

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat mengandung prinsip-prinsip kenegaraan, yaitu; prinsip Negara Kesatuan, prinsip Negara Kesejahteraan, prinsip Negara Republik, prinsip Negara Hukum, prinsip Negara Demokrasi dan prinsip Negara Pancasila. Prinsip-prinsip di atas menjadi dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia. Hasil dari amandemen keempat UUD Tahun 1945 tersebut, teori *trias politica* tidak secara utuh dianut oleh konstitusi Negara Indonesia, tetapi lebih cenderung mengikuti konsep *distribution of power*. Teori ini memberikan konsekuensi pembagian kekuasaan di antara eksekutif, legislatif dan yudikatif bisa saling bekerjasama. Berbeda dengan sistem *trias politica*, dalam sistem demokrasi Pancasila yang dianut, tidak ada pemisahan secara tegas dalam hal kekuasaan antara sesama lembaga Negara. Dalam sistem demokrasi Pancasila, pembagian kekuasaan dilakukan secara selaras, serasi dan seimbang menurut asas kebersamaan dan kekeluargaan. Sistem pembagian kekuasaan inilah yang digunakan dan dikembangkan oleh bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ideologi bangsa yaitu Pancasila. Secara teori, kekuasaan lembaga eksekutif dan legislatif sejajar, sehingga akan terjadi keseimbangan dalam kekuasaan. Konsep *distribution of power* diartikan sebagai pembagian kekuasaan.

Berkaitan dengan jenis kekuasaan, Montesquieu berpendapat bahwa dalam sistem pemerintahan suatu Negara, ketiga jenis kekuasaan harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat kelengkapan (organ) yang melaksanakan, yaitu (Kansil, 1997:76) :

1. Kekuasaan legislatif, dilaksanakan oleh suatu perwakilan rakyat (parlemen).
2. Kekuasaan eksekutif, dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri-menteri atau kabinet).
3. Kekuasaan yudikatif, dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan dibawahnya).

Sebagai Negara hukum yang demokratis, aplikasi dari konsep demokrasi saat ini adalah otonomi daerah, yaitu Negara memberikan wewenang seluas-luasnya untuk pemerintah daerah, tetapi tetap memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintah pusat dan antar pemerintah daerah. Hal ini diharapkan agar masing-masing pemerintah daerah yang memiliki potensi dan keanekaragaman budaya, dapat mengembangkan dan memanfaatkan peluang dalam persaingan global, untuk mempercepat terwujudnya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera secara menyeluruh. Demokrasi dapat diartikan sebagai bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu Negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas Negara untuk dijalankan oleh pemerintah Negara tersebut (Redaksi Great Publisher, 2009:233).

Perubahan-perubahan mendasar dilakukan oleh Negara untuk mengakomodasi tuntutan demokratisasi tersebut. Dalam Negara demokrasi, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan (Wasistono dan

Riyani, 2003:93). Dalam sistem politik di Indonesia, menurut Mahfud. M.D (1999:48) demokrasi sepanjang sejarahnya selalu berada pada posisi ambigu. Disebutkan bahwa, ambiguitas tersebut terletak pada apakah demokrasi itu baik atukah tidak dan pada bagaimana mengimplementasikan demokrasi. Sedangkan menurut Juanda, sebagaimana yang dikutip dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno B. Darsono (2009:3) bahwa :

Otonomi daerah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasikan melalui teori desentralisasi, sedangkan desentralisasi itu sendiri merupakan salah satu ciri dari implementasi dan esensi demokrasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa otonomi daerah adalah implementasi dari prinsip demokrasi. Betapa erat keterkaitan antara demokrasi, desentralisasi dan otonomi daerah.

Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa, Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan undang-undang. Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah memberikan pemahaman tentang otonomi sebagai berikut :

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Disamping penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah yang didukung oleh semangat otonomi, pelaksanaan yang berkualitas serta sarana dan prasarana yang memadai.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dalam pasal 1 ayat (3) disebutkan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi daerah dilakukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan keistimewaan dan kekhususan masing-masing daerah. Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan di masing-masing daerah otonomi.

Dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, pemberian kedudukan seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD ditujukan untuk mendorong lahirnya kerjasama yang serasi di antara kedua komponen pemerintah daerah, sehingga diharapkan akan terpeliharanya tertib pemerintahan di daerah. Sebagai lembaga yang mewakili rakyat daerah dalam urusan pemerintahan di samping Kepala Daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga politik yang berada di setiap provinsi dan kabupaten/kota, yang merupakan pelaksana kekuasaan legislatif.

Otonomi yang merupakan hak yang diterima pemerintah daerah dari pemerintah pusat adalah hasil pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya masing-masing sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Desentralisasi yang merupakan bagian dari kebijakan demokrasi pemerintah, sehingga penguatan fungsi DPRD terhadap implementasi peraturan daerah sebagai produk hukum daerah harus dilakukan sebaik-baiknya. Analisis terhadap luas atau sempitnya kewenangan daerah dapat menggambarkan sistem perencanaan daerah dapat menjadi indikator konsistensi kebijakan desentralisasi kekuasaan guna menumbuhkan otonomi daerah yang demokratis dan berkeadilan (Riawan Tjandra dan Kresno B Darsono 2009:2). Sementara, Mardiasmo (2002:219) berpendapat bahwa, ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan.

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan kekuasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, maka pemberian kewenangan dan kekuasaan tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Otonomi menurut pendapat Suswanto (2005:6) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Unsur pemerintahan daerah yakni, Kepala Daerah dan DPRD mempunyai tanggung jawab yang sangat besar untuk kemajuan daerahnya. Masing-masing unsur pemerintahan daerah harus menjalankan fungsinya dengan semaksimal mungkin, begitu juga dengan fungsi pengawasan oleh DPRD terhadap setiap kebijakan yang dijalankan.

