

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORITIK**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah**

##### **1. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah**

###### **a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah provinsi yang terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

UUD 1945, Pasal 18 (lama) tidak secara tegas menyebut DPRD sebagai unsur susunan pemerintahan daerah. Kehadiran DPRD, pertama dianggap sebagai konsekuensi daerah otonom seperti yang terdapat di negara-negara lain. Kedua, disimpulkan dari Pasal 18 yang menyebutkan: "...dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara...". Dasar permusyawaratan tidak lain dari 'kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan' sebagaimana disebut dalam Pembukaan. Prinsip ini dikuatkan dalam Penjelasan yang menyebutkan: "Di daerah-daerah yang bersifat

otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan”. (Bagir Manan, 2002:108)

Provinsi yang berpenduduk kurang dari tiga juta, mendapat 45 kursi. Penduduk tiga sampai lima juta orang, mendapat 55 kursi. Penduduk lima sampai tujuh orang, mendapat 65 kursi. Penduduk tujuh sampai sembilan juta orang, mendapat 75 kursi. Penduduk sembilan sampai dua belas juta orang, mendapat 85 kursi. Penduduk di atas dua belas juta orang, mendapat 100 kursi.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legilasi, anggaran dan pengawasan. DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Syarat umum keanggotaan DPRD sama dengan syarat keanggotaan DPR. Telah berumur 21 tahun dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTP atau berpengalaman sederajat SLTP. Memiliki kemampuan berbahasa Indonesia, cakap menulis dan membaca huruf latin dengan baik. Setia pada cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila dan UUD 1945. Bukan bekas anggota PKI dan atau organisasi massa PKI. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang sudah bersifat tetap. Tidak sedang menjalani pidana penjara

berdasarkan putusan pengadilan yang bersifat tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana lima tahunan atau lebih. Nyatanya tidak sedang terganggu jiwa atau ingatannya. Bagi anggota DPRD provinsi harus bertempat tinggal di provinsi bersangkutan. Bagi anggota DPR kabupaten atau kota, harus bertempat tinggal di kabupaten atau kota bersangkutan.

Sebelum memangku jabatan, anggota DPRD wajib mengucapkan sumpah atau janji. Sumpah atau janji diucapkan dalam rapat paripurna DPRD bersangkutan. Untuk anggota DPRD provinsi, dipandu Ketua Pengadilan Tinggi, sedang anggota DPRD kabupaten atau kota dipandu Ketua Pengadilan Negeri.

Masing-masing DPRD sesuai dengan lingkungan jabatannya mempunyai tugas dan wewenang menurut Pasal 42 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 :

- (1) Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- (2) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
- (3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

- (4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
- (5) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- (6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- (7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintahan daerah.
- (8) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
- (9) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
- 10) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani, masyarakat dan daerah.

Berdasarkan Pasal 43 UU No. 32 Tahun 2004, DPRD mempunyai berbagai hak yaitu:

- (1) Interpelasi, hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- (2) Angket, pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan

masyarakat, daerah dan Negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

- (3) Menyatakan pendapat, hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpleksi dan hak angket.

Anggota DPRD mempunyai hak, sesuai Pasal 44 Undang Undang No. 32 tahun 2004 yaitu :

- (1) Mengajukan rancangan Perda
- (2) Mengajukan pertanyaan
- (3) Menyampaikan usul dan pendapat
- (4) Memilih dan dipilih
- (5) Membela diri
- (6) Imunitas
- (7) Protokol dan
- (8) Keuangan dan administratif

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, hak DPRD meminta keterangan menjadi sangat relevan, karena kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala daerah dapat diberhentikan atau diusulkan untuk diberhentikan oleh DPRD. Sebaliknya ada perangkat-perangkat seperti meminta keterangan yang dapat dipergunakan lebih dahulu sebelum sampai kepada

pertanggungjawaban. Berdasarkan keterangan dan hasil penelitian serta jawaban atas pertanyaan anggota dan lain-lain akan didapati dasar-dasar yang kuat, nyata (riil) untuk sampai pada pertanggungjawaban kepala daerah. Hak meminta keterangan merupakan hak dewan, bukan hak anggota, karena itu kehendak dan materi keterangan yang diminta harus diputus terlebih dahulu oleh DPRD. Demikian pula keputusan atas keterangan itu. Karena merupakan hak DPRD, keterangan kepala daerah harus disampaikan dalam rapat-rapat DPRD dan diputus secara terbuka.

Selain hak-hak kelembagaan, ada pula hak perseorangan yaitu hak anggota untuk mengajukan pertanyaan, hak protokoler, dan hak keuangan/administrasi.

