

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Pemerintahan Demokrasi**

Dewasa ini sistem kekuasaan negara yang paling populer dan yang sering didambakan oleh rakyat di berbagai negara di dunia ini ialah sistem demokrasi. Pada umumnya pengertian dari pada demokrasi adalah menurut siapa yang mengucapkannya, sehingga timbul banyak penafsiran atas makna demokrasi yang umumnya mengandung kepentingan politik yang saling bertentangan yang isinya tergantung pada siapa dan bagaimana karakter orang yang mengucapkannya (P. Sharma, 2004: 205).

Inti dari demokrasi adalah suatu sistem atau suatu cara mengatur kekuasaan negara yang tidak mudah untuk disalahgunakan dalam pelaksanaannya, dimana garis besar dari sistem tersebut ialah adanya pembagian dan pembatasan wewenang kekuasaan pada setiap pejabat penguasanya selaku penguasa negara, dengan mengadakan pembagian kekuasaan negara atas beberapa bidang kekuasaan. Pembagian kekuasaan bertujuan untuk mencegah adanya dominasi atau monopoli kekuasaan yang dapat membuat pejabat penguasanya itu berubah menjadi absolut dan kemudian bersikap otoriter, karena sistem kekuasaan absolutlah yang merupakan sistem kekuasaan negara yang mudah kemungkinannya bagi para pejabat penguasanya untuk melakukan

penyalahgunaan jabatan seperti korupsi, manipulasi, kolusi dan nepotisme, serta untuk bertindak “zhalim” terhadap masyarakat/rakyat (P. Sharma, 2004: 217).

Hal ini berarti demokrasi merupakan sesuatu yang berasal dari rakyat, dilakukan oleh rakyat dan dikembalikan kepada rakyat sebagai tanggung jawab dari pemerintah kepada rakyatnya. Demokrasi mempunyai beberapa prinsip yaitu kekuasaan negara harus berada di tangan rakyat, pelaksanaan kekuasaan negara harus terbagi dan terbatas dalam beberapa badan kekuasaan dan tidak boleh ada hak istimewa pada seseorang atau pada suatu golongan tertentu (P. Sharma, 2004: 222-231).

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Setiap prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam suatu konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip-prinsip demokrasi dapat ditinjau dari pendapat Almadudi yang kemudian dikenal dengan ‘soko guru demokrasi’. Menurutnya, prinsip-prinsip demokrasi adalah kedaulatan rakyat, pemerintahan berdasarkan persetujuan yang diperintah, kekuasaan mayoritas, hak-hak minoritas, jaminan hak asasi manusia, pemilihan yang bebas dan jujur, persamaan di depan hukum, proses hukum yang wajar, pembatasan pemerintahan secara konstitusional, pluralisme sosial, ekonomi dan politik, nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama dan mufakat (Wendy Melfa, 2013: 63-65).

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu pemerintahan demokrasi adalah pengakuan hakikat manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok demokrasi (Wendy Melfa, 2013: 66-67) :

- a. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan kepala daerah dan atau pemilihan wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung umum, bebas, dan rahasia serta jurdil; dan
- b. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

Suatu pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang menjalani aspirasi rakyat dan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Ciri-ciri suatu pemerintahan yang demokratis adalah sebagai berikut (Wendy Melfa, 2013: 67-68).

- 1) Adanya keterlibatan warga negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung.
- 2) Adanya pengakuan, penghargaan, dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
- 3) Adanya persamaan hak (*equality*) bagi seluruh warga negara dalam segala bidang.
- 4) Adanya lembaga peradilan dan kekuasaan kehakiman yang independen sebagai alat penegakkan hukum.
- 5) Adanya pers (media massa) yang bebas untuk menyampaikan informasi dan mengontrol perilaku dan kebijakan pemerintah.
- 6) Adanya pemilihan umum yang bebas, jujur, adil untuk menentukan (memilih) pemimpin negara dan pemerintahan serta lembaga perwakilan rakyat.
- 7) Adanya pengakuan terhadap perbedaan keragaman (suku, agama, golongan dan sebagainya).

Salah satu prinsip negara demokrasi adalah adanya pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal ini diterapkan di Indonesia sebagai negara demokrasi. Indonesia merupakan negara kesatuan

dengan cakupan wilayah yang sangat luas sehingga diterapkan asas deentralisasi dalam pemerintahan yaitu penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, namun tidak untuk semua hal.

