandung sembilan dimensi, yaitu;

1. Sumber otonomi daerah,
2. Tipe desentralisasi yang diadopsi,
3. Pembagian kewenangan pusat dan daerah,
4. Lingkup otonomi daerah,
5. Keuangan daerah,
6. Persyaratan dan prosedur pembentukan daerah otonom,
7. Satuan kerja perangkat daerah dan kepegawaian,
8. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan
9. Pengawasan daerah.

Setiap dimensi dalam pelakasanaan otonomi daerah ini terdiri atas dua atau lebih pilihan. Dimensi keuangan daerah misalnya setidak-tidaknya mengandung sua pilihan: anggaran mengikuti urusan *(money follow function*) ataukah urusan mengikuti anggaran *(function follow money*). Apa pilihan yang diadopsi Indonesia untuk setiap dimensi otonomi daerah tersebut, dan apakah pilihan kebijakan itu sidah tepat baik berdasarkan pengalaman empirik." Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia adalah "asas desentralisasi" selain dari keberadaan "asas dekonsentrasi" dan "asas Tugas Pembantuan". Berbagai teori, konsep, pemikiran dan pemahaman terhadap asas

desentralisasi tersebut telah banyak dikemukakan oleh berbagai para ahli dengan menggunakan berbagai sudut pandang kelimuannya, tak terkecuali juga para ahli dibidang politik dan pemerintahan.

Penjabaran dari konsep Desentralisasi dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari suatu proses penjabaran tentang konsep demokrasi itu sendiri, hal ini dikarenakan konsep desentralisasi merupakan salah satu bentuk yang tidak dapat terpisahkan dalam suatu kehidupan demokrasi pada suatu negara. Menurut Koswara Kertapraja (2014;29), bahwa; Dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Asas Desentralisasi sebagai suatu sistem, bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan sistem yang lebih besar dan Negara Bangsa *(Nation State),* yaitu negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jadi NKRI sebagai genus, terdiri dari species: Desentralisasi, Sentralisasi, dan Dekonsentrasi. Dengan demikian, desentralisasi bukan merupakan alternatif dan sentralisasi, dan bukan pula merupakan antitesis dari sentralisasi. Antara Desentralisasi dan Sentralisasi tidak dilawankan (tidak dikhotomis), melainkan keduanya merupakan sub-sub sistem dalam kerangka organisasi Negara Bangsa *(Nation State).*

Penegasan tersebut, misalnya dapat dilihat dalam pasal 18, ayat (5) yang menegaskan sebagai berikut: Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai urusan pemerintahan pusat. Urusan-urusan tersebut secara akademik, biasa disebut sebagai Urusan Ekslusif (atau Urusan Absolut). Artinya, ada urusan-urusan bidang tertentu yang secara mutlak (absolut) tidak diserahkan kepada daerah dalam rangkan Desentralisasi, namun urusan-urusan tersebut sepenuhnya (100%) diatur dan diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Disamping itu, terdapat juga urusan-urusan yang sebagian dipusatkan (sentralisasi) dan sebagian dibagi ke daerah provinsi, kabupaten dan kota (desentralisasi).

Keterkaitan antara demokrasi dan desentralisasi juga dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;6), bahwa; "prinsip universal dari sebuah konsep demokrasi adalah prinsip **"dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat".** Melalui prinsip demokrasi tersebut, maka akan dapat dikembangkan suatu sistem pemerintahan terdesentralisasi sebagai "anak kandung" dari sistem demokrasi itu sendiri. Esensi dasar dari suatu konsep desentralisasi adalah sebagai berikut; "memecahkan masalah setempat, dengan cara setempat, dan oleh orang setempat". Melalui desentralisasi, maka akan lebih banyak rakyat – baik secara langsung maupun melalui wakil-wakilnya di parlemen – dapat dilibatkan dalam suatu proses perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan publik yang berorientasi untuk kepentingan masyarakat.

Dengan cara seperti demikian, maka rakyat akan dapat lebih merasa ikut memiliki negara atau daerah, karena mereka secara umum dilibatkan secara aktif sejak awal, terutama dalam proses penyusunan kebijakan publik yang menyangkut kepada kepentingan mereka. Pandangan ini juga sejalan dengan pendapat Litvack, yang dimuat dalam http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization bahwa desentralisasi politik dapat mendukung oleh suatu proses demokratisasi. Melalui desentralisasi politik tersebut, maka warganegara atau wakil rakyat yang dipilih melalui suatu proses pemilihan umum akan dapat memiliki kekuatan (power) lebih di dalam sebuah proses pembuatan kebijakan publik.

Dalam sebuah konsep desentralisasi pada saat ini sering menjadi hal utama dalam setiap pembahasan tentang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan dalam pelaksanaan pembangunan, seperti yang dinyatakan oleh Kertapraja (2010;52-53), bahwa; "konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa *(nation state)* menganut asas desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Desentralisasi bukanlah merupakan suatu sistem yang dapat berdiri sendiri, melainkan juga merupakan suatu rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Suatu negara bangsa yang menganut sistem desentralisasi bukan pula alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan, dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya, suatu negara bangsa merupakan umbrella dari asas desentralisasi dan sentralisasi.

Akan tetapi, pengertian tentang desentralisasi tersebut sering kali dikacaukan atau dicampuradukkan dengan istilah-istilah dekonsentrasi, devolusi, desentralisasi politik, desentralisasi teritorial, desentralisasi administratif, desentralisasi jabatan, desentralisasi fungsional, otonomi, tugas pembantuan, dan lain sebagainya. Berbagai definisi tentang asas desentralisasi dan prinsip otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh para penulis, yang pada umumnya didasarkan kepada sudut pandang yang berbeda sehingga sulit untuk diambil definisi yang paling tepat dan relevan dengan penulisan ini. Walaupun demikian, juga perlu untuk dijelaskan beberapa batasan terkait tentang desentralisasi dan otonomi daerah yang diajukan oleh para pakar berbagai bidang ilmu sebagai suatu bahan untuk perbandingan dan pembahasan dalam upaya menemukakan pengertian dan konsep yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi.

Yang penting perlu dicatat disini bahwa walaupun "desentralisasi" ini merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *"decentralization*", namun antara

"desentralisasi" dan "decentralization" mempunyai pengertian yang berbeda. Misalnya United Nations memberikan batasan tentang *"decentralization*" sebagai berikut; *"Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital wether by deconcentration (i.e.delegation) to field officers or by devolution to local authorities or local bodies".*

Batasan ini hanya menjelaskan bahwa proses dari sebuah kewenangan yang diserahkan oleh unsur pemerintah (pusat) kepada unsur pemerintah daerah. Proses ini melalui dua cara yaitu; pertama, dengan delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah (deconcentration) atau, kedua, dengan devolution kepada badan-badan otonomi daerah. Akan tetapi, tidak dijelaskan isi dan keleluasaan dari kewenangan serta konsekuensi penyerahan kewenangan tersebut bagi badan-badan otonomi daerah tersebut.

Lebih lanjut terkait dengan desentralisasi dinyatakan oleh Kertapraja (2010;53-54), bahwa; *"Handbook of publik Administration* yang diterbitkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyebutkan bentuk-bentuk dari *"decentralization*" adalah sebagai berikut: *"the two principal form of decentralization of government powers and functions are deconcentration to area offices of administration and devolution to state and local authorites".*

Yang dimaksudkan dengan konsep "*area offices of administration*", seperti tersebut di atas adalah; suatu perangkat wilayah yang berada di luar kantor pusat. Kepada pejabatnya oleh departemen pusat dilimpahkan suatu wewenang dan tanggungjawab pada bidang urusan tertentu yang bertindak sebagai perwakilan departemen pusat untuk melaksanakan fungsi bidang tertentu yang bersifat administratif tanpa menerima penyerahan penuh kekuasaan *(final authority).* Pertanggungjawaban akhir tetap berada pada departemen pusat *(the arrangement is administrative ub nature and implies no transfer of final authority from the ministry, whos responsibility continues).*

Jadi hal ini sangat berbeda dengan konsep "*devolution"* sebagai suatu bentuk dari kekuasaan yang diserahkan kepada badan-badan politik di daerah, itu merupakan suatu bentuk kekuasaan penuh untuk proses mengambil suatu keputusan politik, baik secara politik maupun secara administrasi. Sifatnya adalah penyerahan secara nyata yang berupa fungsi dan kekuasaan, bukan hanya sekedar untuk proses pelimpahan kewenangan. Ditegaskan bahwa *this type of arrangement has a political as well as an administrative character".*

Defenisi lainnya tentang konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan juga dinyatakan oleh Rondinelli dan Nellis dalam Sarundajang (2005;65), bahwa; *"The transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of government agencies, sub ordinate units of levels of government, semi autonomous public authorities or corporations, areawide,*

regional or functional authorities, or nongovernmental private or voluntary organizations".

Pengertian desentralisasi menurut Rondinelli dan Nellis tersebut di atas dapat dibedakan dalam empat bentuk, yaitu;

1. Devolusi,
2. Dekonsentrasi,
3. Delegasi, dan
4. Privatisasi.

Pengertian dan pandangan lainnya terhadap proses pelaksanaan dari konsep Desentralisasi pada suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahannya, menurut pendapat Bryant dalam Kertapraja (2010;54-55), bahwa; "dalam kenyataannya memang ada dua bentuk dari suatu konsep *"Decentralization"* yaitu yang bersifat administratif dan juga yang bersifat politik. Dikatakannya bahwa desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan oleh unsur pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah (pusat) di tingkat lokal.

Para pejabat tersebut bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber-sumber pembiayaan yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, namun juga memiliki keleluasaan, kewenangan, dan tanggungjawab tertentu dalam mengembangkan kebijaksanaan pada pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal. Kewenangan itu bersifat sangat bervariasi sekali, mulai dari penetapan dari peraturan-peraturan yang bersifat pro-formal sampai kepada keputusan-keputusan yang lebih bersifat substansional dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan yang dimaksud dengan desentralisasi politik yaitu wewenang terhadap pembuatan suatu keputusan dan proses kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang dimiliki dan diberikan kepada badan-badan pemerintahan regional dan lokal. Dengan mengutip pendapat dari Fortman selanjutnya Bryant lebih menekankan pada dampak atau keonsekuensi dari proses penyerahan urusan atau wewenang untuk dasar dalam pengambilan keputusan dan control oleh badan-badan otonomi daerah yang menuju kepada pemberdayaan (empowerment) kapasitas lokal.

Dikatakannya bahwa suatu konsep dari *"decentralization"* juga merupakan salah satu cara untuk dapat mengembangkan nilai-nilai yang bersifat "kapasitas local". Kekuasaan dan pengaruh cenderung akan bertumpu pada berbagai bentuk sumber daya yang dimiliki. Jika suatu badan local (daerah) diserahi suatu bentuk tanggungjawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan dapat lebih meningkat. "Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan hanya untuk mengikuti dan melaksanakan kebijakan yang bersifat

nasional, maka para pemuka dan warga masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja di dalamnya".

Akan tetapi, jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya, kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah pusat mungkin malah meperoleh respek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumber daya dan dengan demikian dapat lebih meningkatkan pengaruh serta legitimasinya. Konsep dari *"Decentralization"* tersebut di atas, pada dasarnya lebih menekankan kepada salah satu cara untuk dapat mengembangkan berbagai kapasitas yang bersifat lokal, dan dapat pula untuk diaplikasikan dalam rangka untuk pengembangan pelaksanaan otonomi daerah di negara Indonesia terutama sekali untuk mempengaruhi para birokrat dan pengambilan keputusan yang masih menyangsinkan akan kemampuan dari unsur pemerintah daerah kabupaten/kota atau mengkhawatirkan kemungkinan timbulnya suatu disintegrasi bangsa dalam melaksanakan otonomi daerah.

Dasar pemikiran mengapa suatu pemerintah (pusat) perlu untuk melakukan atau melaksanakan suatu proses desentralisasi kekuasaan kepada unsur pemerintah daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka alasan-alasan ini tentunya merupakan suatu dasar pertimbangan dan landasan filosof dalam suatu proses penyelanggaraan asas desentralisasi pada suatu negara atau pemerintahan yang menganut sistem unitaris, seperti negara kesatuan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan dasar pemikiran tersebut, maka terdapat beberapa alasan bagi unsur pemerintah pusat untuk dapat menyerahkan atau memberikan sebagian kewengan kepada unsur pemerintah daerah, terkait dengan hal pelimpahan kewenangan tersebut maka menurut pandangan Kaho dalam Yudoyono (2003;21), adalah sebagai berikut; "Dalam hal ini, ada beberapa alasan atau pertimbangan bagi unsur pemerintah (pusat) untuk dapat menyerahkan atau memberikan sebagian kewenangannya kepada unsur pemerintah daerah, alasan-alasan pelimpahan kewenangan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut;

Pertama**,** Dilihat dari sudut pandang politik sebagai suatu permainan kekuasaan *(game teori),* desentralisasi dimaksudkan dapat mencegah terjadinya penumpukkan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya akan dapat menimbulkan sistem tirani atau bahkan dapat terjadinya kolusi.

Kedua, Dalam bidang politik, dalam suatu proses penyelenggaraan asas desentralisasi dianggap sebagai suatu tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat agar ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.

Ketiga, Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan untuk mengadakan atau memebntuk pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk dapat mencapai suatu pemerintahan yang lebih efisisen

dan efektif dalam penyelenggaraan fungsinya. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh unsur pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.

Keempat, Dari sudut kultural, maka asas desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti keadaan geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latarbelakang dari sejarahnya.

Kelima, Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, maka asas desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah akan dapat lebih banyak dan secara langsung untuk membantu pembangunan tersebut.

Terkait dengan beberapa alasan perlunya penerapan asas desentralisasi dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka Yudoyono (2003;21-22) juga menyatakan bahwa; adanya beberapa alasan mengapa desentralisasi diperlukan dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni; "Dengan berbagai alasan tersebut, maka telah mendorong para politisi dan para ahli pemerintahan untuk terus dapat berupaya mencari berbagai model dan bentuk yang lebih pas dari penerapan asas desentralisasi dan penerapan prinisp otonomi daerah untuk dapat dituangkan ke dalam suatu undang-undang. Meskipun demikian, para politisi dan pakar tersebut seakan telah sepakat bahwa dalam penerapan desentralisasi, apa pun bentuknya, tetap memiliki keuntungan-keuntungan tertentu. Sedangkan evaluasi ditujukan pada segi-segi kelemahan yang mungkin timbul dari pelaksanaannya.

Beberapa keuntungan atau manfaat suatu kebijakan tentang desentralisasi oleh pemerintah antara lain; efisiensi, partisipasi dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pakar-pakar seperti Rondinelli, Roy Bahl, Cheeme dan Sabir, serta lain-lain, dalam berbagai studi yang mereka lakukan, menyimpulkan bahwa melalui desentralisasi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan akan memperoleh manfaat sebagai berikut;

1). Efisiensi dan Efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan.

a. Efisiensi .

Melalui pendelegasian kewenangan/urusan dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Pemerintah tidak mesti terlibat langsung sebagaimana di dalam tugas yang terlalu sentralistis. Peghematan pembiayaan akan dapat dilakukan bilamana pemerintah pusat tidak mesti selalu melaksanakan tugas di daerah. Akan tetapi efisiensi pelaksanaan tugas pemerintahan ini pun hanya dapat dicapai apabila telah diperoleh konsep-konsep startegis, baik dipusat maupun di daerah terutama yang menyangkut hal-hal yang tidak terlalu dominan urgensinya dalam pemerintahan dan pembangunan.

b. Efektivitas.

Dengan pelaksanaan asas desentralisasi, sebagai suatu ujung tombak dari unsur pemerintahan daerah yaitu aparat-aparat pemerintah di daerah maka akan lebih cepat untuk mengetahui tentang situasi dan masalah serta berupaya untuk mencarikan jawaban bagi pemecahan permasalahannya. Hal ini tentu juga harus didukung penuh dengan penerapan dari manajemen partisipasi, yaitu selalu melibatkan aparat tersebut dalam proses pemecahan masalah.

2). Memungkinkan melakukan Inovasi.

Dengan diberikannya suatu kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk dapat mengurus rumah tangganya sendiri, maka secara tidak langsung akan dapat mendorong mereka untuk dapat menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung dan memperlancar pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari terutama dari sisi ekonomi serta menciptakan suatu bentuk metode pelayanan yang dapat memuaskan dan memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai pembayar pajak atas jasa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah.

3). Meningkatkan Motivasi Moral, Komitmen, dan produktivitas.

Melalui penerapan asas desentralisasi pada suatu negara dan pemerintahan, maka aparat pemerintah daerah diharapkan akan dapat berupaya untuk meningkatkan "kesadaran moral" untuk senantiasa memelihara kepercayaan yang diberikan oleh unsur pemerintah (pusat), kemudian timbul komitmen dalam diri mereka bagaimana melaksanakan urusan-urusan yang telah dipercayakan pada mereka, serta bagaimana menunjukkan hasil pelaksanaan urusan melalui tingkat produktivitas yang mereka miliki.

Pendapat lainnya terkait dengan pembahasan tentang konsep dari desentralisasi, juga dinyatakan dengan jelas oleh Sarundajang (2005;73-74), bahwa; "untuk memberi beberapa alasan yang paling tepat dalam suatu penentuan kebijakan tentang desentralisasi dalam suatu prinsip otonomi daerah, secara realita kebanyakan para peneliti seakan telah sepakat bahwa salah satu tujuan utama dianutnya kebijakan pemberian otonomi daerah adalah agar kebijakan pemerintahan yang ditetapkan lebih sesuai dengan kondisi wilayah masyarakat setempat.

Hubert J.B.Allen, seorang mantan Direktur Pelatihan IULA *(International Union of Local Authorities),* telah menulis hasil studi yang diminta oleh *The United Nations Development Administration Division* (UNDAD) pada pertengahan tahun 1980-an dalam bukunya berjudul, *Cultivating The Grass Roots, Why Local Government Matters*, Benua Eropa, Amerika, Afrika dan Asia. Dalam kalimat pertamanya ia mengatakan bahwa diyakini ada potensi dari asas

desentralisasi untuk menjadi alat yang lebih efektif dalam meningkatkan pembangunan sosial dan ekonomi.

Dari berbagai studi dan analisis yang telah dilaksanakannya tersebut, maka dia dapat menyimpulkan bahwa; paling sedikit ada 13 (tiga belas) manfaat dan keuntungan dari suatu kebijakan tentang desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ia melihat di banyak negara yang telah dengan baik melaksanakan desentralisasi, adanya;

1.kelancaran *(decongestion),*
2.kecepatan *(speed),*
3.kenyamanan *(convenience),*
4.koordinasi *(coordination),*
5.penghematan *(economy),*
6.realitas ekonomi *(economic realism),*
7.realitas sosial *(social realism),*
8.pemerataan manfaat *(ditribution of benefits),*
9.partisipasi *(participation),*
10.pendidikan politik *(political edication)*
11.solidaritas nasional *(national solidarity)*
12.penyebaran kewenangan *(diffusion of power)*
13.mobilisasi sumber daya *(resourse mobiliation)*

Hal yang sangat menarik dari hasil studi dan analisis dari Hubert Allen tersebut di atas, ternyata suatu sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah juga dapat meningkatkan rasa solidaritas nasional dan bukannya akan menimbulkan "disintegrasi bangsa atau separasi". Terkait dengan penerapan dari konsep desentralisasi seperti yang tersebut di atas, maka Rondinelli dalam Kertapraja (2010;56) membedakan empat bentuk dari konsep decentralization tersebut, yaitu;

1. *Deconcentration,*
2. *Delegation to semi autonomous and parastatal agencies,*
3. *Devolution to local governments,*
4. *Nongoverment institutions.*

Pandangan lainnya terkait dengan penerapan dari suatu konsep desentralisasi pada suatu negara atau pemerintahan, maka menurut Kertapraja (2010;56-57), bahwa; "dengan panjang lebar Rondinelli menguraikan dan menjelaskan satu persatu pengertian dari keempat bentuk desentralisasi tersebut. Menurut Rondinelli desentralisasi dalam bentuk *deconcentration*, pada hakikatnya merupakan suatu bentuk pembagian kewenangan dan tanggungjawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. Pendapat ini tidak

berbeda dengan pendapat Bryant. Selanjutnya dikatakannya bahwa suatu kewenangan dan tanggungjawab yang diberikan oleh unsur pemerintah pusat lebih banyak berupa atau dalam bentuk *Shifting of workload from a central government ministry or egency headquarters to its own field staff located in offices outside of the national capital, without transferling to them the authority to make decisions or to exercise discretion in carrying them out.*

Menurutnya, konsep dekonsentrasi itu lebih banyak hanya berupa pergeseran volume pekerjaan dari departemen yang berada di pusat kepada perwakilannya yang ada di daerah tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat berbagai bentuk keputusan. Rondinelli membahas konsep dekonsentrasi secara luas untuk menandingi berbagai bentu konsep-konsep lain, diuarikannya macam-macam tipe dekonsentrasi, status dan hubungan fungsional kelembagaan, serta keluasaan wewenang yang diperolehnya.

Sehubungan dengan berbagai pendapat tersebut di atas, maka selanjutnya terkait dengan penerapan konsep dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Rondinell dalam Kertapraja (2010), membedakan dua tipe dekonsentrasi, yaitu;

1. *field administration,*
2. *local administration.*

Dalam tipe field administration, pejabat lapangan diberikan suatu keleluasaan untuk dapat mengambil berbagai keputusan dan kebijakan, seperti merencanakan, membuat keputusan-keputusan rutin, dan menyesuaikan pelaksanaan kebijaksanaan pusat dengan kondisi dari pemerintah daerah setempat. Kesemuanya ini dilakukan atas petunjuk dari departemen pusat dalam sistem ini, meskipun para staf lapangan bekerja dibawah lingkungan jurisdiksi dari pemerintah local (daerah) yang memiliki kewenangan yang bersifat "semi otonomi", mereka adalah pegawai dari departemen pusat dan tetap berada di bawah perintah dan supervise pusat.

Hal ini sangat berbeda dengan ***sistem local administration***, pada sistem ini semua pejabat disetiap tingkat pemerintahan merupakan perwakilan dari pemerintah pusat, seperti daerah provinsi, distrik, kotapraja dan lain sebagainya, secara umum dikepalai oleh seorang yang diangkat oleh, berada di bawah, dan juga bertanggungjawab sepenuhnya kepada departemen pusat. Mereka (para pejabat) bekerja di bawah "supervise teknik" dan pengawasan langsung dari departemen pusat.

Secara umum, tipe dari local adminsitration pada umumnya juga dibedakan menjadi dua bentuk, oleh karena itu menurut Kertapraja (2010;57), bahwa; "ada dua tipe administrasi lokal *(local adminsitration)* yang biasanya berjalan atau diberlakukan di negara-negara berkembang, yaitu tipe *integrated dan unintegrated*

local administration. Tipe Integrated local administration adalah salah satu bentuk dari dekonsentrasi. Dimana Tenaga-tenaga staf yang berasal dari departemen pusat yang ditempatkan di daerah berada langsung di bawah perintah dan supervisi dari kepala eksekutif di daerah (provinsi, distrik, kotapraja dan sebagainya) yang diangkat oleh dan bertanggungjawab penuh kepada pemerintah pusat. Walaupun tenaga-tenaga staf tersebut diangkat, digaji, dipromosikan, dan dimutasikan oleh unsur pemerintah pusat, mereka tetap berkedudukan sebagai staf teknis dari kepala eksekutif wilayah dan bertanggungjawab kepadanya.

Dalam sistem *unitegrated local administration*, tenaga-tenaga staff departemen pusat yang berada di daerah dan kepala eksekutif wilayah masing-masing berdiri sendiri. Mereka bertanggungjawab kepada masing-masing departemennya yang berada di pusat. Koordinasi dilakukan secara informal. Tenaga-tenaga staf teknis mendapat perintah dan supervisi dari masing-masing departemen.

Bentuk kedua dari suatu konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut, menurut Rondinelli adalah melalui; *delegation to semi-autonomous, delegation to semi-autonomous* menurut Rondinelli dalam Kertapraja (2010;58), adalah; ”suatu pelimpahan dalam proses pengambilan atau perumusan dari suatu keputusan dan kewenangan manejerial untuk dapat melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat. Terhadap organisasi semacam ini pada dasarnya diberikan kewenangan semi independent untuk melaksanakan fungsi dan tanggungjawabnya. Bahkan kadang-kadang secara realita berada di luar ketentuan yang diatur oleh unsuar pemerintah, karena bersifat lebih komersial dan mengutamakan efisienasi daripada prosedur birokratis dan politis.

Hal ini biasanya dilakukan terhadap suatu badan usaha publik yang ditugaskan melaksanakan proyek tertentu, seperti telekomunikasi, listrik, bendungan, dan jalan raya. Bentuk ketiga dari desentralisasi menurut Rondinelli adalah devolution. Konsekuesi dari devolution ini ialah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilakksanakan secara mandiri. Karakteristik atau ciri-ciri dari suatu bentuk sistem *“devolution”* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih lanjut juga dinyatakan oleh Rondinelli dalam kertapraja (2010;58-59), karakteristik devolution adalah sebagai berikut;

> ***Pertama,*** memiliki karakter yakni unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri *(independent)*, dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan yang ada. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan secara langsung.

Kedua, dalam hal ini unit-unit pemerintah tersebut diakui mempunyai batas-batas wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk dapat melakukan tugas-tugas umum pemerintahan.

Ketiga, dalam hal ini unit pemerintah daerah berstatus sebagai suatu badan hukum dan berwenang untuk dapat mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya.

K***empat,*** unit pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat, memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya.

Kelima, dalam hal ini terdapat adanya hubungan yang saling menguntungkan melalui koordinasi antara unsur pemerintah pusat dan unsur pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Lebih lanjut terkait konsep atau asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dinyatakan Kertapraja (2010;61), bahwa; ”bentuk terakhir dari asas desentralisasi menurut konsep Rondinelli ialah apa yang disebut dengan sistem privatisasi *(transfer of functions from government*). Privatisasi adalah suatu tindakan pemberian kewenangan dari unsur pemerintah pusat kepada badan-badan sukarela swasta dan swadaya masyarakat, akan tetapi dapat pula merupakan peleburan dari suatu badan pemerintah menjadi suatu badan swasta.

Pandangan lainnya yang terkait dengan konsep desentralisasi dalam suatu pemerintahan juga disampaikan oleh Koesoemahatmaja dalam Kertapraja (2010;63), bahwa; ”desentralisai dalam arti ketatanegaraan merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah sistem untuk mewujudkan demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Desentralisasi lazim dibagi menjadi dua macam, yakni:

Pertama, dekonsentrasi *(deconsentration)* atau *ambtelijke decentralisatie*, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara pada tingkat lebih atas kepada bahawannya guna melancarkan terhadap pelaksanaan dari tugas pemerintahan. Di dalam bentuk desentralisasi semacam ini rakyat tidak diikutsertakan.

Kedua, desentralisasi ketatanegaraan *(staatskundige decentalistie*) atau desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan *(regelende en bestuurende bevoegheid)* kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya.Di dalam bentuk desentralisasi politik seperti ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu

(perwakilan) ikut serta di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi ketatanegaraan ini dibagi lagi menjadi dua macam:

a. **Desentralisasi teritorial *(territoriale decentralisatie),*** yaitu suatu bentuk pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing sesuai dengan prinmsip otonom.
b. **Desentralisasi fungsional *(functionele decentralisatie),*** yaitu suatu bentuk dari pelimpahan kekuasaan untuk dapat mengatur, mengelola dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam konsep desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu dapat diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan. Kewajiban pemerintahan dalam hubungan ini hanyalah dalam bentuk memberikan suatu pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut.

Alasan digunakannya asas desentraliasi Menurut pendapat Wasistiono dan Wiyoso (2009;25), bahwa; ”Dalam suatu negara kesatuan seperti Negara Kesatuan Indonesia yang penduduknya terdiri lebih dari 300 etnis besar dan mendiami lebih dari 17.000 pulau dan kepulauan, sangat sulit dikelola secara sentralistik. Dengan Perkataan lain, desntralisasi bagi Indonesia adalah suatu conditio sine qua non.

Oleh karena itu, keberadaan dan perjalanan panjang dari konsep desentralisasi di Indonesia sudah cukup lama ada dan memiliki sejarah yang panjang, sepertinya dinyatakan lebih lanjut oleh Wasistiono dan Wiyoso (2010;25), bahwa; “bagi bangsa Indonesia, desentralisasi bukanlah sesuatu yang baru, karena sejak masa penjajahan hindia Belanda, sudah ada pengaturan mengenai desentralisasi yakni *decentralisatie wet* 1903. Pada saat Indonesia merdeka, oleh pemerintahan negara yang baru dibentuk, disusun undang-undang pertama yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), yang tidak lain adalah undang-undang desentralisasi.

Sejarah panjang dari keberadaan dan penyelenggaraan konsep desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut Kertaparaja (2010;6-7), adalah; “pada masa penjajahan, peraturan dasar tentang ketatanegaraan pemerintah Hindia Belanda pada mulanya tidak mengatur tentang konsep dan bentuk desentralisasi, karena berdasarkan pada *“Reglement of het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie”,* yaitu suatu bentuk dari peraturan perundang-undang yang mengatur tentang kebijakan-kebijakan dari pemerintahan Hindia Belanda, hal ini termuat juga dalam Lembaran Negara (Staatsblad) 1855/2 yang

menyatakan bahwa Pemerintah Belanda adalah suatu *Gecentraliseerd geregeerd land* (negara yang menganut sistem sentralisasi).

Namun dalam suatu praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah jajahannya lebih menjalankan suatu sistem dekonsentrasi, yaitu dengan memberikan suatu pelimpahan kewenangan tugas-tugas pemerintahan kepada para Pejabat Pemerintah Pusat yang secara "hierarkhis" berada ditingkat yang lebih rendah di daerah. Para Pejabat Pemerintah Pusat tersebut, tersebar diseluruh wilayah negara yang ditugaskan untuk menjalankan berbagai urusan pemerintahan pusat dalam suatu lingkungan wilayah jabatan tertentu sebagai suatu wilayah administratif.

Oleh karena itu sampai dengan tahun 1903 pemerintah hindia Belanda membagi wilayah administratif, yaitu ***gewest, afdeeling***, dan ***onderafdeeling*** yang masing-masing berada di bawah kekuasaan seorang Pamong Praja bangsa Belanda (Europese Bestuursambtenaar), yaitu;

1. ***Resident,***
2. ***Asisten Resident*** dan
3. ***Controleur.***

Di Pulau Jawa dan Madura, ruang lingkup dari suatu wilayah pada suatu *afdeeling* bersamaan dengan adanya suatu ruang lingkup daerah pada suatu *regentschap* (kabupaten). *Regentschap* (kabupaten) dibagi pula ke dalam district dan onderdistrict dibawah kekuasaan seorang Pamong Praja bangsa Indonesia (Indlandse Bestuursambtenaar), yakni Regent (Bupati), Wedana dan Assistent Wedana. Begitu juga di luar pulau Jawa dan Madura, satu *onderafdeeling* yang terbagi atas beberapa district dan onderdistrict, berada dibawah kekuasaan seorang Pamong Praja bangsa Indonesia, yaitu yang disebut dengan Demang dan Asisten Demang.

Secara historis, perkembangan dan penerapan dari suatu konsep desentralisasi di Indonesia, yang dapat dilihat dari proses sejarah desentralisasi tersebut, dimana pada awal keberadaan dan penerapan dari konsep desentralisasi di Indonesia juga telah diuraikan panjang lebar oleh Sarundajang (2005;65), bahwa; "rancangan undang-undang desentralisasi untuk pertama kalinya pada tahun 1893 diajukan oleh Menteri Van Dedem kepada Tweede Kamer dari Parlemen Kerajaan Belanda (Staten General). Setelah dirunding (dimusyawarahkan) selama tidak kurang dari 10 (sepuluh) tahun dengan beberapa menteri jajahan (yang bergantian) akhirnya pada tahun 1903 suatu perubahan berhasil diadakan dalam pasal 68 R.R atas usul Menteri Idenburg. Sebelum tahun 1903, sistem pemerintahan Belanda di daerah-daerah yang dikuasai langsung bersifat sentralistik. Pada waktu itu daerah Hindia Belanda dibagi atas daerah-daerah administratif yang dinamakan:

1. *Gewest;*
2. *Afdeling;*
3. *Onderafdeling;*
4. *Regentschap;*
5. *Distrik;*
6. *Onderdistrict.*

Masing-masing daerah ini dikepalai oleh Pegawai Pamong Praja Belanda, yakni *Gouverneur atau Resident, Asisten Resident, Controleur, Gezaghebber,* ataupun dikepalai oleh pegawai Pamong Paraja Indonesia: Regent,Wedana, Asisten Wedana di Jawa dan Madura. Para pegawai tersebut dalam kenyataannya diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Pusat Hindia Belanda yang bertugas semata-mata untuk menjalankan Peraturan-Peraturan Pusat (*Algemene Verordiningen*) dalam wilayahnya masing-masing, dibantu oleh pegawai-pegawai teknis administratif pusat yang lain.

Lebih lanjut terkait dengan pembahasan tentang pertumbuhan dan perkembangan dari penerapan konsep desentralisasi tersebut dalam sistem pemerintahan di Indonesia juga dinyatakan dengan jelas oleh Sarundajang (2005;66-67), yakni sebagai berikut; "Undang-Undang Desentralisasi *(Decentralisatiewet)* dikeluarkan Pemerintah Hindia Belanda (*staatsblad* No.329) pada tanggal 23 Juli n1903 untuk mengubah pasal 68 R.R. yang mengatur pembagian wilayah Hindia Belanda atas Gewesten dan Gedeelten van Gewesten dengan menambah 3 pasal baru, yaitu pasal 68a, 68b, dan 68c. Pasal-pasal baru ini memungkinkan untuk dibentuknya Dewan-dewan Perwakilan Rakyat Lokal *(Locale Raad),* yang terdiri dari; *Gewestelijke Raad, Plaatselijke Raad dan Gemeente Raad. Local Raad* ini diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga wilayahnya masing-masing". Dalam proses perkembangannya, *"decentralisatie wet"* tersebut tidak dapat memuaskan.

Oleh karena itu untuk langkah penyempurnaannya dikeluarkan lagi undang-undang baru pada tanggal 6 Februari 1922, yaitu Wet *op de Besturshervoring (staatsblad* no. 216, Tahun 1922). Undang-undang baru ini lebih memungkinkan untuk memberikan kekuasaan dekonsentrasi dan desentralisasi secara besar-besaran. Sejak tahun 1925 reorganisasi sistem pemerintahan lokal di Jawa-Madura; di luar Jawa dibentuk 3 Gouvernment (Sumatera, Borneo dan Timur Besar) sebagai daerah administratif yang akan diubah menjadi yang otonom.

Tujuan dari UU ini untuk dapat memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara setempat (daerah) untuk turut serta dalam mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan masyarakat dan pemerintahan lokal (daerah). Semenjak saat itu di banyak wilayah terdapat adanya daerah-daerah swapraja, sebagai daerah yang berpemerintahan sendiri berdasarkan hukum asli yang diperintah para

raja. Oleh karena itu, secara de facto, daerah-daerah tersebut diperintah sendiri oleh orang asli dengan berbagai gelar yang diberikan kepada yang bersangkutan. Meskipun demikian, para raja tersebut harus mengakui terhadap kedaulatan Pemerintah Kerajaan Belanda di daerah mereka dan bersumpah senantiasa setia kepada Ratu Belanda. Pembatasan kekuasaan para raja tersebut dilakukan melalui suatu perjanjian politik.

Terkait dalam hal pengaturan terhadap keberadaan dari suatu sistem *"Bestuurshervormingswet"* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan pada tahun 1922, menurut pandangan Kertapraja (2010;8-9), "ada lima hal yang diatur, yakni;

Pertama, kemungkinan dibentuknya suatu "daerah provinsi" otonom dengan bentuk dan sifat kekuasaan dan wilayah yang lebih luas dibandingkan dengan kekuasaan gewest dulu. Daerah Provinsi terbagi kedalam beberapa *regentschap* (kabupaten) atau *groepsgemeenschap* (residensi) dan *staatsgemeente* (kota) yang bersifat otonom.

Kedua, otonomi daerah tersebut disamping mempunyai kekuasaan untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, juga tentang turut sertanya daerah yang lebih rendah untuk dapat melaksanakan peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat *(medebewind)* dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan, yang dipertegas dengan kata-kata *regeling en bestuur van huishouding der gemeenschap* (kewenangan mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri) dan *verlennen van medebewind tol uitvoering van almemeene verordeningen* (serta memberikan "tugas pembantuan" untuk dapat melaksanakan dan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan).

Ketiga, susunan dari suatu pemerintahan daerah pada umumnya terdiri dari tiga organ, yaitu:

1. Dewan Perwakilan (*Road*) sebagai badan legislatif daerah;
2. Dewan Pemerintahan Harian (*College van Gedeputeerden*) yang menjalankan pemerintahan sehari-hari; dan
3. Kepala Pemerintahan (*Gouverneur, Regent, Burgermeester*).

Keempat, Gouverneur sebagai Kepala dari suatu pemerintahan, juga merangkap sebagai Ketua dari *College van Gedeputeerden dan Ketua Raad*. Demikian pula ditingkat kabupaten, Bupati juga merangkap Ketua college.

Kelima, pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh unsur *Gouverneur general*, sedangkan bagi daerah-daerah dibawah provinsi oleh *College* Provinsi yang bersangkutan. Kepala pemerintahan yang juga berkedudukan sebagai pejabat pusat berhak untuk menjalankan pengawasan atas pelaksanaan otonomi di daerahnya.

Untuk lebih memantapkan dan melancarkan suatu proses penyelenggaraan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka pada saat itu menurut pendapatan Kertapraja (2010;9) ada tiga prinsip utama yang dianut di dalam Undang-Undang Perubahan Pemerintahan tahun 1922 tersebut, prinsip tersebut yaitu;

Pertama, melalui keleluasaan dibidang administrasi dan keuangan *(administratie en financiele decentralisatie)* pejabat-pejabat pamong paraja Bangsa Belanda *(Europese Bestuursambtenaren)* yang ada di daerah, memperoleh kekuasaan yang lebih luas untuk mengelola pemerintahan di daerah;

Kedua, memberikan lebih banyak kewenangan kepada pejabat-pejabat pamong praja Bangsa Indonesia *(Inheemse Bestuursambtenaren)* dengan apa yang disebut sebagai suatu ontvoogding (perwalian), artinya kepada para pejabat Pamong Praja Bangsa Indonesia diberikan adanya suatu kebebasan bergerak untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya;

Ketiga, mengikutsertakan unsur-unsur yang telah maju di daerah-daerah dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah secara lebih intensif dibidang desentralisasi dengan senantiasa mempertegas hak-hak otonomi dan midebewind kepada daerah-daerah otonom.

Secara umum substansi dari Undang-Undang organik yang mengatur tentang pelaksanaan dari Undang-Undang perubahan pemerintahan tahun 1922 tersebut adalah Undang-Undang tentang pembentukan daerah provinsi (*provinciale-ordonantie*), yang termuat dalam Staatblad (lembaran negara) 1924/78, yang mengatur ketentuan tentang daerah otonom proviensi; Undang-Undang tentang pembentukan daerah kabupaten (regentschaps-ordanantie) termuat dalam staatblad (lembaran negara) 1924/99, yang mengatur tentang daerah otonom kabupaten; dan Undang-Undang tentang pembentukan ketentuan Daerah Kota (*stadsbemeente-ordinantie*) termuat dalam *Staatblad* lembaran negara (1926/365), yang mengatur ketentuan tentang daerah-daerah otonom kota di Jawa dan Madura.

Dalam hal ini, Untuk daerah diluar pulau Jawa-Madura, maka dalam beberapa hal masih diberlakukan ketentuan atas dasar Undang-Undang Desentralisasi Tahun 1903, disamping ada peraturan perundang-undangan khusus lainnya, seperti *groepsgemeenschape-ordonantie*, termuat dalam Staatsblad (lembaran negara) 1937/464, dan *stadsgemeente-ordonantie buitengewesten*, termuat *dalam Staatsblad* (lembaran negara 1938/131). Lebih lanjut terkait dengan masalah pengaturan tentang pelaksanaan dari suatu konsep otonomi daerah di Indonesia dinyatakan dengan jelas oleh Kertapraja (2010, bahwa; “atas

dasar ketiga undang-undang organik tersebut di atas, maka dibentuklah berbagai daerah otonom Provinsi, maupun daerah otonom di kabupaten dan kota di pulau Jawa dan pulau Madura. Pada saat yang bersamaan, maka berbagai daerah administrasi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Desentralisasi Tahun 1903, dihapuskan. Kenyataan ini tentunya berbeda dengan apa yang terjadi di luar pulau Jawa dan pulau Madura.

Undang-Undang desentralisasi pada tahun 1903 dilaksanakan dengan undang-undang organik seperti yang telah disebutkan di atas, yaitu dengan staatblad (lembaran negara) 1937/464 dan *staatblad* (lembaran negara) 1938/131, yang memungkikan dibentuknya suatu daerah kesatuan masyarakat hukum di luar pulau Jawa dan pulau Madura.