Sudah lama diatur mengenai hak protokoler dan hak keuangan anggota, disamping hak mengajukan pertanyaan. Lagi-lagi ada semacam kurang pengertian mengenai hak perseorangan tersebut. Hak anggota adalah hak yang bertalian dengan melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai anggota DPRD (DPR) yaitu berkaitan dengan pembentukan PERDA (Undang-Undang bagi DPR), pengawasan terhadap pemerintah daerah (Pemerintah bagi DPR), dan penggunaan hak budget, atau hak-hak lain yang ditentukan undang-undang. Sedangkan hak protokoler, hak keuangan tidak bersangkutan dengan pelaksanaan tugas wewenang diatas, melainkan bertalian dengan kedudukan sebagai anggota sehingga lebih bertalian dengan

kapasitas pribadi. Karena itu, tidaklah tepat mensejajarkan hak mengajukan pertanyaan dengan hak protokoler dan keuangan/administrasi. (Bagir Manan, 2002:127)

Anggota dapat mengajukan pertanyaan secara lisan atau tulisan. Jawaban pemerintah daerah (Pemerintah bagi DPR) dapat juga diberikan secara lisan atau tulisan. Dalam praktik, hak ini dipergunakan anggota pada saat rapat kerja atau rapat-rapat lain dengan pemerintah daerah (pemerintah bagi DPR). Praktik juga menunjukkan, pada umumnya pertanyaan-pertanyaan yang diajukan merupakan pertanyaan fraksi atau setidaknya sejalan dengan kebijaksanaan fraksi. Hal ini bertalian dengan sistem hubungan partai anggota yaitu sistem hubungan longgar antara partai dengan anggota seperti di Amerika Serikat. Disini, pertanyaan atau sikap anggota lebih ditentukan oleh hubungannya dengan *constituent* dari pada dengan partai. Kelak hal semacam ini dapat terjadi di DPRD atau DPR kalau pemilihan umum dilaksanakan dengan sistem distrik.

Menurut Pasal 45 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Anggota DPRD mempunyai kewajiban :

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional

4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah
5. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
6. Mendahulukan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan
7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya sebagai wujud tanggung jawab moral terhadap daerah pemilihannya.

Anggota DPRD tidak dapat dituntut karena pendapat atau ucapan dalam persidangan (terbuka atau tertutup), kecuali kalau bersangkutan mengumumkan jalan atau hasil rapat tertutup yang disepakati sebagai rahasia atau sesuatu yang bersifat sebagai rahasia negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyidikan terhadap anggota DPRD hanya dapat dilakukan dengan izin menteri dalam negeri untuk anggota DPRD provinsi dan izin gubernur untuk DPRD kabupaten atau kota, kecuali tertangkap tangan.

#### **b. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. (Bagir Manan, 2002:129): Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintah daerah. Kepala daerah provinsi adalah gubernur. Kepala daerah

kabupaten adalah bupati. Kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah tingkat I dan Tingkat II. Selama ini, penyebutan daerah Tingkat I dan Tingkat II, dilukiskan sebagai adanya hubungan berjenjang (hirarkis). Dilihat dari asalnya, pandangan ini tidak benar. Sebutan tingkat I dan tingkat I dimaksudkan sebagai lapisan (tier) tidak perlu bersifat hirarkis. Dalam sistem otonomi ini di Inggris dikenal sebutan *two tier system*, tanpa menunjukkan hubungan hirarkis. Setiap lingkungan daerah otonom (pemerintah daerah) merupakan subjek hukum (*legal entity*) yang berdiri sendiri tanpa melihat lapisan atau luas lingkungannya. Kalaupun ada hubungan tertentu antara lapisan yang satu dengan yang lain semata-mata dan harus ditentukan berdasarkan undang-undang. (Bagir Manan, 2002:129)

Dalam penyelenggaraan kegiatan di daerah didasarkan pada tiga asas yaitu :

a. Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini berarti bahwa urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa

sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Demikian pula pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri.

b. Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Di dalam asas dekonsentrasi ini tanggung jawab tetap pada pemerintah pusat. Baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya adalah terutama instansi-instansi vertikal, dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku perangkat pemerintah pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

c. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta SDM dengan kewajiban untuk melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang pihak menugaskan.

Untuk menetapkan bidang mana yang menjadi urusan pemerintah pusat dan nama yang merupakan wewenang daerah dikenal adanya sistem-sistem otonomi yang beberapa diantaranya

pernah dianut dalam perundang-undangan tentang otonomi daerah di Indonesia yaitu antara lain : ( Josef Riwu Kaho 2001 : 15-18 ).

1. Sistem Residu (Teori Sisa), dimana secara umum tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat ditentukan lebih dahulu, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah.
2. Sistem Material, dalam sistem ini tugas-tugas daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci, di luar dari tugas yang telah ditentukan, merupakan urusan pemerintah pusat.
3. Sistem Formal, dimana urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak secara apriori ditetapkan dalam atau dengan undang-undang. daerah boleh mengatur segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya, asal saja tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya.
4. Sistem Otonomi Riil, dalam sistem ini penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.
5. Prinsip Otonomi Desa yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil, secara garis besar dapat disebutkan bahwa penyerahan urusan-urusan kepada daerah harus nyata, dinamis, dan bertanggungjawab.

Agar dalam penyelenggaraan daerah sesuai dengan tujuan dilaksanakannya, maka seperti yang dijelaskan dalam penjelasan umum bahwa penyelenggaraan kegiatan di daerah mempunyai prinsip-prinsip sebagai berikut ;

- a. Penyelenggaraan otonomi desa dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah di dasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin, hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar negara.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah daerah tidak ada bagi wilayah administrasi.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislative daerah baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah di daerah.
- f. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangannya, pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

g. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada daerah yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. (H.A.W. Widjaja,2001).