## 2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Definisi tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal, namun banyak definisi yang dikemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Secara garis besar ada dua definisi tentang desentralisasi, yaitu definisi dari prespektif administratif dan prespektif politik. Berdasarkan prespektif administratif desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local governments*. Dalam prespektif politik, Smith mengatakan bahwa desentralisasi adalah *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organization* (Lili Romli, 2007:4-5).

Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*). Adanya pembagian kewenangan serta tersedia ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintahan lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi (Ni'Matul Huda, 2014: 33).

Pengertian umum desentralisasi, menurut Bagir Manan yaitu setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat (Bagir Manan, 2005: 144). Selanjutnya

Koesoemahadmaja berpendapat sebagaimana dikutip oleh H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajad bahwa, desentralisasi adalah cara atau sistem untuk menunjukkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. Van Der Pot dalam Bagir Manan (1994: 20-21) mengartikan desentralisasi sebagai ‘... *dat regeling en bestuur niet uitsluitend van uit het cenirum worden gevord, maar plaatsvinden door het rijk en door een veelheid van andere autonome lichamen, daarbij dient te worden onderscheiden tussen territorial en functionele decentralisatie, de eerste tot uitdrukking komend in het bestaan van gebies de tweede in dat van doelcorporatie*’, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia berarti “yang mengatur dan mengurus tidak hanya dari pusat tetapi dipegang oleh pemerintah dan oleh banyak badan otonom lainnya, sehingga perbedaan harus dibuat antara desentralisasi teritorial dan fungsional”, selanjutnya membagi desentralisasi dalam dua bentuk yaitu:

1. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang diselenggarakan pada wilayah (*gebiedscorporaties*);
2. Desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*).

Desentralisasi menurut Hans Kelsen adalah suatu bentuk organisasi negara. Pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Negara menurut Hans Kelsen adalah tatanan hukum (*legal order*). Jadi desentralisasi itu menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralistik menunjukkan ada kaidah hukum yang berlaku sah

pada bagian-bagian wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada kaidah yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (*local norms*). Tatanan hukum desentralistik yang dikaitkan dengan wilayah sebagai lingkungan tempat berlakunya kaidah hukum secara sah, disebut sebagai konsepsi statis dari desentralisasi (Raisul Muttaqien, 2011; 430-432). Pengertian desentralisasi menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Tresana membagi desentralisasi menjadi desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralitatie*) dan desentralisasi ketenagakerjaan (*staatkundige decentralitatie*) yang dibedakan menjadi desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralitatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralitatie*). Desentralisasi jabatan adalah pemberian kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian, guna melancarkan pekerjaan semata-mata. Desentralisasi ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur bagi daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi pemerintahan Negara. Desentralisasi mempunyai dua wajah yaitu *autonomie* dan *medebewind* atau *zelfbestuur* (Bagir Manan, 1994: 23).

Ada empat bentuk utama desentralisasi (Ni'Matul Huda, 2014: 34-35) yaitu:

- 1) Dekonsentrasi, mencakup redistribusi tanggungjawab administrasi hanya di dalam badan pemerintahan pusat.
- 2) Delegasi yaitu kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsi-fungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat.
- 3) Bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat atau satuan-satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan. Melalui devolusi, pemerintah pusat melepaskan fungsi-fungsi tertentu atau membentuk satuan-satuan baru pemerintah yang berada di luar control langsungnya.
- 4) Desentralisasi dilakukan melalui peralihan tugas perencanaan dan tanggungjawab administratif tertentu, atau peralihan fungsi public dari pemerintah ke lembaga-lembaga sukarela, swasta atau non pemerintah (LSM).

Secara garis besar terdapat dua pokok pikiran desentralisasi yaitu urgensi desentralisasi dari segi politik dan urgensi desentralisasi dari segi teknis. Dari segi politis, desentralisasi bertujuan untuk menghindarkan penumpukkan atau konsentrasi kekuasaan pada satu pihak saja, sehingga dapat menimbulkan tirani atau diktator. Dari segi teknis, desentralisasi ditinjau dari teknis organisasi pemerintahan untuk efisiensi (M. Solly Lubis, 1983:172). Secara umum desentralisasi bisa diartikan dari dua aspek, yaitu dari aspek politik dan aspek hukum administrasi. Ditinjau dari aspek politik, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan kekuasaan (*powers*) kepada institusi di tingkat bawah, sedangkan ditinjau dari aspek hukum tatanegara/administrasi desentralisasi diartikan sebagai penyerahan atau pelimpahan urusan pemerintahan dari *top level* kepada jenjang kekuasaan dibawahnya.