Dalam perkembangannya, otonomi daerah telah membuka kesempatan bagi komunitas lokal di masing-masing daerah untuk menyatakan kembali identitas kedaerahan mereka dan menghargai kembali nilai-nilai kebudayaan lokal setelah sebelumnya mengalami penyeragaman oleh Pemerintah pada masa Orde Baru dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Desa. Di beberapa daerah, hal ini memunculkan kecenderungan *neotradisional* yang berusaha menyelamatkan adat dari kemajuan zaman dan menegakkan kembali kearifan lokal. Kebijakan pemerintah pusat berupa desentralisasi dengan otonomi daerah, sebagai kesempatan untuk menghapus pola-pola

kekuasaan yang tidak adil dan tidak sesuai lagi dengan kondisi masyarakat di daerah. Hal ini bertujuan untuk membangun sistem pemerintahan yang bertumpu pada akuntabilitas, demokrasi, dan kesetaraan di dalam Negara antara pemerintah pusat dan daerah agar tidak lagi terdapat kesenjangan sosial.

Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah menurut Siswanto Sunarno (2005:6) merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam masyarakat. Perilaku adat tersebut menurut pendapat Jenny.K. Matuankotta (2005) :

Mengalami proses legislasi ke dalam aturan hukum adat yang meliputi administrasi pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat, adanya kewenangan pada kepemimpinan, proses pencalonan, pemilihan, pelantikan serta pemberhentian pejabat adat, pembangunan wilayah petuanan, penataan kelembagaan adat, peraturan-peraturan tata kelakuan, keuangan, kerjasama, pungutan-pungutan, pengawasan, lingkungan alam, sosial dan budaya, pewarisan, peradilan, hutang-piutang, perkawinan, pertanahan, perangkat pemerintahan dan sebagainya. Pola-pola pikir ini kemudian mengalami perubahan akibat masuknya nilai-nilai baru dari luar, teristimewa gugatan terhadap cara berpikir yang *konvergensif* dari masyarakat adat tradisional ke masyarakat modern.

Eksistensi masyarakat adat di kabupaten Maluku Tengah terjaga sampai sekarang, hanya saja sebagai jati diri (*volkgeist*), justifikasinya melalui proses legislasi dalam bentuk produk peraturan daerah perlu dilakukan. Ini sangat beralasan, sebab dari perspektif hak asasi manusia, eksistensi demikian baru merupakan pengakuan sebagai hak negatif (*negative rights*), namun di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai NKRI pengakuan

dan pengaturannya sebagai hukum positif (*positive rights*) perlu dikuatkan melalui peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan. Sebagai pengakuan Negara terhadap masyarakat adat beserta kebudayaan dan haknya, hal ini jelas terlihat pada Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen, Pasal 1 ayat (43) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang menentukan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan pengakuan tersebut, masyarakat hukum adat yang ada di provinsi Maluku berupa desa-desa adat yang dikenal dengan sebutan negeri kemudian dijamin hak-hak tradisonalnya. Hal ini juga selaras dengan tujuan pengaturan desa yang diatur dalam Pasal 4 huruf a Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yaitu, memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negera Kesatuan Republik Indonesia.

Keinginan Pemerintah Provinsi Maluku untuk membentuk peraturan daerah tentang masyarakat adat dapat dibaca dalam konsideran Peraturan Daerah nomor 14 tahun 2005 yang dalam butir (a) disebutkan bahwa status, kedudukan, dan eksistensi masyarakat hukum adat telah diakui keberadaannya

secara konstitusional oleh UUD RI Tahun 1945. Sedangkan pada konsideran butir (b) menentukan bahwa pengakuan terhadap status, kedudukan, dan eksistensi masyarakat hukum adat di Maluku dengan sebutan Negeri atau dikenal dengan nama lain yang telah dikenal sejak zaman dahulu kenyataannya tetap ada, dan berkembang dari waktu ke waktu.

Pemerintah Provinsi Maluku berdasarkan pertimbangan dalam konsiderans tersebut kemudian menetapkan Peraturan Daerah nomor 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku. Dalam mempertegas pengakuan terhadap masyarakat adat berdasar Peraturan Daerah Provinsi Maluku tersebut, Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Negeri sebagai tindaklanjut atas pengaturan perundang-undangan yang terkait dengan pengakuan terhadap masyarakat adat. Dikeluarkannya Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 14 Tahun 2005, dan Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 1 tahun 2006 tentang Negeri tersebut, untuk memperkokoh kembali eksistensi masyarakat adat di lingkup pemerintahan Kabupaten Maluku Tengah.

Kebijakan pemerintah Kabupaten Maluku Tengah tersebut tentunya sangat mengapresiasi kebudayaan lokal daerah Maluku Tengah dan amanat UUD RI Tahun 1945 serta Undang-Undang pelaksananya. Adat istiadat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia patut dilestarikan, dikembangkan dan dipertahankan sebagai warisan budaya bangsa, dengan

dasar pengakuan dalam hukum positif. Tujuan dan semangat pemerintah kabupaten Maluku tengah tersebut searah dengan tujuan pengaturan desa adat dalam Pasal 4 huruf c Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang bertujuan melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa adat dan pasal 4 huruf i, yang menekankan tujuan desa yaitu memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan. Dalam menjaga semangat dan cita-cita yang sudah dirumuskan bersama tersebut, penguatan fungsi pengawasan DPRD sangat diharapkan terhadap implementasinya pada desa-desa adat di kabupaten Maluku Tengah yang dikenal dengan sebutan “Negeri”.