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut dapat diartikan bahwa peranan daerah harus cukup kuat dan besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, terutama dalam penyelenggaraan pelayanan terhadap masyarakat, akan tetapi masih tetap dalam kerangka memperkokoh negara kesatuan dan sesuai dengan konstitusi yang berlaku. Prinsip-prinsip tersebut perlu dipahami oleh setiap aparatur pemerintahan daerah sebagai ujung tombak yang memberikan pelayanan terhadap masyarakat dan oleh setiap aparatur pemerintah pusat sebagai perumus kebijaksanaan.

Tanpa penyerahan urusan dari pemerintah maka otonomi daerah tidak ada. Penyerahan ini sesuai dengan pembentukan daerah yang bersangkutan., melekat sebagai kewenangan pangkal. (*built-in*), penyerahan urusan sesuai dengan peraturan pemerintah dari atau sesuai dengan peraturan pemerintah sebelumnya. Penyerahan urusan itu mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali :

- a. Bidang pertahanan dan keamanan
- b. Bidang peradilan

- c. Bidang politik luar negeri
- d. Bidang moneter dan fiscal
- e. Bidang agama
- f. Kewenangan bidang lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Bupati, walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) otonomi, karena tidak ada lagi dekonsentrasi dalam lingkungan pemerintahan kabupaten dan kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu sebagai wakil pusat (dekonsentrasi) di samping sebagai kepala daerah (otonom). Sebenarnya, tidak ada keperluan memberikan fungsi rangkap pada gubernur. Pengalaman selama ini menunjukkan, gubernur, bupati, walikota yang menjalankan fungsi rangkap lebih menonjolkan diri sebagai wakil pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan daerah otonom. (Bagir Manan, 2002:129).

Setiap calon gubernur dan wakil gubernur telah mengetahui kedudukan dan tugas rangkapnya. Satu-satunya ukuran yang dipakai adalah persyaratan yang ditentukan undang-undang, bukan pandangan pribadi Presiden. Kewenangan sentralistik yang bersifat preventif dan dapat dipengaruhi oleh pertimbangan kebijakan (*beleid*) yang tidak

terukur secara hukum dapat menjadi sumber penyalahgunaan wewenang atau sekurang-kurangnya dilaksanakan tidak sesuai dengan tujuan. Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dan disahkan Presiden. Lagi-lagi ada anomali. Kalau sudah ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, tidak diperlukan lagi pengesahan Presiden. Penetapan DPRD sekaligus berarti pengesahan. Tidak berlebihan kalau disebutkan bahwa dalam berbagai hal, UU No. 32 Tahun 2004 masih cukup banyak menunjukkan unsur sentralisme, termasuk ketentuan yang menyebutkan : “Kepala daerah dilantik Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk mewakili Presiden”. Kepala daerah terpilih cukup mengucapkan sumpah atau janji di hadapan DPRD disaksikan oleh pejabat pengadilan. Sejak saat itu, kepala daerah terpilih berwenang menjalankan segala hak, tugas, dan wewenang sebagai pimpinan pemerintah daerah. (Bagir Manan, 2002:129)

Kepala daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Ketentuan ini terutama bertalian dengan kedudukan dan hubungan keperdataan yang dilakukan daerah. Daerah adalah subjek hukum yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataan. Dalam tindakan yang bersifat publik, tanggung-jawab ada pada alat perlengkapan daerah yaitu pejabat yang bertindak atau yang membuat keputusan. Yang menjadi persoalan: “Apakah daerah sebagai badan hukum tunduk pada ketentuan mengenai *corporate crime*?” Sebaiknya

hal ini dipertimbangkan dengan hati-hati dalam undang-undang pidana yang akan mengatur tindak pidana korporasi. Semestinya daerah atau badan hukum publik lainnya dikecualikan dari pengertian tindak pidana korporasi. Pengenaan ancaman pidana akan melumpuhkan fungsi publik atau fungsi pemerintahan badan hukum publik seperti daerah otonom atau negara. Begitu pula mengenai ketentuan kepailitan, mestinya tidak akan dikenakan pada badan hukum publik. Menyatakan daerah otonom sebagai badan hukum dalam keadaan pailit akan menyebabkan daerah tidak dapat melakukan tindakan hukum keperdataan mandiri. Hal ini tidak mungkin terjadi, karena fungsi pelayanan lebih-lebih dalam suasana privatisasi menempatkan berbagai bentuk hubungan keperdataan oleh daerah menjadi amat penting. (Bagir Manan, 2002:131)

Untuk menjadi kepala daerah harus dipenuhi syarat-syarat :

(Bagir Manan, 2002:132)

- (1) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- (2) taat kepada NKRI dan pemerintahan yang sah
- (3) tidak pernah terlibat pada kegiatan yang mengkhianati NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dinyatakan dengan keterangan ketua pengadilan
- (4) berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat
- (5) berumur serendah-rendahnya 30 tahun
- (6) sehat jasmani dan rohani

- (7) nyata-nyata tidak terganggu jiwa atau ingatannya
- (8) tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindakan pidana
- (9) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan
- (10) mengenal daerah dan masyarakat daerah bersangkutan
- (11) menyerahkan daftar kekayaan pribadi
- (12) bersedia dicalonkan

Kepala daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Bagaimana wakil kepala daerah ? Apakah wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah dapat dipilih dua kali berturut-turut di luar masa jabatan sebagai pengganti. Dalam ilustrasi ekstrim, wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah yang baru menjabat beberapa hari atau beberapa bulan (misalnya meninggal mendadak). Praktis wakil kepala daerah bersangkutan mengganti selama lima tahun (dikurangi beberapa hari atau beberapa bulan).