Perkembangan dari konsep desentralisasi selanjutnya yakni pada masa setelah Indonesia merdeka tahun 1945, maka negara kesatuan republik Indonesia telah mengatur sendiri tentang pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, seperti dinyatakan oleh Wasistono dan Wiyoso (2009;25), bahwa pada; "Pada saat Indonesia merdeka, oleh pemerintahan negara yang baru dibentuk, disusun undang-undang pertamaa yakni Undang-undang Nomor Republik 1 tahun 1945 tentang Komite Nasional Indoenesia Daerah (KNID). Yang tidak lain adalah undang-undang tentang desentralisasi.

Hal tersebut menunjukkan bahwa para pendiri negara atau pendiri bangsa kita memang semenjak dahulu menginginkan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi. Setelah kemerdekaan kemudian silih berganti hadir undang-undang tentang pemerintahan daerah. Terakhir keluar undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

Pembahasan tentang konsep dari desentralisasi tentunya tidak akan terlepas dari teori-teori dan konsep tentang otonomi daerah itu sendiri, karena satu sama lainnya saling terkait dan tidak dapat terpisahkan. Teori dan konsep tentang otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh para ahli politik dan pemerintahan dengan berbagai pandangannya. Terkait dengan hal tersebut, maka menurut Sarundajang (2005;81), bahwa; "otonomi atau desentralisasi/teritorial merupakan suatu bentuk penyerahan kekuasaan/kewenangan untuk mengatur rumah tangga daerah masing-masing. Otonomi yang pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur".

Selanjutnya terkait dengan arti dan makna dari suatu konsep otonomi daerah dan konsep desentralisasi dalam suatu siatem pemerintahan daerah, maka lebih lanjut dinyatakan Sarundajang (2005;80) bahwa; "arti otonomi yaitu bahwa otonomi, melalui desentralisasi bukan diberikan kepada pemerintah daerah, bukan

kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bukan kepada Daerah, akan tetapi diberikan kepada masyarakat daerah setempat. Moh Hatta telah mengatakan bahwa otonomisasi dari suatu masyarakat, yaitu masyarakat yang berada di dalam tertorial tertentu yang semula tidak mempunyai otonomi menjadi memiliki otonomi. Masyarakat ini kemudian menjelma menjadi daerah otonom. Tujuan dari pemberian otonomi daerah itu sendiri adalah;

(1) Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat;
(2) Pengembangan kehidupan demokrasi;
(3) Distribusi pelayanan publik yang semakin baik, merata dan adil;
(4) Penghormatan terhadap budaya lokal;
(5) Perhatian atas potensi dan keanekaragaman daerah.

Selanjutnya terkait dengan arti dan makna konsep "otonomi daerah" dan "medebewind" dalam suatu sistem pemerintahan daerah, maka menurut pandangan Kertapraja (2010;88), adalah sebagai berikut; "Desentralisasi mempunyai dua muka otonomi dan medebewind. Otonomi bertitik tolak dari adanya hak dan wewenang untuk berprakarsa dan mengambil keputusan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya guna kepentingan masyarakatnya dengan jalan mengadakan berbagai peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi.

Oleh karena itu ruang lingkup dari suatu otonomi daerah menurut Kertapraja (2010;88-89), bahwa; "Sampai seberapa jauh dan seberapa luas isi dari suatu pemebrian otonomi daerah tersebut dari pemerintah kepada daerah, terutama apabila dihubungkan dengan "pembagian urusan", maka secara konsep dan teorinya terdapat 3 (tiga) ajaran yang mengaturnya, yakni;

Pertama; Ajaran rumah tangga materiil,
Kedua; Ajaran rumah tangga formil,
Ketiga; Ajaran rumah tangga rill".

Oleh karena itu, terkait dengan prinsip otonomi daerah, terutama sekali apabila dihubungkan dengan model "pembagian urusan" dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka terdapat adanya (3) tiga bentuk ajaran yang memiliki keterkaitan satu sama lainnya, yakni; pertama, ajaran rumah tangga materiil, kedua ajaran rumah tangga formil, dan ketiga ajaran rumah tangga riil.Sehubungan dengan masalah ajaran rumah tangga seperti tersebut di atas, maka penjelasan tentang masing-masing ajaran rumah tangga tersebut lebih lanjut dijelaskan oleh Kertaparaja (2010;39-40), bahwa;

a. Ajaran Rumah Tangga Materiil.

Pengertian rumah tangga materiil atau ajaran rumah tangga materiil *(materiele huishoudingsleer)* adalah suatu sistem dalam proses penyerahan urusan rumah tangga daerah. Antara unsur pemerintah pusat dan unsur pemerintah daerah terdapat adanya suatu pembagian tugas yang diperinci secara tegas di dalam undang-undang pembentukannya. Di dalam ajaran ini ada disebut dengan *"taak verdeling*" antara unsur pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kewenangan dari setiap daerah meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu persatu secara normatif dalam peraturan perundang-undangan; Jadi, apa yang tidak tercantum dalam rincian itu tidak termasuk kepada urusan rumah tangga daerah. Daerah yang bersangkutan tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur kegiatan di luar yang sudah diperinci atau yang secara apriori telah ditetapkan.

Rasio dari suatu pembagian tugas ini didasarkan kepada suatu keyakinan bahwa ada perbedaan terhadap tugas yang azasi dalam menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan dan memajukan kemakmuran serta kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerah-daerah otonom yang lebih kecil. Daerah otonom sebagai suatu masyarakat hukum yang lebih kecil mempunyai urusan-urusan sendiri yang secara prinsipil akan berbeda dari suatu negara sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang lebih besar yang berada di atasnya. Negara dan daerah-daerah otonom masing-masing juga mempunyai urusan sendiri-sendiri dan juga bersifat spesifik. Karena itulah, ajaran ini disebut juga sebagai ajaran rumah tangga materiil.

Model ini sering juga disebut dengan "Ultra Virus". Kalau ditinjau secara seksama dan dianalisis lebih dalam, maka akan kelihatan bahwa isi dan luas dari prinsip otonomi itu akan sangat terbatas. Daerah yang bersangkutan tidak akan dapat melakukan sesuatu yang tidak tersebut dalam undang-undang pembentukannya. Segala langkah kerja suatu daerah itu tidak akan dapat keluar dari ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam undang-undang. Daerah itu tidak dapat secara leluasa bergerak mengembangkan inisiatifnya, kecuali urusan-urusan yang sudah dipastikan menjadi urusan rumah tangganya, menurut tingkatan dan ruang lingkup pemerintahannya. Di dalam literatur Belanda ada ajaran yang disebut sebagai de drie kringenleer yang menganjurkan ditetapkannya secara pasti mana soal-soal yang masuk lingkungan negara, lingkungan provinsi , dan lingkungan *gemeente*.

Dengan demikian, maka dapat diketahui bahwa ajaran ini tidak menggambarkan adanya upaya mendorong daerah untuk dapat berprakarsa dan mengembangkan potensi wilayah diluar dari urusan yang tercantum dalam undang-undang pembentukannya. Padahal, kebebasan untuk prakarsa, memilih alternatif dan mengambil keputusan justru merupakan prinsip dasar dalam mengembangkan otonomi daerah, karena kelemahan yang terdapat dalam ajaran

rumah tangga, materril ini, orang cenderung untuk memilih ajaran rumah tangga formil.

b. Ajaran Rumah Tangga Formil

Di dalam pengertian rumah tangga formil atau sering juga disebut sebagai suatu ajaran rumah tangga formil *(formele hiiishoudingsleer*), tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh unsur pemerintah pusat dan juga oleh daerah-daerah otonom yang dapat dikerjakan oleh unsur masyarakat hukum yang pada prinsipnya juga akan dapat dilakukan oleh masyarakat hukum yang lain. Bila dilakukan suatu pembagian tugas, maka hal itu semata-mata didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yang bersifat rasional dan praktis. Artinya, pembagian itu tidak karena materi yang diatur berbeda sifatnya, tetapi semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan-kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan lebih berhasil diselenggarakan sendiri oleh setiap pemerintah daerah daripada oleh pemerintah pusat. Jadi pertimbangan efisiensilah yang menentukan pembagian tugas itu, dan bukan disebabkan oleh perbedaan sifat dari urusan-urusan yang menjadi tanggungan masing-masing.

Di dalam ajaran ini tidak secara apriori ditetapkan hal yang termasuk rumah tangga daerah. Justru ini dan macam urusan rumah tangga daerah sepenuhnya tergantung atas prakarsa atau inisiatif daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, urusan rumah tangga daerah tidak diperinci normatif di dalam undang-undang pembentukannya, tetapi ditentukan dalam suatu rumusan umum. Rumusan umum hanya mengandung prinsip-prinsipnya saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada prakarsa daerah yang bersangkutan. Batas-batas pelaksanaan urusan juga tidak ditentukan, tergantung kepada kedaan, waktu, dan tempat.

Dari batasan konsep "rumah tangga formil" bisa dilihat bahwa unsur pemerintah daerah akan dapat lebih leluasa untuk bergerak, seperti dinyatakan Kertapraja (2010;19), bahwa; "dari batasan tentang konsep rumah tangga formil tersebut bisa dilihat bahwa unsur dari pemerintah daerah akan dapat lebih leluasa untuk bergerak(vrieje taak) dan berinovasi untuk mengambil inisiatif, melihat alternatif, dan mengambil keputusan dalam segala hal bidang yang menyangkut kepentingan daerahnya. Walaupun keleluasaan (*discretion*) pemerintah daerah dalam sistem rumah tangga formil lebih besar, tetap ada pembatasan.

Pertama; pemerintah daerah hanya boleh untuk mengatur urusan sepanjang urusan itu tidak atau belum diatur dengan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Kedua, bila suatu negara atau suatu daerah yang lebih tinggi tingkatannya kemudian diberikan kewenangan untuk mengatur sesuatu urusan yang

semula diatur oleh daerah yang lebih rendah, peraturan daerah yang lebih rendah tersebut selanjutnya dinyatakan tidak berlaku lagi.

Secara positif sistem rumah tangga formil tersebut sudah memenuhi kriteria dari keleluasaan berprakarsa bagi daerah untuk dapat mengembangkan otonomi daerahnya. Dilain pihak, sistem ini tidak atau kurang memberi kesempatan kepada pemerintah pusat untuk dapat mengambil berbagai bentuk inisistif guna menyerasikan dan menyeimbangkan pertumbuhan dan kemajuan antara daerah yang kondisi dan potensinya tidak sama.

Pemerintah pusat membiarkan setiap daerah berinisiatif sendiri, tanpa melihat kondisi dan potensi riil daerah masing-masing. Bagi daerah yang kondisi dan potensinya menguntungkan, keleluasaan dan inisiatif daerah akan mendorong pertumbuhan dan perkembangan yang lebih cepat. Sebaliknya, bagi daerah yang kondisi dan potensinya kurang menguntungkan (minus, miskin, terpencil dan lain sebagainya), keleluasaan dan prakarsa daerahtidak akan mampu mengimbangi pusat untuk pemerataan dan memeihara keseimbangan laju pertumbuhan antar daerah, dipandang perlu.

c. Ajaran Rumah Tangga Riil.

Sistem ini tampaknya secara umum, mengambil suatu jalan tengah antara ajaran "rumah tangga materiil" dan ajaran "rumah tangga formil", dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga formil. Konsep dari rumah tangga riil ini bertitik tolak dari pemikiran yang mendasarkan diri kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata untuk mencapai adanya keserasian antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan yang ada , baik yang ada pada daerah sendiri maupun yang ada pada pemerintah pusat. Dengan demikian, maka pemerintah pusat memperlakukan pemerintah daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pusat. Di dalam sistem rumah tangga riil dianut suatu kebijakan bahwa setiap undang-undang pembentukan daerah dengan mencantumkan beberapa urusan rumah tangga daerah yang secara jelas dinyatakan sebagai modal pangkal dengan disertai segala atributnya, berupa kewenangan, personil, atau perlengakapan, dan juga harus diikuti dengan sumber sumber pembiayaannya.

Dengan modal pangkal itu, daerah yang bersangkutan mulai bekerja, dengan catatan bahwa setiap saat urusan tersebut dapat ditambah sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Ada beberapa keuntungan apabila jarak rumah tangga riil ini diterapkan.

Pertama; sistem rumah tangga riil memberikan kesempatan kepada daerah yang bercorak aneka ragam (*heterogeneus)* untuk menyesuaikan pelaksanaan otonomi itu dengan keadaan daerahnya masing-masing.

Kedua; sistem ini berlandaskan kepada faktor-faktor yang nyata dan riel di daerah dan memperhatikan Keadaan khusus *(local specific)* daerah.

Ketiga; sistem ini mengandung sifat *"fleksibilitas*" tanpa mengurangi kepastian sehingga daerah bebas berprakarsa mengembangkan modal pangkal yang sudah ada, dengan memperoleh bimbingan/pembinaan tanpa tanpa melepaskan pengawasan pusat.

Keempat, sampai seberapa jauh unsur pemerintahan pusat melakukan upaya pembinaan dan campur tangan terhadap pemerintahan daerah tergantung kepada kemampuan daerah itu sendiri.

Kelima, prakarsa untuk mengembangkan urusan di luar modal pangkal juga bisa dilakukan, asal tidak bertentangan dengan atau belum/tidak diatur oleh pusta atau daerah yang tingkatannya lebih tinggi.

Keenam, sistem ini memperhatikan pemerataan dan memelihara keseimbangan laju pertumbuhan antar daerah.

Pada prinsipnya konsep otonomi daerah dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah tentu memiliki suatu tujuan dan sasaran yang jelas, seperti yang dinyatakan Sarundajang (2005;81-82), bahwa; "berdasarkan ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah yang tercermin dalaqm kesamaan pendapat dan kesepakatan the founding father tentang perlunya desentralisasi dan otonomi daerah, ditegaskan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah setidak-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut;

Pertama, Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah;

Kedua, Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat;

Ketiga, Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (empowerment) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya;

Keempat, Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan proses pelaksanaan dari berbagai program pembangunan guna tercapainya suatu kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.

Pemberian suatu kewenangan yang seharusnya diberikan oleh unsur pemerintah pusat kepada unsur pemerintah daerah (hubungan kewenangan) adalah sebagai konsekuensi logis untuk tercapainya maksud dan tujuan dari pemberian otonomi kepada daerah, serta untuk imbalan terhadap kewajiban dan tanggungjawab dalam melaksanakan otonomi daerahnya. Lebih lanjut terkait dengan desentralisasi dinyatakan Sarundajang (2005;84-85), bahwa; "dalam proses perkembangannya, penerapan dari suatu konsep otonomi di berbagai negara yang meliputi beberapa jenis sesuai dengan kondisi. Hal ini telah dibahas secara rinci oleh Koswara yang mengemukakan lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara, yakni;

Pertama, otonomi organik, yang mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan yang menentukan hidup matinya badan otonomi atau daerah otonom.

Kedua, Otonomi Formal yang menyebutkan bahwa pemerintah pusat terlebih dahulu menetapkan urusan-urusan yang dipandangnya lebih banyak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Ketiga, Otonomi material yaitu untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi urusan rumah tangga sendiri, harus dilihat dari pada substansinya.

Keempat, otonomi riil pada prinsipnya menyatakan bahwa adanya penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada berbagai bentuk kebutuhan dan keadaan serta kemampuan dari suatu daerah yang menyelenggarakan otonomi itu sendiri.

Kelima, Otonomi Nyata, bertanggungjawab dan dinamis, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu, otonomi nyata bermakna bahwa penyusunan dan pembentukan daerah serta pemberian pemerintahan di bidang tertentu kepada unsur Pemerintah Daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Otonomi bertanggungjawab pada hakekatnya supaya pemberian otonomi kepada Pemerintah Daerah senantiasa diupayakan selaras atau sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara. Otonomi yang dinamis adalah kebijaksanaan otonomi yang menghendaki agar pelaksanaan otonomi itu senantiasa menjadi sarana untuk memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang meningkat mutunya.

Secara umum, masih ada beberapa pandangan yang berbeda terhadap suatu konsep dan pelaksanaan dari "prinsip otonomi" daerah di Indonesia, sehingga arah dari otonomi daerah di Indonesia juga masih banyak yang memperdebatkan, seperti dinyatakan oleh Syafruddin (292-293), bahwa; "Ini bertalian dengan kajian sejarah, bahwa;

> ***Pertama,*** dalam perancangan dari otonomi daerah-daerah dalam beberapa buku yang disusun oleh salah seorang penyusun Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Mohammad Yamin tersirat adanya suatu keinginan otonomi daerah itu bersifat seluas-luasnya. Meskipun tidak secara implisit dinyatakan dalam notulen pembentukan konstitusi, akan tapi dalam buku-buku lain belaui menunjuk ke situ, bahwa yang dikehendaki, yang hidup dalam pikiran para pakar yang menyusun Undang-Undang Dasar Nehgara Kesatuan Republik Indonesia adanya otonomi yang luas.
>
> ***Kedua,*** dimana diletakkan otonomi yang luas itu, apakah di provinsi atau di kabupaten. Bung Hatta, cs dengan Sopeomo dan Yamin menginginkan di tingkat II, sebab menurut historis pemerintahan di *Netherlands, provinlialestaten* yang sampai sekarang ada.

Sedangkan dari sisi pelaksanaannya di negara Indonesia apabila kita merujuk kepada pendapatnya Cornelis Van Vollen Hoven yang juga telah pernah berkunjung ke negara Indonesia pada tahun 1907 dengan mengadakan suatu penelitian dan telah menulis bukunya yang terkenal dengan judul "Tata Negara Seberang Lautan". Dinyatakan yang berotonomi itu kira-kira kesultanan-kesultanan, gabungan dari beberapa desa besar yang setingkat dengan daerah kabupaten.

Hal ini oleh Bung Hatta, Moh.Yamin, Soepomo, itu menjadi dasar bahwa sebaiknya otonomi daerah itu ditempatkan pada daerah di tingkat II. Akan tetapi pada waktu ditetapkan "pembentukan provinsi" juga diikuti dengan provinsi peninggalan Belanda masih ada, berdasarkan peraturan peralihan dari Undang-Undang Dasar. Maka sepanjang masih dirasakan bermanfaat, maka badan-badan yang masih ada pada saat dijalankan terus, itu secara historisnya.

Kemudian juga pada waktu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, disitu juga telah dijanjikan tentang penerapan konsep Otonomi Daerah seluas-luasnya. Mengapa demikian? Menurut pengamatan tersebut punya latar belakang yang lebih bersifat politis, hal ini disebabkan kita pada saat itu beralih dari Negara Federal menjadi Negara Kesatuan. Oleh karena itu, jangan ada yang shock dengan perubahan tersebut, maka negara kesatuan itu nantinya akan dijadikan sebagai daerah-daerah otonom hanya tingkatannya menjadi 3 (tiga) tingkatan. Tingkatan

daerah provinsi tetap dihidupkan, tingkat daerah kabupaten/kota tetap dihidupkan. Dan juga tingkat desa yang akan dimodernisir, yaitu dengan konsep "desa praja".

Kemudian pada zaman pemerintahan orde baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto ada pemikiran yang sejalan dengan pembentukan undang-undang tentang Partai politik dan Organisasi kemasyarakatan pada saat itu. Kalau floating mass dibiarkan saja, maka partai-partai kehilangan basis untuk perjuangannya, anadaikata di Kecamatan dihapuskan sebab tidak ada cabang lain. Maka lahirlah dalam Undang-Undang Orde Baru pasal 11 menyatakan "titik berat otonomi akan diletakkan di daerah kabupaten". Itu suatu jalan tengah dan tidak semuanya tertulis dalam dokumen,.

Lebih lanjut tentang desentralisasi juga dinyatakan oleh Syafruddin (2006;293), bahwa; "Provinsi menurut prinsipnya hanya mengatur urusan-urusan lintas kabupaten dan kota. Contohnya air, karenan kondisinya topografis daerah, saluran air terbuka tidak mungkin dipecah-pecahkan antar kota sebab air akan mengalir ke laut. Kewenangan yang demikian tetap di provinsi.

Suatu hal yang amat penting dalam memahami pemberian dan pelaksanaan konsep otonomi daerah ialah pengakuan dari lembaga pelaksana kedaulatan rakyat terhadap eksistensi potensi masyarakat dan daerahnya bahwa masyarakat setempat dengan daerahnya, sebagai bagian dari keberadaan negara kesatuan, mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu untuk memperhatikan dan menyelenggarakan pelbagai kepentingannya sendiri.

Untuk itu, suatu negara melalui pembentukan undang-undang memberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Penyelenggaraan prinisp otonomi daerah sebenarnya dapat meringankan tugas dan beban dari unsur pemerintah pusat sepanjang tetap berjalan di atas rel yang mengatur hubungan antara wewenang daerah dan pusat. Keseimbangan pelbagai kepentingan sebagai isi dari fungsi dari pemerintahan harus disadari oleh birokrasi pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kemandirian daerah harus tetap didukung untuk menjadi kenyataan meskipun kemadirian daerah otonom itu dalam suatu negara kesatuan bersifat relatif. Kebebasan daerah untuk mengambil keputusan terbaiknya tidak berarti membebaskan pemerintah pusat dari tanggungjawabnya menegakkan kewibawaan para penyelenggara negara yangt baik, bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme dalam segala mainfestasinya. Asas-asas itu berlaku pula bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Pemerintahan Daerah.

Keberadaan dari suatu Pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem pemerintahan negara atau pemerintahan nasional, bahkan secara konsep dan

teoritis keberadaan dari pemerintahan daerah jauh lebih dahulu ada dari pada keberadaan unsur pemerintahan pusat atau pemerintahan negara terbentuk, seperti dinyatakan dengan panjang lebar oleh Sarundajang (2005;55-56), bahwa; "di banyak negara, pemerintah daerah sudah ada sebelum pemerintah pusat atau pemerintah nasional terbentuk. Pada zaman Yunani, suatu negara muncul mulai dari negara kota (*City State*), seperti Athena dan Sparta, yang setingkat dengan satu pemerintahan daerah. Demikian pula kalau kita melihat perkembangan pembentukan negara-negara federal di Eropa, mereka itu muncul karena adanya kesepakatan antara pemerintah-pemerintah daerah yang ingin bersatu membentuk suatu negara (*Nation State*).

Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Untuk memperoleh kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian tidak jarang menjadi pangkal berbagai konflik antar warga atau suku yang saling berbeda satu dengan lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar nelakang etnis, bahasa, budaya dan agama, disamping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.

Lebih lanjut tentang keberadaan dari suatu pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dinyatakan dengan jelas oleh Sarundajang (2005;58-59), bahwa; "dalam aspek potensi yang dimiliki oleh berbagai daerah, maka pertimbangan perlunya keberadaan suatu pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. Potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbaharui maupun yang tidak dapat diperbaharui seperti minyak bumi, batu bara, timah, tembaga, ataupun nikel melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian mewajibkan pemerintah membentuk pemerintah daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya.

Dalam konteks ini, malah ada suatu kecenderungan dari unsur pemerintah pusat untuk dapat mengatur suatu pemerintahan, sehingga berakibat adanya suatu unsur pemerintah daerah akan kehilangan kreativitas dan inovasi. Kebutuhan untuk memanfaatkan institusi daerah disebabkan oleh adanya berbagai variasi dalam hal kepadatan dan dinamika penduduk, intensitas kebutuhan dan minimnya sumber daya yang tersedia pada masyarakat. Dalam dua dekade terakhir ini, misalnya, kepentingan potensial pemerintah daerah telah meningkat sejalan dengan tuntutan yang semakin besar terhadap pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan. Persoalan dari proses penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat terkait dengan adanya pemberian dan pelimpahan kewenangan

antara pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, karena suatu kewenangan yang dijalankan oleh unsur pemerintah daerah tidak lain adalah "pendistribusian kekuasaan eksekutif" dari Presiden kepada pemerintah daerah.

Terkait dengan batasan atau ruang lingkup dari suatu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat terhadap ruang lingkup dari kewenangan pemerintah daerah dinyatakan oleh Kertapraja (2010;4-5), bahwa; "Dalam pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa; Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden, dan dalam pasal lainnya (pasal 17) menyebutkan bahwa Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dimana setaip Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Bila dikaitkan dengan pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten, dan pemerintah daerah kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18 ayat 2) penegasan lebih lanjut dalam pasal 18 tersebut adalah bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui suatu pemilihan umum, yang selanjutnya ditegaskan pula bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pada prinsipnya suatu pemerintahan daerah menjalankan prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang pemerintahan yang sepenuhnya 100% (seratus persen) tidak didesentralisasikan dari unsur pemerintahan pusat kepada unsur pemerintah daerah, melainkan dipusatkan (disentralisir), baik pengaturannya maupun pengurusannya sepenuhnya dilakukan oleh unsur pemerintah pusat.

Sehubungan dengan adanya urusan pemerintahan dari unsur pemerintahan pusat yang diserahkan kepada unsur daerah seperti tersebut di atas, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Kertapraja (2010;5-6), bahwa; "walaupun ada urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada pemerintahan daerah, yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat, ini tidak berarti bahwa pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut faham "sentralisasi" dalam kekuasaan negara, sebab sebagaimana dapat dilihat dari jiwa dan semangat dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

Tahun 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut asas desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah provinisi dan daerah kebupaten/kota sebagai daerah-daerah otonom.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah adalah memberi kesempatan kepada masyarakat daerah untuk mengurus kepentingan sendiri, dan untuk memelihara dan menentukan nasib sendiri menuju kehidupan yang lebih baik, sebab hanya masyarakat daerahlah yang mengerti dan memahami apa yang dibutuhkan oleh mereka.

Dalam kondisi ini, pemerintah pusat terlalu jauh untuk secara tepat bisa menentukan kebutuhan dari rakyat/masyarakat daerah, sejauh mungkin hanya bisa berandai-andai atau berasumsi saja dalam hal tersebut. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dapat diartikan sebagai suatu *"onafhankelijkheid*", akan tetapi harus hati-hati sekali dalam menafsirkan pengertian *"onhafhankelijkheid*" ini, jangan sampai diartikan sebagai kemerdekaan, melainkan juga harus lebih diartikan sebagai suatu "kemandirian" atau *zelfstandigheid* untuk menentukan nasib sendiri.

Lebih lanjut terkait dengan suatu proses penyerahan urusan dari unsur pemerintah pusat kepada unsur pemerintah daerah, juga dinyatakan oleh Kertapraja (2010;5-6), bahwa; "Bagaimanapun juga, "daerah otonom" Provinsi, daerah kabupaten dan daerah Kota yang dibentuk dengan undang-undang dan diberikan otonomi seluas-luasnya itu, bukanlah sama dengan "Negara bagian" (states) seperti halnya di Negara Federasi, melainkan "Daerah Otonom" dalam Negara Kesatuan *(Unitary State)* adalah merupakan "bagian yang tidak terpisahkan" dari Negara Kesatuan tersebut. Seperti dinyatakan dengan tegas dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum diamandemen) bahwa oleh karena Negara Indonesia itu sebagai eenheidstaat, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga".

Dalam substansi dari Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 versi lama (sebelum diamandemen), maka tegas-tegas dinyatakan bahwa Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah tersebut berstatus sebagai daerah otonom atau bersifat daerah administrasi belaka yang kesemuanya akan ditetapkan dengan undang-undang.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 versi amandemen, tidak secara eksplisit ditegaskan bahwa adanya daerah yang bersifat "daerah administrative", namun secara implisit harus dapat diartikan bahwa daerah-daerah otonom tersebut secara keseluruhan merupakan wilayah administratif dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, maka

daerah-daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota secara keseluruhan adalah berada di bawah subordinasi dari Pemerintah Pusat.

Pendapat lainnya tentang keberadaan unsur pemerintahan daerah dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia juga dinyatakan Hoessein dalam Sarundajang (2005;60-61), bahwa; Negara Indonesia adalah sutu negara kesatuan (unitaris) dan bukan dalam bentuk negara federalis. Negara kesatuan adalah negara tunggal, sedangkan negera federal adalah memiliki ke majemukan yang terdiri atas himpunan negara yang masing-masing sebagai negara bagian, yaitu; state, province, lander, canton. Pada hakikatnya negara bagian tersebut adalah negara kesatuan. Oleh karena itu menurut R. Kranenburg (1951), di samping Pemerintah Federal negara bagian juga memiliki kekuasaan "*Pouvoir constituant*" yaitu kekuasaan untuk dapat membentuk Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang sendiri.

Menindaklanjuti pendapat di atas terkait dengan bentuk negara, maka Sarundajang (2005;61-62), menyatakan bahwa; "Kesatuan pemerintahan di luar pemerintah (dalam) suatu negara kesatuan tidak memiliki kekuasaan tersebut. Oleh karena itu, dalam suatu negara kesatuan hanya terdapat sebuah Undang-Undang Dasar dan berbagai Undang-Undang ciptaan lembaga legislatif nasional. Baik dalam negara kesatuan, maupun negara federal acapkali diselenggarakan desentralisasi (teritorial atau fungsional). Dalam negara kesatuan, penyelenggaraan desentralisasi dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk Undang-Undang Pemerintahan Daerah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara yang bersangkutan.

Dengan terselenggaranya asas desentralisasi dalam kedua bentuk negara tersebut, maka diciptakan suatu Pemerintah Daerah (local government) yang oleh pemerintah pusat dalam suatu ruang lingkup negara kesatuan atau suatu pemerintah negara bagian dalam negara federal. Oleh karena itu terjemahan dari lokal government harus dilihat dari sisi *context dan content*. Dilihat dari *context-nya local government* dapat diartikan sebagai organ dan dapat sebagai fungsi. Sebagai fungsi *"local government*" diterjemahkan sebagai pemerintah lokal. Sementara itu, sebagai organ, local government kerapkali disebut sebagai "local authority" yang mencakup council (raad: Bahasa Belanda) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Local Government dapat pula diartikan sebagai suatu daerah otonom. Dalam publikasi PBB tahun 1961 diutarakan bahwa *local government* adalah: *"..., a political subdivision of a nation (or: in a federal system, a state) which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the powers to impose taxes or to extract labor for prescribed puspose, The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected (UN, 1961).*

Lebih lanjut tentang pemerintahan daerah dinyatakan oleh Sarundajang (2005;62-63), bahwa; "keberadaan dari suatu "*local government*" adalah merupakan subordinate dan *dependent* terhadap pemerintah dalam Negara kesatuan atau Negara bagian dalam Negara Federal. Secara konseptual, local berarti masyarakat setempat. Karena desentralisasi sebenarnya otonomisasi suatu masyarakat setempat. Namun sayang, dalam pustaka Indonesia istilah local diterjemahkan sebagai daerah. Akibatnya terkesan yang berotonomi tersebut adalah daerah dan bukan masyarakat setempat. Kekaburan itu semakin terasa dari pencampuradukkan pemakaian istilah antara "pemerintah" dan "pemerintahan daerah" dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (amandemen kedua)."

Dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut yang tercantum dalam Bab VI dengan judul pemerintah daerah dikemukakan sebagai berikut:

Pertama, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah dan daerah itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Kedua, Pemerintah Daerah, dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten, dan juga pemerintah daerah kota untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Ketiga, Unsur pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten, dan pemerintah daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Keempat, Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis.

Kelima, Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang telah diatur dan ditetapkan oleh undang-undang, sehingga urusan pemerintahan telah ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Kenam, Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ketujuh. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang.

Dengan munculnya Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, maka dapat diketahui dengan jelas bahwa bangsa Indonesia pada prinsipnya telah menerima keberadaan dari azas "sentralisasi" dan "desentralisasi" dalam sistem organisasi Negara Bangsa Indonesia, yang maka pada hakekatnya keduanya bukan bersifat "dikotomis" melainkan sebagai suatu

continuum. Secara empirik dalam penyelenggaraannya juga tidak mungkin untuk memilih salah satu dari kedua azas tersebut bagi Negara bangsa yang sangat luas wilayahnya dan sangat beragam masyarakatnya. Terlebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham demokrasi yang sebenarnya adalah partisipasi masyarakat.

Terkait dengan pemerintahan daerah, maka secara historis perkembangan dari pemerintahan daerah tersebut menurut Syafrudin (2006; 167-168), adalah sebagai berikut; "pada tahun 1956, unstuk pemerintahan daerah adalah adanya istilah "Swatantra". Itu adalah Pemerintah Daerah otonom yang rancangan undang-undangnya dibahas dalam tahun itu dan kemudian disyahkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan "swatantra" adalah urusan otonomi yang berdasarkan pada asas desentralisasi. Asas dekonsentrasi tidak dimuat dalam undang-undang itu.

Asas ***"Medebewin***" sebagai suatu peninggalan dari sistem pemerintahan Hindia Belanda, pada awal revolusi, tepatnya pada tahun 1948, disebut "penyerahan tidak penuh", untuk melengakapi asas desentralisasi yang bersifat penyerahan penuh. Bedanya dengan asas desentralisasi adalah bahwa urusan pemerintahan yang bersifat "medebewind" itu hanya diserahkan tugas pelaksanaannya saja, tidak meliputi kewenangan yang menentukan kebijaksanaan, pembiayaan, dan tenaga-tenaga pelaksanaannya, itulah yang disebut dengan "penyerahan tidak penuh".

Lebih lanjut tentang keberadaan dan penerapan konsep otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia juga dinyatakan oleh Syafrudin (2006;318), bahwa; "Penyelenggaraan otonomi daerah, sebenarnya dapat meringankan tugas dan beban dari Pemerintah Pusat, sepanjang tetap berjalan di atas rel yang mengatur hubungan antara wewenang pemerintahan daerah daerah dan pemerintah pusat. Keseimbangan berbagai kepentingan sebagai isi dan fungsi dari pemerintahan harus disadari oleh birokrat pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kemandirian suatu daerah harus tetap didukung dan diupayakan untuk menjadi kenyataan, meskipun kemandirian suatu daerah otonom itu dalam suatu negara kesatuan lebih bersifat relatif.

Kebebasan daerah untuk dapat mengambil keputusan terbaiknya, tidak berarti akan dapat membebaskan Pemerintah Pusat dari tanggungjawabnya untuk menegakkan kewibawaan para penyelenggara negara yang mengindahkan asas penyelenggaraan yang baik, yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam segala manifestasinya. Asas-asas itu berlaku pula bagi unsur penyelenggara Pemerintah Daerah.

Arti penting perlunya keberadaan dari pemerintahan daerah dalam suatu sistem pemerintahan memiliki berbagai alasan, seperti dinyatakan Sarundajang

(2005;77-80), bahwa; ”Sedikitnya ada empat alasan tentang perlunya pemerintahan di daerah, yaitu;

Pertama, alasan sejarah atau historis dari suatu daerah. Secara histioris eksistensi dari pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu kala, sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah kolonial pada saat itu, baik oleh pemerintah Portugis, Spanyol, Belanda, Inggris maupun Jepang. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatn dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari dan lain-lain, atau istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping adanya upaya untuk membuat suatu perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting dijadikan dasar pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, telah merancang Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang di dalamnya mengatur secara eksplisit tentang keberadaan, bentuk dan sistem dari pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan nasional. Hal-hal itu terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik *(the Founding Fathers)* mengadakan sidang-sidangnya untuk mempersiapkan Undang-Undang Dasar, yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi dalam pandangan sejarah, urgensi pemerintahan daerah lebih didorong oleh eksistensi pemerintahan daerah yang telah berlangsung dan dilaksanakan selang beberapa masa, baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan Indonesia.

Kedua, alasan Situasi dan Kondisi Wilayah. Secara geografis wilayah negara Indonesia merupakan suatu gugusan kepulauan yang terdiri lebih dari lebih kurang 17.508 pulau besar dan pulau kecil yang satu sama lain dihubungkan oleh selat, laut dan dikelilingi lautan yang luas atau samudera. Kondisi wilayah yang demikian ini, merupakan konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan berbagai bentuk adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Demikian pula dengan keadaan dan kekayaan alam serta potensi permasalahan yang satu sama yang lainnya memiliki kekhususan tersendiri.

Keanekaragaman yang menjadi ciri bangsa Indonesia serta potensi-potensi yang melekat diberbagai wilayah, tentunya harus dikelola dengan baik sedemikian rupa sehingga mampu menjadi aset bangsa yang berharga untuk mendatangkan devisa guna pembentukan pendapatan nasional. Untuk itu, agar dapat dikelola lebih efisien dan efektif, berbagai urusan

pemerintahan seharusnya ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut. Alasan situasi dan kondisi wilayah di atas, akhirnya mendorong pemerintah pusat untuk membentuk dan membina pemerintahan di daerah dengan disertai pemberian otonomi kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya masing-masing.

Ketiga, Alasan adanya keterbatasan dari unsur pemerintah. Setelah disepakati asas atau prinsip dan tujuan serta arah dari perjuangan bangsa Indonesia merdeka sebagaimana yang tertuang dalam naskah pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, dalam pelaksanaannya diperlukan suatu perangkat pemerintahan di daerah, karena disadari bahwa di wilayah negara yang begitu luas, tidak mungkin semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat dan bukan merupakan negara sendiri.

Untuk menjaga kemungkinan agar keberadaan dari pemerintahan di daerah itu tidak memisahkan diri dari unsur pemerintah pusat, maka dinyatakan selanjutnya bahwa disamping ada daerah otonom, ada juga bersifat administratif belaka, dimana semua daerah itu merupakan wilayah administrasi pemerintahan negara yang pembentukannya ditetapkan dengan undang-undang yang berlaku.

Pemerintah negara juga berfungsi untuk dapat menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang bersifat umum. Jika diperhadapkan dengan suatu kenyataan bahwa kemampuan dari unsur pemerintah terbatas, maka pertimbangan pendelegasian kewenangan kepada unit-unit pemerintahan di di daerah-daerah tidak dapat terhindarkan lagi.

Sebab tidaklah mungkin jika pemerintah akan dapat menangani semua urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat yang mendiami ribuan pulau yang tersebar dari sabang sampai merauke. Hal itu akan membawa konsekuensi logis terhadap kesiapan dan kemauan politik pemerintah untuk turut menyertakan personil, perangkat dan pembiayaan dalam urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan tersebut.

Keempat, Dalam hal alasan politis dan psikologis. Yakni ketika Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dalam masa proses penyusunannya, maka pandangan yang sangat menonjol pada saat itu adalah keberadaan dari wawasan terhadap integritas dan demokratis serta semangat persatuan dan kesatuan tersebut telah menjiwai berbagai rencana pemerintah pada masa itu, termasuk merancang sistem pemerintahan daerah.

Dengan demikian, untuk tetap menjaga kekompakkan dan keharmonisan dari semua tokoh masyarakat yang ada dan juga untuk memelihara keutuhan dari masyarakat dan wilayahnya sendiri, maka daerah-daerah perlu untuk dapat memilih pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan, disamping itu juga untuk dapat memberikan rasa tanggungjawab dalam mengisi kemerdekaan dan sekaligus juga memberi kesempatan kepada daerah untuk sekaligus memberi kesempatan kepada daerah untuk berperan serta dalam pemerintahan, sebagai suatu bentuk perwujudan semangat dan jiwa demokrasi asli bangsa Indonesia. Karena sejarah panjang bangsa Indonesia telah membuktikan bahwa sekian lamanya kita hidup di bawah tekanan pemerintahan penjajah, semata-mata hanya disebabkan oleh adanya satu faktor utama, yakni lemahnya rasa persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia pada waktu itu.

Dengan semangat persatuan dan kesatuan bangsa tersebut, maka daerah yang satu akan merasa sebagai bagian dari daerah yang lain, dan merupakan suatu kesatuan, sekalipun dengan kondisi berbeda-beda adat istiadat, suku bangsa, ras, dan agama serta bahasanya. Pembentukan dan pembinaan pada unsur pemerintahan daerah adalah melalui suatu sarana efektif yang memungkinkan semangat persatuan dan kesatuan tetap terpelihara dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, karena pemberian kepercayaan kepada pemerintah daerah akan mengurangi beban pemerintah untuk menjaga keutuhan negara yang berbhineka tunggal ika.

Lebih lanjut terkait tentang keberadaan dan implementasi dari prinsip otonomi daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka dinyatakan oleh Syafrudin (2006;318), adalah sebagai berikut; ”salah satu syarat untuk utuhnya suatu penerapan pada proses penyelenggaraan prinsip otonomi daerah adalah rasa senasib dan sepenanggungan dari warga masyarakatnya sendiri. Rasa cinta terhadap daerah perlu untuk senantiasa dipupuk secara tepat dan jangan sampai menimbulkan rasa “egoisme teritorial” sebab hal itu dapat menjadi gangguan terhadap wawasan kebangsaan kesatuan dan persatuan nasional.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka selanjutnya yang harus dipupuk dan dikembangkan adalah memelihara kekhususan dan keunggulan daerah sehingga merupakan komparatif yang bisa menunjang upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemegang jabatan birokrasi dan badan perwakilan rakyat daerah (DPRD) harus juga mampu untuk dapat menggerakkan, menggalang partisipasi masyarakat tanpa kekerasan, melainkan dengan menjadikan dirinya sebagai panutan atau pemberi tauladan, berjiwa dan berperilaku secara demokratis serta transparan dalam suatu kebijakan yang disosialisasikan kepada masyarakatnya.