Penerapan Peraturan Daerah tentang negeri oleh pemerintah daerah kabupaten Maluku tengah memerlukan pengawasan yang sebaik-baiknya. Sebagai lembaga pengontrol jalannya pemerintahan di daerah, pengawasan DPRD dilakukan agar Peraturan Daerah tentang Negeri tersebut berjalan secara efektif. Namun sejak dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2006 Tentang Negeri tersebut, masyarakat adat di Kabupaten Maluku Tengah sampai sekarang belum dapat mengembangkan, dan mengaktualisasi adat istiadat mereka dengan sebagaimana mestinya untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan. Adanya permasalahan-permasalahan yang terjadi di lingkup pemerintahan negeri-negeri di kabupaten Maluku Tengah, misalnya masalah tapal batas petuanan negeri antara sesama negeri tetangga, pencalonan dan pemilihan kepala pemerintahan negeri, serta kurangnya pembangunan menunjukkan belum optimalnya pemerintah daerah dalam pelaksanaan

kebijakan yang sudah dirumuskan. Pelaksanaan pengawasan DPRD juga menemui berbagai kendala-kendala seperti letak geografis, dan kondisi sosial budaya masyarakat sehingga menyebabkan tidak optimalnya pelaksanaan pengawasan yang dilakukan. Pengembangan potensi-potensi negeri yang belum berdampak signifikan terhadap kemajuan masyarakat adat untuk tujuan kesejahteraan dan masalah-masalah yang lainnya, menimbulkan pertanyaan dan sekaligus pekerjaan rumah bagi pemerintah kabupaten Maluku tengah, yaitu Kepala daerah dan DPRD. Untuk menjamin pelaksanaan Perda tersebut DPRD memiliki peran yang sangat besar berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam melakukan pengawasan terhadap setiap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi yang sangat strategis dalam melakukan pembelaan terhadap rakyat, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyalurkan aspirasi, menerima pengaduan dari masyarakat untuk pengambilan kebijakan yang lebih baik. Pada Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi pembentukan perda kabupaten/kota, anggaran dan pengawasan, dan dalam Pasal 365 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD secara tegas dinyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut di laksanakan sebagai representasi seluruh rakyat di kabupaten/kota.

Dalam Pasal 153 ayat (1) huruf a, dan Pasal 154 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan DPRD kabupaten/kota melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, dan peraturan bupati/walikota. Selanjutnya pada Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan merupakan fungsi yang paling intensif dapat dilakukan DPRD, karena diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan jelas dan tegas selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang diemban DPRD dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *checks and balances*. Fungsi pengawasan DPRD sangat berpengaruh terhadap kinerja dan keefektifan implementasi peraturan daerah tentang Negeri tersebut oleh pemerintah daerah di kabupaten Maluku tengah. Pengawasan yang dilakukan harus benar-benar objektif dan transparan agar tujuan yang diharapkan dari pelaksanaan otonomi daerah dapat terwujud. Fungsi pengawasan tersebut adalah salah satu pilar terpenting dalam proses bernegara, sehingga

pengawasan dilaksanakan untuk menjamin efektifnya kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah bersama DPRD.

Seperti dalam pengaturan Pasal 154 ayat (1) huruf c, salah satu tugas dan kewenangan pengawasan oleh DPRD kabupaten/kota yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah sebagai konsekuensi dari otonomi daerah yang memberikan hak daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan daerah demi peningkatan kesejahteraan dengan memperhatikan asal-usul, kebudayaan dan adat istiadat setempat. Peraturan Daerah yang merupakan produk dari unsur pemerintahan daerah harus benar-benar diawasi pelaksanaannya sebagai penghargaan atas amanat yang diberi Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks otonomi daerah menghadapi permasalahan-permasalahan yang muncul tersebut, penguatan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap efektifitas Peraturan Daerah dalam pembangunan daerah khususnya masyarakat adat di kabupaten Maluku Tengah, sangat diperlukan untuk perbaikan serta kemajuan pembangunan dan perumusan kebijakan yang strategis ke depan. Sebagai kabupaten yang sebagian besar warganya merupakan masyarakat adat, sepatutnya kebijakan yang strategis terhadap upaya peningkatan dan pembangunan negeri-negeri adat berdasarkan peraturan daerah tentang negeri tersebut dilaksanakan semaksimal mungkin. Guna mengetahui mekanisme pengawasan DPRD terhadap implementasi Peraturan Daerah di Kabupaten Maluku Tengah,

sehingga penulis tertarik meneliti tentang Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Negeri Di Kabupaten Maluku.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana mekanisme pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap implementasi Peraturan Daerah tentang Negeri di Kabupaten Maluku Tengah?
2. Apa faktor-faktor yang menjadi kendala pengawasan DPRD terhadap implementasi Peraturan Daerah tentang Negeri di Kabupaten Maluku Tengah?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala pengawasan DPRD terhadap implementasi Peraturan Daerah tentang Negeri di Kabupaten Maluku Tengah?

C. Batasan Masalah dan Batasan Konsep

Permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada pengawasan DPRD terhadap implementasi peraturan daerah di kabupaten Maluku tengah, khususnya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Negeri. Masalah yang dikaji adalah pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Maluku Tengah masa jabatan anggota DPRD tahun 2009-2014 terhadap Peraturan Daerah tentang Negeri yang sudah ditetapkan bersama untuk dilaksanakan sesuai dengan substansi