Setiap daerah hanya mempunyai satu wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya. Kalau berhalangan tetap, jabatan wakil kepala daerah tidak diisi. Ketentuan ini dapat menunjukkan bahwa jabatan wakil kepala daerah tidak penting, selama ada kepala daerah.. Apabila kepala daerah berhalangan tetap, dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah untuk sementara menjalankan tugas-tugas kepala daerah. Dalam hal

kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan tetap secara serempak, DPRD dalam waktu paling lambat tiga bulan telah menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain DPRD dan kepala daerah dan kepala daerah/wakil kepala daerah, pemerintah daerah dilengkapi dengan dinas-dinas, kecamatan, dan kelurahan. Mengenai kelurahan merupakan satuan pemerintahan di bawah kecamatan. Kelurahan menerima pelimpahan sebagian wewenang kecamatan. Lurah sebagai kepala kelurahan diangkat bupati atau walikota atas usul camat dan bertanggungjawab kepada camat. Dengan demikian, kelurahan bukan kesatuan otonom seperti desa. Kelurahan adalah pelaksana wewenang kecamatan.

Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi, pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan koperasi dan tenaga kerja.

Penyerahan urusan berarti pelimpahan tugas, wewenang, tanggungjawab dan hak untuk menyusun atau mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam penyerahan urusan disertai pula dengan penyerahan semua urusan penunjangnya agar pengurusan atau

pengaturan rumah tangga dapat berjalan sebagaimana diharapkan. Urusan yang diserahkan dengan mengingat pula kelembagaan, kepegawaian, sarana dan prasarana serta pembiayaan. (H.A.W. Widjaja, 1996:128).

- a. Kelembagaan atau institusi, perlu diperhatikan :
  1. Jelas misi yang diemban
  2. Jelas organisasi sebagai wadah
  3. Tidak tumpang tindih
  4. Jelas proses dan mekanisme kerja
- b. Personal atau kepegawaian, perlu diperhatikan:
  1. Tepat jumlah dan kualitas (berkualitas)
  2. Menempatkan orang yang tepat
  3. Karier pegawai yang terjamin (jenjang karier)
- c. Sarana dan prasarana (perlengkapan), perlu diperhatikan ;
  1. Yang tepat dan memadai
  2. Selektif sesuai dengan mutu, kualitas dan standar (baku).
  3. Jelas status kepemilikannya.
- d. Biaya atas keuangan, perlu diperhatikan :
  1. Biaya yang mencukupi
  2. Tidak dengan uang subsidi
  3. Sesuai dengan APBD dan APBN

## 2. Urgensi Pemerintah Daerah

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun membutuhkan pelayanan pemerintah. Secara sadar ataupun tidak, harus diakui bahwa banyak sisi kehidupan sehari-hari yang erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintah didalamnya. Dalam kehidupan sehari-hari, keamanan dan ketentraman dijamin oleh pemerintah dengan berbagai sistem keamanan yang diciptakan. Ketika meninggal pun, peranan pemerintah tetap ada, yakni dalam proses pemakaman sampai membuat Akta Kematian. Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bahkan tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusuhan dan aksi kekerasan. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut Thomas Hobes adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia lain).

Dalam hal ini para ahli pemerintahan telah menemukan fungsi utama pemerintahan yaitu fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Suatu negara, bagaimanapun bentuknya dan seberapa

luas pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah. Demikianlah di setiap negara di dunia, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara lokal dan sentral. (Sarundajang, 2001:16)

Perkembangannya, kewenangan negara yang ada secara sentral, telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Ditingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. Kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguhpun dalam praktek, sering tumpang tindih (*over lapping*) dan saling bersaing. Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah adalah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan lebih baik, dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien.

Aspek potensi yang dimiliki daerah, pertimbangan perlunya pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. Potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbaharui maupun tidak dapat diperbaharui seperti minyak bumi, batu bara, timah, tembaga, nikel, serta potensi pariwisata lainnya, melahirkan pertimbangan khusus

bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian mewajibkan pemerintah membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Namun, pemerintahan daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah. (Sarundajang, 2001:18)