Oleh karena itu, keberadaan dari pemerintahan daerah menurut Syafrudin (2006;325), adalah; ”pelaksanaan dari fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang

dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah daerah dan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).” Keberhasilan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan daerah adalah akan sangat ditentukan oleh kedua lembaga tersebut, yakni pemerintah daerah yang dalam hal ini Kepala Daerah dibantu oleh unsur pemerintah daerah (kepala daerah + perangkat daerah) dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sehingga posisi dan bentuk hubungan dari lembaga pemerintah daerah dan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga akan dapat berpengaruh terhadap tingkat efektivitas dan efisiensi dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, khususnya terhadap pelaksanaan dari prinsip otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

E. Arti Penting Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Fungsi-fungsi Pemerintahan daerah dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya diselenggarakan oleh unsur pemerintah daerah bersama dengan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat penting dan strategis dalam sistem pemerintahan daerah. Terkait dengan hal tersebut, maka menurut Marbun (2005;1), bahwa; “dalam membicarakan keberadaan dari suatu lembaga “legislatif daerah”, maka kita harus terlebih dahulu mengetahui bagaimana atau dimana letak psosi dari legislatif daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia sejak tahun 1945 hingga sekarang. Kemudian, apa landasan hukum legislatif daerah serta bagaimana kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengakapannya dalam menjalankan tugas-tugasnya, dan apa peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem dan struktur pemerintahan di Indonesia secara keseluruhan.

Terkait dengan urgensi dan essensi suatu kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;30), bahwa; “Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 diamanatkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin dengan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk mewujudkan hal tersebut maka dibentuklah suatu Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Menurut pandangan dari Kelompok kerja Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) di Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik

Indonesia (MPR RI) (2009;150), yang secara kelembagaan menyatakan bahwa; "Meskipun penerapan terhadap prinsip dari suatu konsep demokrasi yang berakar pada rakyat di daerah menjadikan model dari pemerintahan daerahpun harus direformasi ulang. Meskipun secara teoritik pemerintahan daerah pada hakekatnya adalah perpanjangan tangan dari pemerintah (pusat), akan tetapi hal ini tidak berarti dapat mengartikan suatu pemerintahan daerah merupakan perpaduan antara unsur pemerintah daerah (eksekutif lokal) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif Lokal). Selayaknya pemerintah daerah tetap ditetapkan dalam sebuah rumpun eksekutif, dengan menjadi rentang kendali pemerintah pusat. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi lembaga legislatif daerah yang tidak punya hubungan pertanggungjawaban dengan pemerintah pusat.

Dalam kondisi seperti ini, maka unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebaiknya harus diberikan posisinya sebagai pelaksana fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang diperankan di daerah. Fungsi legislasinya adalah pemegang fungsi utama dalam penyusunan peraturan daerah, fungsi anggarannya dalam menyusun anggaran daerah (APBD), dan pengawasannya terhadap pemerintah daerah dalam menjalakan kebijakan daerah. Ketiga fungsi ideal dari suatu lembaga representasi ini akan sulit untuk dapat berjalan ketika ia diposisikan sebagai unsur pemerintahan daerah yang punya pola hubungan pertanggungjawaban dengan unsure pemerintah pusat.

Terkait dengan istilah "perwakilan" dalam konteks Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Sanit dalam Rauf dan Zulfan (2004;8) adalah; "seseorang atau sekelompok orang yang berwenang untuk menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan baik yang diperuntukkan bagi, maupun yang mengatasnamakan pihak lain. Dalam memahami kerangka pemikiran seperti itulah makan kita dapat memahami berbagai bentuk perwakilan di dalam kehidupan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehari-hari mulai dari calo. Agen, komisioner, broker sampai kepada utusan, perwakilan suatu organisasi dan sebagainya".

Sedangkan pandangan lainnya terkait tentang konsep "perwakilan", yakni menurut Hanna Finkel Fitkin dalam Sanit (1985;27), yang menyatakan bahwa; "konsep perwakilan dalam artian bahwa seseorang mewakili orang lain pada hakekatnya adalah istilah moderen. Yunani Kuno tidak mempunyai kata itu sekalipun warga Negara kota tersebut memilih sejumlah pejabat dan kadang-kadang mengirim duta sesungguhnya merupakan kegiatan yang masa ini diketegorikan ke dalam sistem perwakilan.

Pendapat lainnya terkait dengan sistem "perwakilan" tersebut, maka dinyatakan lebih lanjut oleh Hanz Eulau dalam Sanit (1985;29), bahwa; "secara prinsip setiap wakil rakyat tentulah melihat dirinya sebagai seorang wakil warga

Negara yang berada di dalam batas lingkup perwakilannya secara keseluruhan. Oleh karena itu para wakil tersebut sebagai wakil rakyat.

Oleh karena itu, konsep dari "perwakilan" dalam suatu lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wakil dari unsur masyarakat daerah itu sendiri, yang dikarenakan jumlah masyarakat daerah yang relatif banyak dan lebih bersifat heterogen maka diperlukan adanya "wakil atau utusan" dari unsur masyarakat daerah untuk ikut serta dalam proses merumuskan kebijakan-kebijakan daerah yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan daerah, dan wakil dari unsur masyarakat daerah ini tentu perlu disatukan ke dalam suatu lembaga atau yang disebut dengan dewan perwakilan rakyat daerah, yang secara sah dan legal telah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

F. Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia terdapat adanya dua lembaga utama yang ditetapkan sebagai unsur penyelenggara fungsi-fungsi pemerintahan di daerah, yakni lembaga pemerintah daerah dan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), keberadaan dari suatu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia tidak lain salah satunya adalah sebagai unsur penyeimbang dari unsur pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan demokrasi yang dianut.

Seperti dinyatakan lebih lanjut oleh Sunindhia (1987;216), yang menyatakan bahwa; "dewasa ini peranan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat penting dan strategis dalam meningkatkan mekanisme nilai-nilai demokrasi dalam pemerintahan di daerah dan penyelenggaraan tugas-tugas legislatif pemerintahan daerah. Posisi dan kedudukan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia senantiasa mengalami kondisi "pasang surut" seiring dengan berbagai bentuk pembaruan dan perubahan dalam sistem pemerintahan daerah itu sendiri.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka menurut Marbun (2005;19-20), adalah sebagai berikut; "Menguraikan kedudukan dari unsur legislatif daerah atau dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam setiap Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah atau peraturan perundang-undangan dan bervariasi sesuai dengan isi undang-undang yang mengaturnya yang berlaku selama ini merupakan panorama yang dianggap sangat menarik bagi para ahli pemerintahan dan politik. Dalam kurun waktu 60 (enam puluh) Tahun telah terjadi 8 (delapan) kali pergeseran kedudukan unsur

pemerintah daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang cukup fundamental.

Pergeseran atau perubahan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah juga erat kaitannya dengan pergeseran politik dan perubahan konstitusi. Selama 60 (enam puluh) tahun kemerdekaan Republik Indonesia telah mengalami lima periode konstitusi, yaitu;

1. Tanggal 18 Agustus 1945, penetapan berlakunya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat, 31 Januari 1950
3. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, 15 Agustus 1950
4. Pengumuman berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, melalui Dekrit Presiden, 5 Juli 1959.
5. Amandemen UUD 1945 oleh MPR yang ke 1, 2, 3, 4 pada tahun 1999, 2000, 2001, 2002.

Terkait dengan keberadaan dan posisi dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam suatu sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka sehubungan dengan hal tersebut lebih lanjut dinyatakan dengan jelas oleh Marbun (2005;19-20), adalah sebagai berikut; "pembentukan, pertumbuhan, dan pergeseran dari kedudukan lembaga legislatif daerah yang selama ini selalu dikaitkan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga dikaitkan dengan produk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah tersebut, baik dari sisi kelembagaan maupun dari perorangan wakil rakyat daerah tersebut. Perubahan ketentuan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari suatu peraturan perundang-undangan lainnya yang sangat signifikan, biasanya mengganti hampir semua ketentuan pokok yang diatur sebelumnya, Anehnya undang-undang terbaru selanjutnya, biasanya kembali atau mendekati isi ketentuan yang lama.

Dalam setiap terjadinya perubahan dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia, yang secara otomatis ikut mengatur tentang kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah, yang "titik sentralnya" ialah tentang peranan dan ruang lingkup tugas dan hak dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta peranan ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikaitkan dengan peranan kepala daerah. Pergeseran dan perubahan ini merupakan gambaran proses perkembangan dan pertumbuhan sistem ketatanegaraan di Indonesia sejak tahun 1945 hingga sekarang.

Sehubungan dengan dinamika atau perkembangan dari keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;35-36), bahwa; ”kedudukan Dewan Perwkilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam suatu sistem pemerintahan daerah sebagai bagian dari suatu sistem pemerintahan negara senantoasa mengalami perubahan yang sangat dinamis, seiring dinamika perubahan dari sistem desentralisasinya. Pada saat sistem pemerintahannya bersifat sangat sentralistik, maka kedudukan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah nya dibuat lemah.

Sebaliknya pada saat sistem pemerintahannya sangat desentralistik, maka kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibuat menjadi “lebih kuat”. Selain itu, kuat lemahnya kondisi dari kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditentukan pula oleh sistem pemerintahan di tingkat nasional sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah. Maka pada saat sistem pemerintahan nasionalnya berbentuk presidensiil yang kuat, maka keberadaan dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga dibuat menjadi “lebih lemah”.

Sebaliknya, pada saat pemerintahan nasional menggunakan sistem parlementer, maka kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerahnya dibuat pada posisi lebih kuat. Perubahan terhadap bobot kekuasaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pemerintahan daerah bergerak dari kutub yang sangat berkuasa (seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 maupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) sampai kepada kutub yang sangat lemah, yakni sebagai ”**stempel karet**” dari berbagai kebijakan yang datang dari pihak pemerintah atau eksekutif (seperti pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah).

Begitu pula mengenai posisi kelembagaan DPRD, dapat dikelompokkan menjadi dua kutub yakni; kutub pertama sebagai bagian dari pemerintahan daerah (seperti pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) maupun kutub kedua yakni sebagai lembaga independen yang berdiri sendiri dan berada pada posisi terpisah dari lembaga eksekutif (seperti diatur pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999). Lebih lanjut terkait mengenai keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dinyatakan dengan jelas oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;35-36), sebagai berikut; ”ada beberapa penulis yang telah dengan intensif senantiasa memperhatikan pertumbuhan dan perkembangan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari waktu ke waktu antara lain The Liang Gie, Sostandyo Wignyosoebroto, dan B.N.Marbun. Uraian yang rinci dan runtut mengenai sejarah lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain dapat dilihat dari tulisan Marbun berjudul ”Perwakilan Politik Lokal dan Eksistensi

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Konteks Otonomi Daerah", yang terangkum dalam buku berjudul "Pasang Surut Otonomi Daerah – Sketsa perjalanan 100 tahun", yang diterbitkan Yayasan Tifa bekerjasama dengan Institute for Local Development pada tahun 2005.

Dalam sistem peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di Indonesia, didalamnya diatur pula mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ada dua pola penempatan kedudukan Dewan Perwakiln Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah, yaitu;

a. Menjadi bagian dari lembaga pemerintahan daerah.
b. Berdiri sendiri sebagai badan atau lembaga yang terlepas dari lembaga pemerintahan daerah.

Bahkan apabila kita analisis lebih jauh dan dalam, maka keberadaan atau posisi dari suatu lembaga Dewan Perwkilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam suatu sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memiliki tiga pola penempatan terhadap keberadaan dan kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, yakni;

1. Sebagai bagian dari lembaga Pemerintah Daerah (lihat pasal 13 ayat 1 UU Nomor 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa; Pemerintah Daerah adalah; Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).
2. Menjadi bagian dari lembaga Pemerintahan Daerah
3. Berdiri sendiri sebagai badan atau lembaga yang terlepas dari lembaga pemerintahan daerah.

Sebagai bagian dari pemerintahan daerah, maka unsur dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki peranan dan fungsi tersendiri yang cukup penting dan strategis, oleh karena itu peranan dan fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Kertapraja (2010;272-273), yakni; "sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah sangat menentukan bagi terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah. Setidak-tidaknya ada tiga tugas pokok yang harus dijalankan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan fungsinya sebagai wakil wakil rakyat;

Pertama, memberikan persetujuan kepada Kepala Daerah terhadap atau bersama-sama kepala daerah membuat peraturan daerah yang mengatur pelaksanaan urusan sepanjang wewenang yang sudah diserahkan kepada daerah, baik menyangkut urusan otonomi daerah maupun urusan tugas pembantuan (medebewind).

Kedua, bersama-sama dengan unsur kepala daerah (Pemerintah Daerah) menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Ketiga, menyalurkan dan menampung aspirasi dari rakyat daerah dan juga untuk mengawasi proses perumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan

pemerinah daerah, sebagai konsekuensi tugas pertama dan kedua. Keberadaan dari Tugas pertama dan tugas kedua demikian pentingnya karena tugas ini akan dapat menunjukkan corak, warna, karakter dan kualitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik secara materiil maupun fungsional. Kadar peraturan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan menjadi tolak ukur kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi legislatifnya.

Dalam menjalankan ketiga fungsi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut, maka dalam implementasinya masih terlihat adanya permasalahan-permasalahan yang masih terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, khususnya permasalahan dari unsur kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berada pada posisi yang kurang kuat sebagai lembaga legislatif di daerah, sehingga terkesan bahwa lembaga DPRD kurang dapat lebih maksimal dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat di daerah dibandingkan denga kepala daerah.

Terkait dengan keberadaan dari suatu lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam suatu sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;36), bahwa; "Kerancuan kedudukan lembaga Dewan Perwkilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah dan juga dalam sistem pemerintahan negara timbul karena tiga adanya hal, yakni;

Pertama, nama yang digunakan adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang disingkat dengan DPRD sehingga terlihat berkonotasi seperti Dewan Perwakilan Rakyat-nya daerah otonom, sehingga pengaturannyapun disamakan dengan pengaturan tentang lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut terlihat dari pengaturan mengenai susunan, kedudukan, tugas dan wewenang dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selalu menjadi satu bagian dalam undang-undang yang mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas dan wewenang Dewan Perwkilan Rakyat.

Kedua, proses pengisian terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilakukan melalui pemilihan umum bersama-sama dengan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga merasa seperti anggota Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat daerah. Hal tersebut secara tegas diatur pada pasal 23E ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang menyebutkan bahwa; pemilihan umum adalah pemilihan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketiga, fungsi-fungsi yang dijalankan oleh unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sama dengan fungsi-fungsi yang dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya berbeda cakupannya saja, sehingga memperkuat anggapan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah Dewan Perwakilan Rakyat-nya daerah otonom.

Terkait dengan kerancuan terhadap keberadaan dan kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ini, maka lebih lanjut dinyatakan Wasistiono dan Wiyoso (2009;36-37), bahwa; "untuk mengatasi adanya kerancuan mengenai kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan negara, perlu dilakukan pelurusan dari beberapa konsep berpikir sebagai berikut;

Pertama, mengganti nama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) misalnya dengan Dewan Provinsi untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Kabupaten untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten, serta Dewan Kota untuk Dewan Perwkilan Rakyat Daerah Kota. Penggantian nama ini tidak harus mengurangi makna dari demokrasi di daerah, sepanjang proses pengisiannya tetap menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan di tangan rakyat.

Kedua, proses pengisian dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dilaksanakan melalui suatu proses pemilihan umum bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi dilakukan secara bersama-sama dengan pemilihan kepala daerah sehingga masa bakti anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan sama dengan masa jabatan kepala daerah. Perubahan in tentunya memerlukan amandemen konstitusi.

Ketiga, penamaan fungsi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Khususnya "fungsi legislasi diganti dengan fungsi pengaturan", supaya lebih sesuai dengan pengertian desentralisasi yang menyangkut hak untuk mengatur dan mengurus urusan setempat.

Secara sederhana fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Wikipedia menyebutkan bahwa; "legislation ("or statutory law") is law which has been promulgated (or "enacted") by a legislature or other governing body". *(http://en.wikipedia org/wiki/legislation*). Fungsi ini dimiliki oleh unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan unsur pemerintah (pusat) di tingkat nasional pada Negara berbentuk unitaris, atau pada pemerintah federal dan Negara bagian pada Negara berbentuk federasi. Lebih lanjut terkait dengan hal tersebut dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;37), bahwa; "Produk yang

dihasilkan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama-sama dengan unsur Kepala Daerah bukanlah suatu undang-undang (law), malainkan hanya dalam bentuk peraturan daerah *(local regulation).* Oleh karena itu, peraturan Daerah tersebut apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan "kepentingan umum", maka dapat dibatalkan oleh Presiden, bukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini tentunya semakin mempertegas dan menunjukkan bahwa apa yang dikerjakan oleh unsur pemerintahan daerah (Pemerintah daerah dan DPRD) merupakan derivasi dari unsur kekuasaan eksekutif di tingkat nasional.

Oleh karena itu, dalam realisasinya bahwa semua apa yang dilaksanakan oleh suatu unsur pemerintahan daerah, baik yang dilaksanakan oleh unsur pemerintah daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah) maupun juga yang dilaksanakan oleh unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang pada hakekatnya merupakan suatu bentuk "pendistribusian kekuasaan eksekutif" yang diperoleh dari Presiden (pimpinan pemerintahan), dan juga bukan dalam bentuk "pendistribusian kekuasaan legislatif" yang diperoleh dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), sehingga unsur legislatif tidak sampai di daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota.

Oleh karena itu, dalam hal keberadaan dan posisi yang seperti ini maka unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat dikatakan sebagai bawahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Begitu juga untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten dan Kota, juga tidak dapat dikatakan sebagai bawahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, atau tidak dalam bentuk hubungan kerja yang bersifat hierarkhis (atasan dan bawahan) antara keduanya.

Sehingga, berdasarkan uraian dan ketentuan di atas maka kedua unsur dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) walaupun di diberikan fungsi "legislasi", akan tetapi secara yuridis formal unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut tetap menjalankan "kekuasaan eksekutif" di daerah yang dididtribusikan oleh unsur pemerintah (eksekutif), dan bahkan bukan menjalankan "kekuasaan legislatif" yang berasal dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)). Hal ini ditandai dengan adanya hubungan antara unsur Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bukanlah dalam bentuk hubungan "atasan dan bawahan" atau adanya hubungan yang bersifat "hierarkhis" antara kedua lembaga tersebut, akan tetapi antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terpisah satu sama lainnya, sesuai dengan tugas dan fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat dan juga Tugas dan fungsi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Demikan juga dari sisi "bentuk hubungan kerja" antara kedua tingkatan unsur penyelenggara pemerintahan daerah tersebut, yakni unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten dan Kota dalam suatu sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang diatur pada undang-undang ini, konstruksinya juga "bukan dirancang" dalam suatu bentuk hubungan kerja antara "atasan dan bawahan" (dalam bentuk hierarkhis), akan tetapi kedua lembaga tersebut terpisah satu sama lainnya.

Dalam artian bahwa kedua unsur lembaga tersebut di daerah yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten dan kota juga dalam bentuk yang terpisah satu sama lainnya, dimana pada masing-masing lembaga memiliki tugas, fungsi dan kewajiban yang berbeda satu sama lainnya, dan juga sama-sama berada pada suatu daerah otonom yang berbeda tingkatan, yakni daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten/kota, yang masing-masing memiliki kewenangan tersendiri.

Oleh karena itu, keberadaan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah, baik pada daerah provinsi maupun pada daerah kabupaten/kota, tidak dirancang sebagai unsur "legislatif daerah" akan tetapi hanya untuk kebutuhan melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan pendistribusian kekuasaan eksekutif dari Presiden yang telah diatur oleh peraturan perundangan. Oleh karena itu, dapat berakibat bahwa Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi dengan Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota juga bukan merupakan dalam bentuk hierarkis, atau dalam arti kata Peraturan Daerah Provinsi bukan lebih tinggi dari peraturan daerah kabupaten/kota, karena daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota sama-sama daerah otonom, yang dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah sama-sama disebut dengan pemerintahan daerah.

BAB II
POSISI DPRD
BERDASARKAN UU NOMOR 5 TAHUN 1974
TENTANG POKOK-POKOK PEMERINTAHAN DI DAERAH

A. Pengertian Pemerintahan Daerah.

Negara Indonesia pada hakekatnya merupakan suatu negara besar yang dalam pengaturan negaranya menganut "sistem demokrasi", artinya dalam sistem demokrasi ini rakyat kedudukannya dalam suatu negara harus ditempatkan sebagai "pemegang kedaulatan tertinggi". Salah satu ciri dari suatu negara demokrasi adalah kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan. Oleh karena itu, keberadaan dari unsur "rakyat" pada suatu negara demokrasi ditempatkan sebagai salah satu unsur yang harus diikutsertakan dalam proses pembuatan kebijakan politik maupun kebijakan pemerintahan, terutama sekali kebijakan dalam menentukan pemimpin bangsa (negara) dan pemimpin daerah melalui suatu pemilihan umum Legislatif, pemilihan umum Presiden dan pemilihan umum kepala daerah.

Sehubungan dengan sistem demokrasi yang dianut oleh negara kesatuan Republik Indonesia pada sistem kenegaraannya, maka terkait dengan hal tersebut lebih lanjut dinyatakan oleh Sarundajang (2005;161-162), sebagai berikut; "salah satu ciri dari sebuah negara yang berbentuk sistem demokrasi adalah; adanya kedudukan dari rakyat sebagai pemilik unsur dari pemerintah *(people own government).* Sebagai pemilik dari pemerintahan, maka kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat."

Dalam hal ini rakyat ikut aktif dalam membantu tugas-tugas pemerintahan dan memiliki kewenangannya untuk dapat melakukan social control terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Konsekuensinya pemerintah yang terbentuk harus senantiasa berusaha untuk menyenangkan rakyatnya, sehingga rakyat akan dapat merasakan pengelolaan pemerintahan telah dilakukan dengan baik. Hal itu tentunya akan menyebabkan tingkatan dukungan rakyat terhadap pemerintah semakin besar".

Sehubungan dengan kehidupan demokrasi ditingkat daerah, lebih lanjut dikatakan Sarundajang (2005;161), bahwa; "Dalam kenyataannya di Indonesia sepanjang perjalanan pemerintahan Orde Baru, keberadaan dari unsur rakyat yang berada pada posisi yang lemah *(strong state and weak society),* dimana dalam kondisi ini nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami proses pengikisan akibat kuatnya kekuasaan dari unsur pemerintah orde baru. Oleh karena itu, pada masa pemerintahan orde baru tersebut "kedaulatan rakyat" masih dianggap sebagai suatu konsep nilai saja.

Secara umum kedudukan rakyat yang pada kenyataannya masih berada pada suatu posisi yang lemah itu telah menyebabkan adanya sifat bargaining power-nya terhadap unsur pemerintah sangat terbatas, sehingga secara realita rakyat tidak dapat mengimplementasikan kedaulatannya dalam suatu proses pemerintahan dengan sistem demokrasi. Pada kondisi ini, rakyat seakan-akan tidak lagi mempunyai alternatif pilihan lain selain harus senantisa taat dan tunduk kepada berbagai bentuk kebijakan pemerintah pusat maupun kebijakan pemerintah daerah, karena dalam kenyataannya kelompok-kelompok yang sering berseberangan dengan unsur pemerintah akan selalu menghadapi berbagai persoalan, khususnya persolan pada level pemerintahan daerah".

Oleh karena itu, sebelum membahas tentang keberadaan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang sering disingkat dengan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka terlebih dahulu perlu untuk diketahui tentang konsep dan sistem pemerintahan daerah di Indonesia sebagai tempat atau wadah dari keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Sehubungan dengan keberadaan dari pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka seperti dinyatakan oleh Marbun (1983;23), bahwa; "Mengingat suatu Negara adalah satu organisasi raksasa yang juga harus tunduk kepada falsafah negara dan mekanisme dari suatu organisme, maka merupakan suatu konsekuensi logis apabila penataan (manajemen) organisasi Negara atau pemerintahan dibagi dalam tingkatan-tingkatan sesuai dengan besar kecilnya suatu organisasi tersebut.

Adapun Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah suatu Negara besar, baik dilihat dari sisi luas wilayah maupun dari jumlah penduduk, demikian pula ditinjau dari luas wilayah maupun jumlah penduduk, demikian pula ditinjau dari kerumitan organisasinya maka wajar pulalah apabila struktur organisasinya mengenal pembagian kekuasaan, pendelegasian kekuasaan berikut pengendalian terpusat dan tersebar.

Lebih lanjut terkait dengan tingkatan daerah, maka Marbun (1983;23), menyatakan bahwa; "Para pembuat Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 dari semula telah sadar bahwa demi efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta demi mencapai hasil yang lebih maksimal dalam pengelolaan Negara, maka daerah Negara Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil. Pikiran itu tercermin dengan tegas dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut; "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, mka dengan memandang dan mengingat dasar-dasar permusyawaratan

dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

Oleh karena Negara Kesatuan Republik Indonesia itu suatu "eeinheidstaat", maka konsekuensinya negara Indonesia akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang ada tersebut bersifat otonom (*streek dan local rechtsgemeenschappen)* atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom tersebut juga akan diadakan badan perwakilan daerah (BPD) oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan senantiasa bersendi atas dasar permusyawaratan, sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945.

Apabila kita analisis lebih dalam, maka secara substansi Undang-Undang Dasar Negera Kesatuan Republik Indonsia tahun 1945 telah menggambarkan dan menetapkan dengan jelas tentang keberadaan dan pengaturan tentang sebuah pemerintah daerah, dan juga pengaturan yang terkait dengan hubungan antar tingkatan pemerintah daerah di Indonesia tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas , maka terkait dengan keberadaan dari sistem demokrasi yang dianut oleh negara kesatuan Republik Indonesia, dinyatakan dengan jelas oleh Marbun (1983;24) bahwa; "Kalau kita telurusi lebih mendalam, maka substansi dari Undang-Undang Dasar Negara kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan penjelasannya telah menggariskan dan menetapkan dengan jelas dan tegas bagaimana bentuk pengaturan dari suatu pemerintah daerah, dan juga pengaturan tentang saling hubungan serta posisi hubungan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara tidak langsung, maka telah digambarkan dengan jelas tentang struktur dan pola organisasi pemerintah daerah yang dalam banyak hal merupakan penjabaran dari struktur organisasi serta mekanisme organisasi Negara Republik Indonesia dalam arti terbatas."

Oleh karena itu, penjabaran tentang hal tersebut di atas dapat dilihat sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah adalah satu keharusan dalam struktur Negara Republik Indonesia;
2. Pemerintah daerah mempunyai kepala daerah;
3. Pemerintah di daerah dijalankan secara demokrasi dengan "bersendi atas dasar permusyawaratan". Hal ini menjadi landasan dasar embrio pembentukan lembaga legisltif daerah yang selanjutnya berkembang menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
4. Kepada daerah diberi prinsip otonom

5. Pembentukan suatu daerah ditetapkan dengan suatu undang-undang;
6. Pemberian otonomi diseseuaikan dengan situasi dan kondisi daerah yang bersangkutan".

Kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah adalah Kepala Daerah, seperti yang dinyatakan oleh Kertapraja (2010;168), bahwa; "Kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah bukan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melainkan pada Kepala Daerah, karena perangkat utama pemerintah daerah menurut Undang-Undang tersebut adalah Kepala Daerah. Walaupun pada Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian dari pemerintah daerah (eksekutif daerah).

Dengan demikian, maka pimpinan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom diletakkan pada diri seorang kepala daerah. Oleh karena itu, dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban suatu pemerintahan daerah, kepala daerah menurut hierarkhi bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan tidak kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sehubungan dengan model dan sistem pertanggungjawaban kepala daerah dalam undang-undang ini, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Kertapraja (2010;169), bahwa: "Satu-satunya batasan mengenai hubungan pertanggungjawaban ialah bahwa kepala daerah berkewajiban untuk memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau jika dipandang perlu olehnya atau diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sehingga disini jelas ditekankan bahwa adanya perbedaan makna antara bertanggungjawab kepada DPRD dan memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD.

Dalam pengertian yang pertama, keberadaan dari unsur kepala daerah seyogyanya tunduk dibawah kewibawaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi dalam kenyataannya tidak demikian. "Selanjutnya dalam Pengertian yang kedua mengimplikasikan bahwa dalam undang-undang ini, secara substansi adanya posisi "kesederajatan" dalam sistem pemerintahan daerah, kalau bukan lagi dalam bentuk "supermasi posisi kepala daerah" terhadap unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah."

Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, tidak ada dijelaskan tentang pengertian dari pemerintahan daerah, baik uraian pada batang tubuh Undang-Undang maupun

pada bagian penjelasan dari Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut, akan tetapi hanya pengertian dari pemerintah daerah. Kondisi ini dikarenakan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian dari pemerintah daerah, hal ini dapat terlihat pada pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut, yang berbunyi; "Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka sangat jelas terlihat bahwa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian dari unsur pemerintah daerah (eksekutif daerah), sehingga dapat diartikan bahwa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berada pada "kamar eksekutif" bukan berada pada "kamar legislatif" daerah. Terkait dengan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pengertian pemerintah tersebut, maka menurut Marbun (1983;85) adalah sebagai berikut; "Menurut pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, maka pemerintah daerah adalah unsur Kepala Daerah dan unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara unsur kepala daerah dengan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. (Penjelasan Umum 4.d.1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974).

Dengan demikian maka dalam proses menyelenggarakan pemerintah daerah di Indonesia , ada pembagian tugas yang jelas antara keduanya, dan dalam juga berada pada kedudukan yang sama tinggi (sejajar) antara unsur kepala daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu unsur Kepala Daerah berada pada posisi memimpin badan eksekutif daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang legislatif .(Penjelasan Umum 4.d.2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974)

Terkait dengan keberadaan dati lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Marbun (1983;85) adalah sebagai berikut; "Walaupun penjelasan tersebut di atas sepintas lalu nampak sederhana sekali dan alon-alon tanpa masalah, namun dalam praktek penyelenggaraannya tidaklah semudah itu. Rumusan dan arti "pemerintah daerah", sering ditafsirkan sepihak oleh pihak eksekutif dalam melaksanakan berbagai bentuk kebijaksanaan daerah, yaitu dengan memakai istilah kebijaksanaan Pemerintah daerah, yang dalam banyak hal tidak memberi tahu atau tidak mengkonsultasikan kebijaksanaan tersebut terlebih dahulu kepada unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam prakteknya sehari-hari maka tidak jarang dijumpai suatu situasi dimana lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terbengong-bengong (tidak mengetahui) dengan keluarnya suatu kebijaksanaan daerah yang memakai

"prediket pemerintah daerah". Baik melalui keputusan atau *"policy",* yang dalam hal itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak tahu menahu. Hal yang demikian, tentunya akan dapat sering menimbulkan semacam adanya "perang dingin" atau adanya semacam gangguan arus komunikasi antara pihak eksekutif daerah dan dengan pihak legislatif di daerah. Kejadian tersebut akan dapat timbul terutama dikarenakan warisan sejarah dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong yang mana ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dirangkap oleh Kepala Daerah yang dalam banyak hal masih terbawa-bawa (berpengaruh) hingga saat ini".

Terkait dengan keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur pemerintah daerah, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Marbun (1983;85), bahwa; "Jika secara keseluruhan rumusan pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut sering dirasakan agak kontradiktif dengan batasan (limitasi) yang terdapat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, yaitu; "Kiranya perlu untuk dapat ditegaskan di sini, bahwa walaupun lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai bagian dari unsur pemerintah daerah, akan tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bulat mencampuri bidang eksekutif daerah, tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan undang-undang ini. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggungjawab dari kepala daerah sepenuhnya.

Berbeda dengan ketentuan dan substansi dari peraturan perundang-undangan sebelumnya, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak mengenal lembaga Badan Pemerintah Harian (BPH) atau Dewan Pemerintah Daerah (DPD). Tapi dilain pihak menurut pasal 64 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diadakan suatu lembaga baru, yakni Badan Pertimbangan Daerah yang anggotanya terdiri dari unsur pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan unsur fraksi yang belum terwakili dalam pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Disamping itu ada jabatan baru yang lain, yaitu jabatan asisten sekretaris wilayah/daerah".

Selanjutnya dalam suatu ptoses penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka dibentuk secretariat Daerah dan Dinas-Dinas Daerah, seperti yang diatur pada pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menyatakan bahwa; "Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk sekretariat Daerah dan Dinas-Dinas Daerah". Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka dapat dinyatakan dengan jelas bahwa untuk membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah maka dibentuk sekretariat daerah (yang dipimpinn oleh seorang sekretaris daerah) dan dinas-dinas daerah sebagai unsur yang menyelenggarakan urusan otonomi daerah. Sekretariat Daerah menurut pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 adalah; "unsur staf yang membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah daerah".

Dari sisi struktur keoraganisasian, maka kelembagaan dari sekretariat daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah, seperti dinyatakan pada pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa; "Sekretariat daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah".

Sehubungan dengan unsur sekretariat daerah, maka menurut Marbun (1983;94) bahwa; "Sekretariat Daerah adalah unsur staf yang membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah (pasal 47, ayat 1). Sekretariat Daerah dipimpin oleh seorang sekretaris daerah (pasal 4 ayat 1). Sebagai unsur staf, maka sekretariat daerah menyelenggarakan tugas-tugas umum staf. Mengingat betapa luas dan banyaknya segi-segi tugas staf, maka untuk menyelenggarakannya diperlukan kecakapan, keahlian, pengalaman dan rasa pengabdian yang tinggi.

Jabatan staf adalah jabatan karier, oleh karena itu yang ditempatkan pada jabatan staf haruslah pegawai yang benar-benar dapat diandalkan dan memenuhi syarat-syarat serta mempunyai kualifikasi-kualifikasi tertentu berdasarkan peraturan pegawai yang berlaku. Karena jabatan staf adalah jabatan karier, maka sekretaris daerah pun adalah jabatan karier. Dengan perkataan lain, sekretaris daerah tidak dipilih, tetapi diangkat dari pegawai negeri yang memenuhi syarat-syarat setelah mendengar pertimbangan dari Pimpinan DPRD".

Selain sekretariat daerah, Kepala Daerah juga dibantu oleh Dinas-Dinas Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, seperti yang dinyatakan pada pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang menyatakan bahwa; "Dinas Daerah adalah sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah".

Urusan yang diselenggarakan oleh Dinas Daerah adalah urusan-urusan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah, seperti diatur pada poin (i) Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang berbunyi; "Urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Dinas-Dinas Daerah adalah urusan-urusan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Dan dalam menjalankan tugasnya, Dinas-Dinas Daerah itu berada sepenuhnya di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah."

Oleh karena itu, terkait dengan keberadaan dari dinas-dinas daerah, maka menurut Marbun (1983;96), yakni; "Oleh karena dinas daerah adalah suatu unsur pelaksana dari urusan pemerintah daerah, maka pembentukan dinas daerah yang dimaksudkan disini adalah untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang oleh pemerintah pusat telah diserahkan kewenangannya kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya (urusan otonomi daerah).

Dengan demikian pembentukan suatu dinas daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang masih menjadi wewenang pemerintah pusat dan belum

diserahkan kepada daerah otonom dengan suatu undang-undang atau peraturan pemerintah menjadi urusan rumah tangganya, "**tidak dibenarkan**".

Lebih lanjut tentang keberadaan dinas daerah ini dinyatakan oleh Marbun (1993;96), bahwa; "Di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dari segi pelaksanaan tugasnya, aparat pemerintah daerah atau biasa disebut pihak eksekutif dapat dibedakan:

1. Sebagai unsur pelaksana, yaitu dinas daerah
2. Sebagai unsur staf/pembantu pimpinan, yaitu secretariat wilayah daerah (sekwilda).

Sedangkan terkait dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini terdiri dari; Asas Dekonsentrasi, Asas Desentralisasi dan Asas Tugas Pembantuan, seperti yang telah dinyatakan pada Konsiderans dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah pada bagian "Menimbang" huruf (f), yang berbunyi: "bahwa penyelenggaraan pemerintah di daerah, selain didasarkan pada asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi juga dapat diselenggarakan berdasarkan asas Tugas Pembantuan".

Sehingga dapat disimpulkan, bahwa pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ini, tidak menjelaskan tentang pengertian dari pemerintahan daerah, yang dijelaskan hanya pengertian tentang pemerintah daerah. Pengertian pemerintah daerah adalah Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Sekretariat Daerah dan Dinas-Dinas Daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada 3 (tiga) asas, yakni;

1. Asas Dekonsentrasi
2. Asas Desentralisasi
3. Asas Tugas pembantuan.

B. Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah.

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah terkesan terjadinya pasang surut dari sisi kewenangan dan dari sisi posisi kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan bahkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah keberadaan dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga masih hampir sama dengan posisi keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasang surut dari posisi kelembagaan dan kewenangan

lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini juga terjadi pada beberapa Undang-Undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya.

Terkait dengan pasang surutnya posisi, keberadaan dan kewenangan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seperti dinyatakan oleh Marbun (1983;35), bahwa; "Ternyata sejak tahun 1945 hingga sekarang lembaga legislatif daerah telah mengelami perkembangan yang cukup menarik perhatian. Baik dilihat dari segi hukum maupun praktek legislatif di daerah itu sendiri. Adapun pertumbuhan dan pergeseran dari kedudukan unsur legislati daerah selama ini selalu dikaitkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Praktek ini sejalan dengan ide dasar dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Kestauan Republik Indonesia tahun 1945, yaitu pembentukan pemerintah daerah berikut badan permusyawaratan daerah yang mendampingi unsur pemerintah daerah tersebut".

Dalam mengatur suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah maka dikeluarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, sehingga dalam perkembangannya pemerintah daerah sering kali terjadi perubahan dan pergantian terhadap Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Pada masa pemerintahan orde baru juga ditetapkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Kata "Di Daerah" pada judul undang-undang tersebut menunjukkan bahwa di daerah ada urusan pemerintah pusat di daerah dan ada urusan pemerintahan daerah.

Menurut Koswara Kertapradja (2014;31), bahwa; Suatu hal yang perlu dikritisi dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, ialah bahwa urusan pemerintahan itu, selain diserahkan oleh pemerintah pusat, dapat pula daerah tingkat atasnya (yaitu provinsi atau daerah tingkat I) dapat menyerahkan urusan kepada daerah yang lebih rendah, yaitu kepada daerah tingkat II. Padahal yang berwenang menyerahkan urusan pemerintahan itu hanya negara atau pemerintah pusat, sedangkan daerah tingkat I atau provinsi bukan state atau negara bagian, sehingga tidak mempunyai kewenangan untuk menyerahkan urusan pemerintahan kepada daeerah yang tingkatnya lebih rendah.

Oleh karena itu, walaupun UU Nomor 5 Tahun 1974 bertahan lama (lebih dari 25 tahun) yang menekankan bahwa bahwa pelaksanaan otonomi daerah "dititikberatkan di daerah tingkat II", namun nyatanya keinginan politik ini tidak bisa dilaksanakan, karena Peraturan Pemerintah (PP) sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dikeluarkan sangat lambat , baru dikeluarkan 18 kemudian yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemeritah

Nomor 45 Tahun 1992 Tentang penyelenggaraan otonomi daerah "dengan titik berat otonomi pada daerah tingkat II.

Namun demikian dalam implementasinya PP tersebut tidak tidak berjalan mulus, seperti dinyatakan lebih lanjut oleh Koswara Kertapradja, bahwa; Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 inipun tidak berjalan dengan mulus, karena lagi-lagi pemerintah pusat tidak konsekuen dengan kebijakannya yang mestinya pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dengan mengutamakannya penyerahannya secara langsung kepada daerah tingkat II, malah menyerahkan urusan pemerintahan itu melalui Daerah Tingkat II, malah menyerahkan urusan pemerintahan itu melalui Daerah Tingkat I (penyerahan bertingkat). Penyerahan urusan yang mestinya diserahkan langsung kepada Daerah Tingkat II, dilakukan melalui Daerah Tingkat I, dan Daerah Tingkat I wajib menyerahkan kepada Daerah Tingkat II selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) tahun sejak dikeluarkannya PP Nomor 45 Tahun 1992 tersebut.

Oleh karena itu, penyerahan urusan pemerintahan tersebut "stagnant", karena dalam PP tersebut tegas-tegas dinyatakan bahwa peletakkan tit9ik berat otonomi di Daerah Tingkat II, sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengurangi keberadaan dan peran daerah tingkat I sebagai daerah otonom. Dengan demikian eksistensi daerah tingkat I sebagai daerah otonom tetap kuat, sedangkan daerah tingkat II perkembangan, tetap tersendat-sendat

Selanjutnya, sehubungan dengan substansi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, maka menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;27), bahwa; "Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah lahir pada era pemerintahan *"sentralistik-represif"*, sehingga nuansa yang terkandung di dalam pasal-pasalnya juga lebih bercorak sentralistik. Pada Undang-Undang ini kepala wilayah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan. Konsep penguasa tunggal seberanya konkordansi dengan kedudukan Presiden sebagai satu-satunya mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Sebagai penguasa tunggal, kepala wilayah (Gunernur, Bupati/walikotamadya) menjadi koordinator instansi vertikal yang ada di daerah, dalam wadah yang dinamakan Muspida (Musyawarah Pimpinan daerah). Melalui forum Musyawarah Pimpinan Daerah, kepala daerah yang adalah juga kepala wilayah melakukan hubungan koordinasi yang seringkali berubah menjadi "hubungan subordinasi terselubung", karena adanya dana koordinasi yang disediakan oleh coordinator melalui APBD. Pada masa itu, anggaran pelaksanaan dari asas desentralisasi, dan asas dekonsentrasi serta asas tugas pembantuan dijadikan satu dalam Anggaran pendapatan dan Belanja Derah (APBD), yang disusun setiap tahunnya.