Peraturan Daerah tersebut dan faktor-faktor yang menyebabkan tidak optimalnya pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di kabupaten Maluku Tengah serta dapat mengupayakan pemecahan masalah terhadap faktor-faktor tersebut. Pelaksanaan pengawasan DPRD diharapkan dapat menjadi masukan yang membangun dan berdampak pada peningkatan kinerja dari pemerintah kabupaten Maluku Tengah, sehingga Peraturan Daerah tentang Negeri tersebut, bisa benar-benar dirasakan manfaatnya oleh seluruh masyarakat di kabupaten Maluku Tengah. Pengawasan DPRD dibutuhkan suatu aturan yang lebih jelas tentang bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD, sehingga fungsi pengawasan tidak dilakukan dengan seadanya tanpa batasan yang jelas bentuk pelaksanaan pengawasan yang dilakukan. Sehubungan dengan batasan masalah yang telah dipaparkan, untuk mempermudah pemahaman dalam penulisan hukum ini, maka berikut ini disampaikan batasan-batasan konsep atau pengertian-pengertian istilah yang berhubungan dengan objek yang diteliti. Berikut batasan-batasan konsep dalam penelitian ini :

1. Pengawasan

Dalam penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kata pengawasan diartikan sebagai proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rancangan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2. DPRD

Dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Implementasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi III (2002:488) memberikan pengertian implementasi adalah proses, cara, perbuatan, melaksanakan (rancangan, keputusan, dsb). Sedangkan menurut Van Meter dan Horn sebagaimana dikutip oleh Samudra Wibawa (1994:68) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan, selanjutnya menurut Mazmadian: implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang atau bentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif.

4. Peraturan Daerah

Pasal 1 ketentuan umum angka 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberi pengertian Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah Peraturan Daerah provinsi dan/atau Peraturan Daerah kabupaten/kota. Peraturan Daerah yang dimaksud yaitu Peraturan Daerah kabupaten Maluku Tengah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Negeri.

5. Negeri

Dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 1 tahun 2006 tentang Negeri, memberi pengertian Negeri adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat geneologis territorial yang memiliki batas wilayah, wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat setempat berada di Kabupaten Maluku Tengah yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Keaslian Penelitian

Judul penelitian hukum ini adalah Pengawasan DPRD Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Negeri Di Kabupaten Maluku Tengah. Penelitian ini merupakan karya asli dari penulis dan bukan merupakan hasil plagiasi dari hasil penelitian maupun karya tulis lainnya. Dalam tahap awal penelitian ini telah di temukan beberapa tesis yang terkait dengan masalah pengawasan DPRD. Penelitian yang secara khusus

mengenai pengawasan DPRD terhadap implementasi peraturan daerah di kabupaten Maluku Tengah hingga saat ini belum ada. Berikut ini merupakan karya tulisan berupa tesis yang digunakan sebagai pembandingan :

No	Nama	Universitas	Judul Tesis	Permasalahan	Keterangan
1.	Nurhayati	Andalas Padang	Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang Tahun 2006	1. Bagaimanakah fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Padang Panjang tahun 2006? 2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kendala pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Perda di Kota Padang Panjang?	Hasil penelitian, fungsi pengawasan terhadap anggaran pendapatan dan belanja daerah di kota padang panjang dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBD tahun 2006 telah berjalan, namun belum optimal ini dibuktikan bahwa masih di temui dana-dana investasi daerah tahun 2006 yang disalahgunakan oleh oknum Direktur perusahaan daerah tuan Saiyo yang mengakibatkan kebocoran dana sebesar Rp. 685.000.000,- hal ini menunjukkan belum optimalnya komitmen politik DPRD terhadap

					<p>pengawasan investasi daerah dengan pernyataan modal. DPRD kota padang panjang dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah APBD menghadapi beberapa kendala, masih terdapatnya perbedaan pemahaman dan ruang lingkup pengawasan dikalangan anggota DPRD dalam menerjemahkan fungsi pengawasan karena belum ada peraturan undang-undang yang mengatur tentang poin-poin pengawasan yang harus dilakukan DPRD.</p>
2.	Yunelita Kahar	Diponegoro Semarang	Fungsi DPRD dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di	1. Bagaimana fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja	Hasil penelitian, untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga pengawasan, khususnya sebagai pelaksanaan anggaran dan

			<p>kota Padang Panjang.</p>	<p>daerah di kota padang panjang?</p> <p>2. Bagimanakah pelaksanaan fungsi DPRD dalam pengawasan terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah?</p>	<p>Pendapatan Belanja Daerah (APBD), DPRD di amanatkan untuk membuat suatu pedoman pengawasan atas pelaksanaan APBD demi menjamin pencapaian sasaran dalam bentuk peraturan Daerah.</p>
3.	Mulyawarman	Universitas Islam Indonesia	<p>Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi daerah Istimewa Yogyakarta terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2010 tentang APBD tahun anggaran 2010</p>	<p>1. Bagaimana mekanisme fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2010 tentang APBD tahun anggaran 2010?</p> <p>2. Apa faktor-faktor penghambat dan upaya tindak lanjut DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap pelaksanaan Peraturan</p>	<p>Hasil penelitian, Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masih lemah. Keputusan DPRD hanya berupa rekomendasi yang bersifat evaluative saja. Kepala daerah tidak memiliki kewajiban mutlak untuk melaksanakan rekomendasi DPRD tersebut. Namun yang perlu diperhatikan meskipun hanya bersifat laporan, tetapi DPRD tetap berwenang meminta LKPJ tentang APBD 2010 tersebut dalam rangka penyelenggaraan</p>

				Daerah nomor 1 tahun 2010 tentang APBD tahun anggaran 2010?	fungsi pengawasan (<i>control</i>) yang dimiliki oleh DPRD secara kelembagaan walaupun sebenarnya DPRD juga merupakan bagian dari pemerintah daerah.
--	--	--	--	---	--

Persamaan dari karya ilmiah yang digunakan sebagai pembandingan dengan usulan penelitian penulis yaitu terletak pada ruang lingkup pengawasan DPRD. Penelitian yang dilakukan oleh Nurhayati berfokus pada : (1) Pengawasan DPRD terhadap APBD di kota Padang Panjang dengan permasalahan tentang pelaksanaan pengawasan terhadap APBD tahun 2006.(2) Faktor yang menjadi kendala pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap Perda tentang APBD. Penelitian yang kedua oleh Yunelita Kahar juga berfokus pada pengawasan DPRD terhadap APBD di kota Padang Panjang dengan permasalahan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD secara umum dan pengawasan DPRD terhadap pertanggung jawaban kepala daerah dalam pelaksanaan APBD. Penelitian selanjutnya yang dilakukan oleh Mulyawarman yaitu, pengawasan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap APBD tahun 2010, dengan permasalahan pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD dan faktor penghambat serta upaya tindak lanjut pelaksanaan pengawasan DPRD DIY terhadap APBD tahun 2010.