Perlunya pemerintah daerah dalam fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan adalah : (Sarundajang, 2001:21-24)

a. Alasan Sejarah

Secara historis pemerintah daerah telah dikenal sejak pemerintah penjajah, baik Belanda, Portugis, Spanyol, Inggris maupun Jepang. Demikian pula sistem kemasyarakatannya dan susunan pemerintahannya dari mulai desa, kampung, negeri, dan sampai puncak pimpinan. Pemerintah Indonesia sejak tanggal 17 Agustus 1945, merancang UUD untuk mengatur secara eksplisit tentang Pemerintah Daerah. Dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1945 merupakan awal peraturan tentang pemerintah daerah. Adapun produk UU yang lain yaitu: UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 44 Tahun 1950, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965 maupun UU No. 5 Tahun 1974, merupakan hasil pertimbangan sejarah permintaan negara kita sejak masa lampau. Dalam pandangan sejarah, urgensi pemerintah daerah di dorong oleh eksistensi pemerintah daerah yang telah berlangsung dan

dilaksanakan selang beberapa masa, baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan Indonesia.

b. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah

Secara geografis, wilayah Negara Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang lain dipisahkan oleh selat, laut, dan pulau. Kondisi wilayah yang demikian, mempunyai konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Untuk itu, dipandang akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut.

c. Alasan Keterbatasan Pemerintah

Semangat persatuan dan kesatuan telah menjiwai berbagai rencana pemerintah pada masa itu, termasuk dalam merancang sistem pemerintahan daerah. Untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh dan keutuhan masyarakat dan wilayah, daerah-daerah perlu memilih pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan, disamping untuk memberikan rasa tanggung jawab dalam mengisi kemerdekaan dan sekaligus memberi kesempatan kepada daerah untuk berperan serta dalam pemerintahan, sebagai perwujudan semangat dan jiwa demokrasi asli bangsa Indonesia. Pembentukan dan pembinaan pemerintah daerah adalah sarana efektif yang memungkinkan semangat

persatuan dan kesatuan tetap terpelihara dalam ikatan negara kesatuan RI, karena pemberian kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk mengurangi beban pemerintah untuk menjaga keutuhan negara yang berbhineka tunggal ika.

### 3. Jenis-Jenis Pemerintahan Daerah

Menyimak Pasal 18 UUD 1945, secara sepintas terlihat bahwa Pemerintahan di daerah terdiri atas 2 jenis, yakni pemerintahan lokal admistrasi atau *local state government* dan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri atau *local self government*. (Sarundajang, 2001:25-27)

#### a. *Local Self Government*

Sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia adalah lahirnya *local self government* atau pemerintah daerah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri. Dalam rangka melaksanakan pemerintahan negara yang sebaik-baiknya di tingkat daerah, dan upaya penyesuaian pemerintahan di tingkat daerah, serta untuk mempermudah penyelenggaraan yang sifatnya sangat khusus dalam daerah tertentu, penyelenggaraan dapat diserahkan kepada suatu *local government* atau pemerintah lokal, yang diberi kewenangan untuk mengurus kepentingan daerahnya sendiri. Dilihat dari segi tanggung jawab negara, mau tidak mau daerah yang

menjadi organ pemerintahan negara mempunyai kedudukan sebagai bawahan negara semata-mata.

Selanjutnya dengan Undang-undang suatu daerah dapat juga dipecahkan menjadi beberapa daerah, atau sebaliknya disatukan dengan daerah-daerah lain. Undang-undang memberikan kebebasan kepala daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yaitu dengan memungut pajak dan retribusi. Daerah yang pemerintahannya berdasarkan sistem ini disebut *local self government* atau pemerintah daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Urusannya disebut urusan rumah tangga sendiri atau urusan otonom, yang acapkali disebut otonomi. Sedangkan pemerintahannya disebut pemerintahan daerah otonom. Istilah otonom yang asal katanya autonomi, secara etimologis berasal dari kata *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti perintah. Oleh karena itu otonomi berarti memerintah sendiri.

Dapat diartikan bahwa Otonomi Daerah adalah: “Hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Sedangkan daerah otonom adalah “Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam ikatan negara kesatuan Rrepublik Indonesia sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku”. Berdasarkan uraian

diatas, dapatlah dikemukakan ciri-ciri *local self government* atau pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri, yaitu:

- (1) Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, oleh sebab itu urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terperinci.
- (2) Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintahan daerah.
- (3) Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri.
- (4) Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja.
- (5) Seluruh penyelenggaraan pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

Dengan demikian, *Local Self Government* atau Pemerintah Lokal daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonomi, yang mengurus rumah tangga sendiri. Hak otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara.

b. *Local state government*

*Local state government* sering diterjemahkan sebagai Pemerintahan Wilayah. Terbentuknya *Local state government* adalah

sebagai konsekuensi dari penerapan dekonsentrasi. Adanya pemerintah lokal administratif dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah di Daerah adalah sebagai wakil dari pemerintah pusat atau *National Government*. Jadi *Local state government* atau pemerintah lokal administrasi bertugas hanya menyelenggarakan perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk dari pemerintah pusat (*national government*) yang ditempatkan di daerah, disebut Pemerintah Lokal Pusat. Juga oleh karena menyangkut nama Pemerintah Pusat Pemerintah Negara, acapkali disebut Pemerintah Negara setempat.

*Local state government* atau pemerintah lokal administrasi dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan sistem *local state government*, maka tugas-tugas Pemda hanya terbatas pada tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat berupa perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk. Terbuka kemungkinan adanya pengaturan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka upaya penyelenggaraan atau operasionalisasi petunjuk-petunjuk pemerintah pusat tersebut.