Lebih lanjut terkait dengan hal tersebut di atas, maka dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009, 27-28), yakni; "Konkordan dengan dominasi Presiden sebagai mandataris MPR di tingkat nasional, Kepala Daerah yang juga adalah Kepala Wilayah memegang peranan dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah *(Executive heavy)*. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah yang sebenarnya dikuasai oleh dilegislatif daerah, lebih banyak berposisi sebagai stempel karet *(Ruber Stam)* . Sedikit sekali atau bahkan tidak ada lagi.

Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah pasal 13 sebagai bahan perbandingan, dikatakan bahwa pemerintah daerah adalah; "Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berdasarkan pada pasal 13 tersebut di atas sudah sangat jelas bahwa keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berada pada bagian "eksekutif daerah" dan fenomena dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan ditempatkan sebagai bagian dari unsur legislatif daerah.

Keberadaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan sebagai bagian dari legislatif daerah, hal ini semakin jelas terlihat dari sisi laporan pertanggungjawaban dari kepala daerah, dimana kepala daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bukan bertanggungjawab kepada DPRD, hal ini dapat terlihat pada pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang berbunyi sebagai berikut; "Dalam menjalankan hak, wewenang dan pemerintahan daerah, Kepala Daerah menurut hierarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri".

Sedangkan terkait dengan sistem laporan pertanggungjawaban dari seorang Kepala Daerah, maka pada pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, adalah berbunyi sebagai berikut; "Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan daerah, Kepala Daerah berkewajiban memberikan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (KPJ KDH) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR)".

Kondisi ini menunjukkan bahwa, oleh karena lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan ditempatkan sebagai unsur "legislatif daerah" akan tetapi merupakan bagian dari eksekutif (pemerintah) daerah, maka seorang Kepala daerah hanya bersifat menyampaikan "keterangan" pertanggungjawaban saja kepada unsur Dewan Perwakilan Rakyat daerah, akan tetapi apabila keberadaan dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur legislatif daerah dalam sistem pemerintahan daerah, maka sesuai dengan konsep "teori trias politik" tentunya unsur eksekutif daerah (Kepala Daerah) harus bertanggungjawab kepada unsur legislatif daerah (DPRD), atau secara prinsipnya seorang kepala

daerah (unsur eksekutif) harus atau wajib bertanggungjawab kepada unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (unsur legislatif).

C. Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sehubungan dengan keberadaan dari "tugas dan fungsi" lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ini tidak disebutkan dengan rinci tentang tugas dan fungsi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pada undang-undang ini unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hanya dikatakan berfungsi sebagai "Wakil Rakyat", seperti tercantum pada huruf (g) penjelasan umum dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang berbunyi sebagai berikut; "untuk dapat melaksanakan "fungsinya sebagai wakil rakyat" maka kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan hak-hak".

Oleh karena itu, berdasarkan substansi dari UU nomor 5 Tahun 1974 yang tidak ada dijelaskan tentang fungsi dari DPRD, maka tentunya akan dapat melemahkan posisi DPRD dalam sistem pemerintahan daerah, karena DPRD dalam beraktivitas tanpa tugas dan fungsi yang jelas. Hal ini juga dikarenakan keberadaan dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sisitem pemerintahan daerah dalam undang-undang ini yang di tempatkan sebagai unsur dari pemerintah daerah, sehingga daerah merupakan bagian dari eksekutif daerah bukan bagian dari legislatif daerah. Kondisi ini tentunya secara tidak langsung akan berakibat pada kekaburan terhadap tugas dan fungsi dari DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

1. Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pada dasarnya keberadaan dari suatu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ini dijelaskan tentang Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), hal ini dapat terlihat pada pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa;

1. Untuk dapat melaksanakan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak:
    a. Anggaran
    b. Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota.
    c. Meminta keterangan
    d. Mengadakan perubahan
    e. Mengajukan pernyataan pendapat
    f. Prakarsa

g. Penyelidikan

2. Cara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) huruf a sampai dengan huruf f pasal ini, diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
3. Cara pelaksanaan hak penyelidikan yang dimaksud dalam ayat 1 huruf (g) pasal ini, diatur dengan Undang-Undang.

Keberadaan dari hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam undang-undang ini seperti disebutkan di atas, adalah sebagai unsur pendukung atau penunjang dari kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil dari rakyat aerah, seperti dinyatakan pada penjelasan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ini, yakni; "Hak-hak yang dimaksud di atas adalah untuk lebih memungkinkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Untuk menghindarkan terjadinya suatu kesimpangsiuran penafsiran, maka cara-cara penggunaan hak-hak tersebut di atas diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman pelaksanaan yang telah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri".

Hak-hak dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti tersebut di atas, menurut Marbun (1983;98), bahwa; "Pengikutsertaan rakyat untuk turut serta dan bertanggungjawab di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan diwujudkan dengan adanya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang melaksanakan fungsi legislatif dan juga tugas control dan pengawasan atas pelaksanaan dari tugas-tugas kepala daerah (eksekutif) dalam melaksanakan kewajibannya.

Penyertaan rakyat di dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melalui wakil-wakilnya adalah sejalan dengan asas demokrasi yang dianut oleh Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan hak rakyat ini dilakukan lewat Pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh pemerintah setiap periode tertentu. Hak-hak dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimaksudkan di atas adalah untuk lebih memungkinkan bagi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melaksanakan fungsinya. Oleh karena itu, untuk dapat menghindari berbagai bentuk kesimpangsiuran penafsiran terhadap hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut, maka cara-cara penggunaan terhadap hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut di atas diatur dengan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Khusus mengenai penggunaan terhadap hak mengadakan penyelidikan diatur dengan Undang-Undang. Dengan diberikannya hak prakarsa kepada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka rancangan-rancangan peraturan

daerah tidak hanya dibuat oleh kepala daerah akan tetapi juga dapat dibuat unsur Dewan Perwakilan rakyat Daerah". Khusus mengenai cara penggunaan terhadap hak mengadakan penyelidikan diatur dengan Undang-Undang. Hal ini dipandang perlu, karena penggunaan terhadap hak mengadakan penyelidikan itu mempunyai konsekwensi-konsekwensi yang luas dan strategis. Dengan diberikannya hak prakarsa kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka Rancangan-Rancangan Peraturan Daerah tidak hanya dibuat oleh Kepala Daerah tetapi dapat pula dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Selain memiliki Hak, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki suatu kewajiban yang disebut dengan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sehubungan dengan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah diatur pada pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang berbunyi sebagai berikut; "Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah:

a. Mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan PANCASILA dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan republik Indonesia Tahun 1945.
b. Menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekwen Garis-Garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.
c. Bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan-Peraturan Daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah.
d. Memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah.

Berdasarkan pada ketentuan tersebut di atas, maka terkait dengan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dinyatakan hal-hal sebagai berikut;

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban untuk senantiasa mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan Dasar Negara Pancasila.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban untuk senantiasa menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekwen Garis-Garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Rakyat (TAP MPR) serta senantiasa unbtuk mentaati segala bentuk Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban untuk senantiasa bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Peraturan-Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang telah diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada kepala daerah.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban untuk senantiasa memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah.

Dalam menjalankan berbagai bentuk tugas, fungsi dan aktivitasnya, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh unsur sekretariat Dewan Perwkilan Rakyat Daerah, seperti dinyatakan dengan jelas pada pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, bahwa;

1. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur staf yang membantu Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan kewajibannya.
2. Pembentukan, susunan organisasi dan formasi Sekretariat DPRD diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
3. Peraturan Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa untuk membantu pimpinan lembaga DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewajibannya maka pemerintah menyiapkan sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang stafnya berasal dari unsur Pegawai Negeri Sipil. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti dinyatakan pada pasal 37 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, bahwa;

1. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.

3. Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan, Gubernur Kepala Daerah mengajukan calon Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I kepada Menteri Dalam Negeri.
4. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II diangkat oleh Guburnur Kepala Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan.
5. Dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa melalui pemilihan, Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah mengajukan calon Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat II kepada Gubernur Kepala Daerah.
6. Persyaratan dan tatacara pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat-ayat (2), (3), (4) dan (5) pasal ini diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka terlihat dengan jelas bahwa dalam proses penunjukkan seorang Sekretaris Dewan Perakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II terkesan lebih bersifat sentralisasi, karena Calon Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan oleh unsur Pemerintah tingkat atasnya. Dalam hal ini, untuk Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat I ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan Gubernur Kepala Daerah hanya bersifat mengajukan calon, dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya bersifat menyetujui bukan memilih calon yang diajukan oleh Gubernur Kepala Daerah.

Begitu juga untuk penunjukan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah, sedangkan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah bersifat mengajukan calon sekretrais Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II hanya bersifat menyetujui calon sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat II bukan memilih calon yang diajukan oleh Bupati/Walikotamdya Kepala Daerah. Sistem penunjukkan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan II jelas berorientasi pada sistem sentralisasi, karena Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan untuk menetapkannya.

E. Hubungan Kerja DPRD dan Kepala Daerah.

Menurut pengertiannya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ini, maka pengertian dari Pemerintah Daerah adalah unsur Kepala Daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kedua unsur pemerintah daerah ini memiliki suatu bentuk

hubungan kerja yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Kertapradja (2014;127), bahwa; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan tegas menyatakan bahwa pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.

Ketentuan ini jelas menempatkan DPRD dalam posisi yang lebih rendah dari Gubernur di Provinsi, Bupati di kabupaten dan Walikota di Kotamadya, karena ketiga pejabat yang disebut terakhir ini sekaligus merupakan aparat pemerintah pusat yang terdapat di daerah dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi. Sebagai pejabat pemerintah pusat yang terdapat di daerah mereka dengan mudah atas nama Presiden dapat menolak semua inisiatif kebijakan yang muncul dari lembaga legislatif daerah. Hal ini sesuai dengan konsep "Kepala Wilayah sebagai Penguasa Tunggal" yang dicantumkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974.

Pendapat senada juga disampaikan oleh Syaukani, Dkk.(2009;191), bahwa; Sebagai pejabat pemerintah pusat di daerah mereka dapat dengan mudah melakukan veto atas nama Presiden, ataupun tidak menganggap ada semua inisiatif kebijaksanaan yang muncul dari lembaga legislatif di daerah. Apalagi ketika konsep Gubernur, Bupati, Walikota sebagai penguasa tunggal diberlakukan oleh Menteri Dalam Negeri Amir Mahmud.

Sehubungan dengan bentuk hubungan kerja antara unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan pemerintah daerah, maka menurut Kertapraja (2010;169) bahwa; "Konstruksi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang menetapkan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menunjukkan bahwa pemerintah daerah sebagai lembaga otonom bertugas untuk menjalankan semua hak, wewenang dan kewajiban untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam pengertian mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ini berarti bahwa kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama menyelenggarakan pengaturan dan pengurusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya sendiri.

Oleh karena itu, unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak hanya berfungsi mengatur *(regeling),* akan tetapi juga berfungsi mengurus *(bestuur)* rumah tangga daerahnya sendiri. Jalan pikiran yang menyangkut pengertian dasar seperti tercantumdalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini nampaknya tidak konsisten dengan pernyataan yang termuat dalam penjelasan umum undang-undang tersebut, yang berbunyi sebagai berikut: "Konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

Dengan demikian bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, ada pembagian tugas dan fungsi yang jelas dan berada dalam suatu kedudukan yang sama tinggi (sederajat) antara unsur kepala daerah Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah, yaitu kepala daerah memimpin bidang eksekutif, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang legislatif".

Bahkan lebih lanjut terkait dengan posisi dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dalam undang-undang ini dinyatakan oleh Kertapraja (2010;169), yakni; "bahwa walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah unsur pemerintah, akan tetapi unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan undang-undang ini. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggungjawab kepada daerah sepenuhnya".

Oleh karena itu, pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 terkait hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD seakan ada upaya secara sistematik melemahkan fungsi DPRD sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislatif, seperti dinyatakan oleh Syaukani, dkk. Bahwa; Pada masa lampau, terutama ketiak UU Nomor 5 Tahun 1974 masih diberlakukan. Hubungan antara kedua lembaga tersebut sangat tidak seimbang, Hal ini dapat dimengerti karena konteks politik yang terjadi pada masa orde barutidak memberi peluang bagi terciptanya kelembagaan politik yang seimbang. Jangankan di daerah, di Jakarta saja hal itu tidak terjadi.

Lembaga legislatif hanya dijadikan sebagai sparing partner saja, bukan sebagai pembentuk kebijaksanaan publik yang menetukan. Akibatnya lembaga legislasi tidak diterima secara positif oleh masyarakat karena posisinya yang hanya sekedar sebagai tukang stempel saja (rubber stamp). Oleh karena itu, pada masa orde baru ada usaha yang dilakukan secara sistematik untuk menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi tidak berfungsi sebagai badan legislatif daerah secara murni.

Lebih lanjut terkait dengan hubungan kerja antara unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan unsur Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah) dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut undang-undang ini dikatakan oleh Kertapraja (2010;170), bahwa; "Dengan demikian, tafsiran tentang penjelasan umum tersebut cenderung menegaskan adanya pemisahan kekuasaan antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, padahal kedua lembaga ini merupakan satu kesatuan sebagai badan administrasi pemerintah daerah, yang mestinya hanya ada pembagian fungsi antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pembuatan peraturan daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban mengatur yang dilakukan secara bersama-sama oleh unsur Kepala Daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peraturan daerah yang telah dibuat bersama dan telah mendapat persetujuan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut ditetapkan dan ditandatangani oleh unsur Kepala Daerah dan

ditandatangani serta oleh ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Peraturan Daerah tersebut dilaksanakan oleh unsur kepala daerah, dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya.

Hubungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah adalah dalam hal;

Pertama, Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD), dan Penyusunan Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah. Hal ini dapat dilihat pada pasal 30 point (c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang berbunyi sebagai berikut; 'Bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan-Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah.

Kedua, Menanggapi dan memberikan rekomendasi terhadap Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (KP KDH) yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Oleh Kepala Daerah sesuai dengan hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini dapat dilihat pada penjelasan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah point (e), yang menyatakan bahwa; "Dalam hal penyampaian Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (KP KDH), maka unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat memberikan tanggapan sesuai dengan hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Mengawasai jalannya pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh Kepala daerah dan Dinas Daerah, maka dalam hal ini dapat dilihat pada penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah point (e), bahwa; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu unsur pemerintah daerah dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Memilih Calon Kepala Daerah tingkat I dan atau Kepala Daerah Tingkat II sedikit-sedikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon Kepala Daerah. Menyetujui calon wakil Kepala Daerah, untuk diajukan oleh Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk calon wakil Kepala Daerah Tingkat I, dan Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk calon Wakil Kepala Daerah Tingkat II. Menyetujui calon Sekretaris DPRD yang diajukan oleh Kepala Daerah untuk ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya, memberikan pertimbangan terhadap calon Sekretaris Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah untuk ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, Bagi Sekretaris Daerah Tingkat I, sedangkan untuk calon Sekretaris Daerah tingkat II diajukan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah untuk diangkat oleh Gubernur Kepala Daerah. Menyetujui Keputusan Kepala Daerah untuk mengadakan hutang piutang atau menanggung pinjamanan bagi kepentingan dan atas beban daerah.

Hal ini dapat dilihat pada pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah bahwa; "Kepala Daerah dengan persetujuan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat membuat Keputusan Kepala Daerah untuk mengadakan atau membuat kebijakan dalam bentuk hutang piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban daerah. Menyetujui Keputusan Kepala Daerah tentang; penghapusan taguhan daerah sebagian atau seluruhnya, penyelesaian perkara perdata secara damai, dan tindakan hukum lainnya mengenai barang milik atau hak daerah.

Hal ini dapat dilihat pada pasal 63 ayat (3) Undang-Unfang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang menyatakan bahwa; "Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kepala daerah dapat menetapkan keputusan tentang;

1. Penghapusan taguhan daerah sebagian atau keseluruhannya.
2. Persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai.
3. Tindakan hukum lain, mengenai barang miliki atau hak daerah.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas dapat diketahui dan dijelaskan bahwa; adanya suatu bentuk hubungan kerja antara unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah, hubungan kerja antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan unsur Pemerintah daerah adalah dalam bentuk;

a. Menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan Peraturan Daerah,
b. Menanggapi dan mengawasi Keterangan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,
c. Mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan
d. Memilih Kepala Daerah.

Selain hal tersebut di atas, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki hubungan kerja dengan Kepala Daerah dalam bentuk persetujuan terhadap calon Sekretaris Dewan perwakilan Rakyat Daerah beserta Sekretaris Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah, menyetujui berbagai bentuk keputusan

Kepala daerah tentang hutang piutang dan pinjaman bagi kepentingan dan atas beban daerah, serta menyetujui keputusan Kepala Daerah tentang penghapusan tagihan daerah sebagian atau seluruhnya, persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai, dan tindakan hukum lain mengenai barang milik atau hak daerah.

F. Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Dalam proses penyelenggaraan suatu pemerintahan pada suatu negara, khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pada suatu negara yang menganut sistem "demokrasi" akan dituntut oleh unsur masyarakat daerah untuk senantiasa melaksanakan prinsip pertanggungjawaban (akuntabilitas) dan keterbukaan (transparansi) dalam implementasinya. Dalam upaya untuk dapat mewujudkan prinsip "akuntabilitas" dan prinsip "transparansi" dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka setiap tahunnya pemerintah daerah dalam hal ini adalah seorang Kepala Daerah berkewajiban untuk dapat membuat laporan pertanggungjawaban kepala daerah yang disampaikan kepada unsur pemerintah yang lebih tinggi dalam hal ini adalah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur sebagai Kepala Daerah, dan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota sebagai kepala daerah.

Terkait dengan hak, wewenang, Hal tersebut di atas, maka seperti yang dinyatakan dengan jelas pada pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah tersebut, adalah berbunyi sebagai berikut; "dalam hal menjalankan hak, wewenang dan Kewajiban pemerintahan daerah, maka Kepala Daerah menurut hierarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Selain kewajiban untuk membuat Laporan pertanggungjawaban kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, maka seorang kepala daerah sekurang-kurangnya sekali dalam setahun juga harus atau wajib untuk membuat dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pertanggungjawaban secara politis, atau jika dipandang perlu olehnya atau apabila diminta oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Oleh karena itu, model pertanggungjawaban Kepala Daerah pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, adalah dalam bentuk;

Pertama, Kepala Daerah setiap tahunnya harus membuat laporan pertanggungjawaban kepada Presiden melalui menteri Dalam Negeri.

Kedua, Kepala Daerah sekurang-kurangnya sekali dalam setahun membuat Keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat diketahui, bahwa Kepala Daerah dalam hal ini adalah Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah setiap tahunnya harus membuat laporan pertanggungjawaban (LPJ KDH) pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Selain kewajiban membuat laporan pertanggungjawaban, maka seorang Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota sebagai kepala daerah) juga diharuskan untuk dapat membuat Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali dalam 1 (satu) tahun.

Oleh karena itu, terkait dengan keberadaan dan proses dari pelaksanaan "asas desentralisasi" dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut pandangan Kertapraja (2010;302-303), bahwa; "Melihat model dari politik desentralisasi yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang diterbitkan pada masa pemerintahan orde baru, walaupun telah berjalan lebih kurang 25 (dua puluh lima) tahun, namun secara realita pelaksanaan dari prinsip otonomi nyata dan bertanggungjawab yang meletakkan titik berat otonomi daerah pada tingakatan pemerintah daerah kabupaten/kota jalannya masih tersendat-sendat, lamban dan dalam beberapa hal malah mundur.

Kekeliruan yang paling mendasar dalam merealisasikan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang dianut dan disusun tindak lanjutnya dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah pada masa pemerintahan orde baru ini, yang menjadikan daerah otonom sekaligus juga sebagai "daerah administrasi" *(fused model),* dan pelaksaan dari asas desentralisasi dijalankan secara bersama-sama dengan asas dekonsentrasi.

Oleh karena itu, keberadaan dari konsep "politik dekonsentrasi" pada hakekatnya diperlakukan sama pentingnya dengan konsep "politik desentralisasi" dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, khsusnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, namun secara realita dalam pelaksanaannya kedua asas tersebut tentu tidak akan mungkin bisa sama atau disejalankan, sehingga pada umumnya secara realita dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia bahwa asas dekonsentrasi yang lebih dikedepan kan apabila ada perbedaan keinginan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah atau masyarakat daerah, semua ini tergantung kepada berbagai kepentingan dari pemerintah pusat, sebagai salah satu konsekuensi dari sistem negara kesatuan yang dianut oleh negara Indonesia".

Dalam realisasinya penyelenggaraan dari asas desentralisasi yang disejalankan dengan asas dekonsentrasi tentunya tidak dapat seirama atau sejalan satu sama lainnya, dan apabila terjadi perbedaan kebijakan dari pemerintah pusat dengan tuntutan dan keinginan dari masyarakat daerah, dalam implementasi pada

umumnya keinginan dan tututan masyarakat akan diabaikan, dan kepentingan pemerintah pusat akan direalisasikan, atau dalam arti kata asas dekonsentrasi akan lebih dominan dikedepankan dari pada asas desentralisasi.

Hal ini tentunya merupakan suatu dilema yang senantiasa dihadapi oleh seorang Gubernur, Bupati dan Walikota. Karena pada dasarnya seorang Gubernur, Bupati dan Walikota selain berfungsi sebagai kepala daerah tingkat I maupun kepala daerah tingkat II juga berfungsi sebagai Kepala Wilayah yang merupakan pejabat pemerintah pusat di daerah (penguasa tunggal di wilayahnya) melalui asas dekonsentrasi, sehingga apabila terjadi perbedaan kepentingan maka Gubernur, Bupati dan Walikota akan mengakomodir kepentingan pemerintah pusat terlebih dahulu sebagai konsekuensi dari jabatan sebagai pejabat pemerintah pusat di daerah.

Artinya dalam implementasinya, asas dekonsentrasi lebih dominan dikedepankan terlebih dahulu dari pada asas desentralisasi oleh Gubernur, Bupati dan Walikota, padahal secara yuridis kedua asas penyelenggaraan pemerintahan daerah ini berdasarkan amanah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dalam bentuk disejalankan, namun pada umumnya Gubernur, Bupati dan Walikota dalam pelaksanaan senantiasa mendahulukan kepentingan pemerintah pusat melalui asas dekonsentrasi.

Dan bahkan figur dari Gubernur, Bupati dan Walikota pada umumnya berasal dari pemerintah pusat walaupun dalam proses pemilihannya dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan tetapi dalam proses penetapannya berada pada kewenangan pemerintah pusat, tanpa memperhatikan hasil pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal ini secara jelas dapat terlihat pada saat Pemilihan Gubernur Riau yang hasil pemilihan kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimenangkan oleh Ismail Suko, akan tetapi dalam kenyataannya yang dilantik sebagai kepala daerah pada saat itu bukan Ismail Suko sebagai peraih suara terbanyak akan tetapi Imam Munandar yang dilantik oleh pemerintah pusat sebagai Gubernur Riau pada saat ini, kasus ini yang dikenal dengan istilah “kasus Ismail Suko”.

BAB. III
POSISI DPRD
BERDASARKAN UU NOMOR 22 TAHUN 1999
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pemerintahan Daerah.

Terjadinya reformasi di Indonesia telah berakibat merubah berbagai bentuk paradigma lama dalam proses peneyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana masyarakat pada umumnya terlihat lebih dinamis dari kondisi sebelumnya, dan masyarakat tidak mau lagi apabila hanya menjadi "objek" dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan dan dalam pelaksanaan pembangunan, akan tetapi ingin menjadi subjek dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam pelaksanaan pembangunan.

Seperti dinyatakan dengan jelas oleh Sarundadjang (2005162), bahwa; "dalam era reformasi saat ini, seakan-akan rakyat atau masyarakat mulai menemukan kembali tentang kedaulatan yang dimilikinya dalam konsep demokrasi. Sehingga masyarakat terlihat semakin kritis dalam penilaian pengelolaan kekuasaan negara dan pemerintahan, bahkan tidak mengherankan jika kita mendengar adanya tuntutan-tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan pemerintahan yang bersih, dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Sehingga kondisi ini juga telah memunculkan berbagai tuntutan lainnya seperti kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia, tuntutan dibentukya lembaga-lembaga independent seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial (KY) dan lembaga-lembaga independent lainnya untuk mewujudkan semangat reformasi yang dihembuskan oleh seluruh masyarakat khususnya oleh adik-adik mahasiswa yang tidak pernah lelah mengawal pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Perubahan mendasar juga terjadi dengan perubahan berbagai undang-undang, diantaranya undang-undang tentang partai politik, undang-undang tentang pemilihan umum, dan juga undang-undang tentang pemerintahan Daerah.

Dalam hal peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, maka dikeluarkannya undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti undang-undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang dianggap tidak sesuai dengan semangat reformasi dan semangat otonomi daerah. Berbeda dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya yakni secara substansi pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang pada seluruh isi undang-undang tersebut tidak ada menyebutkan tentang pengertian dari "pemerintahan daerah" hanya pengertian tentang

“Pemerintah Daerah”, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan dengan jelas dan tegas tentang pengertian dari pemerintahan daerah.

Sehingga undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini disebutkan juga sebagai undang-undang “balas dendam” terhadap pengaturan dan pelaksanaan konsep otonomi daerah yang sangat dikebiri pada masa undang-undang nomor 5 tahun 1974 yang selama ini dijadikan dasar dalam proses pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga nuansa sentralisasi lebih dominan pada masa berlakukanya undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah tersebut.

Menurut pasal 1 point (d) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, menyebutkan bahwa; “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa pemerintahan daerah terdapat 2 (dua) unsur, yakni;

1. Unsur Pemerintah Daerah
2. Unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Oleh karena itu, maka Unsur dari pemerintah daerah berdasarkan pasal 1 point (b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan, bahwa; “Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah”.

Berdasarkan pasal di atas, maka secara jelas dapat dikatakan bahwa unsur pemerintah daerah terdiri dari 2 (dua) unsur, yakni;

1. Unsur Kepala Daerah
2. Unsur Perangkat Daerah.

Kepala Daerah merupakan pimpinan dari suatu daerah, seperti dinyatakan pada pasal 30 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa; “Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif Daerah yang dibantu oleh Wakil Kepala Daerah”.

Kepala Daerah Provinsi disebut dengan Gubernur dan bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seperti dinyatakan pada pasal 31 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni:

(1) Kepala Daerah Provinsi disebut dengan Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai Wakil Pemerintah.
(2) Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

(3) Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan suatu peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

(4) Dalam kedudukannya sebagai unsur Wakil Pemerintah, maka Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

(5) Tata cara dari pelaksanaan pertanggungjawaban pemerintahan daerah (Kepala Daerah), sebagaimana mana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa; Kepala daerah Provinsi disebut Gubernur, Gubernur memiliki dua fungsi yakni;

1. Gubernur sebagai Kepala Daerah, bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan
2. Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di daerah yang bertanggungjawab kepada Presiden.

Sedangkan untuk Kepala daerah Kabupaten disebut dengan Bupati, dan Kepala daerah Kota disebut dengan Walikota, seperti dinyatakan pada pasal 32 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa;

1. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati
2. Kepala Daerah Kota disebut Walikota
3. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/Kota
4. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban penyelenggaraan dari suatu pemerintahan daerah, maka sebagai mana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah pada undang-undang, seorang Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah, menurut pasal 60 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa; "Perangkat Daerah terdiri atas;

1. Sekretariat daerah,
2. Dinas Daerah, dan
3. lembaga teknis daerah lainnya".

Selanjutnya terkait dengan perangkat daerah, maka pada pasal 65 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa; "Di daerah dapat dibentuk lembaga teknis daerah sesuai dengan kebutuhan

daerah". Khusus untuk untuk Pemerintah kabupaten/kota dibentuk "Kecamatan dan Kelurahan sebagai bagian dari perangkat daerah".

Selain unsur pemerintah daerah, maka di dalam pemerintahan daerah ada unsur lainnya yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), keberadaan dan pengertian dari unsur lembaa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan dengan jelas pada pasal 1 point (c) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yakni; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut dengan DPRD adalah Badan Legislatif Daerah".

Pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ini dengan jelas dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disebut dengan Badan Legislatif Daerah (BLD), dan Pemerintah daerah disebut dengan Badan Eksekutif Daerah (BED), oleh karena itu Kepala Daerah sebagai unsur eksekutif daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur Eksekutif daerah, artinya lembaga "Eksekutif Daerah" bertanggungjawab kepada Lembaga "Legislatif Daerah".

Kondisi ini tentunya menunjukkan posisi yang seimbang di dalam sistem pemerintahan daerah, yakni adanya "unsur eksekutif daerah" sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dan juga ada "unsur legislatif daerah" yang berperan dan berfungsi untuk mengawasi unsur eksekutif daerah dalam pelaksanaan atau penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga pemerintah daerah (lembaga eksekutif daerah) memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lembaga legislatif daerah). Kondisi ini tentu membuat posisi pemerintah daerah maupun posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sama tidak ada yang lebih dominan kedudukannya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

B. Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah.

Salah satu unsur dari Pemerintahan Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang sering disingkat dengan singkatan DPRD. Kedudukan atau posisi dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia senantiasa mengalami perubahan atau "pasang surut" seiring dengan seringnya terjadi perubahan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka menurut Kertapraja (2010;362-363), bahwa; "Setidaknya ada dua pendapat yang berbeda mengenai tanggapan terhadap status Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia, yakni;

Pendapat pertama, memandang abhwa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sama statusnya dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kalau di pemerintah pusat disebut dengan "Parlemen" sebagai badan

legislatif yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah dipandang sebagai "parlemen daerah" atau "Badan Legislatif Daerah" yang sama-sama mempunyai kekuasaan legislasi, anggaran, dan kontrol (pengawasa), sehingga dengan demikian ada hubungan hierarkhis dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setidaknya ada hubungan fungsional antara lembaga DPR di pusat dengan lembaga DPRD di daerah.

Pendapat kedua, yang menganggap bahwa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR) tidak sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bahkan tidak ada hubungan sama sekali, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian dari unsur/perangkat pemerintahan daerah yang bersama-sama Kepala Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, dan DPRD tidak mempunyai kekuasaan legislasi seperti DPR, karena dalam sistem pemerintahan negara yang berbentuk Negara Kesatuan (Unitary state) seperti Indonesia ini hanya ada satu parlemen yang tugas utamanya antara lain membentuk undang-undang.

Sehubungan dengan kondisi "pasang surutnya" keberadaan dan kewenangan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka menurut Marbun (1983), adalah sebagai berikut; "Menguraikan kedudukan legislatif daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang disingkat dengan DPRD dalam setiap peraturan yang berlaku selama ini merupakan panorama yang sangat menarik untuk diperhatikan. Dalam kurun waktu dari tahun 1945 hingga saat ini telah terjadi pergeseran kedudukan Dewan perwakilan rakyat Daerah yang cukup fundamental. Perubahan ketentuan tentang kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari satu peraturan ke peraturan lainnya sangat signifikan dan selalu merupakan perubahan total, dan terkadang isi atau substansi peraturan tersebut kembali atau mendekati kepada apa yang telah diatur sebelemnya, akan tetapi digeser atau ditiadakan oleh peraturan penggantinya".

Dalam setiap proses perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah, yang secara otomatis juga akan ikut untuk mengatur tentang kelembagaan dan aktivitas dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Maka titik sentralnya ialah tentang peranan dan ruang lingkup dari tugas dan hak dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta keberadaan dari Kepala Daerah. Pergeseran dan perubahan ini merupakan gambaran dari proses perkembangan dan pertumbuhan secara sistem ketatatanegaraan di Indonesia sejak kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 hingga sekarang.

Pergesaran ini dapat dijadikan sebagai bahan pelajaran dalam mengkaji tentang sistem pemerintahan daerah dalam kaitannya dengan sistem Negara Republik Indonesia yang berbentuk Negara kesatuan. Semua peraturan yang menyangkut tentang pemerintahan di daerah dirumuskan dan dikeluarkan dalam rangka mewujudkan citia-cita pembentukan pemerintah daerah yang otonom dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Pengalaman pahit akibat sering bertukarnya peraturan ini dapat diambil hikmahnya menuju realisasi pemerintah daerah yang berhasil mengatur rumah tangganya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu unsur dari pemerintahan daerah selain dari unsur Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah), hal ini dapat terlihat pada pasal 1 point (d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa; "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas desentralisasi". Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah memiliki 2 (dua) unsur utama sebagai penyelenggaran pemerintahan daerah, yakni;

- Unsur Pemerintah Daerah, dan
- Unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Keberadaan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah disebut juga sebagai "mitra sejajar" dengan unsur pemerintah daerah dan sebagai wahana atau wadah untuk melaksanakan kehidupan demokrasi di tingkat daerah berdasarkan nilai-nilai Pancasila, seperti yang dinyatakan dalam pasal 16 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah, yakni;

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahan untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka terlihat dengan jelas bahwa unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berada pada kedudukan yang "sejajar" atau berada pada kedudukan "sama tinggi" dengan unsur Pemerintah Daerah, sehingga unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dijadikan sebagai "mitra" oleh unsur Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah khususnya urusan otonomi daerah yang telah diserahkan oleh pemerintah (pusat) kepada Daerah, sehingga menjadi tanggungjawab pemerintahan daerah dalam pelaksanaannya dalam hal ini

adalah unsur Pemerintah Daerah (Kepala Daerah + Perangkat Daerah) dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berbeda dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang tidak ada menyatakan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah (BLD), maka pada Undang-Undang yang dibuat pasca reformasi ini, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah secara jelas menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai Badan Legislatif Daerah (BLD), seperti yang dinyatakan pada pasal 14 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa;

1. Di Daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.
2. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah.

Oleh karena itu, dengan posisi atau keberadaan dari unsur Dewan Perwakilan rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah (BLD), maka di daerah secara jelas dan nyata memiliki unsur "legislatif daerah" yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh unsur eksekutif daerah yakni pemerintah daerah, hal ini tentu sangat sesuai dengan prinsip otonomi daerah, yang salah satu maknanya adalah "menyelesaikan masalah setempat oleh orang setempat, dengan cara setempat".

Sehubungan dengan keberadaan dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka menurut pandangan dari Wasitiono dan Wiyoso (2009;28), bahwa; "melalui reformasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang sentralistik diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih bersifat desentralistik.

Undang-Undang penggantinya dapat dikatakan sebagai kontra konsep dari undang-undang sebelumnya. Dikatakan demikian karena isi kedua undang-undang bersifat diametral. Apabila pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang memegang dominasi adalah Kepala daerah sebagai eksekutif daerah, maka pada undang-undang nomor 22 Tahun 1999 yang memegang peran dominan adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah *(Legislatif heavy)*.

Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang menegaskan bahwa kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan konsekuensi kepala daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Nasib Kepala Daerah memang sangat tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena setiap tahun mungkin bisa saja terjadi penolakan terhadap Laporan

Pertanggunjawaban Kepala Daerah (LPJ KDH) oleh unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bisa saja berakibat berhentinya kepala daerah sebelum berakhirnya masa jabatan. Konstruksi hubungan antara kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semacam itu lebih bercorak pada semi parlementer yang tidak sejalan dengan sistem pemerintahan nasional yang bercorak Presidensial.

Fakta menunjukkan telah banyak terjadi kondisi ketidakstabilan porses penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kepala daerahnya diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebelum masa jabatan Kepala Daerahnya berakhir. Hal tersebut pada gilirannya mengganggu iklim investasi sehingga investor enggan menanam modalnya di daerah. Tanpa penanaman modal pembangunan dari sektor swasta, tingkat kemajuan pembangunan daerah yang mengandalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah akan berjalan dengan sangat lambat.

Terkait dengan hal tersebut di atas, lebih lanjut dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;28), bahwa; "Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di daerah terdapat 2 (dua) lembaga yang terpisah satu sama lain, yakni Badan Eksekutif Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat Daerah serta Badan Legislatif Daerah berupa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah lebih kuat dibandingkan dengan posisi kepala daerah meskipun disebutkan sebagai mitra yang berkedudukan sejajar, di dalam pernyataan tersebut memang mengandung makna yang kontradiktif (contracdictio in terminus). Disebut mitra yang sejajar akan tetapi pihak yang satu (kepala daerah) harus bertanggungjawab dan dapat diberjentikan sewaktu-waktu oleh pihak yang lain (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Apalagi pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini secara nyata dan jelas menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada asas Desentralisasi dan ditindaklanuti dengan penerapan "Prinisip Otonomi daerah" yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Latar belakang atau Dasar pemikiran dari konsep "dipisahkannya" antara unsur "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah" dari unsur "Pemerintah Daerah (dalam Undang-Undang sebelumnya menyatukan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan unsur Pemerintah Daerah) dengan maksud untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah, seperti dinyatakan pada bagian Umum point (5) penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi; "Susunan Pemerintahan Daerah otonom meliputi unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan unsur

Pemerintah Daerah. Keberadaan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipisahkan dari unsur Pemerintah Daerah dengan maksud dan tujuan adalah untuk dapat lebih memberdayakan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan meningkatkan pertanggungjawaban unsur Pemerintah Daerah kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Oleh karena itu hak-hak dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan cukup luas dan lebih diarahkan untuk dapat menyerap serta menyalurkan aspirasi dari masyarakat, sehingga aspirasi masyarakat tersebut dapat menjadi dasar dalam perumusan dan penetapan suatu kebijakan Daerah dan melakukan juga akan dapat melaksanakan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi dari DPRD.

Dengan posisi yang sangat jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai "Badan Legislatif Daerah" ini, maka unsur Kepala Daerah yang dibantu oleh Perangkat Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah dari sisi pertanggungjawaban terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan kepada unsur Pemerintah Tingkat atasnya (Presiden/Menteri Dalam Negeri) seperti Undang-Undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya, dimana Kepala Daerah bertanggungjawab kepada pemerintah tingkat atasnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dari sisi kelembagaan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memiliki keanggotaan, pimpinan, komisi, dan panitia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti dinyatakan secara jelas pada pasal 17 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi;

1. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.
2. Alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri atas pimpinan, komisi-komisi, dan panitia-panitia.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengakapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Pelaksanaan ketentuan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kelembagaan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), juga dilengakapi dan didukung dengan adanya Sekretariat Daerah yang ditujukan untuk membantu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya. Seperti dinyatakan pada pasal 29 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi sebagai berikut;

1. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membantu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya.
2. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh seorang Skretaris DPRD yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Anggaran Belanja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sehubungan dengan keberadaan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini ada perbedaan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), dimana pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ini Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diangkat oleh Kepala Daerah atas persetujuan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas usul Kepala Daerah, dan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II Diangkat oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri.

Dari sisi pertanggungjawaban Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dijelaskan kepada siapa Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertanggungjawab.

Oleh karena itu, pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menentukan dan menetapkan seoranf Sekretaris Daerah sesuai dengan semangat prinsip otonomi daerah, dimana Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diangkat oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dalam menjalankan tugasnya Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

C. Tugas dan Wewenang DPRD.

Sebagai salah satu unsur dari Pemerintahan Daerah dan sebagai Badan Legislatif Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tugas dan kewenangan seperti diatur dengan jelas pada pasal 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni;

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang;

a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan Daerah;
c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
f. Pelaksanakan pengawasan terhadap:
    1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan perundang-undangan;
    2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
    3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
    4. Kebijakan Pemerintah Daerah;
    5. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah;
    6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
    7. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Sehubungan dengan ketentuan tersebut di atas, maka terlihat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tugas dan kewenangan yang jelas, yakni; memilih Kepala Daerah, memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat utusan daerah, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah, membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama Kepala Daerah, mengawasi pelaksanaan kebijakan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), mengawasi pelaksanaan kerjasama internasional di daerah memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah tentang rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah serta menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat daerah setempat.

Oleh karena itu, menurut Syaukani Dkk, (2009;192), bahwa; kalau kita bandingkan dengan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan pada masa

sekarang dengan UU Nomor 5 Tahun 1974, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif, akan tetapi ada perbedaan-perbedaan yang sangat menonjol dibandingkan dengan DPRD seperti sekarang ini. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah dibekali dengan sejumlah hak yang tentu jika dijalankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut akan mampu memainkan peranan yang sangat kuat dalam menciptakan cheks and balances dengan pihak eksekutif. Sehingga segala sesuatunya berpulang kembali pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu sendiri untuk mampu atau tidaknya memainkan peranan yang diharapkan oleh masyarakat.

Dalam hal pelaksanaan tugas dan wewenang dari lembaga Dewan Perwakilan rakyat Daerah di dasarkan pada Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti dinyatakan pada pasal 18 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1999, yang berbunyi sebagai berikut; "Pelaksanaan Tugas dan Wewenang, sebagaimana dimaksud ayat (1), diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Oleh karena itu, dalam hal pelaksanaan tugas dan wewenang dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maka pengaturannya perlu diatur dalam suatu tata tertib yang disebut dengan "Tatat Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri.