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian yang digunakan sebagai perbandingan di atas hanya berfokus pada pengawasan terhadap APBD di kota Padang Panjang dan daerah Istimewa Yogyakarta. Sejauh yang penulis ketahui belum ada karya ilmiah yang menganalisis permasalahan yang berhubungan dengan tema yang diangkat sebagai usulan penelitian tesis ini. Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu, membahas tentang pengawasan DPRD kabupaten Maluku Tengah terhadap implementasi peraturan daerah tentang Negeri, kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pengawasan dan upaya-upaya yang dapat dilakukan DPRD Kabupaten Maluku Tengah dalam melaksanakan pengawasan terhadap implementasi Peraturan Daerah tentang negeri tersebut.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian tentang pengawasan DPRD Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2006 tentang Negeri di Kabupaten Maluku Tengah adalah dapat memberikan kontribusi :

1. Manfaat Teoretis

Bagi kemajuan dan perkembangan ilmu pengetahuan secara khusus Hukum Administrasi Negara yang berkaitan erat dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap implementasi Peraturan Daerah.

2. Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah sebagai bahan masukan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap implementasi Peraturan Daerah serta diharapkan dengan masukan yang diberikan dalam kesimpulan pada akhir penelitian ini dapat bermanfaat bagi kemajuan dan peningkatan pemberdayaan serta pembangunan masyarakat adat di Kabupaten Maluku Tengah.

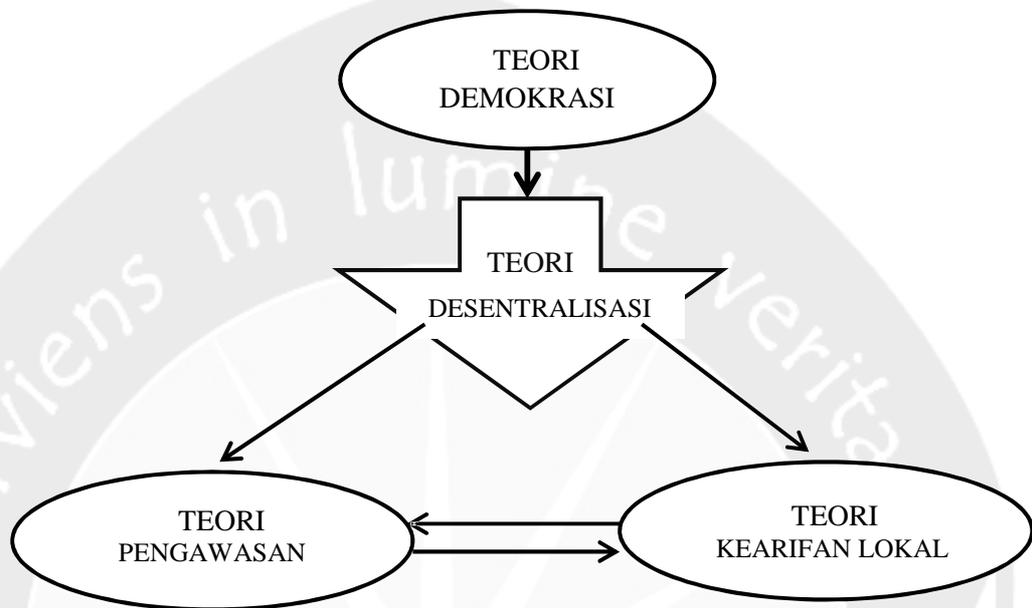
F. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian hukum ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan mengkaji mekanisme pengawasan DPRD terhadap implementasi peraturan daerah tentang Negeri di kabupaten Maluku Tengah.
2. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap implementasi Peraturan Daerah tentang Negeri di kabupaten Maluku Tengah.
3. Mengetahui upaya-upaya apa saja yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Implementasi peraturan daerah tentang Negeri di kabupaten Maluku Tengah.

G. Landasan Teori

Tabel 1 : Penggunaan Landasan Teori



Teori demokrasi, teori desentralisasi, teori pengawasan dan teori kearifan lokal merupakan landasan teori yang dipakai dalam penelitian ini. Teori demokrasi merupakan *grand theory*, sebab demokrasi diartikan sebagai kedaulatan rakyat, dijadikan sebagai acuan dasar yang memunculkan teori desentralisasi. Teori desentralisasi ditempatkan sebagai *middle theory*, sebagai kebijakan negara yang bertujuan untuk menjadikan pembangunan di setiap daerah menjadi maksimal dan berdasarkan kearifan lokal daerah setempat, sehingga dibutuhkan pengawasan yang secara berkelanjutan, demi mengawal setiap kebijakan pemerintahan di daerah. Desentralisasi menjadikan daerah memiliki tanggung jawab yang besar untuk mengembangkan daerahnya, dengan datangnya tanggung jawab yang besar terhadap daerah, sehingga pengawasan merupakan tindakan yang harus dimaksimalkan dalam

menjalankan pemerintahan agar tidak keluar dari tujuan dan esensi dari desentralisasi. Teori pengawasan yang dipakai sebagai sarana mengontrol dan menilai setiap kebijakan yang ditetapkan, ditempatkan sejajar dengan teori kearifan lokal, karena diharapkan pengambilan kebijakan dan kontrol dari lembaga yang berwenang hendaknya mengedepankan kearifan lokal daerah setempat.