#### **4. Dimensi Hubungan Pusat dan Daerah dalam Otonomi**

##### **a. Hubungan Kewenangan**

Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antar pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. (Bagir Manan, 2002:37)

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip; semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial,

maupun budaya mungkin dan dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Sejalan dengan prinsip residual diatas, maka dengan sendirinya urusan rumah tangga daerah menjadi sangat luas dan setiap saat mungkin meluas. Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecenderungannya yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Telah dikemukakan, prinsip *residual powers* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. Pertama, ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan yang selebihnya atau residu menjadi urusan federal. Kedua, terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendiri urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal. (Bagir Manan, 2002:38)

Perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal diatas, menjadi suatu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan antara negara

kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.

#### **b. Hubungan Pengawasan**

Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu hal-hal seperti memberlakukan prinsip “pengawasan umum” pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah. Makin banyak dan insentif pengawasan makin sempit kemandirian daerah. Makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi. (Bagir Manan, 2002:39)

Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari suatu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.

### **B. Pemberdayaan dan Pelaksanaan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

#### **1. Pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Pemberdayaann (*empowering*) DPRD sangat menentukan dalam upaya melaksanakan politik otonomi baru. Pemberdayaan adalah upaya

agar DPRD mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara wajar baik mitra eksekutif maupun sebagai pengembalian pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Harus diakui, upaya pemberdayaan ini tidak begitu mudah karena beberapa hal : (Bagir Manan, 2002:62)

Pertama, akibat sistem politik yang sentralistik dan tidak demokratis selama empat puluh tahun terakhir, DPRD tidak dapat menjalankan tugas sebagai instrumen pemerintahan otonom yang demokratis sebagaimana mestinya. Kenyataan ini, bukan hanya menyebabkan DPRD kurang atau tidak berpengalaman mengelola otonomi yang kurang sehat, melainkan kehilangan kesempatan menumbuhkan tradisi berotonomi sebagai sub sistem melaksanakan demokrasi dan menjalankan fungsi pemerintahan yang bersifat pelayanan untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat.

Kedua, perubahan politik akibat reformasi menimbulkan pula persoalan. Meskipun telah ada suasana kebebasan tetapi sistem rekrutmen anggota DPRD belum dapat sepenuhnya didasarkan pada kecakapan menyelenggarakan pemerintahan untuk mengelola otonomi. Rekrutmen anggota DPRD masih dipengaruhi oleh suasana “*revolutioner*” atau dorongan solidaritas belaka yang mungkin akan sangat mempengaruhi kecakapan dan mutu tenaga maupun keluarannya.

Ketiga, walaupun telah ada UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, yang masing-masing telah dicabut dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, tetapi secara keseluruhan masih

terdapat ketentuan dan berbagai peraturan perundang-undangan lain yang belum sepenuhnya mencerminkan cita-cita demokrasi, cita-cita pemerintahan yang bersifat pelayanan, dan lain sebagainya. Kebijakan dan jalan menuju pemberdayaan pemerintahan daerah atau khususnya DPRD harus dilakukan dalam multi dimensi baik bidang administrasi pemerintahan, sistem politik di tingkat supra maupun infra, sosial, maupun para anggota DPRD itu sendiri. (Bagir Manan, 2002:63)

a. Pembaharuan Politik

DPRD adalah instrumen demokrasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah. Dengan demikian, kehadiran demokrasi merupakan prasyarat untuk memfungsikan DPRD sebagaimana mestinya. Kehadiran demokrasi tidak sekedar diukur oleh keberadaan pranata demokrasi. Mekanisme demokrasi meliputi hal-hal seperti kebebasan dan keterbukaan. Secara kultural, demokrasi akan subur bila ditopang oleh tingkah laku demokratis seperti kesiapan berbeda pendapat, kesiapan untuk kalah, kesiapan bersikap secara jujur, sikap damai, dan lain-lain. Untuk menjamin agar semua kehidupan kemasyarakatan berdaya, perlu pemulihan demokrasi. Melalui demokrasi dapat ditumbuhkan sikap bertanggungjawab. Tanpa demokrasi, perangkat-perangkat politik dan sosial akan lumpuh, tidak berdaya karena tidak ada kebebasan, keterbukaan. Kelumpuhan demokrasi telah menimbulkan berbagai tingkah laku negatif serba takut, dan lain-lain. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dalam suatu masyarakat yang

penkaut. Demokrasi selamanya membutuhkan orang-orang berani, selain terampil, cakap, dan arif.