D. Hak DPRD

Selain memiliki tugas dan kewenangan, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki hak, adapun hak dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari;

1. Hak kelembagaan dan
2. Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Selanjutnya terkait dengan Hak kelembagaan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah diatur dengan jelas pada pasal 19 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi;

1). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak:

a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
b. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
c. Mengadakan penyelidikan;
d. Mengajukan pernyataan pendapat;
e. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;

f. Menentukan Anggaran Belanja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
g. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2). Pelaksanaan dari hak, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara kelembagaan memiliki hak-hak yang sangat jelas, yakni dalam bentuk; meminta pertanggungjawaban dari Kepala Daerah, meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah Daerah, mengadakan penyelidikan, mengadakan perubahan atas rancangan Peraturan Daerah, mengajukan peryantaan pendapat, mengajukan rancangan Peraturan Daerah, menentukan anggaran belanja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan menetapkan Tata Tertib Dewan Perwakilan rakyat Daerah.

Selain dari memiliki hak kelembagaan, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki "Hak Anggota" dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Hak Anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini telah diatur pada pasal 21 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi sebagai berikut;

1). Anggora Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hal;
a). pengajuan pertanyaan;
b). protokoler; dan
c). keuangan/administrasi

2). Pelaksanaan hak, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan pada ketentuan pasal tersebut di atas, maka dapat deketahui dengan jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yakni dalam bentuk;

1. Hak pengajuan pertanyaan,
2. Hak protokoler, dan
3. Hak keuangan/administrasi.

E . Kewajiban DPRD.

Sebagai salah satu unsur dari Pemerintahan Daerah pada undang-undang tentang pemerintahah daerah ini, maka unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki beberapa "kewajiban" baik kewajiban secara kelembagaan maupun kewajiban secara keanggotaan DPRD itu sendiri, seperti yang telah diatur

pada pasal 22 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi sebagai berikut;

a. Mempertahankan dan memlihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
b. Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, serta mentaati segala bentuk Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,
d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, dan
e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa kewajiban dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah; senantiasa mempertahankan dan memelihara keutuhan dari Negera Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), senantiasa mengamalkan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Serta senantiasa mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, senantiasa melakukan berbagai upaya untuk senantiasa membina kehidupan demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, senantiasa untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan nilai-nilai dari demokrasi ekonomi Pancasila, serta senantiasa berupaya untuk dapat memperhatikan dan menyalurkan segala bentuk aspirasi dan keinginan dari masyarakat daerah, menerima berbagai bentuk keluhan dan pengaduan dari masyarakat daerah, dan juga senantiasa berupaya untuk memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

F. Hubungan Kerja DPRD dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah membuka lembaran baru tentang hubungan antara Kepala Daerah, seperti dinyatakan oleh Syaukani Dkk. (2009;243-244), bahwa; Undang-Undang Nomor 22 Tahun membuka lembaran baru yang menyangkut antara lembaga pemerintahan daerah pemerintahan di daerah, terutama sekali hubungan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Lebih lanjut menurut Syaukani, Dkk. (2009;191) bahwa; salah satu implikasi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah yang menyangkut hubungan antara lembaga Legislatif dan Lebaga Eksekutif di daerah, yang

peluangnya untuk menjadi sangat dinamis tinggi sekali. Dan ini sangat berbeda dengan apa yang sudah dipraktekkan selama 25 Tahun lebih di bawah Pemerintahan orde baru.

Berdasarkan pengertian dari pemerintahan daerah, maka pemerintahan Daerah terdiri dari unsur Pemerintah Daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, konsekuensinya tentu ada hubungan kerjasama antara kedua unsur pemerintahan daerah tersebut dalam bentuk "hubungan kerja" antara unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan unsur Pemerintah Daerah. Hubungan kerja antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala daerah ini didasarkan salah satunya pada pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi sebagai berikut; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah (BLD) berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah".

Hal ini juga dinyatakan oleh Syaukani, Dkk. (2009;191-192), bahwa; "Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan tempat yang berbeda antara Lembaga Legislatif daerah dan lembaga Eksekutif Daerah. Di dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah". Sementara itu yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah hanya Kepala Daerah dan Perangkat Daerah lainnya. Dan yang perlu kita catat adalah "kedudukan" diantara kedua lembaga tersebut bersifat "sejajar dan menjadi mitra" sekaligus (pasal 16). Kalau ini dikatakan sebagai suatu ide demokrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka kita dapat melihat misi demokrasi yang diemban oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini.

Bentuk hubungan kerjasama antara lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah dalam bentuk;

1. Memilih, mengangkat, dan memberhentikan Kepala Daerah.
2. Bersama-sama dengan Kepala Daerah membentuk Peraturan Daerah.
3. Bersama-sama Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah.
4. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan kebijakan daerah yang diselenggarakan oleh Kepala Daerah.
5. Meminta dan membahas pertanggungjawaban Kepala Daerah.
6. Dan berbagai bentuk hubungan kerja lainnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka dapat diketahui dengan jelas bahwa antara DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam hal ini Kepala Daerah dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ini memiliki suatu hubungan kerja yakni dalam hal; memilih, mengangkat dan memberhentikan kepala daerah, bersama-sama dengan kepala daerah membentuk dan menetapkan peraturan daerah, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, keputusan kepala daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan berbagai kebijakan daerah yang diselenggarakan oleh unsur kepala daerah.

Selain itu, hubungan kerja antara DPRD dengan kepala daerah juga dalam bentuk; meminta dan juga membahas terhadap pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta dapat melaksanakan bentuk-bentuk hubungan lainnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga keberadaan dari Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebagai mitra dari Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan amanah undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut.

G. Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Bagian akhir dari suatu proses penyelenggaraan pemerintahan adalah adanya suatu proses pertanggungjawaban dari unsur pemerintah daerah sebagai wujud dari penyelenggaraan asas umum penyelenggaraan Negara, yakni "asas akuntablitas". Dalam hal ini seorang Kepala Daerah sebagai unsur pimpinan dari pemerintah daerah atau unsur eksekutif daerah, maka kepala daerah, baik kepala daerah Provinsi (Gubernur) maupun kepala daerah kabupaten (Bupati) dan kepala daerah kota (Walikota) harus membuat laporan pertanggungjawaban dalam bentuk laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah (LPJ KDH) terhadap penyelenggaraan dari pemerintahan daerah yang telah dilaksanakannya dalam kurun waktu 1 (satu) tahun, laporan pertanggungjawaban ini merupakan pertanggungjawaban secara politis dari seorang kepala daerah kepada DPRD.

Menurut Syaukani Dkk. (2009;193-194), bahwa; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana halnya dengan Undang-Undang sebelumnya memberikan hak-hak yang cukup luas kepada DPRD. Hanya saja, semuanya kembali berpulang kepada DPRD yang bersangkutan untuk menggunakan haknya semaksimal mungkin untuk menyampaikan dan membawakan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Dan salah satu hak yang sangat baru buat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah "Hak untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota". Menurut hemat saya, hak ini merupakan hal yang secara khusus diperkenalkan oleh Undang-Undang otonomi yang baru ini.

Bentuk pertanggungjawaban dari seorang Kepala Daerah harus berdasarkan pada Udang-Undang, yang dalam hal ini yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana seorang Kepala Daerah (yang disebut juga dengan Badan Eksekutif Daerah) bertanggungjawab secara langsung kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat daerah dan juga disebut dengan Badan Legislatif Daerah (BLD), arti badan eksekutif daerah bertanggungjawab kepada badan legislatif daerah sesuai dengan konsep dan teroti "*trias politica*"-nya Montesqui.

Bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah ini, khusus untuk Gubernur sebagai Kepala Daerah dapat dilihat pada pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi; "Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi". Sedangkan dari sisi bentuk atau model dari pertanggungjawaban untuk Bupati/Walikota di dasarkan pada pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa; "Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya selaku Kepala Daerah, Bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota."

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka dapat diketahui dengan jelas, bahwa dalam menjalankan tugas dan kewenangannya Gubernur sebagai Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan pada possisi yang lain Gubernur dengan kapasitas sebagai "wakil Pemerintah" mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada Presiden selaku unsur yang melimpahkan kewenganangannya kepada Gubernur. Sedangkan untuk Bupati/Walikota sebagai kepala daerah harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Secara historis, maka fakta sejarah menunjukkan bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 ini lahir pada saat gerakan dan semangat reformasi sedang bergejolak dengan kuat di Indonesia, sehingga dalam perumusan UU nomor 22 tahun 1999 ini, unsur "pertimbangan emosional" terlihat lebih dominan dan sangat berpengaruh terhadap substansi dan rancang bangun sistem pemerintahan daerah, dibandingkan dengan pertimbangan rasional dalam setiap perubahan sistem pemerintahah di Indonesia, baik perubahan pada sistem kepartaian, perubahan sistem pemilihan umum, perubahan sistem pemilihan kepala daerah, dan juga perubahan pada sistem pemerintahan daerah.

Oleh karena itu proses dan wujud dari kelahiran UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah ini seakan ingin mengubah semua paradigma yang ada pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah yang telah sangat lama digunakan dalam pengaturan tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia, dan yang dianggap telah banyak

mengecewakan masyarakat daerah terkait dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi daerah.

Sehubungan dengan undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tersebut di atas, maka seperti yang dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;37), bahwa; "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang disusun pada saat reformasi bergejolak, merupakan suatu "kontra-konsep" terhadap keberadaan dan substansi dari Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor Tahun 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pokoknya semua filosofi dan paradigma yang mendasari dari kedua undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut harus diganti karena dianggap tidak sesuai dengan semangat dari reformasi itu sendiri.

Di sisi lain, sebenarnya ada agenda tersembunyi *(hidden agenda)* yang akan mengubah bentuk negara unitaris menjadi negara federal, meskipun tidak ada jaminan bahwa dengan berubahnya bentuk negara, Indonesia akan menjadi lebih makmur dan maju. Akan tetapi yang pasti, bahwa biaya politik yang harus dibayar untuk proses mengubah bentuk negara akan sangat tinggi, bahkan dapat membawa negara pada suatu kehancuran. Beberapa buku yang ditulis pada tahun 1999, 2000 dan 2001 banyak yang Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan (2002), marak dengan isu negara *federalisme* sebagai upaya untuk melawan model *unitaris-sentralistik* yang dijalankan pada masa pemerintahan orde lama maupun pemerintahan orde baru. Bahkan dalam buku "Kontroversi Negara Federal" yang disunting oleh Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi dikemukakan tulisan L. De Meester, Staf Kedutaan Besar Belgia di Jakarta pada saat itu, yang menceritakan keberhasilan Negara Belgia mengubah bentuk negara dari unitaris menjadi negara federal. Akan tetapi negara Belgia memang berbeda dengan negara Indonesia. Kita memang perlu mencari konsep yang konstektual tentang hal-hal mendasar berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara, tanpa harus meninggalkan nilai-nilai luhur bangsa yang telah teruji oleh tekanan dan terpaan zaman.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka lebih lanjut dikatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;37-38), bahwa; "Salah satu yang berbeda antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang sebelumnya adalah pengaturan mengenai kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diposisikan sebagai "Badan Legislatif Daerah (BLD)", yang berkedudukan terpisah dengan posisi dari Kepala Daerah dan Perangkat Daerah yang disebut sebagai Badan Legislatif Daerah (BLD). Konstruksi ini sama dengan konstruksi di tingkat nasional atau konstruksi negara bagian pada negara federal.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang disusun dalam suatu kondisi dan suasana kebatinan yang ingin secara penuh dan kuat ingin mengubah semua paradigma lama yang telah digunakan oleh undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang sangat sentralistik dan tidak demokratis. Oleh karena itu di dalam menimbang butir (b) dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa; dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinisp demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah".

Tidaklah mengherankan apabila suatu konstruksi pemerintahan daerahnya lebih memperkuat tentang kedudukan dari suatu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibandingkan dengan suatu kedudukan Kepala Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut, terlihat bahwa pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditempatkan mendahului pengaturan tentang Kepala Daerah, padahal dalam berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah lainnya pengaturan tentang kepala daerah selalu mendahului pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hal ini sejalan dengan bentuk dan konstruksi dari sistem pemerintahan nasional Indonesia yang berbentuk presidensiil, sehingga peran Presiden sebagai kepala eksekutif diatur terlebih dahulu, baru kemudian cabang-cabang pemerintahan lainnya. Dalam hal penguatan terhadap kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Wasistiono dan Wiyoso (2009;38), menyatakan bahwa; "Penguatan kedudukan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah nampak dari mekanisme proses pengisian dan pertanggungjawaban kepala daerah".

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, telah menyebutkan bahwa; Pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui pemilihan secara bersamaan". Selanjutnya pada pasal 31 ayat (2), Pasal 32 ayat (3), serta pasal 44 ayat (2) juga menegaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, kepala daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ada dua kelemahan dalam sistem ini, yakni;

Pertama, antara kepala daerah dan DPRD berkedudukan sejajar dan merupakan mitra kerja dengan unsur pemerintah daerah sebagai mana tercantum pada pasal 16 ayat (2), UU Nomor 22 Tahun 1999, akan tetapi kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD, sehingga ada kontradiksi antara pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ini.

Kedua, dengan menggunakan mekanisme seorang kepala daerah dipilih dan bertanggungjawab kepada DPRD, dalam hal ini berarti merujuk pada

pola sistem pemerintahan semiparlementer, padahal sistem pemerintahan di tingkat nasional adalah sistem presidensiil. Ada ketidakjumbuhan sistem antara nasional dan subnasional.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka untuk dapat melakukan sebuah perubahan atau pembaruan dari suatu sistem pemerintahan atau dalam bentuk mencontoh dari model-model dan bentuk-bentuk dari suatu model pemerintahan yang dilaksanakan pada negara lain juga selayaknya juga harus dapat memperhatikan nilai-nilai yang telah lama tumbuh dan berkembang pada kehiduapan suatu negara atau bangsa, sehingga akan sulit dilakukan perubahan.

Seperti dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;38), yang menyatakan bahwa; "Terlepas dari persoalan adanya kontroversi seperti pada penjelasan tersebut di atas, maka UU Nomor 22 Tahun 1999 telah menjadi bagian dari sejarah pemerintahan daerah di Indonesia yang dapat dijadikan sebagai suatu pelajaran yang sangat berharga bagi seluruh anak bangsa di Indonesia ini. Dalam hal ini, kata bijak yang perlu disampaikan adalah bahwa pemerintahan, baik sebagai sistem maupun sebagai suatu aktivitas adalah sebuah kontinum.

Oleh karena itu, sejarah telah menunjukkan bahwa apa yang terjadi pada masa sekarang atau pada saat ini pada dasarnya tidak lain merupakan suatu proses kelanjutan dan perubahan dari suatu kondisi pada masa lalu, dan begitu juga dengan kejadian pada masa sekarang akan memberikan suatu kontribusi yang sangat besar pada masa mendatang. Rekonstruksi dari pembaruan suatu sistem pemerintahan, tentunya tidak dapat hanya berangkat dari asumsi-asumsi dengan membuat sesuatu sketsa di atas "kertas kosong", karena sudah ada nilai-nilai yang tertanam sejak lama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Oleh karenanya, dalam memperbaharui suatu sistem pemerintahan, maka tentunya kita tidak dapat begitu saja memindahkan (mentransformasikan) atau mengalihkan suatu konsep atau suatu sistem dari negara lain tanpa terlebih dahulu memperhatikan nilai-nilai yang sudah ada dan tertanam lama dalam kehidupan dan proses penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Perubahan-perubahan tersebut hendaknya dilakukan secara inkremental (bertahap) dan didasarkan pada konsep-konsep yang dianggap kontekstual dengan berbagai bentuk permasalahan yang akan disikapi secara arif dan bijaksana dalam proses perubahan dan pembaharuan yang terkait dengan sistem dan bentuk pemerintahan khususnya pemerintahan daerah.

BAB. IV
POSISI DPRD
BERDASARKAN UU NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pengertian Pemerintahan Daerah.

Dalam proses pertumbuhan dan perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia, setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah selama lebih kurang 5 (lima) tahun pasca reformasi, maka secara umum telah memunculkan berbagai permasalahan yang cukup fundamental dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, permasalahan-permasalahan tersebut terjadi pada hampir di seluruh daerah di Indonesia. Berbagai permasalahan tersebut secara umum diantaranya, munculnya kekuatan baru di daerah yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kewenangan yang sangat luas, dan bahkan Dewan Perwakilan Dakyat Daerah dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah apabila laporan pertanggungjawaban kepala daerah (LPJ KDH) ditolak 2 (dua) kali oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hal ini juga sebagai konsekuensi dari sistem pertanggungjawaban kepala daerah, dimana kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD.

Masalah lainnya juga dapat terlihat, yakni; daerah dapat memutuskan sendiri tentang kebijakan daerah tanpa persetujuan dari pemerintah pusat, sehingga berakibat terjadinya semena-mena di daerah, seperti Struktur Organisasi Tata Kerja pemerintah daerah yang cenderung besar (gemuk), gaji dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang besar dan bahkan lebih besar dari gaji Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan memunculkan banyak permasalahan dalam proses pemilihan kepala daerah, khususnya yang terkait dengan “money politic” dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan berbagai permasalahan lainnya yang muncul di daerah.

Dikarenakan munculnya berbagai macam permasalahan yang terkait dengan proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah walaupun baru dilaksanakan selama 5 (lima) tahun ini diganti dengan UU tentang pemerintahan daerah yang baru yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan suatu harapan besar bahwa Undang-Undang tentang pemerintahan daerah yang baru ini akan dapat menutupi dan mengatasi berbagai bentuk permasalahan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah di indonesia, khususnya tentang permasalahan dan dinamika dari penerapan konsep otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang merupakan salah satu agenda dari reformasi pemerintahan daerah di Indonesia.

Dalam melihat keberadaan dari unsur-unsur yang ada pada suatu pemerintahan daerah di Indonesia, maka terlebih dahulu perlu untuk diketahui tentang pengertian dari pemerintahan daerah itu sendiri, menurut pasal 1 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan, bahwa; "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945".

Berdasarkan pengertian tentang pemerintahan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa;

Pertama, pada pemerintahan daerah terdapat dua lembaga, yakni unsur pemerintah daerah dan unsur DPRD, akan tetapi kedua unsur ini tidak ada dikatakan sebagai badan eksekutif daerah dan sebgai badan legisltaif daerah seperti pada UU pemerintahan daerah sebelumnya, yakni UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Kedua, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah oleh unsur pemerintah daerah dan unsur DPRD berdasarkan asas "otonomi daerah" dan asas "tugas pembantuan.

Ketiga, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah ini juga didasarkan pada prinsip otonomi seluas-luasnya.

Keempat, penyelenggaraan pemerintahan daerah berada dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, atau menggunakan sistem unitaris bukan sistem federal, sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang Dasar republik Indonesia.

Selanjutnya yang dikatakan dengan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah berdasarkan pasal 1 ayat (4) UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah".

Oleh karena itu, DPRD juga merupakan unsur penyelenggara dari pemerintahan daerah, yang bersama-sama dengan unsur pemerintah daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi daerah. Sebagai salah satu unsur dari pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah berdasarkan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 dinyatakan bahwa; "Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah".

Selanjutnya, berdasarkan pada pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut di atas, maka juga dapat

diketahui bahwa unsur Pemerintah Daerah adalah terdiri dari unsur Kepala Daerah dan unsur Perangkat Daerah (Kepala Daerah + Perangkat Daerah), untuk kepala daerah provinsi disebut dengan "Gubernur", untuk kepala daerah kabupaten disebut dengan "Bupati", dan untuk kepala daerah kota disebut dengan "Walikota".

Sedangkan unsur Perangkat daerah yang berfungsi membantu tugas kepala daerah berdasarkan pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah sebagai berikut;

(1) Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas;
   a. Sekretariat daerah,
   b. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,
   c. Dinas Daerah dan,
   d. Lembaga Teknis Daerah.

(2) Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas;
   a. Sekretariat daerah,
   b. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,
   c. Dinas Daerah,
   d. Lembaga Teknis Daerah,
   e. Kecamatan, dan
   f. Kelurahan.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, terkait dengan perangkat daerah dapat dinyatakan bahwa;

1. Ada perbedaan dari sisi jumlah antara unsur perangkat daerah provinsi dengan unsur perangkat daerah kabupaten/kota.
2. Perangkat daerah provinsi terdiri dari 4 (empat) unsur, yakni; sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dinas daerah dan Lembaga Teknis Daerah.
3. Perangkat Daerah Kabupaten terdiri dari 6 (enam) unsur, yakni; Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dinas daerah, Lembaga Teknis Daerah dan ditambah dengan Kecamatan dan Kelurahan, sehingga kecamatan dan kelurahan termasuk sebagai perangkat daerah.

Kelembagaan Sekretariat daerah dipimpin oleh seorang sekretaris daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah serta bertanggungjawab kepada kepala daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD, yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD, dalam melaksanakan tugas

sekretaris DPRD secara teknsi operasional berada dibawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Sekretaris DPRD mempunyai tugas, yakni;

1. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD.
2. Menyelenggarakan adminiastrasi keuangan DPRD
3. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD
4. Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Sedangkan Dinas daerah merupakan unsur pelaksana dari urusan otonomi daerah, yang dipimpin seorang Kepala Dinas, diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usulan Sekretaris Daerah. Kepala Dinas Daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Selain unsur Dinas Daerah, pada perangkat daerah juga terdapat unsur "Lembaga Teknis Daerah" yang merupakan unsur pendukung dari tugas kepala daerah dalam proses penyusunan dan pelaksanaan berbagai kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah, lembaga teknis daerah dipimpin oleh seorang kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat dan bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat.

Untuk perangkat daerah Kabupatan/Kota juga terdapat kecamatan dan kelurahan. Kecamatan dibentuk diwilayah kabupaten/kota yang dipimpin oleh seorang Camat yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat. Sedangkan Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan yang dipimpin oleh Lurah yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat.

B. Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah.

Sebagai salah satu unsur dari pemerintahan daerah, maka tentunya keberadaan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah juga sudah diatur dalam UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam pertumbuhan dan perkembangan dari DPRD, terlihat bahwa posisi DPRD dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia senantiasa mengalami berbagai perubahan dan pembaruan seiring dengan pergantian peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di Indonesia.

Kedudukan dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 ini menurut Wasistion dan Wiyoso (2009;35), bahwa; "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara mengalami perubahan yang sangat dinamis, seiring dinamika perubahan sistem desentralisasinya. Pada saat sistem pemerintahannya bersifat sangat sentralistik, maka kedudukan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerahnya dibuat dalam posisi lemah. Sebaliknya pada saat sistem pemerintahannya sangat desentralistik, maka kedudukan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibuat menjadi kuat.

Selain itu, kondisi dari kuat lemahnya kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ditentukan pula oleh sistem pemerintahan pusat di tingkat nasional. Pada saat sistem pemerintahannya berbentuk "presidensiil yang kuat", maka kedudukan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibuat menjadi lebih lemah. Sebaliknya pada saat sistem pemerintahan nasional menggunakan sistem "pemerintahan parlementer", maka kedudukan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerahnya (DPRD) dibuat pada posisi yang lebih kuat.

Kondisi ini juga dapat terlihat dari sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah di Indonesia, seperti dinyatakan lebih lanjut oleh Wasistion dan Wiyoso (2009;35), bahwa; "Perubahan bobot kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pemerintahan daerah bergerak dari kutub yang sangat berkuasa (seperti pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 maupun Undang-Undang Nomor 22Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah) sampai ke kutub yang sangat lemah, yakni hanya sebagai "stempel karet" dari berbagai kebijakan yang datang dari pihak eksekutif (seperti pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah).

Begitu pula dengan posisi kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dikelompokkan menjadi "dua kutub" yakni; baik sebagai bagian dari unsur pemerintah daerah (seperti pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maupun Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga yang berdiri terpisah dari lembaga eksekutif (seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999)".

Terkait dengan keberadaan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti tersebut di atas, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;35-34), bahwa; "ada beberapa orang penulis yang secara intensif dan aktif memperhatikan, mempelajari dan menganalisis tentang pertumbuhan dan

perkembangan dari DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dari waktu ke waktu antara lain; The Liang Gie, Soetandyo Wignyoesoebroto dan B.N. Marbun dalam beberapa buku yang ditulisnya.

Uraian yang rinci dan runut mengenai sejarah dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) antara lain dapat dilihat pada tulisan Marbun berjudul "Perwakilan Politik Lokal dan Eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Konteks Otonomi Daerah", yang terangkum dalam suatu buku yang berjudul "Pasang Surut Otonomi Daerah – Seketsa Perjalanan 100 Tahun", yang diterbitkan oleh yayasan Tifa bekerjasama dengan Institute for Local Development pada Tahun 2005".

Secara substansi, maka dalam setiap peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di Indonesia, di dalamnya juga diatur pula mengenai keberadaan dan kedudukan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ada dua pola penempatan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah, yaitu;

1. Menjadi bagian dari lembaga pemerintah daerah
2. Berdiri sendiri sebagai badan atau lembaga yang terlepas dari lembaga pemerintahan daerah.

Pada bagian lain terkait dengan kedudukan dan posisi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di indonesia, maka Marbun (2005;19), menyatakan, bahwa; "Adapun pembentukan, pertumbuhan, dan pergeseran dari kedudukan "legislatif daerah" (yang dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) selama ini selalu dikaitkan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar dan produk perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Perubahan ketentuan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari suatu peraturan ke peraturan lainnya sangat signifikan dan selalu merupakan perubahan total.

Setiap perubahan undang-undang terbaru tentang Pemerintahan Daerah, biasanya mengganti hampir semua ketentuan pokok yang diatur sebelumnya. Anehnya, undang-undang terbaru selanjutnya, biasanya kembali atau mendekati isi ketentuan yang lama". Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah merupakan salah satu unsur dari pemerintahan daerah selain dari unsur pemerintah daerah (Kepala daerah dan Perangkat daerah), dan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat pada pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dinyatakan bahwa; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah".

Keberadaan dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak disebutkan bahwa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai "badan legislatif daerah", seperti yang diatur pada Undang-Undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya yakni undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dalam hal ini, unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hanya disebutkan sebagai "unsur penyelenggara pemerintahan daerah", dan bahkan juga tidak ada satu kata pun dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah ini yang menyebutkan kata atau istilah "legislatif daerah".

Sebagai penguat dari posisi unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bukan sebagai legislatif daerah, hal ini dapat terlihat dari sisi model pertanggungjawban kepala daerah, dalam Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Kepala Daerah bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada pemerintah tingkat atasnya, bukan daerah hanya dalam membuat bentuk Laporan keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ KDH) yang harus diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya Kepala daerah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota.

Sehubungan dengan posisi dari unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Marbun (2005;65-66), bahwa; "Selama 60 tahun sejak tahun 1945 masa kemerdekaan sampai dengan tahun 2005, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam bentuk dan susunan pemerintahan daerah berlangsung "naik-turun" dan mengalami "pasang surut" sesuai dengan perubahan politik pada waktu itu. Seperti diuraikan didepan, bandul perubahan dari prinsip otonomi daerah bergerak secara drastis dari kanan ke kiri, kemudian dari kiri ke kanan hingga lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang bertahan sekitar 25 (dua puluh lima) tahun, UU nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat dalam situsi dan suasana "reformasi" hanya bertahan selama 5 (lima) tahun. Dari praktek selama lima tahun ternyata UU Nomor 22 tahun 1999 telah melahirkan banyak persoalan, penyelewengan keuangan alias korupsi dan miskomunikasi antara pemerintah dan pemerintah daerah dan juga antar pemerintah daerah".

Sehubungan dengan pasang surut posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka lebih lanjut dinyatakan Marbun (2005;65), yang menyatakan bahwa; "Menghadapi permasalahan otonomi daerah yang multi segi ini maka sejak tahun 2002 telah beredar kampanye untuk merevisi UU Nomor 22 Tahun1999, yang akhirnya baru dapat diselesaikan pada akhir periode masa jabatan Dewan

Perwakilan Rakyat periode 1999-2004, pada bulan September 2004. Proses pembahasan revisi UU nomor 22 Tahun 1999 sangat berlarut-larut yang dalam hal tertentu dikaitkan dengan kepentingan politik dari partai-partai tertentu.

Sesuai isi konsideran menimbang undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa: "bahwa undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti". Selanjutnya sesuai dengan kondisi politik saat itu maka rumusan tentang kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tenntang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan mendasar, dan hampir miripseperti kembali kepada keadaan dan suasan undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

Hal itu terlihat dalam rumusan tentang Pemerintahan Daerah. Seperti dalam pasal 40 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dirumuskan, bahwa; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah".

Oleh karena itu, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah pada undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dapat dikatakan bahwa;

1. Sebagai salah satu unsur dalam pemerintahan daerah selain dari unsur pemerintah daerah
2. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang berperan sebagai mitra pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

C. Fungsi, Tugas dan Kewenangan DPRD.

Sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan pasal 40 undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memiliki fungsi sebagai berikut, yakni; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan fungsi pengawasan".

Oleh karena itu lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah berdasarkan amanah undang-undang harus menjalankan;

1. Fungsi legislasi
2. Fungsi anggaran
3. Fungsi Pengawasan

Dalam menjalankan fungsi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tugas dan kewenangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, seperti yang diatur pada pasal 42 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi;

(1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang:

a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untukmendapat persetujuan bersama;
b. Membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan kepala daerah.
c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota;
e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal ini terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
h. h). meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

(2) Selain dari tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki tugas dan kewenangan yang harus dijalankan oleh lembaga Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tugas dan kewenangan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut meliputi; membentuk dan menyetujui peraturan daerah bersama-sama dengan kepala daerah, membahas dan menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan kepala daerah, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah oleh pemerintah daerah, mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undang lainnya, peraturan kepala daerah, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Selain hal tersebut di atas, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki "tugas dan wewenang lainnya" yang telah diamanahkan dan diatur oleh peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, yakni; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadinya kekosongan jabatan wakil kepala daerah, memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap suatu rencana perjanjian internasional di daerah, memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah, melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dan memberikan persetujuan terhadap suatu rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat daerah.

Menurut Utang Rosidin (2010; 93-94), bahwa; Secara umum peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. *Regulator*; mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan rumah tangga daerah (otonom) maupun urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan).
2. *Policy Making*; merumuskan suatu kebijakan yang terkait dengan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya.
3. *Budgeting*; perencanaan anggaran daerah (APBD).

Lebih lanjut dinyatakan oleh Utang Rosidin, bahwa; dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang *(balanced power)* yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap kepala daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi;

1. *Representation,* mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan, dan melindungi kepentingan rakyat saat kebijakan dibuat sehingga DPRD senantiasa berbicara "atas nama rakyat".
2. Advokasi, agregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui suatu negoisasi yang kompleks dan sering tampak "alot", serta terjadinya suatu tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang dapat berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.
3. *Administrative Oversight*: menilai atau menguji dan, apabila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh bersikap "lepas tangan" terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipermasalahkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif "itu bukan wewenang kami", seperti yang kerap terjadi dalam praktik. Dalam kasus seperti ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

D. Hak dan Kewajiban DPRD.

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, juga memiliki hak dan kewajiban yang telah diatur dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan, hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini pada hakekatnya terdiri dari 2 (dua) bentuk, yakni;

1. Hak kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan
2. Hak keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur pada pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut;

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak;
   a. Interpelasi
   b. Angket; dan
   c. Menyatakan pendapat
2. Pelaksanaan terhadap hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan "hak interpelasi' sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dihadiri oleh

sekurang-kurangnya ¾ (tiga perempat) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang hadir.

3. Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bekerjasama dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari setelah telah menyampaikan hasil kerjanya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) juga dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.
5. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut perturan perundang-undangan.
6. Dalam hal sudah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undanganyang berlaku.
7. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia.

Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, danhak menyatakan pendapat di atur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Selanjutnya terkait dengan hak anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti disebutkan di atas, maka menurut penjelasan dari pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka yang dimaksud dengan "hak interpelasi" adalah; "hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan negara".

Berdasarkan ketentuan pada penjelasan pasal tersebut di atas, maka terkait dengan hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut;

1. Hak interpelasi merupakan hak kelembagaan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2. Hak interpelasi merupakan hak bertanya dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat kelembagaan, dan bukan hak anggota secara perorangan.
3. Penggunaan hak interpelasi khusus untuk kebijakan pemerintah daerah. Pemerintah daerah berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah, oleh karena itu kebijakan yang dapat diinterpelasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah kebijakan yang khusus dikeluarkan oleh unsur pemerintah saja seperti keputusan gubernur. Peraturan Daerah tidak dapat di interpelasi karena ditetapkan secara bersama antara unsur kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
4. Kebijakan pemerintah daerah yang diinterpelasi merupakan kebijakan pemerintah daerah yang bersifat penting dan strategis serta berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat daerah dan negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan "hak angket" berdasarkan penjelasan pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah; "pelaksanaan dari fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dapat melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan".

Berdasarkan pada ketentuan pasal tersebut di atas terkait dengan hak angket, maka dinyatakan hal-hal sebagai berikut;

1. Hak angket merupakan hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara kelembagaan
2. Hak angket yang dimaksudkan adalah untuk penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah.
3. Kebijakan Kepala Daerah yang dimaksudkan adalah kebijakan yang bersifat penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat , daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya yang dimaksud dengan "hak menyatakan pendapat" berdasarkan penjelasan pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah; "Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menyatakan pendapat terhadap suatu kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Berdasarkan ketentuan pada penjelasan pasal tersebut di atas tentang hak menyatakan pendapat dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut;

1. Hak menyatakan pendapat merupakan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat kelembagaan dan merupakan kelanjutan dari hak interpelasi.
2. Hak menyatakan pendapat hanya ditujukan kepada kebijakan kepala daerah dan kejadian yang bersifat luar biasa.
3. Pelaksanaan hak menyatakan pendapat harus disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya sebagaitindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.

Selain memiliki hak kelembagaan, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki hak anggota yang disebut dengan Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, aturan tentang hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dilihat pada pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 dinyatakan bahwa;

(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak;
   a. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
   b. Mengajukan pertanyaan;
   c. Manyampaikan usul dan pendapat;
   d. Memilih dan dipilih;
   e. Membela diri;
   f. Imunitas
   g. Protokoler
   h. Keuangan dan administratif.

(2) Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Selain memiliki hak kelembagaan, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki kewajiban yang telah diatur dengn jelas dalam peraturan perundang-undangan, kewajiban dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur pada pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa; “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kewajiban, yakni;

a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

c. Mempertahankan dan memlihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
f. Mendahulukan kepentingann negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaiwujud tanggungjawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
h. Mentaati Peraturan Tata Tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka terkait dengan kewajiban dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dikatakan sebagai barikut;

1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban untuk senantiasa mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala bentuk peraturan perundang-undangan tang berlaku.
2. Anggota DPRD berkewajiban untuk senantiasa melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Anggota DPRD berkewajiban untuk senantiasa mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta senantiasa menjaga keutuhan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Anggota DPRD berkewajiban untuk senantiasa memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
5. Anggota DPRD berkewajiban senantiasa untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
6. Anggota DPRD berkewajiban untuk senantiasa mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
7. Anggota DPRD berkewajiban untuk senantiasa memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wujud tanggungjawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
8. Anggota DPRD berkewajiban untuk senantiasa mentaati Perturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD.

9. Anggota DPRD berkewajibanuntuk senantiasa menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

E. Hubungan Kerja DPRD Dengan Pemerintah Daerah.

Berbagai kebijakan tentang reformasi kehidupan lokal terus dilakukan oleh pemerintah pusat, seperti dinyatakan oleh Djoehermansyah Djohan (2014;124), bahwa; Langkah untuk melakukan reformasi kehidupan politik lokal tampaknya terus diupayakan oleh pemerintah pusat. Dalam hubungan itu, langkah penting yang mendesak untuk direalisasikan oleh Presiden SBY pada masa jabatan keduanya adalah mengadakan koreksi terhadap kebijakan politik lokal kita yang kurang sehat atau "amburadul" dengan memperbaiki segala kekurangan yang terjadi. Dalam hal ini penyelenggaraan otonomi daerah, melakukan penataan kembali hubungan eksekutif dan legislatif lokal atau hubungan Kepala Daerah dan DPRD merupakan salah satu top prioritas, supaya stabilitas dan efektivitas jalannya roda pemerintahan daerah dapat lebih ditingkatkan, gonjang-ganjing dapat dijauhkan, dan segala *bad local politics* dapat dicampakkan.

Pembahasan tentang hubungan Kepala Daerah dan DPRD harus didahuli dari konsep tentang pemerintahan daerah, pengertian tentang Pemerintahan Daerah berdasarkan ketentuan pada pasal 1 ayat (2) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang 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 Republik Indonesia Tahun 1945".

Oleh karena itu, dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan daerah tentu akan ada hubungan kerja antara kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini, yakni antara unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan unsur pemerintah daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah).

Terkait dengan bentuk hubungan kerja antara unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan unsur Kepala Daerah menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;40), bahwa; "Praktek yang terjadi dalam bentuk hubungan kerja antara unsur kepala daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah cenderung berhadapan secara "diametral". Hal ini merupakan konsekuensi dari kedudukan antara unsur Kepala Daerah dan unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terpisah satu sama lainnya, sebagai warisan dari semangat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, meskipun Undang-Undang tersebut sudah diganti dengan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah".

Konstruksi dari suatu kelembagaan daerah harus dapat mencerminkan adanya suatu mekanisme chek and balances antara eksekutif daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat. Demikian juga dengan jabatan politik dan jabatan karir haruslah ada pembedaan yang jelas untuk meminimalkan politisasi PNS di daerah. Adalah sulit untuk menciptakan mekanisme *chek anda Balance* antara eksekutif daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa keterlibatan masyarakat.

Kurangnya partisipasi masyarakat akan menyebabkan kecenderungan unsur eksekutif daerah dengan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkolaborasi secara negatif karena tidak adanya *"pressure to be comprtitive"*. Tekanan dari unsur masyarakat secara realita diwujudkan dalam bentuk *"demand and support"* baik kepada badan eksekutif daerah maupun kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Disamping itu perlu dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat dalam bentuk penguatan dan fasilitasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Forum-Forum kemasyarakatan, kelompok-kelompok profesi dan sebagainya.

Bentuk hubungan kerja antara lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan unsur Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah). maka berdasarkan ketentuan pada undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat terlihat adanya beberapa bentuk hubungan kerja antara unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan unsur Pemerintah daerah, yakni;

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama dengan Kepala daerah membuat dan menyetujui Peraturan Daerah. (lihat pasal 42 ayat 1 point (a))
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama menyusun dan menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.(lihat pasal 42 ayat 1 point (b))
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.(lihat pasal 42 ayat 1 point (f)).
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan persetujuan terhadap adanya rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.(lihat pasal 42 ayat 1 point (g))
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meminta dan membahas tentang laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah (LKPJ KDH) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah setiap tahunnya, dan juga sekali dalam lima tahun khusus untuk laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah akhir masa jabatan. (lihat pasal 42 ayat 1 point (h))

6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.(lihat pasal 42 ayat 1 point k).

Menurut Djoehermansyah Djohan (2014;136), bahwa; konstruksi hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengadopsi substansi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu hubungan keduanya adalah bubungan kerja yang kedudukannya setara/sejajar atau tidak saling membawahi atau bersifat kemitraan dalam membuat kebijakan daerah sesuai dengan fungsi masig-masing (lihat penjelasan umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Hanya saja istilah DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai Eksekutif Daerah tidak lagi digunakan.

Dengan tidak digunakannya istilah legislatif daerah untuk DPRD, maka tentunya DPRD tidak dapat dikatakan sebagai legislatif daerah karena UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak menyatakannya, akan tetapi UU ini hanya menyebutkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bukan menyebutkan DPRD sebagai Legislatif Daerah.

Sehubungan dengan tata hubungan kerja antara unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan unsur Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah), maka menurut Kaloh dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;40-41), bahwa; "setidak-tidaknya ada tiga bentuk hubungan antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu;

Pertama, bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi,

Kedua, bentuk hubungan kerjasama atas beberapa subyek, program, masalah dan pengembangan regulasi,

ketiga, klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Selanjutnya masih menurut Kaloh dalam Wasistiono dan Wiyoso (2002;147), bahwa; ada tiga pola hubungan lain yang umumnya terjadi antara pemerintah daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat disarikan dalam;

1). Bentuk hubungan secara positif;
2). Bentuk hubungan konflik;
3). Bentuk hubungan negatif.

1. Bentuk hubungan secara positif.

Bentukhubungan ini terjadi bila eksekutif daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan dan

bertujuan untuk kemaslahatan daerah itu sendiri (good governance), dengan ciri-ciri: transparan, demokratis, baik, berkeadilan, bertanggungjawab, dan objektif.

2. Bentuk hubungan konflik.

Bentuk hubunangan konflik dapat terjadi bila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan dari daerah. Hal ini berwujud pada pertentangam yang mengakibatkan munculnya tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian tujuan-tujuan daerah itu secara keseluruhan.

3. Bentuk hubungan secara negatif.

Bentuk hubungan searah negatif terjadi bila eksekutif dan legislatif berkolaborasi (KKN) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik. Oleh karena itu, Prinsip dari ketiga bentuk hubungan tersebut di atas adalah meliputi unsur-unsur representasi dari:

1. Anggaran
2. Pertanggungjawaban
3. Pembuatan peraturan daerah
4. Pengangkatan sekretaris daerah
5. Pembinaan dan pengawasan.