1. Teori Demokrasi

kata “Demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua suku kata, *demo-demos*, yang berarti rakyat atau penduduk; dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan (Kurde, 2005:61). Penggabungan dua suku kata tadi menjadi *democratia* yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat. Selanjutnya, Abraham Lincoln (dalam Kurde, 2005: 61) memberikan batasan singkat tentang demokrasi sebagai suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Teori demokrasi, seperti yang diketahui bahwa munculnya konsep pemerintahan demokrasi sudah di kenal sejak abad ke 5 SM, sebagai respon terhadap pengalaman buruk pemerintahan monarki dan kediktatoran di Negara-negara kota di zaman Yunani kuno.

Membahas mengenai demokrasi berarti berbicara tentang rakyat atau warga Negara. Dalam suatu Negara rakyat merupakan sentra dan sumber kekuasaan, karena pada hakekatnya rakyat merupakan pemegang kekuasaan yang tertinggi, yakni kedaulatan, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu (Kurde, 2005:61).

Selanjutnya Demokrasi menurut Shidney Hook dalam Masykuri Abdillah (1999) adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang di berikan secara bebas dari rakyat dewasa. Jadi, suatu Negara demokrasi merupakan Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat, oleh rakyat sendiri atas persetujuan rakyat yang kedaulatan Negara tersebut ada di tangan rakyat.

Dengan demikian, dijelaskan tentang demokrasi yang menunjuk pada kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat melalui sistem suara terbanyak atau mayoritas. Pemerintahan Negara yang merupakan cermin dari kehendak rakyat secara keseluruhan, sehingga kepentingan Negara (pemerintah) selalu sejalan dengan kepentingan rakyat. Sehubungan dengan teori demokrasi yang oleh Montesquieu membagi kekuasaan dalam tiga-tipe pusat kekuasaan yakni, eksekutif, legislatif dan yudikatif yang diberi nama *Trias Politica* oleh Immanuel Kant (tri = tiga, As = poros (pusat); Polotoka = kekuasaan) atau tiga pusat/poros kekuasaan Negara. Robert A Dahl dalam Masykuri Abdillah memberikan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu :

- 1) Kontrol rakyat atas keputusan pemerintah;
- 2) Para pejabat di pilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur;
- 3) Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat;
- 4) Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan di pemerintahan;
- 5) Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman;

- 6) Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif;
- 7) Untuk meningkatkan hak-hak mereka rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang *relative independent*.

Memahami konteks demikian Teori demokrasi sejak jaman dulu sudah diterapkan di berbagai Negara-negara di dunia, sejak awal munculnya, seperti yang di ungkapkan oleh hasil studi UNESCO pada awal 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 sarjana barat maupun timur, menunjukkan bahwa tidak satupun tanggapan yang menolak demokrasi, sebab demokrasi dipandang sebagai pengejawantahan yang paling tepat dan ideal untuk semua sistem organisasi politik dan sosial moderen. Negara Indonesia menganut paham demokrasi Pancasila seperti yang termuat dalam konstitusi Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai sumber segala sumber hukum/falsafah hidup bangsa Indonesia yang merupakan pedoman segala aktifitas ketatanegaraan dan dalam pergaulan hidup masyarakat indonesia. Lebih lanjut, Mac Iver dalam Kurde (2005:68) berpendapat bahwa manusia itu selalu bergerak maju ke tingkat yang tinggi. Demikian pula halnya juga dengan demokrasi. Meskipun akan di hapuskan oleh facisme, nazisme, komunisme, namun akhirnya demokrasi yang akan menang. Demokrasi itu selalu berkembang. *Demosracy has no end*. Kemudian hasil konfrensi “*International Commission of Jurist*” di Bangkok pada tahun 1965 merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) pemerintahan yang demokratis di bawa *Rule of law* (yang dinamis, baru) (Kurde, 2005:69) yaitu :

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan.

Atas dasar demokrasi, yaitu kepercayaan yang diberikan rakyat kepada pemerintah yang berkuasa melalui pemilihan secara langsung, bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan. Kekuasaan yang didapat dari rakyat sebaliknya penguasa yang memegang kekuasaan mengharapkan kepatuhan dari rakyat. Dalam sistem demokrasi S.W Couwenberg sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda (2009:246) memberikan lima asas yang melandasi *rechstaat*, yaitu : asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*), asas mayoritas, asas perwakilan, asas pertanggung jawaban dan asas public (*openbaarheidsbeginsel*).

2. Teori Desentralisasi.

Sementara teori desentralisasi yang berkaitan dengan konsep otonomi daerah yang merupakan pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah-daerah otonomi. Desentralisasi di lakukan setelah sekian lama Indonesia menganut sistem sentralisasi yang tidak dapat membawa rakyat menuju kesejahteraan, dan terjadinya jurang pemisah pembangunan berupa kesenjangan sosial antara pemerintah daerah dan pusat, dalam sistem pemerintahan yang sentralistik. Tarik ulur pendelegasian kewenangan ke daerah melalui desentralisasi terjadi sejak

tahun 1990 di mana pandangan para ahli menganggap bahwa sentralisasi tidak berdampak positif terhadap pembangunan daerah, yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Pendapat ini kemudian mendorong lahirnya kebijakan pemerintah berupa proyek percontohan otonomi di satu daerah tingkat II untuk masing-masing provinsi. Namun di sisi lainnya ada pendapat bahwa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 sudah harus di ganti karena selama puluhan tahun dipraktekan telah membawa akibat buruk dan dianggap telah menghambat proses demokratisasi pemerintahan.