b. Pembaharuan Kultur dan Orientasi Pemerintahan

Selama Orde Lama maupun Orde Baru, baik pemerintah Nasional maupun daerah, hanya dibangun dan dijalankan menurut dasar-dasar otoritarian atau kediktatoran, dan bersifat feodalistik. Perpaduan antara dasar otoritarian atau kediktatoran, dan feodal, telah menjelmakan sifat-sifat dan budaya pemerintahan yang sentralistik (misalnya kepala daerah sebagai penguasa tunggal), tidak berani berinisiatif, tidak bertanggungjawab, dan melahirkan mental pengecut. Orientasi dan kultur pemerintahan seperti itu, telah melahirkan politisasi penyelenggaraan pemerintahan sebagai instrumen kekuasaan daripada sebagai instrumen pelayanan pada masyarakat. Untuk mengembalikan agar fungsi pemerintahan dapat dilaksanakan secara wajar dan bertanggungjawab, harus diadakan pembaharuan. Sistem rekrutmen harus memungkinkan kesempatan luas bagi *the best*, bukan karena suatu perkoncoan (*Spoil System*) atau atas dasar pak turut atau bu turut. Demikian pula segala hubungan kerja harus terbuka pada fungsi kontrol. Segala perbuatan tercela atau melanggar hukum harus diselesaikan secara hukum, bukan atas dasar hubungan politik, kekeluargaan. Perbuatan melanggar hukum seperti korupsi harus diselesaikan secara hukum. Tidak cukup dengan mengembalikan uang hasil korupsi, agar secara formal menghilangkan sifat pidana dengan

alasan negara menjadi tidak dirugikan. Penyelenggaraan pemerintah harus dibersihkan dari hubungan dan suasana politik oleh kekuatan yang mempengaruhi fungsi pemerintahan.

c. Pembaharuan Infra Struktur Politik

Untuk memberdayakan DPRD, harus diadakan pembaharuan infra struktur politik terutama partai politik yang menjadi sumber rekrutmen anggota badan perwakilan.

Selama ini berbagai bentuk KKN terdapat dalam kehidupan kepartaian. Pertalian kekeluargaan, pertalian pengaruh, tidak jarang menjadi penentu kesempatan untuk mewakili partai dalam badan perwakilan Infra struktur seperti pers, organisasi kemasyarakatan maupun lembaga-lembaga ilmu pengetahuan mempunyai peranan penting untuk memberdayakan pemerintahan daerah termasuk DPRD. Pers yang responsif terhadap suasana dan kegiatan DPRD akan sangat membantu meningkatkan mutu kinerja DPR. Barangkali ada baiknya, surat kabar daerah, TV daerah, atau radio daerah memiliki rubrik khusus kegiatan DPRD maupun pemerintahan daerah pada umumnya. Berbagai partisipasi masyarakat perlu ditingkatkan dalam upaya memberdayakan DPRD.

d. Pengaruh Sosial

Perilaku masyarakat juga berpengaruh terhadap keberadaan DPRD. Baik pada saat pemilihan maupun setiap masyarakat yang terbuka, kritis, berani berpendapat untuk menyampaikan gagasan, informasi

atau kontrol akan memiliki pengaruh tersendiri pada kinerja pemerintahan daerah, khususnya DPRD. Namun pemberdayaan masyarakat tidak sekedar membangkitkan sikap bebas, tetapi juga sikap bertanggungjawab. Demokrasi bukan sekedar menuntut tanggungjawab penyelenggara negara atau pemerintahan. Demokrasi menuntut juga tanggungjawab sosial. Bahkan tanggung jawab sosial dapat dipandang sebagai akar demokrasi. Untuk itu pendidikan demokrasi sangat penting, agar tidak ada penyalahgunaan demokrasi, sehingga sulit membedakan antara kebebasan demokrasi dengan perbuatan yang menuju pada *social anarchy*.

## **2. Pelaksanaan Wewenang DPRD di Bidang Pengawasan**

Wewenang DPRD di bidang pengawasan dapat dibedakan menjadi : (Bagir Manan, 2002:86)

- a. Pengawasan pelaksanaan peraturan daerah, peraturan perundang-undangan lainnya, dan keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan. Tidak semua pelaksanaan peraturan perundang-undangan diluar peraturan daerah dapat diawasi DPRD. Peraturan perundang-undangan yang diawasi DPRD sepanjang mengenai dan atau yang harus dilaksanakan pemerintah daerah, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi atau tugas pembantuan. DPRD tidak berwenang mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan, misalnya di bidang penegakan hukum,

pertahanan keamanan dan lain-lain yang tidak ada hubungan dengan fungsi pemerintah daerah.

Keputusan-keputusan pemerintah daerah yang diawasi tidak hanya terbatas pada keputusan yang tergolong sebagai peraturan perundang-undangan atau ketetapan. Termasuk juga keputusan yang bersifat umum lainnya di luar peraturan perundang-undangan seperti peraturan kebijakan perencanaan.

b. Pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD)

Pengawasan ini bertalian dengan hak budget. Dalam peraturan sehari-hari hak budget lazim diartikan sebagai hak DPRD (DPR) dalam menetapkan anggaran pendapatan dan belanja tahunan negara atau daerah. Hak budget tidak sekedar hanya menetapkan, melainkan termasuk hak menolak dan mengawasi pelaksanaan anggaran. Pada dasarnya, hak budget adalah hak pengawasan. Mengawasi pada waktu menetapkan dan pada waktu pelaksanaan anggaran. Sebagai hak pengawasan, hak budget merupakan hak derivatif bukan hak asli, karena itu DPR atau DPRD tidak memiliki hak inisiatif untuk menyusun RAPBN. Hak inisiatif ada pada pemerintah. Hak budget DPR atau DPRD timbul (bermula) untuk mencegah mengenakan pungutan terhadap rakyat dan penggunaan anggaran dan persetujuan rakyat yang akan menimbulkan penyalahgunaan anggaran yang tidak bertalian dengan kepentingan rakyat.

c. Pengawasan pelaksanaan kerjasama internasional.