Dalam implementasinya hubungan kerja antara lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan unsur Kepala Daerah terkadang terjadinya kondisi "disharmonisasi" antara unsur eksekutif daerah dengan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, seperti dinyatakan oleh Suwandi dalam Wasistiono (2009;41), bahwa;

1. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan dapat membuat akuntabilitas Kepala daerah lebih kuat dibandingkan dengan akuntabilitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akibat dari kondisi tersebut, maka akan terjadi shift titik berat kekuatan politik yang tadinya ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/*Legislatif heafy* menuju ke arah *executive heafy*. Kondisi tersebut akan diperkuat lagi dengan adanya dukungan perangkat daerah kepada Kepala Daerah, sehingga akan memperkuat posisi dari Kepala Daerah.
2. Konsekuensi dari sistem pemilihan langsung, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Kepala Daerah akan bertanggungjawab langsung kepada rakyat pemilih. KepalaDaerah tidaklagi menyampaikan laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan

pemerintahan (LPJ) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun menurut pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah diatur sebagai berikut;

a. Ke atas kepada Presiden cq. Menteri Dalam Negeri berupa Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD).
b. Ke samping kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berupa Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ KDH).
c. Ke bawah kepada masyarakat berupa Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD).

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan tetap mempunyai otoritas dalam bidang legislasi, anggaran dan bidang kontrol. Bila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mampu untuk menggunakan kewenangan tersebut secara efektif, maka diharapkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sedikit banyak akan mampu mengimbangi kekuatan eksekutif (Kepala Daerah)
4. Terjadinya perubahan signifikan terhadap konstruksi pemerintah daerah yang ada sekarang, dimana terdapat kejelasan antara pejabat politik (Kepala Daerah dan DPRD) dengan pejabat karir. Pejabat politik bertugas merumuskan kebijakan politik, sedangkan pejabat karir mengoperasikan kebijakan tersebut ke dalam bentuk pelayanan publik.

Berdasarkann hal tersebut di atas, maka Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009:42), bahwa; "Dengan adanya sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat akan dapat meningkatkan legitimasi politiknya dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan juga sekaligus menciptakan *"check and balances*" dalam hubungannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun apabila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terlalu lemah atau dikuasai oleh partai politik yang sama dengan kepala daerah akan menciptakan *"power shift"* ke arah "*executive heavy*". Untuk itu pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat sangat penting untuk menciptakan keseimbangan antara eksekutif daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;42), bahwa; "Pemahaman antara unsur eksekutif daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap rencana strategis daerah, baik jangka panjang maupun jangka menengah, akan memberikan kesamaan persepsi mengenai bagaimana seharusnya kinerja pemerintah daerah menyediakan pelayanan terhadap warganya, Kesamaan persepsi ini sangat penting

untuk menciptakan kesamaan pemikiran dan arah kegiatan antara pihak eksekutif daerah dengan pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pola hubungan antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan tergantung pada paradigma yang digunakan di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut akan mengatur mengenai pertanyaan filosofis sebagai berikut:

SIAPA ?

MENGERJAKAN APA?

BAGAIMANA CARANYA?

Pertanyaan SIAPA berkaitan erat dengan kedudukan masing-masing, baik Kepala Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam sistem pemerintahan daerah.

Pertanyaan MENGERJAKAN APA berkaitan erat dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing. Sedangkan pertanyaan BAGAIMANA CARANYA, berkaitan erat dengan mekanisme dan prosedur kerja sesuai dengan kedudukan dan tugas pokoknya masing-masing.

Lebih lanjut, terkait dengan hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;43), bahwa; "Pada pasal 24 ayat (1) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa; "Kepala Daerah adalah sebagai pimpinan daerah. Dengan demikian, maka Kepala daerah mempunyai kedudukan untuk memimpin daerah sebagai kesatuan dari masyarakat hukum, yang di dalamnya terdapat pemerintah daerah dan komunitas-komunitas otonomi daerah lainnya. Ada dua jenis kepemimpin yang dijalankan oleh seorang Kepala Daerah yakni kepemimpinan organisasional dan kepemimpinan sosial".

Kepemimpinan organisasional karena kepala daerah memimpin suatu organisasi pemerintah daerah yang terdiri dari birokrat. Kepala Daerah dapat menggunakan semua fasilitas manajemen seperti kewenangan, anggaran, logistik, untuk menggerakkan bawahannya. Pada sisi lain, kepala daerah juga harus menjalankan kepemimpinan sosial, kepala daerah lebih banyak mengandalkan kapasitas dan kapabilitas pribadinya sebagai panutan pengikutnya.

Dalam sistem pemerintahan daerah menurut U Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Istilah inu konkordan dengan istilah unsur penyelenggaran negara pada tingkat nasional yang biasa digunakan dalam bahasa konstitusi. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sejajar dan merupakan mitra kepala daerah, dengan fungsi masing-masing. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih banyak menjalankan fungsi mengatur dalam bentuk membuat kebijakan berupa peraturan daerah,

sedangkan kepala daerah lebih banyak menjalankan fungsi mengutrus, dalam bentuk pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Oleh karena itu, kedepan menurut Djoehermansyah Djohan (2014;136-138), bahwa; guna menjalin hubungan yang lebih harmonis antara Kepala Daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, direkomendasikan upaya-upaya sebagai berikut, yakni;

Pertama, DPRD dengan Badan Legislasinya dan Kepala Daeerah perlu duduk bersama untuk menetapkan agenda legislatif daerah yang antara lain memuat rencana penyusunan rancangan peraturan daerah (RPD) selama lima tahun., termasuk pembagian tugas dalam penyusunannya baik dengan menggunakan hak inisiatif dewan atau diajukan oleh eksekutif daerah.

Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah perlu meletakkan landasan yang kukuh dan mengembangkan tradisi-tradisi yang demokratis-partisipatif dalam segenap tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, terutama yang terkait dengan kewenangan mereka masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya Dewan Perwkilan Rakyat Daerah jangan sampai tidak meneruskan nama calon kepala daerah terpilih. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah jangan sampai memboikot acar pelantikan Kepala Daerah gara-gara calon unggulannya kalah. Kepala Daerah sendiri jangan mencuri star jika maju dalam pencalonan atau menggunakan cara-cara fraud dalam memenangkan pemilihan umum kepala daerah.

Ketiga, pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah perlu memiliki jadwal konsultasi berkala, misalnya tiga kali setahun atau sesuai kebutuhan, dengan mengambil tempat di gedung DPRD atau kantor Pemerintah Daerah/Kediaman Kepala Daerah, guna membahas isu-isu hot, terutama yang berpotensi merusak hubungan kemitraan kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini. Disamping itu, lobi-lobi dan pertemuan-pertemuan informal antara keluarga besar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kelurga besar pemerintah daerah guna menjalin kesepahaman dan silaturahim perlu diintensifkan.

Keempat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerh dan Kepala Daerah perlu saling mengingatkan dan nasehat menasehati, asah/asih/asuh atau tidak berkolusi dalam penyusunan dan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan mengutamakan kepentingan warga masyarakat dan metaati rambu-rambu pearturan perundang-undangan yang berlaku.

Kelima, Anggota Dewan Perwkilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah perlu selalu memperhatikan dan memelihara hubungan baiknya dengan

konstituen (masyarakat pemilih) dengan mengunjungi dan menyapanya secara berkala (ingat all politics local), dengan bekerja keras merealisasikan komitmen dan janji-janji yang pernah diucapkan, dengan melibatkan masyarakat dalam pembuatan kebijakan, dan dengan unjuk kinerja yang konkrit untuk mengupatakan kesejahteraan masyarakat, dan mengembangkan terus tata peerintahan yang bersih dan baik (anti korupsi, transparansi, akuntabel) Karena itu, legislatif dan eksekutif hendaknya kaya dengan ide-ide, konsep-konsep dan pendekatan baru, memformulasinya menjadi kebijakan daerah, mengaplikasikannya habis-habisan, dan melibatkan semua pihak stakeholders.

F. Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan, maka suatu pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas dan fungsinya kedalam bentuk Laporan pertanggungjawaban Kepala daerah. Apabila dibandingkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah, dimana kepala daerah bertanggungjawab kepada pemerintah tingkat atasnya, maka model pertanggungjawaban Kepala Daerah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terlihat hampir sama yakni kepala daerah bertanggungjawab kepada Pemerintah Tingkat atasnya, walaupun dibedakan antara Gubernur sebagai kepala daerah dengan Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah.

Dan apabila dibandingkan dengan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka pada undang-undang Nomor 32 tahun 2004 model pertanggungjawaban kepala daerah terlihat adanya perbedaan yang sangat mendasar dimana pada undang-undang tersebut kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD.

Seperti dinyatakan oleh Djoehermansyah Djoehan (2014;134-135), bahwa; di dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut pemilihan kepala daerah diubah dari tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi secara langsung oleh rakyat yang memenuhi syarat. Sedangkan pertanggungjawabannya tidak lagi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi langsung diinformasikan kepada pemilih/masyarakat dalam bentuk Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD). Setiap tahun Kepala Daerah wajib menyampaikan pula semacam progress report laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah (LKPJ KDH) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai fungsi kontrol, yang tidak bermuara kepada pemecatan, akan tetapi lebih kepada pemberian saran-saran dan masukan-masukan atau rekomendasi untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.

Pada akhir masa jabatan, Kepala Daerah menyampaikan LKPJ KDH Akhir Masa Jabatan yang merupakan ringkasan laporan tahun-tahun sebelumnya

ditambah dengan LKPJ sisa masa jabatan yang belum dilaporkan kepada DPRD. Adapun ruang lingkup LKPJ KDH mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan. LKPJ KDH itu sendiri disusun berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang merupakan penjabaran tahunan Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

Kepala Daerah sekali setahun juga diwajibkan memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah (LPPD) kepada pemerintah. Untuk Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri , sementara untuk Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Laporan tersebut dievaluasi oleh pemerintah dan dijadikan sebagai bahan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Maka model dari pertanggungjawaban dari seorang kepala daerah pada UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur pada pasal 27 ayat (2), (3) dan (4) yang berbunyi sebagai berikut;

- Ayat (2) berbunyi; Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah daerah, dan meberikn laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- Ayat (3) berbunyi; Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- Ayat (4) berbunyi; Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka dapat dinyatakan bahwa kepala daerah berkewajiban untuk;

1. Membuat laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam bentuk Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah atau yang disingkat dengan (LPPD), yang dsampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur sebagai Kepala Daerah, dan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati dan Walikota.

2. Membuat Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah atau yang disingkat dengan (LKPJ KDH), yang disampaikan oleh Kepala Daerah kepada DPRD. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah berisikan tentang penjelasan dan keterangan terhadap leporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam kurun waktu 1 (satu) tahun. Dalam hal ini, lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak berhak dan berwenang untuk "menolak" atau "menerima" laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah, akan tetapi Dewan Perwakilan Rakyat daerah hanya bersifat memberikan tanggapan dan catatan-catatan terhadap laporan keterangan pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala daerah. Hal ini dikarenakan kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah akan tetapi bertanggungjawab kepada pemerintah tingkat atasnya.
3. Kepala Daerah juga membuat laporan dalam bentuk Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah atau yang disingkat dengan (ILPPD), yang disampaikan kepada masyarakat dalam bentuk publikasi kepada masyarakat pada media massa. Informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini berisikan tentang ringkasan dari laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disampaikan oleh kepala daerah kepada pemerintah.

Yang dimaksud dengan "menginformasikan" dalam ketentuan di atas berdasarkan pada penjelasan pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah; "yang dimaksud dengan "menginformasikan" dalam ketentuan ini dilakukan melalui media yang tersedia di daerah dan dapat diakses oleh publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain membuat ke tiga laporan tersebut, maka kepala daerah juga diharuskan membuat laporan keuangan pemerintahan daerah atau yang disingkat dengan (LKPD), yang disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai laporan yang khusus terkait dengan masalah keuangan pemerintahan daerah, baik dari sisi penerimaan maupun belanja daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah selama 1 (satu) tahun anggaran. Pemerintah Daerah juga harus membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah atau yang disingkat dengan (LAKIP) yang disampaikan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi setiap tahunnya, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah ini berisikan tentang pertanggungjawaban dari sisi kinerja instansi pemerintah daerah, sehingga berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah maka Kementerian Pendayagunaan Aparaturan Negara dan Reformasi bisa secara transparan dapat memberikan penilaian terhadap kinerja dari instansi pemerintah daerah.

Selanjutnya khusus untuk kedudukan Gubernur, dimana seorang Gubernur memiliki 2 (dua) fungsi secara bersamaam, yakni; sebagai kepala daerah dan juga sebagai wakil pemerintah di daerah. Khusus untuk pertanggungjawban Gubernur sebagai Wakil Pemerintah, maka Gubernur harus membuat laporan pertanggungjawaban yang langsung disampaikan kepada Presiden sebagai unsur pemberi tugas atau kewenang, hal ini juga dapat dilihat pada pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang secara jelas menyatakan bahwa;

1. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.
2. Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, terkait dengan fungsi dari mseorang Gubernur, maka secara jelas dapat dikatakan bahwa seorang Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, serta dalam kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat maka Gubernur bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden sebagai unsur yang melimpahkan kewenangan, sehingga fungsi gubernur sebagai wakil pemeritah pusat juga diawasi secara langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan diawasi oleh DPRD Provinsi.

Gambaran ini menunjukkan bahwa dalam diri seorang Gubernur terdapat adanya dua fungsi, yakni pertama fungsi Gubernur sebagai Kepala Daerah, yang dalam hal ini untuk melaksanakan tugas-tugas berdasarkan asas desentralisasi atau tugas-tugas otonomi daerah, dan kedua fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dalam hal ini untuk melaksanakan tugas-tugas berdasarkan asas dekonsentrasi yang merupakan suatu proses pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, sehingga Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat menjalankan kewenangan pemerintah pusat yang ada di daerah sesuai kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan juga mempertanggungjawabkannya secara langsung kepada pemerintah pusat.

BAB. V
POSISI DPRD
BERDASARKAN UU NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pengertian Pemerintahan Daerah.

Dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia terdapat sistem pemerintahan daerah yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan nasional. Dalam hal untuk mengetahui tentang pemerintahan daerah, maka perlu terlebih dahulu mengetahui tentang keberadaan dari pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari sistem pemerintahan nasional, seperti yang dinyatakan oleh Marbun (2005;11), bahwa; "Dari segi ketatanegaraan, maka aspek struktural dari satu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara adalah satu organisasi atau satu sistem".

Pembagian negara dalam beberapa daerah provinsi dan kemudian dibagi dalam beberapa daerah kabupaten dan seterusnya, dimaksudkan demi kemudahan untuk pemberian pelayanan kepada masyarakat dan untuk mewujudkan jaringan pemerintahan yang teratur dan sistematis. Aturan permainan dan saling hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang sesuai dengan jiwa dan batasan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, dasar hukum tentang pemerintahan daerah juga mengalami berbagai bentuk perubahan seiring dengan perubahan peraturan perundang-undangan, perubahan yang terakhir tentang peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yakni ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang tentunya juga akan mengubah sistem dan struktur dari pemerinatahan dan pemerintah Daerah di Indonesia.

Pengertian tentang pemerintahan daerah telah diatur dengan jelas pada UU tentang Pemerintahan Daerah ini, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah menurut pasal 1 ayat 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah; "Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Ralyat Daerah berdasarkan 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 Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945".

Secara umum pengertian tentang pemerintahan daerah tersebut tidak jauh berbeda antara pengertian yang ada pada UU nomor 23 tahun 2014 dengan

pengertian tentang pemerintahan daerah yang ada pada UU nomor 32 tahun 2004, yang pada intinya adalah; "Pemerintahan daerah merupakan;

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan.
2. Diselenggarakan Oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.
4. Dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam prinsip dan sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintahan Daerah sebagai penyeolenggara urusan pemerintahan, pada hakekatnya "urusan pemerintahan" berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diatur dan dinyatakan dengan jelas, terdiri dari;

1. Urusan Absolut.

Urusan Absolut Merupakan urusan yang menjadi kewenangan multak dari pemerintah pusat, dan tidak didistribusikan kepada daerah, hal ini dikarenakan urusan absolut tersebut merupakan urusan yang sangat prinsip dan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga perlu di atur dan dilaksanakan secara nasional sehingga ada keseragaman dalam pelaksanaan urusan absolut di Indonesia. Urusan absolut terdiri dari 6 urusan, yakni; urusan politik luar negeri, agama, yustisi, moneter dan fiskal nasional, pertahanan dan keamanan. (lihat pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) Pelaksanaan urusan absolut di daerah dilaksanakan melalui asas dekonsentrai dan asas tugas pembantuan. Dalam penyelenggaraan urusan absolut pemerintah pusat melaksanakan sendiri atau melimpahkan kewenanngan kepada instansi vertikal atau kepada Gubenur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

2. Urusan Konkuren

Urusan konkuren merupakan urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah melalui asas otonomi daerah dan dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan konkuren ini disebut juga dengan urusan bersama (sebelumnya disebut dengan urusan otonomi daerah) sehingga ada sub urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat, ada sub urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan sub urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Urusan konkuren (bersama) terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, dan urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (non pelayanan dasar) seperti yang diatur pada pasal 11 undang-undang nomor 23 Tahun 2014, dengan rincian 24 urusan pemerintahan wajib dan 8 urusan pemerintahan pilihan sehingga total urusan pemerintahan konkuren sebanyak 32 urusan. Selanjutnya dari 24 urusan pemerintahan wajib ada 6 urusan dengan pelayanan dasar, dan 18 urusan non pelayanan dasar. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip:

a. Akuntabilitas,
b. Efisiensi,
c. Eksternalitas
d. Kepentingan strategis nasional

3. Urusan pemerintahan umum

Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang tidak termasuk dalam urusan absolut dan tidak termasuk dalam urusan konkuren atau urusan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum meliputi;

a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalamrangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelakasanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
d. Penanganan konflik sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan wilayah daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.

g. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh intansi vertikal.

Urusan Pemerintahan umum dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota di wilayah kerjanya masing-masing. Untuk dapat melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut maka Gubernur dan Bupati/Walikota dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri, dan Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah. Selanjutnya, terkait dengan proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia diperkuat dan diperjelas pada pasal 57 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa; "Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD dan dibantu oleh perangkat daerah".

Dalam hal proses penyelenggaraan pemerintahan daerah diselenggarakan oleh dua unsur pemerintahan daerah, yakni unsur Kepala Daerah dan unsur DPRD yang berada pada posisi yang sejajar, sehingga disebut dengan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan kedua unsur pemerintahan daerah ini dibantu oleh perangkat daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yakni unsur pemerintah daerah, Pengertian Pemerintah Daerah berdasarkan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut; "Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom".

Dalam hal ini kedudukan Kepala Daerah sebagai unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk memimpin pelaksanaan dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (pemberian kewenangan atau urusan dari pemerintah kepada daerah), atau Kepala Daerah pada dasarnya memimpim dan melaksanakan kewenangan bidang eksekutif pada pemerintahan daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Unsur Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh unsur Perangkat Daerah, keberadaan dari perangkat daerah di atur degan jelas pada pasal 209 UU Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa;

(1) Perangkat Daerah Provinsi terdiri dari;

a. Sekretariat daerah
b. Sekretariat DPRD
c. Inspektorat
d. Dinas
e. Badan

(2) Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari;

a. Sekretariat daerah
b. Sekretariat DPRD
c. Inspektorat
d. Dinas
e. Badan
f. Kecamatan.

Berdasarkan ketentuan pada pasal tersebut di atas, maka keberadaan dari perangkat daerah telah diakui keberadaannya dalam sistem pemerintahan daerah, apabila dibandingkan antara unsur perangkat daerah yang diatur di dalam undang-undang yang baru yakni UU nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan unsur perangkat daerah yang ada pada UU nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terdapat beberapa perbedaan yang cukup mendasar, untuk jelasnya perbedaan antara unsur perangkat daerah pada UU nomor 23 tahun 2014 dengan unsur perangkat daerah yang ada pada UU nomor 32 Tahun 2004 dapat dilihat pada tabel berikut ini;

Tabel. 5. Perbandingan Unsur Perangkat Daerah Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.

No	Unsur Perangkat Daerah Provinsi Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014	Unsur Perangkat Daerah Provinsi Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004
1	Sekretariat Daerah	Sekretariat Daerah
2	Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD
3	Inspektorat	Dinas Daerah
4	Dinas	Lembaga Teknis Daerah
5	Badan	-
No	**Unsur Perangkat Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014**	**Unsur Perangkat Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004**
1	Sekretatriat Daerah	Sekretariat Daerah
2	Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD
3	Inspektorat	Dinas Daerah

4	Dinas	Lembaga Teknis Daerah
5	Badan	Kecamatan
6	Kecamatan	Kelurahan

Sumber: Data Olahan Penulis

Berdasarkan tabel tersebut di atas, maka terkait dengan perangkat daerah dapat dinyatakan hal-hal sebagai berikut;

1. Perangkat Daerah terdiri dari dua bentuk, yakni perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota, baik yang diatur UU Nomor 23 Tahun 2014 maupun yang diatur UU Nomor 32 Tahun 2004.
2. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa unsur perangkat daerah provinsi terdiri dari 5 (lima) unsur yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan, sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2014 Perangkat Daerah provinsi hanya terdiri dari 4 (empat) unsur, yakni; Sekretraiat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah.

   Pada saat ini Inspektorat tidak dikelompokkan pada lembaga Teknis Daerah, akan tetapi disebutkan tersendiri. Dan istilah Lembaga Teknis Daerah tidak ada lagi disebutkan dalam UU yang baru ini, akan tetapi langsung disebut dengan Badan, sehingga tidak ada lagi istilah lain dalam penyebutan nama SKPD selain dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah dan Badan Daerah.
3. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014, Kelurahan tidak termasuk sebagai Perangkat Daerah kabupaten/Kota, akan tetapi Kelurahan berubah menjadi Perangkat Kecamatan.

B. Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah.

Dalam melihat keberadaan atau posisi dari unsur lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan daerah, maka perlu mengacu pada undang-undang tentang pemerintahan daerah yang mengaturnya, namun demikian masih belum dijumpai posisi ideal dari DPRD dalam sistem pemerintahan daerah. Seperti juga dinyatakan oleh Marbun (2005;19) yang menyatakan bahwa; "Menguraikan kedudukan legislatif derah atau dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau sering disingkat dengan DPRD dalam setiap undang-undang tentang Pemerintahan Daerah atau perturan dan bervariasi sesuai dengan isi UU yang mengaturnya yang berlaku selama ini merupakan panorama yang sangat menarik".

Lebih lanjut terkait dengan keberadaan dan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah, dinyatakan oleh Marbun (2005;19-20), bahwa; "Adapun pembentukan, pertumbuhan, dan pergeseran kedudukan legislatif daerah (DPRD) selama ini selalu dikaitkan dengan ketentuan

UUD 1945 dan produk perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Perubahan ketentuan kedudukan DPRD dari suatu peraturan ke peraturan yang lain sangat signifikan dan selalu merupakan perubahan total. Setiap perubahan undang-undang terbaru tentang pemerintahan daerah, biasanya mengganti hampir semua ketentuan pokok yang diatur sebelumnya. Anehnya, Undang-Undang terbaru selanjutnya, biasanya kembali atau mendekati isi ketentuan yang lama".

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, posisi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga hampir sama dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga tidak disebut sebagai "Badan Legislatif Daerah" akan tetapi disebut dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama Kepala Daerah. Oleh karena itu, unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama unsur kepala daerah ikut sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga Kepala Daerah tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk Gubernur sebagai Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, sedangkan Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah bukan Gubernur sebagai Kepala Daerah.

Susunan dan kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi diatur dengan jelas pada pasal 94 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum". Sedangkan Susunan dan kedudukan dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota diatur pada pasal 147 UU Nomor 23 Tahun 2014 ini, yang menyatakan bahwa; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum".

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi merupakan orang-orang pilihan yang diseleksi melalui suatu proses pemilihan umum, atau yang sering disebut dengan pemilihan umum legislatif. Posisi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia dapat dilihat pada pasal 1 ayat (4) undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa; "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah".

Keberadaan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan pasal 95 ayat (2) undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa; "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah pejabat daerah provinsi".

Sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat daerah, maka anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga merupakan pejabat daerah, sehingga anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkedudukan yang sama dengan pejabat daerah lainnya.

Dalam undang-undang ini, pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dibedakan dengan pengaturan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, hal ini dapat terlihat dari pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota diatur pada pasal yang berbeda.

C. Fungsi DPRD.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberikan fungsi tersendiri dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Pengaturan tentang fungsi DPRD Provinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota dibedakan dalam Undang-Undang ini, hal ini menunjukkan bahwa adanya perbedaan fungsi antara DPRD Provinsi dengan DPRD Kabupaten Kota.

Berdasarkan pasal 96 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi memiliki fungsi, yakni:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi;
    a. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi
    b. Anggaran
    c. Pengawasan
2. Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representase rakyat di daerah provinsi.
3. Dalam rangka melaksanan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi menjaring aspirasi masyatakat setempat.

Pelaksanaan fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi diatur pada pasal 97 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi;

a. Membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
b. Mengajukan usul rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan
c. Menyusun program pembentukan Perda bersama Gubernur.

Pada undang-undang nomor 23 tahun 2014 ini dijelaskan tentang adanya daftar urutan dan prioritas dari rancangan perda provinsi yang akan dibuat dalam

1 (satu) tahun anggaran, seperti yang diatur pada pasal 98, yang menyatakan bahwa;

1. Program pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasa 97 huruf c memuat daftar urutan dan priritas rancangan Perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggara.
2. Dalam menetapkan program pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD Provinsi melakukan koordinasi dengan gubernur.

Seperti di nyatakan di atas, bahwa DPRD Provinsi memiliki fungsi anggaran, pengaturan tentang fungsi anggaran ini dapat dilihat pada Pasal 99 UU tentang pemerintahan daerah ini, yang menyatakan bahwa;

1. 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.
2. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:
   a. Membaut 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;
   d. Membahas rancangan Perda Provinsi tentang Pertanggungjawaban APBD Provinsi.

Begitu juga dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Provinsi telah diatur pada pasal 100 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi;

1. 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 lain yang terkait, dengan penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi.
   c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
2. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi melakukan pembahasan terhadap laporan keungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.(BPK).

Sedangkan untuk Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota telah diatur dengan jelas pada pasal 149 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa;

1. DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:
   a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota
   b. anggaran; dan
   c. pengawasan.
2. Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representase rakyat di daerah kabupaten/kota.
3. Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD Kabupaten/Kota menjaring aspirasi masyarakat.

Dalam menjalankan fungsi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah diatur pada pasal 150 undang-undangan nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi sebagai berikut; "Fungsi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

a. Membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota.
b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
c. Menyusun progrm pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati dan walikota.

Dalam program pembentukan Perda Kabupaten/Kota perlu adanya daftar urutan dan prioritas rancangan Perda yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran, seperti yang telah diatur dalam pasal 151 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini, yang berbunyi;

1. Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.
2. Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan Bupati/Walikota.

Seperti dinyatakan di atas, selain memiliki fungsi pembuatan Perda, maka DPRD Kabupaten/Kota juga memiliki fungsi anggaran, pengaturan tentang fungsi angaran dapat dilihat pada pasal 152 undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi;

1. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kot a tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota.
2. Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud ayat (1) dilaksanakan dengan cara;
    a. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh Bupati/Walikota 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.

Selain memiliki fungsi pembuatan Perda dan anggaran, DPRD Kabupaten/Kota juga memiliki fungsi pengawasan, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten/Kota telah diatur dalam pasal 153 undang-undang nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan bahwa;

1. Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap;
    a. Pelaksanan Perda kabupaten/kota dan perturan bupati/walikota;
    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 Pemeriksa Keuangan.
2. 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.
3. DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud ayat (2),

4. DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

D. Tugas dan Kewenangan DPRD.

Dalam menjalankan fungsinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat daerah, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki tugas dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengaturan tentang Tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dibedakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, hal ini tentunya menunjukkan adanya perbedaan antara tugas dan kewenangan dari DPRD Provinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota. Berdasarkan pasal 101 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diatur tentang tugas dan kewenangan DPRD Provinsi, yang berbunyi;

1. DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang:
   a. Membentuk peraturan daerah provinsi bersama Gubernur;
   b. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh Gubernur;
   c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi;
   d. Memilih gubernur;
   e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
   f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi.
   g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi.
   h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelengaraan pemerintahan daerah provinsi.
   i. Memberikan persetujun terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah provinsi; dan
   j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD Provinsi tentang Tata Tertib.

Sehubungan dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi, maka perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Perubahan dilakukan sebagai atas perubahan undang-undang tentang pemilihan gubernur, bupati/walikota yang mengatur wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah. Sehingga perlu diatur pembagian tugs antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar tidak terjadi disharmonisasi dan perlunya pengaturan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terjadinya kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015.

Oleh karena itu, tugas dan wewenang dari DPRD Provinsi juga mengalami perubahan, seiring dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Berdasarkan pasal 101 undang-undang nomor 9 tahun 2015, dinyatakan bahwa;

1. Membentuk Perda Provinsi bersama gubernur.
2. Membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda provinsi yang diajukan oleh gubernur.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda provinsi dan APBD Provinsi.
4. Memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden malalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah provinsi; dan

10. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib. Yang dimaksud dengan "perjanjian internasional di daerah provinsi" dalam ketentuan ini adalah perjanjian antara pemerintah pusat dan pihak luar negeri yang berkaitan dengan kepentingan daerah provinsi. *(Lihat penjelasan huruf (f) ayat 1 Pasal 101 UU Nomor 23 Tahun 2014).*

Yang dimaksud dengan "kerjasama internasional" dalam ketentuan ini adalah kerjasama antara pemerintah daerah provinsi dan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama provinsi "kembar, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal, dan kerjasama lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *(lihat penjelasan huruf (g) ayat 1 pasal 101 UU Nomor 23 Tahun 2014).*

Tambah tabel perbandingan.....

Sama halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, maka DPRD kabupaten/Kota juga memiliki tugas dan kewenangan, yang dalam hal ini telah diatur dalam pasal 154 undang-undang tentang pemerintahan daerah ini, yakni;

1. DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang;
   a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
   b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
   c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
   d. Memilih bupati/walikota
   e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
   f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasiola di daerah;
   g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
   h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
   i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebankan masyarakat dan daerah;

j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib.

Yang dimaksud dengan "perjanjian internasional di daerah kabupaten/kota" dalam ketentuan ini adalah perjanjian antara pemerintah pusat dan pihak luar negeri yang berkaitan dengan kepentingan daerah kabupaten/kota.*(lihat penjelasan pasal 154 ayat (1) huruf (f) UU Nomor 23 Tahun 2014)*

Yang dimaksud dengan "kerjasama internasional" dalam ketentuan ini adalah kerjasama Daerah antara pemerintah daerah kabupaten/kota dan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama kabupaten/kota "kembar", kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal, dan kerjasama lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *(lihat penjelasan pasal 154 ayat (1) huruf (g) UU Nomor 23 Tahun 2014)*

E. Hak DPRD.

Selain memiliki tugas dan kewajiban lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kepada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga diberikan "hak", Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ada hak anggota dan hak kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengaturan tentang hak DPRD Provinsi dibedakan dengan pengaturan hak DPRD Kabupaten/Kota, hal ini menunjukkan bahwa hak DPRD Provinsi berbeda dengan hak DPRD kabupaten/kota. Hak kelembagaan dari DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 106 undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi;

1. DPRD provinsi mempunyai hak:
   a. interpelasi
   b. angket; dan
   c. menyatakan pendapat.
2. Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan negara.
3. Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD Provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD Provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah Provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindaklanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Pelaksanaan dari hak kelembagaan DPRD Provinsi diatur pada Pasal 114 undang-undang nomor 23 tahun 2014, yang berbunyi sebagai berikut;

1. Hak interpelasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 106 ayat (1) huruf a diusulkan oleh:
    a. Paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD Provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
    b. Paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.
2. Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.
3. Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak interpelasi DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri lebih dari ½ (satu per dua) jumlah anggota DPRD Provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari ½ (satu per dua) jumlah DPRD Provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari ½ (satu per dua) jumlah anggota DPRD Provinsi yang hadir.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak interpelasi diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Selain hak interpelasi, DPRD Provinsi secara kelembagaan juga memiliki hak angket, pelaksanaan dari hak angket telah diatur pada Pasal 115, yang menyatakan bahwa;

1. Hak angket sebagaimana dimaksud dalam pasal 106 ayat (1) huruf b diusulkan oleh:
    a. Paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
    b. Paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan diatas 75 (tujuh puluh lima) orang.
2. Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.

3. Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak angket DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri paling sedikit ¾ (tiga perempat) dari jumla anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.

Proses lebih lanjut mengenai hak angket dapat dilihat pada pasal 116 undang-undang tentang pemerintahan daerah ini, yang menyatakan bahwa;

1. DPRD provinsi memutuskan menerima atau menolak usul hak angket sebagaimana dimaksud dalam pasal 115 ayat (1)
2. Dalam hal DPRD provinsi menerima usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD provinsi dengan keputusan DPRD Provinsi.
3. Dalam hal DPRD provinsi menolak usul hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1), usul tersebut tidak dapat diajukan kembali.

Dalam hal pelaksanaan dari hak angket ini, DPRD provinsi dapat memanggil berbagai unsur yang terkait, seperti yang telah diatur pada pasal 117 Pasal undang-undang nomor 23 Tahun 2014 yang menyatkan bahwa;

1. Panitia hak angket sebagaimana dimaksud dalam pasal 116 ayat (2), dalam melakukan penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 106 ayat (3), dapat memanggil pejabat pemerintah daerah provinsi, badan hukum atau warga masyarakat di daerah provinsi yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang diselidiki untuk meminta keterangan serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.
2. Pejabat pemerintah daerah provinsi, badan hukum, atau warga masyarakat di daerah provinsi yang dipanggil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi panggilan DPRD provinsi, kecuali ada alasan yang sah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Dalam hal pejabat pemerintah daerah provinsi, badan hukum, atau warga masyarakat di daerah provinsi telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), DPRD provinsi dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hasil kerja panitia angket harus sudah dilaporkan dalam rapat paripurna paling lambat 60 (enam puluh), seperti dinyatakan pada pasal 118 undang-undang

nomor 23 tahun 2014, yang berbunyi; "Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPRD provinsi paling lama 60 (enam puluh) hari sejak panitia angket dibentuk".

Menurut Pasal 119, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak angket diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib. Selain memiliki hak interpelasi dan hak angket, maka DPRD Provinsi juga diberikan hak menyatakan pendapat, pengaturan tentang hak menyatakan pendapat diatur dalam pasal 120 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa;

1. Hak menyatakan pendapat sebagaimana di maksud dalam pasal 106 ayat (1) huruf c diusulkan oleh:
    a. Paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
    b. Paling sedikit 20 (dua puluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.
2. Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.
3. Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak menyatakan pendapat DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri paling sedikit ¾ (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan dimbil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.

Ketentuan lebih lanjut dari tata cara pelaksanaan hak menyatakan pendapat DPRD Provinsi diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib. Pengaturan tentang tata tertib DPRD Provinsi diatur pada pasal 132 UU Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi sebagai berikut;

1. Tata tertib DPRD Provinsi ditetapkan oleh DPRD provinsi dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Tata tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku dilingkungan internal DPRD Provinsi.
3. Tata tertib DPRD provinsi paling sedikit memuat ketentuan tentang:
    a. Pengucapan sumpah janji;
    b. Penetapan pimpinan;
    c. Pemberhentian dan penggantian pimpinan;
    d. Jenis dan penyelenggaraan rapat;

e. Pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang lembaga, serta hak dan kewajiban anggota;
f. Pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan;
g. Penggantian antar waktu anggota;
h. Pembuatan pengambilan keputusan;
i. Pelaksanaan konsultasi antara DPRD Provinsi dan pemerintah daerah provinsi;
j. Penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat;
k. Pengaturan protokoler; dan
l. Pelaksanaan tugas kelompok pakar/ahli.

Pengaturan lebih lanjut tentang tata tertib dan kode etik DPRD provinsi diatur pada pasal 133 UU nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan bahwa; "DPRD provinsi menyusun kode etik yang berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD provinsi."

Selain memiliki hak kelembagaan, maka DPRD juga memiliki hak keanggotaan. Hak keanggotaan DPRD provinsi diatur pada pasal 107 dan pelaksanaan hak anggota diatur pada pasal 122 s/d 124 undang-undang nomor 23 tahun 2014. DPRD kabupaten/kota juga memiliki hak keanggotaan yang diatur pada pasal 160 dan pelaksanaan hak anggota DPRD diatur pada pasal 176 s/d 178 undang-undang tentang pemerintahan daerah ini. Pada Pasal 107 undang-undang nomor 23 tahun 2014 dinyatakan bahwa; Anggota DPRD Provinsi mempunyai hak;

1. Mengajukan rancangan Perda Provinsi.
2. Mengajukan pertanyaan.
3. Menyampaikan usul dan pendapat.
4. Memilih dan dipilih.
5. Membela diri.
6. Mmunitas.
7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
8. Mrotokoler; dan
9. Keuangan dan administratif.

Hak anggota DPRD Provinsi mengajukan rancangan Perda dimaksudkan untuk mendorong anggota DPRD provinsi dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan Perda Provinsi. Hak anggota DPRD provinsi untuk mengajukan pertanyaan baik secara tertulis maupun secara lisan kepada pemerintah daerah

provinsi sesuai dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi. Hak anggota DPRD provinsi untuk menyampaikan suatu usul dan pendapat secara leluas baik kepada pemerintah daerah provinsi maupun kepada DPRD provinsi sehingga ada jaminan kemandiria sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPRD provinsi tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat. Penyelenggaraan orientasi dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, sekretariat DPRD provinsi, partai politik, atau perguruan tinggi.

Yang dimaksud dengan hak protokoler adalah hak anggota DPRD provinsi untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya baik dalam acara keanegaraan atau dalam acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Pelaksanaan hak anggota DPRD provinsi diatur berdasarkan pasal 122 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan bahwa;

1. Anggota DPRD provinsi mempunyai hak imunitas.
2. Anggota DPRD provinsi tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya, baik secara lisan maupun secara tertulis di dalam rapat DPRD provinsi yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi.
3. Anggota DPRD provinsi tidak dapat diganti antar waktu karena pertanyaan, pernyataan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya, baik di dalam rapat DPRD provinsi maupun diluar rapat DPRD provinsi yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi.
4. Ketentuan sebagaimana dimakud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasikan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak DPRD Kabupaten/Kota Berdasarkan pasal 160 Undang-Undang Nonor 23 Tahun 2014, bahwa; anggota DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak;

1. Mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota.
2. Mengajukan pertanyaan.
3. Menyampaikan usul dan pendapat.
4. Memilih dan dipilih.
5. Membela diri.
6. Imunitas.
7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas.
8. Protokoler; dan

9. Keuangan dan administratif.

Anggota DPRD kabupaten/kota memiliki hak keanggotaan untuk mengajukan rancangan Perda kabupaten/kota, hak mengajukan rancangan Perda kabupaten/kota dimaksudkan untuk mendorong anggota DPRD kabupaten/kota dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan Perda kabupaten/kota. Pelaksanaan dari hak anggota DPRD kabupaten/kota diatur pada pasal 167 s/d 171 undang-undang nomor 23 tahun 2014, secara umum pelaksanaan dari hak angota DPRD kabupaten/kota hampir sama dengan pelaksanaan dari hak anggota DPRD Prpvinsi seperti yang telah dijelaskan di atas.

Dalam perkembangannya, terkait dengan tugas dan kewenangan dari DPRD kabupaten/kota terjadi perubahan dengan dikeluarkannya UU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pasal 154 UU Nomor 9 Tahun 2015 dinyatakan bahwa;

1. DPRD Kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:
   a. membentuk Perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
   b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
   c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan pelaksanaan Perda kabupaten/kota.
   d. Memilih bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dalam hal terjadi kekosonangan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.
   e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
   f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
   g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
   h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
   i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
   j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam perturan perundang-undangan.

2. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib.

F. Hubungan Kerja DPRD Dengan Pemerintah Daerah.

Pemerintahan daerah terdiri dari Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah sama-sama disebut dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena kedua unsur tersebut merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentunya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah keduanya memiliki hubungan kerja yang telah diatur di dalam undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terkait dengan hubungan kerja antara DPRD dengan Pemerintah Menurut Kaloh dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;40-41) bahwa; "setidak-tidaknya ada tiga bentuk hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD yaitu;

Pertama, bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi,

Kedua, bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program masalah dan pengembangan regulasi,

Ketiga, klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Kaloh dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009:40-41), bahwa; "tiga pola hubungan lain yang umumnya terjadi antara Pemerintah daerah dan DPRD dapat disarikan sebagai berikut;

1. Bentuk hubungan SEARAH POSITIF
2. Bentuk hubungan KONFLIK
3. Bentuk hubungan NEGATIF

- Bentuk hubungan searah positif, maksudnya suatu bentuk hubungan ini terjadi bila eksekutif daerah dan DPRD memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan dan bertujuan untuk kemasyarakatan daerah itu sendiri *(good governance),* dengan ciri-ciri: Transparan, demokratis, baik, berkeadilan, bertanggungjawab, dan obyektif.
- Bentuk hubungan konflik, maksudnya suatu bentuk hubungan konflik terjadi bila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah. Hal ini berwujud pada pertentangan yang mengakibatkan munculnya tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian tujuan-tujuan daerah itu secara keseluruhan.
- Bentuk hubungan searah negatif, maksudnya suatu bentuk hubungan searah negatif terjadi bila eksekutif dan legislatif berkolaborasi (Korupsi,

Kolusi, dan Nepotisme) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik.