Dalam berbagai wacana tentang otonomi daerah kemudian sampailah pada kesimpulan bahwa kebijakan desentralisasi diperlukan demi menyelamatkan kelangsungan hidup bangsa dan Negara maka di keluarkannyalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut, Supriatna (1993:19) memberikan pengertian desentralisasi adalah :

Suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuasaan (*power*), biasanya di hubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan unsur-unsur pemerintahan di daerah.

Konsekuensi ini berdampak positif terhadap perkembangan pembangunan di daerah-daerah otonom yang sekian lama tidak memiliki taji dalam pembangunan pemerintahan di daerahnya masing-masing akibat sentralisasi pemerintahan yang di anut sebelumnya. Konsep desentralisasi

tumbuh dan berkembang sesuai dengan tuntutan zaman dan kebutuhan Negara demokrasi. Berkaitan dengan konsep Desentralisasi menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli (1983) sebagaimana dikutip oleh H. Syaukani, Dkk (2009:32-35) menyampaikan 14 (empat belas) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu :

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang berkerja di lapangan dan tahu betul masalah yang di hadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencana dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya "penetrasi" yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, dimana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal, dan dimana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan didalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak dipusat menjalankan

tugas rutin karena hal ini dapat diserahkan kepada pejabat daerah. dengan demikian, pejabat dipusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.

8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen dipusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGO di berbagai daerah. Provinsi, Kabupaten dan Kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ke III dimana banyak sekali program pedesaan yang di jalankan.
9. Struktur pemerintahan yang di desentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti ini dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah.
10. Dengan menyediakan modal alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
11. Desentralisasi dapat mengantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah Negara. Kalau mereka berhasil maka dapat di contoh oleh daerah yang lainnya.
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat dipusat.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa ditingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Proses dari sentralisasi ke desentralisasi ini pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi di bidang administratif, tetapi juga bidang politik dan sosial budaya. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara efisien, efektif, termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggung jawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat (Haw Widjaja 2004:7).

Berkaitan dengan otonomi daerah, Mardiasmo (2004: 96) berpendapat bahwa :

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Sementara dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsekuensi teori desentralisasi tersebut mengakibatkan daerah-daerah otonomi memiliki kebebasan untuk mengekspresikan dan mengaktualisasikan kemampuan masing-masing

daerah. Dalam pembangunan dukungan kemampuan sumber daya alam dan manusia yang di miliki sangat menentukan kemajuan daerah. Kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, harus tetap berdasarkan Undang-Undang yang berlaku, hal demikian perlu diatur agar daerah otonom tidak keluar dari konteks kewenangan dan kewajiban yang dimiliki berdasarkan demokrasi Pancasila yang dianut Negara Indonesia.

Sejalan dengan otonomi daerah yang diberlakukan di Indonesia Josep Riwukaho sebagaimana dikutip oleh Ateng Syafrudin (1991:106) menyampaikan tujuan pembentukan pemerintahan daerah adalah :

- a) Untuk mencapai dayaguna dan hasilguna dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam melaksanakan pembangunan, pemberian pelayanan kepada masyarakat serta menjaga keamanan dan stabilitas politik, dan
- b) Melaksanakan demokrasi di/dari bawah.

Selanjutnya, senada dengan pendapat di atas Ichlasul Amal berpendapat, memberi tujuan otonomi daerah, pembangunan menuntut produktivitas dan efisiensi dan ini hanya mungkin dipenuhi bila terdapat pembagian kerja dan pendelegasian wewenang yang baik. Ini berarti bahwa prinsip desentralisasi melekat pada pembangunan. Sedangkan menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ateng Syafrudin (1991:108) memberikan pendapat tentang otonomi daerah dari teori ilmu hukum tatanegara, menurut tinjauannya dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan untuk “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi, berbagai tugas dan pekerjaan yang selama ini

menjadi urusan pemerintah pusat dialihkan kepada daerah dengan syarat berdasarkan Undang-Undang.

3. Teori Pengawasan

Pengawasan diperlukan agar pelaksana pemerintahan dapat bekerja secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan disini merupakan unsur penting untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dengan demikian pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga legislatif terhadap Kepala Daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif di daerah merupakan pengawasan yang bersifat politik bukan administratif. Prajudi Atmosudirdjo (1981) mendefenisikan pengawasan sebagai kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan, sehingga hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian pentingnya dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan perlu adanya sistem pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

Tujuan dari pengawasan menurut L.D White yaitu, untuk menjaga agar supaya jalannya pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang dan untuk melindungi hak-hak asasi manusia (Soetami, 1993:61). Dengan

memenuhi pelaksanaan pengawasan maka upaya untuk mengantisipasi penyelenggaraan pemerintahan yang dapat merugikan dan menghambat pembangunan dan kesejahteraan nasional dapat diminimalkan. Pengawasan dilakukan untuk menekan hal-hal yang merusak citra pemerintah seperti Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang selama ini menjadi unsur yang melemahkan pemerintahan dalam pencapaian tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia. Sementara fungsi pengawasan Menurut Maringan (2004: 62), adalah :

- a) Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan.
- b) Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.
- c) Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan, (http://dedesandi69.blogspot.com/2013/03/pengawasan_26.htm).

Dalam menciptakan pemerintahan yang demokratis, pengawasan merupakan unsur yang penting dilakukan untuk menopang keberhasilan pemerintahan suatu Negara dalam mencapai tujuan kesejahteraan. Pengawasan menurut Muchsan (1992:38) adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/*plan*). Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan berkaitan dengan pendapat Maringan dan Muchsan, obyektifitas DPRD sangat mempengaruhi hasil dari pengawasan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan. Penggunaan teori pengawasan dengan permasalahan yang di

teliti yaitu implementasi pelaksanaan Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2006 tentang Negeri di kabupaten Maluku tengah, untuk mengkaji permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bebas dari unsur KKN.