Meskipun tetap memerlukan persetujuan pemerintah pusat dan harus tunduk pada tata cara yang diatur pemerintah, wewenang ini sangat mendasar. Tidak ada suatu daerah otonom di dunia ini yang dimungkinkan melakukan sendiri pinjaman luar negeri.

d. Pengawasan terhadap kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kepala daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, karena itu dapat diberhentikan atas usul Presiden. Karena provinsi menjalankan fungsi pemerintahan rangkap sebagai wilayah administrasi pemerintahan pusat dan daerah otonom, Sebagai unsur pemerintah pusat, gubernur, Bupati dan Walikota bertanggungjawab kepada Presiden. Pada setiap akhir tahun anggaran, kepala daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada Presiden, atau setiap waktu untuk hal-hal tertentu sesuai dengan permintaan Presiden.

### **C. Otonomi Khusus Papua**

Terciptanya Undang Undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua merupakan salah satu perwujudan misi pelaksanaan otonomi daerah. Karena dengan dikeluarkannya Undang-undang ini semakin terlihat partisipasi masyarakat asli daerah untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan dan peningkatan perekonomian daerahnya.

Dibawah ini lebih lanjut diuraikan tentang hal-hal yang mendasar yang tercantum dalam undang-undang ini berkaitan dengan pemberdayaan dan partisipasi masyarakat asli untuk meningkatkan pembangunan ekonomi:

1. Pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan :

Hal ini tercermin dalam Bab IV Undang Undang ini tentang Kewenangan Daerah pasal 4, yaitu yang menyatakan:

- a) Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan undang-undang ini.
- c) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan Perdasus atau Perdasi.
- d) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup kewenangan sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.
- e) Selain kewenangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4), Daerah Kabupaten dan Daerah Kota memiliki kewenangan berdasarkan

undang-undang ini yang diatur lebih lanjut dengan Perdasus dan Perdasi.

- f) Perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah yang hanya terkait dengan kepentingan Provinsi Papua dilaksanakan setelah mendapat pertimbangan Gubernur dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  - g) Provinsi Papua dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga atau badan di luar negeri yang diatur dengan keputusan bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  - h) Gubernur berkoordinasi dengan pemerintah dalam hal kebijakan tata ruang pertahanan di Provinsi Papua.
  - i) Tata cara pemberian pertimbangan oleh Gubernur sebagaimana di maksud pada ayat (6) diatur dengan Perdasus.
2. Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar.

Hal ini tercermin pada pasal 1 huruf n, yaitu:

“Hak Asasi Manusia, yang selanjutnya disebut HAM, adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya, yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

Pasal 45 ayat (1):

“Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan penduduk Provinsi Papua wajib menegakkan, memajukan, melindungi dan menghormati Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua.”

Ayat (2):

“Untuk melaksanakan hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah membentuk Perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Komisi Kebenaran dan rekonsiliasi di Provinsi Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Pasal 47:

“Untuk menegakkan Hak Asasi Manusia kaum perempuan, Pemerintah Provinsi berkewajiban membina, melindungi hak-hak dan memberdayakan perempuan secara bermartabat dan melakukan semua upaya untuk memosisikannya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki.”

3. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan berciri:
  - a) Partisipasi Rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan.
  - b) Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan yang sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat, dan

- c) Penyelenggaran pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.

Hal ini tercermin pada pasal 19 yaitu:

- (1) MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP.
- (2) Masa keanggotaan MRP adalah 5 (lima) tahun
- (3) Keanggotaan dan jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasus
- (4) Kedudukan keuangan MRP ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah

Pasal 21,

- (1) MRP mempunyai hak:
  - a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua
  - b. Meminta peninjauan kembali Perdasus atau Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua
  - c. Mengajukan rencana Anggaran Belanja MRP kepada DPRD sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua; dan
  - d. Menetapkan Peraturan Tata Tertib MRP.
- (2) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 24:

- (1) Pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan.
  - (2) Tata cara pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasus berdasarkan Peraturan Pemerintah.
4. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta MRP Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Hal ini tercermin pada Bab V mengenai Bentuk dan Susunan Pemerintahan dan sebagai konsekuensi lebih lanjut di Bab XXI dicantumkan mengenai Pengawasan tepatnya pasal 67, yaitu:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggung jawab dilakukan pengawasan hukum, pengawasan politik dan pengawasan sosial.
- (2) Pelaksanaan pengawasan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Perdasus.

Pasal 68:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Pemerintah berkewajiban memfasilitasi melalui pemberian pedoman, pelatihan dan supervisi.
- (2) Pemerintah berwenang melakukan pengawasan represif terhadap Perdasus, Perdasi dan Keputusan Gubernur.
- (3) Pemerintah berwenang melakukan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Pemerintah dapat melimpahkan wewenang kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten/Kota.