Bentuk dari ketiga hubungan di atas adalah meliputi representatif, anggaran, pertanggungjawaban kepala daerah, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekretaris daerah, pembinaan dan pengawasan.

Dalam realitanya yang terjadi dalam hubungan kepala daerah dan DPRD cenderung "berhadapan secara diametral" seperti yang dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;40), bahwa; "Praktek yang terjadi dalam hubungan kepala daerah dan DPRD cenderung berhadapan secara diametral. Hal ini merupakan konsekuensi kedudukan antara kepala daerah dan DPRD yang terpisah sebagai warisan dan semangat UU nomor 22 Tahun 1999, meskipun UU tersebut sudah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Konstruksi kelembagaan daerah harus mencerminkan adanya mekanisme check and balances antara eksekutif daerah dengan DPRD tanpa keterlibatan masyarakat. Kurangnya partisipasi masyarakat akan menyebabkan kecenderungan eksekutif daerah dengan DPRD berkolaborasi secara negatif karena tidak adanya *"pressure to be compettitve*", baik kepada badan eksekutif daerah maupun kepada dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Disamping itu perlu dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat dalam bentuk penguatan dan fasilitasi Lembaga Swadaya Masyarakat, forum-forum kemasyarakatan, kelompok profesi dan lain sebaginya.

Hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah dapat dilihat dari beberapa aspek sesuai dengan tugas dan fungsi dari kedua institusi penyelenggara pemerintahan daerah tersebut, menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;46), bahwa; Ada beberapa prinsip dasar dalam hubungan kerja antara kepala daerah dan DPRD. Prinsip dasar tersebut yaitu bahwa kebijakan mengenai uang, orang, barang dan tata ruang harus dibicarakan antara Kepala Daerah dengan DPRD sebagai wakil rakyat. Sekurang-kurangnya ada enam aspek hubungan antara kepala daerah dan DPRD yang secara nyata terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keenam aspek tersebut yaitu;

1. Penyusunan kebijakan daerah;
2. Penyusuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
3. Kebijakan strategis kepegawaian;
4. Kebijakan Strategis pengelolaan barang;
5. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban;
6. Kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan anggaran.

Penjelasan lebih lanjut mengenai aspek-aspek hubungan kerja antara DPRD dan Kepala Daerah, dinyatakan dengan jelas oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;46-55), yakni;

a. Penyusunan Kebijakan Daerah

Ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah pada bidang penyusunan kebijakan daerah, yakni;

1. Prinsip saling menghormati
2. Prinsip skala prioritas
3. Prinsip tidak saling mendahului
4. Prinsip saling memberitahu

b. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Ada beberapa prinsip hubungan kerja antara DPRD dan Kepala Daerah dalam bidang pembuatan kebijakan keuangan daerah antara lain, yaitu sebagai berikut:

- Prinsip keterbukaan
- Prinsip mengutamakan kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan.
- Prinsip tanggungjawab dan tanggunggugat.

c. Kebijakan Startegis Kepagawaian

Sekurang-kurangnya ada 5 (lima) hal penting dalam kebijakan bidang kepegawaian yang memerlukan pembahasan bersama antara kepala daerah dengan DPRD, yakni;

1. Kebijakan formasi pengisian pegawai baru;
2. Kebijakan pemberhentian pegawai daerah sebelum masa pensiun;
3. Kebijakan mengenai pemberian tambahan penghasilan di luar gaji;
4. Kebijakan mengenai strategi pengisian jabatan struktural;
5. Kebijakan mengenai pengukuran kinerja perorangan maupun kelembagaan perangkat daerah.

Adapun prinsip yang perlu dipegang dalam hubungan pembuatan kebijakan bidang kepegawaian, yaitu;

1. Prinsip keterbukaan
2. Prinsip saling mempercayai dan saling menghormati bidang tugas masing-masing.
3. Prinsip efektivitas dan efisiensi, serta
4. Prinsip mengutamakan kepentingan umum.

d. Kebijakan Strategis Pengelolaan Barang

Barang milik daerah yang dimaksud adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah tersebut meliputi;

- Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau sejenisnya.
- Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak.
- Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang

- Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 6 tahun 2006)

Barang milik daerah dikelola berdasarkan asas;

- Asas fungsional
- Asas kepastian hukum
- Asas transparansi dan keterbukaan
- Asas efisiensi
- Asas akuntabilitas
- Asas kepastian nilai.

Untuk itu, barang-barang milik daerah harus diatur dalam peraturan daerah. DPRD dan Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah tentang pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan PP Nomor 6 Tahun 2006 pasal 81, ruang lingkup mengelolaannya meliputi;

1. Perenacanaan kebutuhan dan penganggaran.
2. Pengadaan.
3. Penerimaan, penyimpanan dan penyaluran.
4. Penggunaan.
5. Penatausahaan.
6. Pemanfaatan.
7. Pengamatan dan pemeliharaan; penilaian.
8. Penghapusan.
9. Pemindahtanganan.
10. Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.
11. Pembiayaan.
12. Tuntutan ganti rugi.

Terkait dengan pengelolaan barang milik daerah, lebih lanjut menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;55), bahwa; hubungan kepala daerah dan DPRD dalam pengelolaan barang milik daerah berada dalam ranah kebijakan dan bukan pada teknis operasional. Prinsip yang perlu dibangun dalam hubungan kerja menyangkaut bidang kebijakan pengelolaan barang daerah, yaitu;

- Prinsip keterbukaan;
- Prinsip efisiensi;
- Prinsip hemat;
- Prinsip ikut memiliki (*sense of belenging)*
- Prinsip penggunaan barang publik untuk kepentingan publik.

e. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban

Hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah juga terdapat dari aspek laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah, dimana seorang kepala daerah selain membuat laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah (LPPD) kepada Presiden untuk Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Bupati/Walikota dan membuat Informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah (ILLPD) kepada masyaraka melalui publikasi, maka seorang kepala daerah juga harus menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ KDH) kepada DPRD.

Oleh karena itu antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (LPPD) dan Kepala Daerah perlu berkoordinasi untuk proses penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD oleh Kepalan Daerah, baik dari sisi waktu, tempat, dan prosedur, sehingga pelaksanaan penyampaian LKPJ KDH oleh Gubernur/Bupati/Walikota dapat berjalan dengan baik dan lancar.

f. Kebijakan Pengawasan Pelaksanaan Peraturan perundang-Undangan dan Anggaran.

Salah satu fungsi yang sangat penting dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pengawasan, yang seringkali kurang memperoleh perhatian. Fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat pengawasan politik dan kebijakan, bukan pengawasan teknis fungsional, karena fungsi yang terakhir dari disebut dijalankan oleh instansi-instansi pengawasan fungsional, seperti Itjen, Bawasda, BPKP. Dalam proses pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD ini terkadang juga terjadi konflik antara unsur lembaga DPRD dengan unsur Pemerintah daerah (Kepala Daerah), seperti dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;55), bahwa; "Konflik yang terjadi antara kepala daerah dan DPRD dalam bidang pengawasan disebabkan oleh beberapa hal, antara lain;

1. Dalam melaksanakan pengawasan politik dan kebijakan, DPRD terlampau masuk ke dalam hal-hal yang bersifat teknis (misalnya sampai memeriksa kuitansi pembelian barang dan lain-lain) yang sebenarnya bukan menjadi ranah DPRD. DPRD adalah lembaga politik, sedangkan anggota DPRD adalah insanpolitik, sehingga sudah selayaknya bermain pada ranah politik, bukan ranah teknis.
2. Pihak eksekutif bersifat tertutup terhadap permintaan data dan informasi yang dibutuhkan oleh DPRD, sehingga menimbulkan kecurigaan.
3. Kepala daerah sama sekali tidak menindaklanjuti berbagai rekomendasi hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPRD, sehingga DPRD merasa tidak dihargai.

Oleh karena itu, agar hubungan kerja bidang pengawasan antara DPRD dan Kepala Daerah berjalan dengan baik maka diperlukan adanya kesepakatan antara kedua belah pihak, seperti yang dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;55) yakni; "Agar hubungan kerja dalam bidang pengawasan antara kepala daerah dan DPRD dapat dijalankan dengan baik, maka perlu ada kesepakatan diantara kedua belah pihak. Adapun prinsip dasar hubungan pengawasan kebijakan dan politik daerah adalah sebagai berikut;

a. Prinsip saling keterbukaan;
b. Prinsip saling menghargai fungsi masing-masing;
c. Prinsip tidak saling mengintervensi fungsi.

Hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah diatur pada pasal 207 undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang menyatakan bahwa;

1. Hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah didasarkan atas KEMITRAAN YANG SEJAJAR.
2. Hubungan kemitraan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk;
   a. Persetujuan bersama dalam bentuk Perda;
   b. Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.
   c. Persetujuan terhadap kerjasama yang akan dilakukan pemerintah daerah.
   d. Rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala; dan
   e. Bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah.

Berdasarkan fungsi, tugas, dan wewenang lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah seperti telah dinyatakan di atas, maka hubungan kerja antara lembaga DPRD dan Kepala Daerah secara umum dapat dinyatakan dalam bentuk; Membentuk Peraturan Daerah

1. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD.
2. Memilih Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terjadinya kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri (untuk Gubernur) dan kepada Menteri melalui

Gubernur (untuk Bupati/Walikota) untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.

4. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
5. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
6. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

G. Model Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Salah satu asas umum penyelenggaraan negara yang dimanahkan oleh undang-undang ini adalah asas "akuntabiitas", oleh karena itu seluruh komponen pemerintahan secara kelembagaan wajib untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan,sebagai wujud dari pertanggungjawaban jabatan yang telah diamanahkan oleh masyarakat.

Salah satu unsur penyelenggara urusan pemerintahan daerah adalah kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota), oleh karena itu seorang kepala daerah wajib menyampaikan lapotan pertanggungjawaban sekali dalam setahun. Model pertanggungjawaban kepala daerah dalam UU 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah tidak jauh berbeda dengan model pertanggungjawaban kepala daerah pada undang-undang sebelumnya yakni UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Berdasarkan pasal 69 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa;

1. Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup laporan kinerja instansi pemerintah daerah.

Selanjutnya terkait dengan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah di atur pada Pasal 70 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa;

1. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah memuat capaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan.
2. Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) kepada

Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

3. Bupati/Walikota menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada pasal 69 ayat (1) kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
4. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
5. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat.
6. Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Menteri mengkoordinasikan pengembangan kapasitas pemerintahan daerah.
7. Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa pemberian penghargaan dan sanksi.

Selanjutnya terkait dengan laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah, maka pada pasal 71 undang-undang nomor 23 tahun 2014, dinyatakan bahwa;

1. Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.
2. Kepala Daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam pasal 69 ayat (1) kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir
3. laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepala daerah dan Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pemerintah daerah juga harus membuat informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah. maka berdasarkan Pasal 72 UU Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakanbahwa; Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat bersamaam dengan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya, berdasarkan penjelasan dari pasal 72 undang-undang nomor 23 tahun 2014, Yang dimaksud penyampaian ringkasan laporan penyelenggaraan

pemerintahan daerah dilakukan melalui media yang tersedia di daerah dan dapat diakses oleh masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai sanksi terhadap Kepala Daerah yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, telah diatur pada pasal 73 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa;

1. Kepala daerah yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 70 ayat (4) dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 72 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, untuk bupati/walikota.
2. Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah wajib mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh kementerin serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuka.
3. Dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam pasal 71 ayat (2), DPRD provinsi dapat menggunakan hak interpelasi kepada gubernur dan DPRD kabupaten/kota dapat menggunakan hak interpelasi kepada bupati/walikota.
4. Apabila penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak diterima, DPRD provinsi melaporkan gubernur kepada Menteri dan DPRD kabupaten/kota melaporkan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
5. Berdasarkan laporan dari DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernur dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/walikota.
6. Apabila sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh wakil kepla daerah dan atau oleh pejabat yang ditunjuk.

Oleh karena itu. berdasarkan penjelasan dari pasal 73 ayat (3), bahwa yang dimaksud dengan “hak interpelasi” dalam ketentuan ini adalah hak untuk meminta

penjelasan kepada kepala daerah mengenai alasan-alasan tidak disampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban.

BAB. VI
KELEMBAGAAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
BERDASARKAN UU NOMOR 23 TAHUN 2014

A. Susunan dan Kedudukan DPRD.

Dalam sistem pemerintahan daerah terdapat adanya pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, oleh karena itu untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), ada DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam undang-undang nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adanya perbedaan pasal-pasal yang mengatur tentang DPRD Provinsi dengan DPRD Kabupaten Kota dari 114 pasal yang mengatur tentang DPRD (pasal 94 s/d 114).

Susunan dan kedudukan dari DPRD Provinsi diatur pada pasal 94 dan 95 undang-undang nomor 23 tahun 2014, pada pasal 94 dinyatakan bahwa; DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Selanjutnya pada pasal 95 UU Nomor 34 Tahun 2014 dinyatakan bahwa;

1. DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi.
2. Anggota DPRD Provinsi adalah pejabat daerah provinsi.

Sedangkan untuk susunan dan kedudukan DPRD Kabupaten/Kota diatur pada pasal 147 dan 148 undang-undang nomor 23 tahun 2014, pada pasal 147 dinyatakan bahwa; DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemiihan umum.

Selanjutnya sehubungan dengan keberadaan lembaga DPRD kabupaten/kota dapat dilihat pada pasal 148, yang menyatakan bahwa;

(1) DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

(2) Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat daerah kabupaten/kota.

B. Keanggotan DPRD

Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi diatur pada pasal 102 s/d 105 undang-undang nomor 23 Tahun 2014, pada pasal 102 dinyatakan bahwa;

1. Anggota DPRD Provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang.

2. Keanggotaan DPRD provinsi diresmikan dengan keputusan Menteri
3. Anggota DPRD provinsi berdomisili di ibukota provinsi yang bersangkutan.
4. Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Penetuan jumlah anggota DPRD provinsi untuk setiap provinsi didasarkan pada jumlah penduduk daerah provinsi yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dan nama anggota DPRD provinsi terpilih berdasarkan hasil pemilihan umum secara administratif dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi dan dilaporkan kepada Menteri melalui gubernur dan tembusannya disampaikan kepada Komisi Pemilihan Umum.

Sebelum memangku jabatannya, maka seorang anggota DPRD harus mengucapkan sumpah/janji, seperti yang dinyatakan pada pasal 103 bahwa;

1. Anggota DPRD provinsi sebelum memangku jabatannya mengucapkannya sumpah/janji secara bersama-sama yang dipimpin oleh ketua pengadilan tinggi dalam rapat paripurna DPRD Provinsi.
2. Anggota DPRD provinsi yang berhalangan hadir mengucapkan sumpah/janji bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan DPRD provinsi.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Dalam hal untuk daerah provinsi yang baru terbentuk, proses pengisian anggota DPRD provinsi yang baru terbentuk diatur pada pasal 105 UU nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan bahwa;

(1) Dalam hal dilakukan pembentukan daerah provinsi setelah pemiihan umum, pengisian anggota DPRD provinsi induk dan daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum dilakukan dengan cara:
   a. menentukan jumlah kursi DPRD provinsi induk dan daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum berdasarkan jumlah penduduk sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggora DPR, DPD, dan DPRD.;
   b. menetapkan perolehan suara partai politik dan calon anggota DPRD provinsi berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah provinsi induk dan daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum.

c. menentukan bilangan pembagi pemilih berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah pemilihan daerah provinsi induk dan daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum.
d. menentukan perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah pemillihan daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum; dan
e. menetapkan calon terpilih dari daftar calon tetap untuk mengisi kursi sebagaimana dimaksud pada huruf d berdasarkan suara terbanyak.

(2) Pengisian anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilksanakan oleh KPU daerah provinsi induk.
(3) Pengisian anggota DPRD Provinsi tidak dilakukan bagi daerah provinsi yang dibentuk 12 (dua belas) bulan sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
(4) Masa jabatan anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir pada saat anggota DPRD provinsi hasil pemilihan umum berikutnya mengucapkan sumpah/janji.

Selanjutnya untuk keanggotaan DPRD kabupaten/kota diatur pada pasal 155 s/d 158 UU nomor 23 tahun 2014, pada pasal 155 dinyatakan;

1. Anggota DPRD kabupaten/kota berjumlah paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan paling banyak 50 (lima puluh) orang.
2. Keanggotaan DPRD kabupaten/kota diresmikan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
3. Anggota DPRD kabupaten/kota berdomisili di ibu kota kabupaten/kota.
4. Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD kabupaten/kota yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Sebelum memangku jabatannya anggota DPRD kabupaten/kota harus mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama, pengaturan tentang sumpah dan janji anggota DPRD kabupaten/kota telah diatur pada pasal 156 UU nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan bahwa;

1. Anggota DPRD kabupaten/kota sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua pengadilan negeri dalam rapat paripurna DPRD kabupaten/kota.
2. Anggota DPRD kabupaten/kota yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan DPRD kabupaten/kota.

3. ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan DPRD.

Selanjutnya, sehubungan dengan pengisian anggota DPRD kabupaten/kota di daerah kabupaten/kota yang baru diatur pada pasal 158 undang-undang nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan bahwa;

1. Dalam hal melakukan pembentukan daerah kabupaten/kota setelah pemilihan umum, pengisian anggota DPRD kabupaten/kota di daerah kabupaten/kota induk dan daerah kabupaten/kota yang dibentuk setelah pemilihan umum dilakukan dengan cara:
   a. Menetapkan jumlah kursi DPRD kabupaten/kota induk dan daerah kabupaten/kota yang dibentuk setelah pemilihan umum berdasarkan jumah penduduk sesuai dengan ketentuan dalam UU mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.
   b. Menetapkan perolehan suara partai politik dan calon anggota DPRD kabupaten/kota berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah pemilihan daerah kabupaten/kota yang dibentuk setelah pemilihan umum.
   c. Menentukan bilangan pembagi pemilih berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah pemilihan daerah kabupaten/kota induk dan daerah kabupaten/kota yang dibentuk setelah pemilihan umum.
   d. Menentukan perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah pemilihan daerah kabupaten/kota induk dan daerah kabupaten/kota yang dibentuk setelah pemilihan umum.

e. Menetapkan calon terpilih dari daftar calon tetap untuk mengisi kursi sebagaimana dimaksud pada huruf (d) berdasarkan suara terbanyak.

2. Pengisian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh komisi pemilihan umum daerah kabupaten/kota induk.
3. Pengisian anggota DPRD provinsi tidak dilakukan bagi daerah kabupaten/kota yang dibentuk 12 (dua belas) bulan sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
4. Masa jabatan anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir pada saat anggota DPRD kabupaten/kota hasil pemilihan umum berikutnya mengucapkan sumpah/janji.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan jumlah dan tata cara pengisian keanggotaan DPRD kabupaten/kota induk dan daerah kabupaten/kota yang dibentuk setelah pemilihan umum sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan K PU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Fraksi DPRD

Dalam kelembagaan DPRD terdapat adanya fraksi-fraksi, pengaturan tentang fraksi DPRD provinsi dengan fraksi DPRD kabupaten/kota dalam UU nomor 23 tahun 2014 ini berbeda pasal-pasalnya. Untuk fraksi DPRD provinsi diatur pada pasal 109, sedangkan fraksi DPRD kabupaten/kota diatur pasal 162 pada UU tentang pemerintahan daerah ini. Sehubungan dengan fraksi pada DPRD provinsi diatur pada pasal 109, yang berbunyi sebagai berikut;

1. Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD provinsi serta hak dan kewajiban anggota DPRD provinsi, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD provinsi.
2. Setiap anggota DPRD provinsi harus menjadi anggota salah satu fraksi.
3. Setiap fraksi pada DPRD provinsi beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah lomisi di DPRD provinsi.
4. Partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD provinsi mencapai ketentuan sebagaiman dimaksud pada ayat (3) atau lebih dapat membentuk 1 (satu) fraksi.
5. Dalam hal partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD provinsi tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), anggotanya dapat bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.
6. Dalam hal tidak ada satu partai politik yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) maka dibentuk fraksi gabungan.
7. Jumlah fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) paling banyak 2 (dua) fraksi.
8. Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) harus mendudukkan anggotanya dalam 1 (satu) fraksi.
9. Fraksi mempunyai sekretariat.
10. Sekretariat DPRD provinsi menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi sesuai dengan kebutuhan dan dengan memperhatikan kemampuan APBD.

Yang dimaksud dengan fraksi gabungan adalah fraksi yang dibentuk dari gabungan anggota partai politik yang tidak dapat memenuhi syarat pembentukan 1 (satu) fraksi. Sedangkan pengaturan untuk fraksi pada DPRD kabupaten/kota diatur pada pasal 162 UU Nomor 23 Tahun 2014, secara umum pengaturan untuk

fraksi pada DPRD kabupaten/kota secara keseluruhan hampir sama dengan fraksi dengan fraksi yang ada pada DPRD kabupaten/kota.

D. Alat Kelengkapan DPRD.

Dalam kelembagaan DPRD terdapat alat kelengkapan DPRD. Pasal-pasal yang mengatur tentang alat kelengkapan DPRD Provinsi berbeda dengan pasal-pasal yang mengatur tentang alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota dalam UU nomor 23 tahun 2014. Alat kelengkapan DPRD provinsi diatur pada pasal 110 s/d 113, sedangkan untuk alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota diatur pada pasal 163 s/d 166 dalam UU tentang pemerintahan daerah ini. Sehubungan dengan alat kelengkapan DPRD, berdasarkan pasal 110 dinyatakan, bahwa;

1. Alat kelengkapan DPRD provinsi terdiri atas:
   a. Pimpinan
   b. Badan musyawarah
   c. Komisi
   d. Badan pembentukan Perda Provinsi
   e. Badan anggaran
   f. Badan kehormatan
   g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.
2. Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh sekretariat dan dapat dibantu oleh kelompok pakar atau tim ahli.
3. Ketentuan mengenai tata cara pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD Provinsi diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Pengaturan lebih lanjut tentang alat kelengkapan DPRD provinsi dapat dilihat pada pasal 111, yang menyatakan bahwa;

1. Pimpinan DPRD provinsi terdiri atas:
   a. 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 85 (delapan puluh lima) sampai dengan 100 (seratus) orang;
   b. 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) sampai dengan 84 (delapan puluh empat) orang;
   c. 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua untuk DPRD provinsi beranggotakan 44 (empat puluh empat) orang.
2. Pimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPRD provinsi.

3. Ketua DPRD provinsi ialah anggota DPRD yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD provinsi.
4. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ketua DPRD provinsi ialah anggota DPRD provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak.
5. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh suara terbanyak sama sebagaimana dimaksud pada ayat (4), penentuan ketua DPRD provinsi dilakukan berdasarkan persebaran perolehan suara partai politik yang paling merata urutan pertama.
6. Dalam hal ketua DPRD provinsi ditetapkan dari anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), wakil ketua DPRD provinsi ditetapkan dari anggota DPRD provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat dan/atau sesuai dengan jumlah wakil ketua DPRD Provinsi.
7. Dalam hal ketua DPRD Provinsi ditetapkan dari anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), wakil ketua DPRD provinsi ditetapkan dari anggota DPRD provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh urutan suara terbanyak kedua, ketiga, keempat dan/atau kelima sesuai dengan jumlah wakil ketua DPRD provinsi.
8. Dalam hal ketua DPRD provinsi ditetapkan dari anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksudkan pada ayat (5), wakil ketua DPRD provinsi ditetapkan dari anggota DPRD provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh persebaran suara paling merata urutan kedua, ketiga, keempat dan/atau kelima sesuai dengan jumlah wakil ketua DPRD provinsi.

Partai politik yang urutan perolehan kursinya terbanyak di DPRD provinsi dan berhak mengisi kursi pimpinan DPRD provinsi, melalui pimpinan partai politik setempat mengajukan anggota DPRD provinsi yang ditetapkan menjadi pimpinan DPRD provinsi kepada pimpinan sementara DPRD provinsi. Berdasarkan pengajuan tersebut, pimpinan sementara DPRD provinsi mengumumkan dalam rapat paripurna adanya usulan pimpinan partai politik untuk ditetapkan. Terkait dengan apabila pimpinan DPRD Provinsi belum terbentuk, maka pimpinan sementara DPRD provinsi dipimpin oleh pimpinan sementara DPRD Provinsi, seperti dinyatakan pada pasal 112 UU nomor 23 tahun 2014, yakni;

1. Dalam hal pimpinan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 111 ayat (1) belum terbentuk, DPRD provinsi dipimpin oleh pimpinan sementara DPRD provinsi.
2. Pimpinan sementara DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang berasal dari 2 (dua) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di DPRD provinsi.
3. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak sama, ketua dan wakil ketua sementara DPRD provinsi ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik bersangkutan di DPRD provinsi.
4. Ketua dan wakil ketua DPRD provinsi diresmikan dengan keputusan Menteri.
5. Pimpinan DPRD provinsi sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 104 yang dipandu oleh ketua pengadilan tinggi.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan pimpinan DPRD provinsi diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Seperti telah dinyatakan di atas bahwa salah satu alat kelengkapan DPRD provinsi adalah Komisi, terkait dengan komisi telah diatur dalam pasal 114 undang-undang nomor 23 tahun 2014, yakni; Komisi sebagaimana dimaksud dalam pasal 110 ayat (1) huruf c dibentuk dengan ketentuan:

a. DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 55 (lima puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi;
b. DPRD provinsi yang beranggotakan lebih dari 55 (lima puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi.

Sedangkan pengaturan tentang alat kelengkapan untuk DPRD kabupaten/kota secara umum hampir sama dengan DPRD provinsi, perbedaannya hanya terletak pada jumlah unsur pimpinan dan komisi di DPRD. Pengaturan tentang jumlah unsur pimpinan DPRD kabupaten/Kota terdapat pada pasal 164 ayat (1) undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi Pimpinan DPRD kabupaten/kota terdiri atas:

a. 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) sampai dengan 50 (lima puluh) orang; dan
b. 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puuh) sampai dengan 44 (empat puluh empat) orang.

Perbedaan dari sisi jumlah anggota komisi antara DPRD kabupaten/kota dengan DPRD provinsi, untuk jumlah anggota komisi di DPRD kabupaten/kota terlihat pada pasal 166 undang-undang nomor 23 tahun 2014, berbunyi; Komisi sebagaimana dimaksud pasal 163 ayat (1) huruf c dibentuk dengan ketentuan;

a. DPRD kabupaten/kota beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi;
b. DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) orang komisi.

Oleh karena itu secara umum terkait perbedaan dari kelembagaan DPRD Provinsi denga DPRD Kabupaten/Kota dapat dilihat tabel berikut.

Tabel.2. Perbedaan Kelembagaan DPRD Provinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014.

No	Indikator Perbandingan	DPRD Provinsi	DPRD KabKota
1	Jumlah Anggota	35 – 100 Orang	20 – 50 Orang
2	Peresmian Keanggotaan	Keputusan Menteri Dalam Negeri	Keputusan Gubernur
3	Jumlah Unsur Pimpinan DPRD	Ketua 1 Orang Wakit Ketua: Anggota 85-100 Orang: 4 Orang Wakil Ketua Anggota 45-84 3 Orang Wakil Ketua Anggita 44 2 Orang Anggota	Ketua 1 orang Wakil Ketua: Anggota 45-50 Orang; 3 Orang Wakil Ketua Anggota 20-44 Orang; 2 orang wakil ketua
4	Jumlah Komisi DPRD	Anggota 35-55 Orang: 4 Komisi Anggota Lebih dari 55 Orang; 5 Komisi	Anggota 20-35 Orang; 3 Komisi Anggota lebih dari 35 Orang; 4 Komisi

Sumber: Data Olahan Penulis

E. Persidangan dan Pengambilan Keputusan

Salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah pembentukan peraturan daerah, dalam proses pembahasan dan persetujuan suatu peraturan

daerah dilaksanakan dalam sidang DPRD, oleh karena itu terkait dengan proses dan prosedur persidangan dan pengambilan keputusan DPRD telah diatur dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal-pasal yang mengatur tentang proses dan prosedur persidangan dan pengambilan keputusan DPRD provinsi berbeda dengan DPRD kabupaten/kota. Proses persidangan dan pengambilan keputusan pada DPRD provinsi diatur dalam pasal 125 s/d 130 sedangkan untuk DPRD kabupetn/kota diatur pada pasl 179 s/d 184 undang-undang tentang pemerintahan daerah ini. Pasal 125 undang-undang nomor 23 tahun 2014 menyatakan bahwa;

1. Pada awal masa jabatan keanggotaan, tahun sidang DPRD provinsi dimulai pada saat pengucapan sumpah/janji.
2. Tahun sidang dibagi dalam 3 (tiga) masa sidang.
3. Masa persidangan meliputi masa sidang dan masa reses, kecuali pada persidangan terakhir dari satu periode keanggotaan DPRD provinsi, masa reses ditiadakan.

Selanjutnya pada pasal 126, juga dinyatakan bahwa; “semua rapat di DPRD provinsi pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali rapat tertentu yang dinyatakan tertutup.” Pasal di atas menunjukkan bahwa lembaga DPRD dalam menjalankan rapat atau sidang bersifat terbuka, kecuali rapat-rapat tertentu yang dinyatakan tertutup berdasarkan tata tertib DPRD setempat. Hal ini menunjukkan bahwa pada lembaga DPRD telah malaksanakan salah satu asas umum penyelenggaraan negara yakni “asas transparansi”.

Sehubungan dengan pengaturan proses pengambilan keputusan pada DPRD provinsi telah dinyatakan pada pasal 128 undang-undang nomor 23 tahun 2014, yakni;

1. Pengambilan keputusan dalam rapat DPRD provinsi pada dasarnya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat.
2. Dalam hal cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

Selanjutnya terkait dengan pengaturan tentang persyaratan dalam pengambilan keputusan pada sidang DPRD provinsi diatur pasal 129, yang menyatakan bahwa;

1. Setiap rapat DPRD provinsi dapat mengambil keputusan jika memenuhi kuorum.
2. Kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terpenuhi jika:
   a. Rapat dihadiri oleh paling sedikit ¾ (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD provinsi untuk mengambil persetujuan atas

pelaksanaan hak angket dan hak menyatakan pendapat serta untuk mengambil keputusan mengenai usul pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur.

b. Rapat dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi untukmemberhentikan pimpinan DPRD provinsi serta untuk menetapkan Perda dan APBD.

c. Rapat dihadiri oleh lebih dari ½ (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi untuk rapat paripurna DPRD provinsi selain rapat sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b.

3. Keputusan rapat dinyatakan sah, jika:

a. Disetujui oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD Provinsi yang hadir, untuk rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hutuf a;

b. Disetujui oleh lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir, untuk rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b;

c. Disetujui dengan suara terbanyak, untuk rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c.

4. Apabila kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, rapat ditunda paling banyak 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 1 (jam).

5. Apabila pada akhir waktu penundaan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kuorum belum juga terpenuhi, pimpinan dapat menunda rapat paling lambat 3 (tiga) hari atau sampai waktu yang ditetapkan oleh badan musyawarah.

6. Apabila setelah penundaan sebagaimana dimaksud pada ayat 5, kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum juga terpenuhi, terhadap ketentuan sebagaimana dimksud pada ayat (2) huruf a dan huruf b, rapat tidak dapat mengambil keputusan.

7. Apabila setelah penundaan sebagaimana dimaksud pada ayat 5 kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum juga terpenuhi, ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, cara penyelesaiannya disahkan kepada pimpinan DPRD provinsi dan pimpinanfraksi.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat diketahui bahwa pada setiap rapat DPRD provinsi dapat mengambil keputusan jika memenuhi kuorum, Kuorum dinyatakan terpenuhi jika dihadiri paling sedikit ¾ (tiga per empat) dari jumlah anggota, untuk mengambil persetujuan atas pelaksanaan hak angket dan hak menyatakan pendapat serta untuk mengambil keputusan mengenai usul pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur. Selanjutnya rapat dihadiri oleh

paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi untuk memberhentikan pimpinan DPRD provinsi serta untuk menetapkan Perda dan APBD. Dihadiri oleh lebih dari ½ (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi untuk rapat paripurna DPRD provinsi.

Keputusan rapat dinyatakan sah, apabila disetujui oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD Provinsi yang hadir untuk rapat mengenai usul pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur, sedangkan untuk rapat pemberhentian pimpinan DPRD provinsi disetujui oleh lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir, dan untuk rapat menetapkan Perda dan APBD disetujui dengan suara terbanyak.

Selanjutnya apabila kuorum tidak terpenuhi, rapat ditunda paling banyak 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 1 (jam). Apabila pada akhir waktu penundaan rapat kuorum belum juga terpenuhi, pimpinan dapat menunda rapat paling lambat 3 (tiga) hari atau sampai waktu yang ditetapkan oleh badan musyawarah. Apabila setelah penundaan kuorum belum juga terpenuhi, maka rapat tidak dapat mengambil keputusan. Apabila setelah penundaan kuorum belum juga terpenuhi, maka cara penyelesaiannya disahkan kepada pimpinan DPRD provinsi dan pimpinan fraksi.

Selanjutnya terkait proses dan persyaratan dari persidangan DPRD provinsi sudah diatur dalam pasal 130 undang-undang nomor 23 tahun 2014 dinyatakan bahwa Setiap keputusan rapat DPRD provinsi, baik berdasarkan musyawarah untuk mufakat maupun berdasarkan suara terbanyak merupakan kesepakatan untuk ditindaklanjuti oleh semua pihak yang terkait dalam pengambilan keputusan.

Sedangkan untuk DPRD kabupaten/kota, proses, prosedur dan persyaratan rapat DPRD kabupaten/kota telah diatur pada pasal 179 s/d 184 UU Nomor 23 tahun 2014, yang secara umum hampir sama dengan proses, prosedur dan pengaturan pada rapat DPRD provinsi.

F. Larangan dan Sanksi

Sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah maka anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baika secara keanggotaan maupun dalam melaksanakan tugas, fungsi, kewenangan dan kewajibannya sebagai anggota DPRD juga memiliki larangan dan sanksi. Sehubungan dengan larangan dan sanksi bagi anggota DPRD telah diatur dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal-pasal yang mengatur tentang larangan dan sanksi bagi anggota DPRD Provinsi berbeda dengan pasal-pasal yang mengatur tentang larangan dan sanksi bagi anggota DPRD kabupaten/kota.

Ketentuan mengenai larangan dan sanksi bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi diatur pada pasal 134 s/d 146, sedangkan ketentuan

mengenai larangan dan sanski untuk anggota DPRD kabupaten/kota diatur pada 188 s/d 192 dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ini.

Pada pasal 134 undang-undang nomor 23 tahun 2014 dinyatakan dengan jelas bahwa;

1. Anggota DPRD provinsi dilarang merangkap jabatan sebagai:
   a. pejabat negara atau pejabat daerah lainnya;
   b. hakim pada badan peradilan; atau
   c. pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, BUMD, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.
2. Anggota DPRD provinsi dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara, dan perkerjaan lainnya yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPRD Provinsi serta sebagai anggota DPRD provinsi.
3. Anggota DPRD Provinsi dilarang melakukan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Sedangkan sanksi bagi anggota DPRD provinsi diatur pada pasal 135 UU nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan sebagai berikut;

1. Anggota DPRD provinsi yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 108 dikenai sanksi berdasarkan keputusan badan kehormatan.
2. Anggota DPRD provinsi yang terbukti melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 134 ayat (1) dan/atau ayat (2) dikenai sanksi pemberhentian sebagai anggota DPRD provinsi.
3. Anggota DPRD provinsi yang terbukti melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 134 ayat (3) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pemberhentian sebagai anggota DPRD provinsi.

Selanjutnya pada pasal 136 undang-undang tentang pemerintahan daerah ini diatur terkait dengan jenis sanksi yang akan diberikan kepada anggota DPRD provinsi yang melanggar aturan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, adapun bunyi pasal 136 tersebut adalah Jenis sanksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 135 ayat (1) berupa;

a. Teguran lisan;
b. Teguran tertulis dan/atau;
c. Diberhentikan dari pimpinan alat kelengkapan.

Sedangkan untuk anggota DPRD kabupaten/kota terkait dengan larangan dan sanksi bagi anggota DPRD kabupaten/kota diatur pada pasal 188 s/d 192 UU nomor 23 tahun 2014. Secara umum substansi dari pengaturan tentang larangan bagi anggota DPRD kabupaten/kota hampir sama dengan pengaturan tentang larangan dan sanksi bagi anggota DPRD Provinsi seperti yang telah dijelaskan dan diuraikan di atas.

G. Sistem Pendukung DPRD

Dalam upayan menunjang kelancaran tugas dan fungsi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), maka kelembagaan DPRD juga dilengkapi dengan sistem pendukung DPRD. Pengaturan tentang sistem pendukung DPRD juga sudah diatur dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini. Sistem pendukung DPRD Provinsi diatur dalam pasal yang berbeda dengan pengaturan sistem pendukung DPRD kabupaten/kota. \

Pengaturan sistem pendukung DPRD Provinsi diatur pada pasal 201 s/d 203, sedangkan untuk sistem pendukung DPRD Kabupaten/Kota diatur pada pasal 204 s/d 206 UU nomor 23 tahun 2014. Pada pasal 201 undang-undang tentang pemerintahan daerah ini dinyatakan bahwa;

1. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi, dibentuk sekretariat DPRD provinsi.
2. Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD Provinsi, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli.

Pada prinsipnya, organisasi sekretraiat DPRD provinsi dibentuk untuk mendukung pelaksanaan fungsi dan tugas pokok DPRD provinsi dalam rangka meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi, dengan memperhatikan pedoman penyusunan organisasi perangkat daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan kelompok pakar atau tim ahli adalah sekelompok orang yang mempunyai kemampuan dalam disiplin ilmu tertentu untuk membantu alat kelengkapan dalam pelaksanaan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi. Kelompok pakar atau tim ahli bertugas mengumpulkan data dan menganalisis berbagai masalah yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi.Penugasan kelompok pakar atau tim ahli disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah provinsi.

Dari sisi keorganisasian dan tata kerja dari sekretariat DPRD diatur dalam pasal 202 UU nomor 23 tahun 2014, yang menyatakan bahwa;

1. Susunan organisasi dan tata kerja sekretariat DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 201 ayat (1) ditetapkan dengan Perda Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Sekretariat DPRD provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 201 ayat (1) dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD provinsi yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi.
3. Sekretaris DPRD Provinsi dan pegawai sekretariat DPRD provinsi berasal dari pegawai negeri sipil.

Sekretaris DPRD provinsi adalah jabatan karir pegawai negeri sipil sehingga dalam pengusulan pengangkatan dan pemberhentiannya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan bidang kepegawaian. Dalam pengusulan pengangkatannya, gubernur mengajukan 3 (tiga) orang calon kepada pimpinan DPRD provinsi untuk mendapat persetujuan dengan memperhatikan jenjang kepangkatan, kemampuan dan pengalaman. Selanjutnya dalam sistem pendukung DPRD provinsi juga terdapat Kelompok pakar atau tim ahli, pasal 203 UU tentang pemerintahan daerah ini menyatakan bahwa;

1. kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud dalam pasal 201 ayat (2) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD Provinsi sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota, pimpinan fraksi, dan pimpinan alat kelengkapan DPRD.
2. Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD provinsi yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD provinsi.

Sedangkan sistem pendukung DPRD Kabupaten/Kota telah dinyatakan pada pasal 204 s/d 206 UU nomor 23 tahun 2014. Secara umum pengaturan tentang sistem pendukung DPRD kabupaten/kota hampir sama dengan pengaturan sistem pendukung DPRD provinsi.

BAB. VII
PENGUATAN FUNGSI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

A. Dasar Pemikiran

Dewan Perwakilan Rakyat daerah atau yang disingkat dengan DPRD merupakan "simbol dari penerapan demokrasi" di tingkat lokal (daerah), oleh karena itu kepada DPRD diberikan fugsi, tugas, kewenangan dan kewajiban. Dalam UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa DPRD bersama Pemerintah Daerah adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah DPRD diberikan fungsi legislasi, Fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Dalam penerapan ketiga fungsi DPRD tersebut terkesan kurang berfungsi, Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah;

1. Aktor Kelembagaan DPRD
2. Faktor Sistem Pertanggungjawaban Kepala Daerah
3. Faktor Keterbatasan Anggaran, karena anggaran DPRD ditentukan oleh Kepala Daerah.
4. Faktor kualitas sumber daya manusia anggota DPRD
5. Iklim politik yang selama ini lebih menonjolkan peranan eksekutif
6. Kebijakan pemerintah yang banyak berorientasi meredamkontrol sosial melalui pengebirin peranan DPRD.
7. Faktor keterbatasan kualitas SDM sekretariat DPRD.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa faktor-faktor yang menyebabkan kurang berjalannya fungsi DPRD diantaranya adalah faktor Kelembagaan DPRD yang tidak menempatkan DPRD sebagai legislatif murni di daerah, faktor Sistem Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang tidak bertanggungjawab kepada DPRD, faktor Keterbatasan Anggaran, karena anggaran DPRD ditentukan oleh Kepala Daerah, Faktor kualitas sumber daya manusia dari anggota DPRD, faktor Iklim politik yang selama ini lebih menonjolkan peranan eksekutif dari pada unsur lainnya di daerah, kebijakan pemerintah yang banyak berorientasi meredam kontrol sosial melalui pengebirian peranan DPRD, serta disebabkan juga oleh faktor keterbatasan kualitas SDM pada sekretariat DPRD.