4. Teori Kearifan Lokal

Menurut kenyataan masyarakat hukum adat mempunyai susunan/struktur yang bersifat *genealogis* (keturunan) dan *territorial* (kedaerahan) (Samidjo, 1985:57). Masyarakat adat yang bersifat keturunan dan kedaerahan tersebut memiliki kearifan lokal yang merupakan nilai-nilai yang didapat selama masyarakat itu hidup dan dipertahankan sebagai suatu kebudayaan dalam pergaulan yang bersifat lokal. Kemunculan kearifan lokal dalam masyarakat adat tersebut merupakan hasil dari proses *trial and error* dari berbagai macam pengetahuan yang diperoleh manusia melalui berinteraksi dengan alam serta manusia lainnya. Kearifan lokal menurut Tiezzi dan Rossini, yang dikutip Ridwan (2007) merupakan pengetahuan yang eksplisit yang muncul dari periode panjang yang berevolusi bersama-sama masyarakat dan lingkungannya dalam sistem lokal yang sudah dialami bersama-sama. Proses evolusi yang begitu panjang dan melekat dalam masyarakat dapat menjadikan kearifan lokal sebagai sumber pengetahuan kolektif masyarakat untuk hidup bersama secara dinamis dan damai pada suatu wilayah tertentu. Secara umum

menurut Sartini (2004), *local wisdom* (kearifan setempat) dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan setempat (*local*) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya.

Secara etimologi, *wisdom* dipahami sebagai kemampuan seseorang menggunakan akal pikirannya secara rasional dalam bersikap sebagai hasil penilaian terhadap sesuatu peristiwa yang terjadi disekitarnya. Sebagai sebuah istilah, *wisdom* sering diartikan sebagai kearifan atau kebijaksanaan. Secara spesifik *Lokal* menunjuk pada wilayah tertentu atau ruang interaksi terbatas dengan sistem nilai yang terbatas pula. Sebagai ruang interaksi yang sudah didesain sedemikian rupa yang di dalamnya melibatkan suatu pola-pola hubungan antara manusia dengan manusia atau manusia dengan lingkungan fisiknya. Kemudian dari interaksi tersebut lahirlah nilai-nilai. Nilai-nilai tersebut yang akan menjadi landasan hubungan antar masyarakat atau menjadi acuan tingkah-laku masyarakat tertentu. Menurut Jimly (2005:8) ikatan-ikatan norma pengatur itu sendiri bersifat dinamis, tetapi fungsi utamanya adalah untuk pengendalian terhadap dinamika perilaku kolektif dalam masyarakat bersangkutan.

Keberlangsungan kearifan lokal akan tercermin dalam nilai-nilai yang berlaku dalam kelompok masyarakat tertentu, baik yang bersifat kedaerahan maupun keturunan. Organisme masyarakat demikian ini dapat disebut sebagai masyarakat hukum adat yang dengan mekanisme kepemimpinan adat yang disepakati bersama, norma-norma hukum adat

dibentuk bersama (Jimly Asshiddiqie, 2005:8). Nilai-nilai itu menjadi pegangan kelompok masyarakat tersebut yang biasanya akan menjadi bagian hidup tak terpisahkan yang dapat diamati melalui sikap dan perilaku masyarakat sehari-hari dalam berinteraksi dengan sesama dan alam sekitar mereka. Proses ini membutuhkan waktu yang sangat panjang, dari satu generasi ke generasi berikut sampai tercipta suatu kearifan lokal.

Dalam perkembangannya dewasa ini perubahan paradigma kekuasaan berbasis daerah melalui kebijakan otonomi daerah berupa desentralisasi yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, memberikan angin segar pada masyarakat lokal dalam upaya membangkitkan kembali budaya lokal. Penguatan dan pengembalian martabat serta harga diri masyarakat lokal di masing-masing daerah dan membingkai kembali masyarakat yang majemuk untuk membiarkan berkembangnya keberagaman masyarakat Indonesia yang dijamin dalam hukum positif. Dengan demikian, otonomi daerah pada satu sisi bisa dimaknai sebagai upaya untuk membangkitkan dan memperkuat kembali kearifan lokal (*local wisdom*) yang selama ini kurang diperhatikan pemerintah pusat dari masyarakat Indonesia yang multikultural.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri atas 5 (lima) bab yang di susun sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, uraian rumusan masalah, batasan masalah dan batasan konsep, keaslian penelitian, manfaat penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang tinjauan mengenai ruang lingkup Pengawasan, tinjauan tentang kedudukan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta tinjauan umum tentang pengertian Implementasi dan tinjauan tentang Peraturan Daerah serta landasan teori.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, data penelitian berupa data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder, analisis data berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, interpretasi hukum positif, menilai hukum positif, dan penarikan kesimpulan.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan mengenai hasil penelitian dan pembahasan mengenai permasalahan dalam penelitian yaitu secara umum mengenai Pemerintahan Kabupaten Maluku Tengah dan Pemerintahan Negeri, Mekanisme pengawasan DPRD terhadap Implementasi Peraturan Daerah tentang negeri di Kabupaten Maluku Tengah, faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap implementasi Perda tentang Negeri dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap implementasi Perda tentang Negeri di Kabupaten Maluku Tengah.

BAB V : PENUTUP

Bab ini menguraikan kesimpulan dari permasalahan yang diteliti dan saran yang di ajukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian yang diperoleh.

DAFTAR PUSTAKA