B. Peningkatan Fungsi Legislasi

Salah satu fungsi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah pembentukan Peraturan Daerah atau yang lebih sering disebut dengan fungsi legislasi. Secara umum untuk menilai pelaksanaan fungsi pengaturan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak cukup hanya dilihat dari aspek

jumalh peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari jalur hak inisiatif DPRD, akan tetapi kualitas fungsi legislasi DPRD juga harus diihat atau diukur dari substansi atau muatan dari peraturan daerah yang dihasilkan, apakah sudah dominan berpihak kepada kepentingan masyarakat luas khususnya masyarakat daerah.

Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;57) bahwa; dengan menggunakan model desentralisasi berkeseimbangan, perlu ada perubahan pembagian peran antar kepala daerah dan DPRD. Salah satu perubahannya adalah mengenai fungsi pengaturan yang selama ini lebih banyak didominasi oleh kepala daerah, padahal fungsi tersebut seharusnya lebih banyak menjadi ranah DPRD, sehingga tercapai prinsip "check and balances" antara kepala daerah dan DPRD. Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum dalam peraturan daerah, karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya masing-masing. Praktek pemerintahan daerah yang ada seringkali menggambarkan bagaimana para anggota DPRD sibuk menyusun peraturan daerah sampai pada hal yang sangat rinci dan substantif, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal oleh mereka yang sama-sama tidak paham mengenai substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik. DPRD sebagai lembaga politik dan anggota DPRD sebagai insan politik sudah selayaknya bermain pada ranah politik, yakni memilih alternatif terbaik bagi masyarakat dari berbagai alternatif yang tersedia. Memilih alternatif terbaik juga bukan hal yang mudah, karena menuntut kearifan, sedangkan masalah substansi dan bahasa hukum serahkan saja pada ahlinya.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009:58), bahwa; melalui fungsi legislasi sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkn kesejhteraan rakyatnya. Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodir berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (stakeholders) untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Disamping itu, sebagai produk hukum daerah, maka peraturan daerah merupakan komitmen bersama para pihakpemangku kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa *(coercive) (www.parlemen.net)*. Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan (sebagai social engineering) maupun sebagai

pencipta keadilan sosial bagi masyarakat. Mengingat arti penting dari fungsi legislasi bagi penyelenggaraan desentralisasi, maka perlu penjabaran secara lebih rinci mengenai peranan legislasi yang produknya berbentuk peraturan daerah (PERDA). Peranan tersebut meliputi:

1. PERDA menentukan arah pembangunan dan pemerintahan daerah
2. PERDA sebagai dasar perumusan kebijakan publik di daerah.
3. PERDA sebagai kontrak sosial di daerah.
4. PERDA sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah.

Oleh karena itu, dapat dinyatakan bahwa Perda sebagai kebijakan tertinggi di daerah harus dijadikan dasar acuan bagi seluruh kebijakan yang dibuat dan juga harus dijadikan dasar dalam menyusun program pembangunan daerah. Perda juga harus dijadikan sebagai dasar acuan dalam prosesperumusan kebijakan di daerah. Selain hal tersebut, maka perda juga hatrus dijadikan dasar dalam proses permusan (formulasi) berbagai bentuk kebijakan publik di daerah, serta perda juga harus dapat dijadikan pegangan terhadap janji politik para elite politik dan pemerintahan di daerah sebagai suatu kontrak sosial terhadap jabatan yang disandangnya. Serta Perda juga harus dapat dijadikan sebagai sarana pendukung dalam menentukan dan mempertimbangkan tentang perangkat daeeah dan susunan dari perangkat daerah.

Berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka materi muatan dari perturan perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. Kekeluargaan;
2. Kenusantara;
3. Bhineka Tunggal Ika;
4. Keadilan
5. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
6. Ketertiban dan kepastian hukum
7. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
8. Pengayoman
9. Kemanusiaan
10. Kebangsaan.

Dapat dinyatakan bahwa dalam proses perumusan suatu kebijakan daerah dalam hal ini Peraturan Daerah, harus senantiasa mempertimbangkan hal-hal;

Pertama, Kekeluargaan maksudnya; Peraturan Daerah yang dibuat substansinya harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Kedua, Kenusantaraan maksudnya; Peraturan Daerah yang dibuat substansinya harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah negara/daerah dan harus merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berasaskan Pancasila.

Ketiga, Bhineka Tinggal Ika maksudnya; Peraturan Daerah yang dibuat substansinya harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Keempat, Keadilan maksudnya; Peraturan Daerah yang dibuat substansinya harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

Kelima, Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan maksudnya; Peraturan daerah yang dibuat substansinya tidak boleh berisi hal-halyang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

Keenam, Ketertiban dan Kepastian hukum maksudnya; Peraturan daerah yang dibuat substansinya harus dapat mencerminkan atau menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Ketujuh, Keseimbangan, keserasian dan keselarasan maksudnya; Peraturan daerah yang dibuat substansinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Kedelapan; Pengayoman maksudnya; Peraturan daerah yang dibuat substansinya harus memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman bagi masyarakat

Kesembilan, Kemanusiaan maksudnya; Peraturan daerah yang dibuat substansinya harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi bagi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.

Kesepuluh, Kebangsaan maksudnya; Peraturan daerah yang dibuat substansinya harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip NKRI.

Pendapat yang berbeda dinyatakan oleh Marzuki dalam wasistiono dan Wiyoso (2009;64) yang menyatakan dengan tegas bahwa; "program legislasi adalah program perencanaan dibidang perundang-undangan. Program legislasi sebenarnya tidak sekedar program pembentukan hukum, sekalipun aspek ini yang menjadi perhatian utama."

Seperti yang juga dinyatakan oleh Wargakusumah dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;64-65), bahwa; "program legislasi tersebut juga mencakup program pembinaan hukum tidak tertulis (termasuk program pembinaan desa adat), program pengembangan yurisprudensi (keputusan-keputusan hakim), danprogram pembinaan perjanjian (termasuk ratifikasi konvensi-konvensi badan-badan PBB dan traktar dengan negara-negara tetangga. Demikian makna progrfam lesilasi yang kami sitir dari Komisi Hukum Nasional dan "Ringkasan Eksekutif Penelitian Program Legislasi Nasional).

Sedangkan menurut Galanter dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;65-66), bahwa: "ada sebelas ciri-ciri hukum modern, yakni;

1. Aturan dalam hukum modern bersifat ***seragam***, maksudnya ketika diterapkan tidak mengenal lagi diskriminasi berdasarkan suku, agama, kelas, kata, jenis kelamin dan lain-lain.
2. Hukum modern bersifat ***transaksional***, artinya hak dan kewajiban para pihak dalam suatu hubungan hukum sepenuhnya ditentukan oleh kekuatan tawar menwar antar mereka.
3. Hukum modern bersifat ***universalistik,*** artinya putusan atas perkara yang serupa biasanya adalah sama, tidak ada yang unik. Putusannya berulang dan dapat diramalkan.
4. Sistem hukum bersifat ***Hierarkhie***, artinya ada jenjang, dimana tingkat yang lebih rendah akan diawasi oleh tingkat lebih tinggi. Misalnya putusan pengadilan negeri akan dikoreksi lagi pada pengadilan tinggi dan seterusnya putusan pengadilan tinggi akan dikoreksi oleh Mahkamah Agung.
5. Sistemnya diorganisasikan secara ***birokrasi,*** artinya untuk mencapai adanya keterangan dalam putusan (universalistik) itu, tentu diperlukan catatan yang disusun dan diarsip secara baik, sistem hukum dengan demikian menjadi makin impersonal (mekanis).
6. Sistem hukum modern adalah **rasional,** maksudnya sistem tersebut dapat dipelajari dan dimengerti oleh semua orang.
7. Sistem hukum dijalankan oleh para ***profesional sistem perdilan***, misalnya tidak lagi bersifat **ad hoc**. Semuanya dilakukan oleh mereka yang bekerja purnawaktu (fulltime). Mereka jug adalah lulusan pendidikan formal dengan kualifikasi tertentu.
8. Sistemnya menjadi lebih ***taktis dan kompleks***, maksudnya bahwa sistem hukum modern tidak ada begitu saja dimasuki oleh orang-orang kebanyakan. Perlu ada tenaga ahli hukum yang menjembatani antara peradilan dengan pribadi-pribadi yang berperkara, peran para "general agents" sudah digantikan ***lawyers.***

9. sistem hukum modern itu ***dapat diubah*** dan ***diganti,*** artinya tidak ada yang sakral. Perundang-undangan telag menggantikan peran hukum adat yang relatif lambat.
10. Sifat hukum bersifat ***politis,*** hukum terikat demikian dalam kepada negara, sehingga negara menikmati suatu monopoli atas perkara-perkara lain seperti agama, dagang, hanya dapat sepanjang diawasi oleh negara.
11. Tugas menemukan hukum dan menerapkan hukum dibedakan ***menurut fungsi-fungsinya***, artinya ada pemisahan antara legislatif, tudikatif, dan eksekutif.

Sehubungan dengan program legislasi daerah atau yang lebih sering disingkat dengan PROLEGDA, menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;66), bahwa; "Sejalan dengan proses penyusunan Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) maka dalam penyusunan program lagislasi daerah (PROLEGDA) perlu memperhatikan instansi-instansi yang telah mempunyai dan mempengaruhi program legislasi daerah secara keseluruhan. Substansi instansi yang dimaksud adalah Biro/Bagian Hukum dari pihak pemerintah daerah, Panitia legislasi dari DPRD, dan kekuatan-kekuatan lain yang dapat mempengaruhi program legislasi daerah. Panitia legislasi DPRD merupakan alat kelengkapan yang tetap dan merupakan ***"think thank***" DPRD. Dengan tugas pokok, yakni;

1. Menginventarisir seluruh Perda yang sudah ada untuk dibuat klasifikasinya kedalam tiga kelompok;
   a. Perda yang sudah ada tidak berfungsi sebagai instrumen aturan hukum. Untuk Perda semacam ini diusulkan untuk dicabut dan diganti dengan Perda yang baru.
   b. Perda yang sebagian materinya sudah tidak sesuai dengan kondisi sosiologis masyarakat atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perda kategori ini perlu diubah/diganti. Diubah apabila filosofi dan paradigma dalam Perda tersebut tidak berubah.
   c. Perda yang masih berlaku secara efektif.
2. Perda yang harus dibuat, karena;
   a. Adanya perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, baik dari undang-undang ataupun peraturan pemerintah.
   b. Adanya inisiatif dari anggota DPRD maupun dari pihak pemerintah daerah untuk membuat Perda.
   c. Adanya inisiatif rancangan Perda dari masyarakat yang kemudian disalurkan melalui DPRD ataupun melalui pemerintah daerah.

Lebih lanjut terkait dengan peraturan daerah dinyatakan Wasistiono dan Wiyoso (2009;72-83), yakni; Mekanisme pembentukan Perda

1. Program pencabutan, perubahan, dan pembentukan Ranperda.
2. Konsultasi Publik Rancangan Perda.
3. Pembahasan Rancangan Perda.

Program legislasi daerah yang disusun oleh panitia legislasi dibantu oleh TIM ASISTENSI mencerminkan adanya rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari pemerintah daerah dan inisiatif dari DPRD, disusun dalam kurun waktu lima tahun dengan skala prioritas yang ditetapkan setiap tahunnya. Dalam menyusun program legislasi daerah, panitia legislasi DPRD tidak hanya memprogramkan rancangan peraturan daerah, Panitia Legislasi DPRD tidak hanya memprogramkan rancangan peraturan daerah yang akan dibuat/dibentuk atau yang akan dicabut dan/atau diubah, tetapi juga memperhatikan tuntutan perkembangan situasi dan kondisi daerah maupun nasional. Ada beberapa hal yang perlu dimasukkan dalam program legislasi daerah, yaitu;

1. Program pembentukan peraturan daerah;
2. Program pemberdayaan lembaga penegak hukum di daerah.
3. Program pencegahan pelanggaran hak asasi manusia.
4. Program peningkatan kesadaran hukum serta budaya hukum.
5. Program pelestarian, perlindungan, dan pengembangan nilai-nilai hukum adat selaras dengan perkembangan jaman.

Sehubungan dengan peningkatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;75-78), bahwa; peningkatan fungsilegislasi DPRD dapat dilihat dari beberapa sisi, yakni;

a. dari sisi umum
b. dari sisi proses penyusunan Perda
c. dari sisi Penyusunan Ranperda
d. dari sisi Pangajuan Ranperda.

Pada tingkatan pemerintah daerah, proses pembentukan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Daerah tentang Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Secara Tahapan dari fungsi legislasi yang dilaksanakan oleh DPRD, yakni;

1. Tahapan penyusunan PROLEGDA
2. Tahapan penyusunan Raperda
3. Tahapan pengajuan Raperda
4. Tahapan sosialisasi Raperda
5. Tahapan pembahasan Raperda

6. Tahapan pengesahan dan penetapan Perda
7. Tahapan Pengundangan Perda
8. Tahapan sosialisasi Perda

Perencanaan pembentukan peraturan daerah dilaksanakan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda), Prolegda pada hakekatnya merupakan suatu instrumen dari perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun dalam bentuk terpadu dan bersifat sistematis. Pada hakekatnya salah satu tujuan penyusunan Prolegda tidak lain adalah untuk menjaga agar produk Perda tetap berada dalam kesatuan hukum nasional.Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari inisiatif Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai Kepala Daerah, dan juga dapat melalui inisiatif dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara ini, menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;79), bahwa;

Pertama, Meningkatkan aktivitas berkomunikasi dengan masyarakat, khususnya di daerah pemilihannya. Aktivitas turun ke masyarakat yang selama ini hanya dilakukan selama masa reses, masih dirasakan sangat minimal sekali, hanya selama 6 (enam) hari selama tiga kali masa reses. Disamping itu, kualitas aktivitas reses sendiri perlu dioptimalkan, bukan hanya sekedar formalitas kunjungan kerja, tetapi benar-benar dilakukan untuk menyerap kondisi dan permasalahan yang terjadi dimasyarakat.

Kedua, Alat kelengkapan DPRD, khususnya komisi sesuai dengan bidang tugasnya, perlu melakukan langkah inventarisasi perturan perundang-undangan yang berlaku di bidang tugasnya untuk dianalisis mengenai penerapannya di lapangan. Panitia Musyawarah dapat berperan dalam memberikan saran dan pendapat mengenai aktivitas penyusunan raperda.

Selanjutnya, terkait dengan pembahasan Raperda, maka DPRD harus terlibat secara aktif dalam mengoreksi dan memberikan masukan terhadap usulan dari pemerintah daerah. Oleh karena itu, menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;84-88), bahwa; “Dalam pembahasan Raperda, DPRD harus bersifat dan terlibat secara aktif dalam mengkritisi usulan pemerintah daerah. Selain itu keterlibatan masyarakat secara aktif sangat diperlukan dalam pembahasan, karena akan terkait dengan aktivitas pelaksanaan Perda nantinya. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembahasan Raperda oleh DPRD antara lain:

a. Kesesuaian Raperda dengan tujuan Pembangunan Daerah.
b. Mencegah terjadinya pertentangan Perda dengan Peraturan lebih tinggi.
c. Partisipasi masyarakat dan efektivitas Perda
d. Pengesahan dan penetapan Raperda menjadi Perda.
e. Pengundangan Peraturan Daerah
f. Sosialisasi Peraturan Daerah.

Dalam pandangan tertentu terkait dengan asas-asas pemberlakuan peraturan, maka menurut Ali Abdurahman dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;89), bahwa; asas-asas pemberlakuan Peraturan, yakni;

-Lex Superior Derogat inferiori

Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

-Lex Specialis Derogat Lege Generalis

Peraturan yang khusus mengenyampingkan peraturan yang umum

-Lex Posterior Derogat Lege Priori

Peraturan yang baru mengenyampingkan peraturan yang lama.

-Non Retroactive

Peraturan tidak boleh surut.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan diperlukan adanya Naskah Akademik, Naskah Akademik merupakan suatu dokumen dalam bentuk naskah yang substansinya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang terkait dengan konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan objek dari arah pengaturan Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Peangaturan tentang Naskah Akademik dapat dilihat pada Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tatacara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden dinyatakan aturan mengenai perlunya suatu Naskah Akademik.

Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;97-98), bahwa; "Di dalam Perpres sebagaimana dikemukakan di atas tidak ditur secara eksplisit bahwa untuk menyusun suatu peraturan daerah harus disertai dengan naskah akademik, tetapi dengan menganut asas konkordansi dengan tujuan yang baik, sebaiknya setiap rancangan peraturan daerah disertai dengan naskah akademik, sehingga publik dapat mengetahui latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan dari rancanagn peraturan daerah. Peraturan daerah yang baik akan didahului dengan adanya naskah akademik yang baik.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso, bahwa; "penyusunan naskah akademik untuk rancangan perda tidakhasru dengan teori yang muluk-muluk dalam bentuk narasi yang panjang lebar sehingga "menakutkan", tetapi cukup singkat dan padat tetapi memenuhi substansinya yakni mencakup aspek filosofis, aspek sosiologis, dan aspek yuridis. Untuk memudahkan penyusunan naskah akademik raperda, perlu dibuat terlebih dahulu garis besar isinya. Umumnya naskah akademik terdiri dari 5 (lima), yaitu sebagai berikut;

I. PENDAHULUAN
- A. Latar Belakang
- B. Permasalahan
- C. Maksud dan Tujuan
- D. Sistematika

II. TELAAHAN AKADEMIK
- A. Kajian Yuridis
- B. Kajian Sosiologis
- C. Kajian Filosofis
- D. Kajian Politis

III. URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
- A. Landasan Pemikiran dan Urgensi Pembentukan Peratauran Daerah.
- B. Manfaat dan Konsekuensi Keberadaan Peraturan Daerah

IV. POKOK-POKOK MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH
- A. Konsiderans
- B. Dasar Hukum
- C. Ketentuan Umum
- D. Materi Pokok yang diatur
- E. Ketentuan Peralihan
- F. Ketentuan Penutup
- G. Penutup
- H. Penjelasan

V. PENUTUP

Dalam suatu naskah akademik yang lengkap, pada bagian akhirnya sudah ada berisi rancangan peraturan daerah. Untuk dibahas bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD, pokok-pokok materi muatan perturan daerah perlu disusun sesuai tata naskah perundang-undangan seperti diatur di dalam undang-undang nomor 10 tahun 2004.

C. Peguatan Fungsi Anggaran DPRD

Sebagai wujud dari negara demokrasi yakni melayani masyarakat dalam bentuk pengelolaan keuangan negara/daerah telah dapat mendorong. Memperhatikan dan mengutamakan kepentingan serta kebutuhan rakyat. Salah satu fungsi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah fungsi anggaran, oleh karena itu DPRD dan pemerintah daerah bersama-sama dalam proses pembahasan anggaran. Dalam penyusunan dan pengelolaan anggaran perlu memperhatikan perkembangan dan kepentingan masyarakat, sesuai dengan tujuan

negara yakni menciptakan masyarakat yang adil dan makmur atau disebut juga dengan masyarakat yang sejahtera.

Menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;105), bahwa; "Pergeseran paradigma pengelolaan keuangan negara/daerah mendorong untuk lebih memperhatikan dan mengutamakan kepentingan serta kebutuhan masyarakat. Kebijakan tersebut menuntut pengelolaan keuangan yang transparan, partisipatif dan akuntabel, setiap input harus menghasilkan output tertentu. Bahkan diharapkan mampu menentukan outcome, benefit, dan impactnya. Keluarannya atau output dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan anggaran yang digunakan dibandingkan dengan kuantitas dan kualitas yang terukur."

Lebih lanjut dinyatakan Wasistiono dan Wiyoso (2009;105), bahwa; "penyusunan anggaran (rencana keuangan tahunan) dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melkasanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip efisiensi alokasi dana. Dalam upaya mewujudkan tersebut maka perlu ada penguatan kapasitas aparatur yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran maupun anggota DPRD yang "mengawal" perjalanan penyusunan APBD dan mengawasi penggunaannya.

Dalam proses pengawalan terhadap penyusunan dan penggunaan anggaran unsur DPRD dapat memperhatikan prinsip dari suatu anggaran, menurut pandangan World Bank dalam Wasistiono dan Wiyoso (1009106), bahwa prinsip pokok dalam anggaran dan manajemen keuangan daerah, yaitu sebagai berikut;

a. Komprehensif dan disiplin
b. Fleksibilitas
c. Terprediksi
d. Kejujuran
e. Informasi
f. Transparansi dan akuntabilitas.

Pandangan lainnya juga dinyatakan oleh Mardiasmo dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;107-108), bahwa; prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan/anggaran daerah, yaitu;

a) Transparansi

Masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran, karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat.

b) Akuntabilitas

Prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan

pelaksanaan harus dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

c) Value of Money

Prinsip ini sesungguhnya merupakan penerapan tiga aspek yaitu ekonomi, effisiensi dan efektivitas.

1. **Ekonomi,** berkaitan dengan pemilikan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu ada harga yang paling murah.
2. **Effisiensi,** penggunaan dana masyarakat (public money) harus dapat menghasilkan out put maksimal (berdayaguna)
3. **Effektivitas,** penggunaan anggaran harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Oleh karena itu, fungsi anggaran mempunyai peranan yang sangat penting dalam mewujudkan tujuan negara yakni kesejahteraan masyarakat, seperti yang dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;107-108), bahwa; Pada hakekatnya fungsi penganggaran mempunyai peranan sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan daya saing. Anggaran pada tingkat daerah (APBD) mempunyai hubungan yang signifikan dengan anggaran pada tingkat nasional (APBN), yaitu sebagai alat untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal secara vertikal (proporsioanlitas pendapatan eksekutif). Selain itu juga mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horisontal membandingkan antara kedudukan fiskal *(fiscal needs)* dengan kemampuan fiskal *(fiscal capacity)* untuk menentukan/menghitung celah fiskal *(fical Gab*). Selain itu juga untuk mengatasi persoalan-persoalan yang timbul dari menyebar dan atau melimpahankan efek pelayanan publik dan pelayanan publik dan pelayanan sipil (inter jurisdicational spill over effect), yakni efek menyebar atau eksternalitas ke daerah-daerah lainnya. Anggaran sektor publik menjadi penting dengan alasan:

a. Untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
b. Adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang sedangkan sumber daya yang ada terbatas.
c. Untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat.
d. Anggaran publik mempunyai beberapa fungsi utama.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Mardiasmo dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;108), bahwa; “Fungsi utama anggaran sektor publik adalah;

a) Sebagai alat perencana *(planning tool)* digunakan untuk:

- ✓ merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
- ✓ merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan serta merencanakan alternative sumber pembiayaan.
- ✓ Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun.

b) Sebagai alat pengendalian *(control tool)*

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya overspanding, underspanding dan salah sasaran (misapropriation) anggaran

c) Sebagai alat politik *(political tool)*

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas program/ kegiatan dan kebutuhan pendanaan untuk melaksanakan program/kegiatan prioritas tersebut.

d) Sebagai alat kebijakan fiskal *(fiscal tool)*

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

e) Sebagai alat koordinasi dan komunikasi *(coordination and communication tool)*

Anggaran yang disusun dengan baik akn mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi.

f) Sebagai alat penilaian kinerja *(performance measurement tool)*

Kinerja pemerintah daerah dinilai berdasar berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

g) Sebagai alat motivasi *(motivation tool)*

Target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi namun juga jangan terlalu rendah sehigga terlalu mudah dicapai.

Dalam penyusunan anggaran, dalam hal ini Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga harus memperhatikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah atau yang disebut dengan urusan otonomi daerah, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa ada 24 (dua puluh empat) urusan wajib dan ada 8 (delapan) urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah. Dari 24 (dua puluh empat) urusan wajib ada 6 (enam) urusan yang termasuk ke dalam pelayanan dasar. Berdasarkan pasal 12 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa;

1. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi; Pendidikan,

kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat serta urusan sosial.

2. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana domaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi; tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrsi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa,pengedalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, persandian,kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.
3. Seluruh urusan pemerintahan wajib ini harus laksanakan oleh pemerintah daerah, unsur yang melaksanakan urusan wajib ini adalah dinas daerah, karena dinas daerah berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 adalah unsur penyelenggara urusan yang menjadi kewenangan daerah atau urusan otonomi daerah.
4. Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (1) meliputi; kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Urusan pilihan ini, dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah daerah setempat tergantung pada spesifikasi dan kondisi daerah masing-masing, sehingga pada setiap daerah tidak sama satu sama lainnya tergantung pada pilihan daerah masing-masing. Unsur penyelenggara urusan pilihan ini adalah dinas daerah, karena dinas daerah merupakan unsur penyelenggara urusan yang menjadi kewenangan daerah.

D. Penguatan Fungsi Pengawasan DPRD

Dalam sistem pemerintahan nasional di Indonesia terdapat adanya pemerintahan daerah, sehingga pemerintahan daerah dikatakan sebagai sub sistem dari pemerintahan nasional, atau pemerintahan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan nsional. Pemerintahan daerah diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah (Kepala daerah + Perangkat Daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dan DPRD disebut juga dengan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka untuk tercapainya tujuan dan arah penyelenggaraan pemerintahan diperlukan adanya sinergitas antara kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Oleh karena itu menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;138-139) bahwa; “sinergitas kinerja unsur penyelenggara pemerintahan daerah dapat berkembang melalui suatu upaya pemantapan

koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi sesuai dengan kedudukan, tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

Sedangkan menurut Oentarto dalam Wasistiono dan Wiyoso (2009;138-139), bahwa; "Realitas kehidupan penyelenggara pemerintahan di daerah terdapat 2 (dua) kelompok kelembagaan, yaitu;

1. Kelembagaan pejabat politik yaitu Kepala Daerah dan DPRD
2. Kelembagaan pejabat karir yang bertugas melaksanakan kebijakan publik yang dibuat dibuat oleh pejabat publik. Kelembagaan pejabat karir sebagai pelaksana otonomi daerah akan terbagi lagi e dalam beberapa kelompok , yaitu;
   a. *Operating Core* yang umum disebut Dinas daerah yang menangani pelayanan dasar dan menangani penanganan sektor unggulan;
   b. *Support staff* yang umumnya memberikan dukungan atas urusan personil, keuangan dan umum (administrasi).

Dalam pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang dari DPRD, maka kepada lembaga DPRD diberikan hak kelembagaan yang diatur pada pasal 106 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa;

1. DPRD Provinsi mempunyai hak:
   a. Interpelasi;
   b. Angket; dan
   c. Menyatakan pendapat.
2. Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada Gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bernegara.
3. Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD Provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD Provinsi untuk menyatakn pendapat terhasdap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Sedangkan pengaturan tentang hak kelembagaan DPRD Kabupaten/Kota hampir sama dengan pengaturan DPRD provinsi, yang dapat dilihat pada pasal 159 UU nomor 23 tahun 2014. Pada hakekatnya, ketiga fungsi kelembagaan DPRD tersebut tidak lain merupakan pelaksanaan dari fungsi pengawasan DPRD

terhadap unsur pemerintah daerah, karena melalui ketiga hak kelembagaan DPRD tersebut, maka DPRD dapat menanyakan kepada pemerintah daerah terkait dengan pelaksanaan kebijakan daerah.

Fungsi pengawasan DPRD secara khusus diatur dalam pasal 100 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa; 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 lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
c. pelaksanaan tidak lanjut hasil pemeriksanaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pada hakekatnya menurut Wasistiono (2009;143), bahwa; pengawasan ini bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya , serta mengembangkan mekanisme ***checks and balances*** antara lembaga legislatif dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Selanjutnya secara sederhana disebutkan bahwa pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi dan tujuan organisasi tercapai dengan lancar tanpa adanya penyimpangan atau segala usaha dan kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Selanjutnya dinyatakan oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;144), bahwa; Dalam tata kepemerintahan yang baik, pengawasan berperan memberikan umpan balik *(feed back)* kepada pemerintah daerah. Pengawasan harus memberikan informasi tersebut sedini mungkin, sebagai bagian dari sistem peringatan dini bagi pemerintah daerah. Sistem pengawasan sebenarnya melekat dalam setiap fungsi yang dilakukan manajemen, artinya pada saat melaksanakan fungsi perencanaan seorang manajer dan yang mempunyai fungsi pengawasan sudah harus melaksanakan fungsi pengawasan demikian juga pada fungsi manajemen lainnya. Pengawasan memiliki arti pentinga bagi pemerintah daerah, karena akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur /tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. Sementara itu bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pembangunan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.

Dalam implementasinya suatu pengawasan memiliki tahapan-tahapan tersendiri, seperti yang dinyatakan oleh Griffin dan Wasistiono dan Wiyoso

(2009;144-145), bahwa; "proses pengawasan memiliki 4 (empat) dasar tahapan, yaitu;

a. ***Establish standards***, dengan menetapkan kembali target atau program yang berikut untuk perbandingan yang membawa kinerja terukur, standar pengawasan inipun selalu konsisten terhadap tujuan organisasi.
b. ***Measurement performance***, ukuran kinerja yang tetap, kegiatan yang terus menerus pada sebagian besar organisasi, untuk suatu pengawasan yang efektif ukuran kinerja yang harus benar atau sah, harian, mingguan atau bulanan, penampian ukuran pelayanan dari unit cost, kualitas produk dan jumlahnya, penampilan pekerja sering diukur antara mutu dan jumlah terhadap hasil.
c. ***Compare performance agains standars***, membandingkan kembali kinerja dengan standar, mungkin kinerja lebih tinggi, atau lebih rendah atau sama dengan standar.
d. ***Consider corrective action***, keputusan untuk mengambil tindakan yang berat manajer memerlukan analisis dan keahlian diagnostik, meneliti tingkat penyimpangan atau merubah standar atau ukuran atau norma.

Pendapat di atas secara umum menggambarkan tentang pengawasan dalam konteks ruang manajemen, sedangkan pengawasan DPRD merupakan pengawasan yang bersifat "politik" dan kebijakan, oleh karena itu menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009;145), bahwa; "pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan politik dan kebijakan yang bersifat atau bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama sekali lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di daerah. Sehingga sistem akuntabiitas di daerah akan menjadi lebih efektif, karena proses dan hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPRD akan memungkinkan lembaga-lembaga publik digugat apabila mereka tidak memenuhi kaidah-kaidah publik. Melalui pengawasan tersebut, maka DPRD akan dapat membangun sebuah *early warning system* peringatan dini apabila terjadi kejanggalan atau penyimpangan dalam suatu proses pengelolaan tata pemerintahan daerah. Oleh karena itu, untuk dapat melakukan pengawasan secara efektif sangat diperlukan adanya beberapa persyaratan, diantaranya adalah sebagai berikut;

1. Langkah pengawasan tertentu hanya berlaku untuk organisasi tertentu;
2. Kegiatan pengawasan harus mencapai beberapa tujuan sekaligus, bukan hanya tujuan sektoral akan tetapi juga untuk tujuan lainnya.
3. Informasi untuk pengawasan harus diperoleh tepat waktu.
4. Mekanisme pengawasan dipahami semua orang dalam organisasi."

Hasil dari pengawasan oleh lembaga DPRD terhadap pemerintah daerah memiliki tujuan tertentu, seperti dinyatakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) seperti yang dikutip oleh Wasistiono dan Wiyoso (2009;145), bahwa; "secara spesifik, hasil dari pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah ditujukan untuk;

1. Untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan,
3. Untuk menumbuhkan motivasi, memperbaiki, mengurangi dan atau meniadakan penyimpangan.
4. Untuk meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu dapat dinyatakan bahwa tujuan pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah adalah Untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan, menumbuhkan motivasi, memperbaiki, mengurangi dan atau meniadakan penyimpangan, serta untuk meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

BAB. VIII
KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tentag Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah pada Bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil beberapa kesimpulan, diantaranya;

1. Perdebatan tentang pengaturan sistem dan bentuk pemerintahan daerah semakin sengit diantara para ahli pemerintahan, disebabkan potensi-potensi negara pada umumnya berada di daerah, sehingga tarik ulur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah juga semakin kuat, termasuk juga di Indonesia.
2. Perjalanan panjang sistem pemerintahan daerah di Indonesia, telah menempatkan posisi dan kedudukan DPRD secara kelembagaan mengalami proses "pasang surut" dari sisi fungsi dan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pada UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, keberadaan dari DPRD ditempatkan sebagai bagian dari unsur Pemerintah Daerah, dimana dalam UU ini yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD, sehingga DPRD berada pada "kamarnya eksekutif" dan bukan pada "kamarnya legislatif". Dalam UU tersebut tidak ada dinyatakan atau disebut-sebut "istilah legislatif daerah" atau tidak ada dinyatakan bahwa DPRD sebagai badan Legislatif Daerah.
4. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, keberadaan DPRD secara jelas dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai unsur "Badan Legislatif Daerah" atau yang sering disingkat dengan BLD sehingga jelas DPRD berada pada kamar legislatif, sedangkan unsur pemerintah daerah disebut juga sebagai Badan Eksekutif Daerah atau yang sering disingkat dengan BED. Oleh sebab itu, dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 keberadaan DPRD ditempatkan pada "kamar legislatif", Sehingga dalam UU ini konsekuensinya bahwa Badan Eksekutif Daerah dalam hal ini Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD dengan menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah kepada DPRD setiap tahunnya, sebagai pertanggungjawaban politis.
5. Pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, keberadaan DPRD sebagai badan legislatif daerah kembali mengalami kekaburan (ketidakjelasan) apakah DPRD berada pada kamar legislatif seperti pada format UU Nomor 22 Tahun 1999 atau berada pada kamar

eksekutif seperti pada format UU nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dimana DPRD hanya diposisikan sebagai Unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, dan pada UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut tidak ada dinyatakan atau disebut-sebut bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, bahkan kata legislatif daerah tidak ada disebut-sebut dalam UU tersebut. Oleh sebab itu, dengan format yang seperti ini terjadi ketidak jelasan kedudukan DPRD dalam UU nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak disebut sebagai bagian dari unsur eksekutif daerah (pemerintah daerah) dan juga tidak disebut sebagai badan legislatif daerah. Kondisi ini berakibat yakni Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) tidak bertanggungjawab kepada lembaga DPRD akan tetapi bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dalam hal ini Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur).

6. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga hanya disebut sebagai **"unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah",** dan bahkan UU tentang pemerintahan daerah yang baru ini juga tidak ada menyebutkan bahwa DPRD adalah sebagai Badan Legislatif Daerah, bahkan istilah legislatif daerah juga tidak ada muncul pasa UU ini. Oleh karena itu, pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah ini DPRD tidak dapat disebut sebagai badan legislatif daerah. Kondisi ini juga berakibat pemerintah daerah (Kepala Daerah) tidak bertanggungjawab kepada DPRD, akan tetapi kepala daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dalam hal ini Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
7. Rancang bangun pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah sebagai unsur penyelenggara dari "pendistribusian kekuasaan eksekutif" dari Presiden, sehingga baik unsur pemerintah daerah maupun unsur lembaga DPRD berfungsi untuk menyelengarakan pendistribusian kekuasaan eksekutif di daerah, DPRD bukan menyelenggarakan pendistribusian kekuasaan legislatif dari DPR, sehingga DPRD Provinsi bukan bawahan dari DPR oleh karena itu DPRD Provinsi tidak bertanggungjawab kepada DPR, dan DPRD Kabupaten juga bukan bawahan dari DPRD provinsi, oleh karena itu DPRD Kabupaten/Kota tidak bertanggungjawab kepada DPRD Provinsi.
8. Peningkatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dapat dilihat dari beberapa sisi, yakni;

1. Dari sisi umum
2. Dari sisi proses penyusunan Perda
3. Dari sisi Penyusunan Ranperda
4. Dari sisi Pangajuan Ranperda

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Buku ;

Djohan, Djoehermansyah, 2014, Merajut Otonomi Daerah; Pada Era Reformasi (Kasus Indonesia), IKAPTK, Jakarta.

Djohan, Djoehermansyah, Dkk., 2016, Menelisik Sisi Pelik Desentralisasi dan Praktik Pilkada, Yayasan Bhakti Otonomi Daerah, Jakarta.

Huntington, Samuel, P., 2001, Gelombang Demokratisasi Ketiga, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.

Kertapraja, Koswara, 2010, Pemerintah Daerah; Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi, Inner, Jakarta.

_____, 2014, Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Yang bersumber dari UUD 1945, Yayasan Damandiri, Jakarta.

Marbun, B.N., 2005, DPRD dan Otonomi Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

_____, 1992, DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

_____, 1983, DPR Daerah; Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Mariana, Dede, 2009, Dinamika Demokrasi dan Perpolitikan Lokal di Indonesia. AIPI, Bandung.

Rauf, Rahyunir, 2004, Menuju Badan Perwakilan Desa Profesional (Suatu Pedoman, Strategi, dan Harapan), Alqaprint, Jatinangor.

Rosidin, Utang, 2010, Otonomi Daerah dan Desentralisasi; Dilengkapai UU Nomor 32 Tahun 2004 Dengan Perubahan-Perubahannya. Pustaka Setia, Bandung.

Sanit, Arbi, 1985, Perwakilan Politik di Indonesia, Rajawali, Jakarta.

Sarundajang, S.H. 2005, Babak baru Sistem Pemerintahan Daerah, Kata Hasta, Jakarta.

Syafruddin, Ateng, 2006, Mengarungi Dua Samudra, Sayagatama, Bandung.

Syaukani, H.R. Dkk., 2009, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Sukarna, 1971, Kekuasaan Kediktatoran dan Demokrasi, Penerbit Alumni, Bandung.

Sunindhia, Y.W., 1987, Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, Bina Aksara, Jakarta.

Wasistiono, Sadu dan Yonatan Wiyoso, 2009, Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), Fokusmedia, Bandung.

Yudoyono, Bambang, 2003, Otonomi Daerah; Desentralisasi Dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan DPRD, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Dokumentasi/Jurnal/Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
Kelompok DPD di MPR RI, Jalan Berliku Amandemen Komprehensif; Dari Pakar, Politisi, Hingga Selebriti. Jakarta
Santoso, Amir, 1990, Jurnal Ilmu Politik ke-10, AIPI dan LIPI, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
Suara Pembaruan, 2002, Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan, Hasil diskusi terbatas memperingati Sewindu Suara Pembaruan dan HUT ke-50 Republik Indonesia, Pustakan Sinar Harapan, Jakarta.

978 - 602 - 6403 - 00 -1

Dr. Drs. H. Rahyunir Rauf, M.Si. Dilahirkan di Pekanbaru 16 September 1967, Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Ilmu Pemerintahan di FISIPOL Universitas Islam Riau Pekanbaru Tahun 1991, Magister Ilmu Pemerintahan diperolehnya pada Program Magister Administrasi Pemerintahan Daerah di Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) Jatinangor Tahun 2005, sedangkan Doktor Ilmu Pemerintahan di perolehnya 2 tahun 8 bulan pada Program Doktor Ilmu Pemerintahan Universitas Satyagama Jakarta Tahun 2012 dengan Prediket Cum Laude. Karir sebagai staff pengajar diawalinya sebagai Dosen PNS Kopertis Wilayah VII Surabaya dipekerjakan pada FISIPOL Universitas Muhammadiyah Jember (1993-1996), dan mulai tahun 1997 sampai sekarang beliau mengabdi sebagai dosen PNS Kopertis Wilayah X Padang dipekerjakan di FISIPOL Universitas Islam Riau dan juga sebagai dosen tetap pada Pascasarjana Universitas Islam Riau dengan jabatan fungsional Lektor Kepala. Semenjak Tahun 2008 sampai sekarang beliau juga menjadi dosen luar biasa di IPDN Riau Kampus Rohil. Jenjang Jabatan Struktural diawalinya sebagai Pembantu Dekan III FISIPOL Universitas Islam Riau, sebagai Pembantu Dekan I Fisipol Universitas Islam Riau, ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Terakhir sebagai Pembantu Rektor III Universitas islam Riau (2005-2009). Dan pada saat ini juga dipercaya sebagai Ketua Pengelola Laboratorium Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Islam Riau. Sehari-hari beliau dipercaya sebagai Tenaga Ahli Bidang Pemerintahan pada Pemerintah Daerah Provinsi Riau, Tenaga Ahli Pada Beberapa Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Riau, dan juga sebagai Tenaga Ahli pada DPRD Kota Pekanbaru, serta sebagai pemakalah dan instruktur pada berbagai kegiatan pengembangan pemerintahan. Sebagai Intelektual beliau telah menulis beberapa buku, diantaranya; Menuju RT/RW Profesional, Menuju BPD Profesional, Kelembagaan RT/RW, Lembaga Kemasyarakatan di Indonesia, Pemerintahan Desa, Sistem Pemerintahan Daerah, dan Posisi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan Daerah. Ratusan Tulisan sudah diterbitkannya pada berbagai media massa dan puluhan tulisan juga sudah ditulisnya pada jurnal ilmiah baik bertaraf nasional maupun Internasional.

publishing
marpoyan tujuh

POSISI Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah

ORIGINALITY REPORT

87%	86%	3%	12%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	repository.uir.ac.id Internet Source	86%
2	Submitted to Universitas Islam Riau Student Paper	1%

Exclude quotes	On	Exclude matches	< 1%
Exclude bibliography	On		