Dalam pelaksanaannya, asas desentralisasi tidak terlepas dari adanya kelebihan dan kelemahan. Menurut Josef Riwu Kaho (1997:13-14) kelebihan yang diperoleh dari desentralisasi, antara lain:

- 1) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
- 2) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat.
- 3) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- 4) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu.
- 5) Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara.
- 6) Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
- 7) Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Sedangkan kelemahan desentralisasi menurutnya adalah sebagai berikut:

- 1) Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi.
- 2) Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih muda terganggu.
- 3) Khususnya mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme.
- 4) Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.
- 5) Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Berbicara mengenai desentralisasi tidak dapat dipisahkan dari otonomi daerah. Desentralisasi mempunyai kaitan yang sangat erat dengan otonomi daerah. Dasar pemikiran dari otonomi daerah adalah bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi. Dalam

penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Pengertian otonomi daerah menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian otonomi dengan pemaknaan yang lebih terbebas dari etimologinya, dikemukakan oleh Logeman sebagaimana dikutip oleh Krisna D. Darumurti (2000:14) yaitu kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Senada dengan pendapat tersebut, J Wajong sebagaimana dikutip oleh Krisna D. Darumurti (2000:15) mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.

Pada umumnya dua sistem otonomi yang pokok, yaitu sistem otonomi materil (*materiele huishoudingsbegrip*) dan sistem otonomi formil (*formeele huishoudingsbegrip*) (Krisna D. Darumurti: 2000:15).

#### 1) Sistem Otonomi Materil

Dalam pengertian sistem otonomi materil, antara pemerintahan pusat dan daerah ada pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab

yang eksplisit dalam undang-undang pembentukan daerah. Artinya, otonomi daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu persatu, jadi bersifat definitif. Hal itu berarti pula ada yang tidak tercantum dalam undang-undang pembentukann daerah, tidak termasuk urusan pemerintah daerah otonom, melainkan urusan pemerintah pusat.

Cara penentuan di atas didasarkan pada keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang asasi dalam menjalankan usaha-usaha memajukan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerah-daerah otonomi yang lebih kecil. Hal yang berbeda di sini adalah materi yang menjadi subjek pengurusan dan pengaturan dari masyarakat hukum masing-masing tersebut di atas, oleh karena itulah disebut sebagai sistem otonomi materil.

## 2) Sistem Otonomi Formil

Sistem otonomi formil adalah pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dijelaskan secara rinci. Artinya, sebuah urusan pemerintahan diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan mempertimbangkan tingkat efisiensi dan efektivitas. Sistem otonomi formil ini mempunyai landasan pemikiran bahwa tidak ada perbedaan urusan secara prinsipnya antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah. Sistem ini sudah lebih baik jika dibandingkan dengan sistem otonomi materil, karena unsur-unsur pemberian hak-hak

kemandirian dan kebebasan daerah otonom dalam mengurus rumah tangganya sendiri (<http://www.slideshare.net/rudybochahbochah/ajaran-otonomi-daerah>, diakses tanggal 5 Agustus 2015, pukul 11.50)

Sistem otonomi formil tidak selalu menjadi pendorong bagi daerah otonom untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintah. Menurut Bagir Manan (1994:27), beberapa hal yang dapat menjadi kendala terhadap hal tersebut adalah:

- a. Tingkat hasil guna dan daya guna sistem otonomi formil sangat bergantung kreativitas dan aktivitas daerah otonom. Daerah harus mampu melihat urusan yang menurut pertimbangan penting bagi daerah, wajar, tepat diatur dan diurus oleh daerah. Bagi daerah-daerah yang kurang mampu memanfaatkan peluang, dalam kenyataan akan banyak bergantung kepada pusat atau daerah-daerah tingkat atasnya.
- b. Keterbatasan dalam hal keuangan daerah. Daerah yang mempunyai peluang luas untuk mengembangkan urusan rumah tangga daerah, hal ini tidak mungkin terlaksana tanpa ditopang oleh sumber keuangan yang memadai.
- c. Kemungkinan terjadi persoalan yang bersifat teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya.

Selain dua sistem otonomi di atas, terdapat pula sistem otonomi Riil. Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas, wewenang dan tanggungjawab didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi. Terhadap sistem otonomi ini riil ini, Bagir Manan (1994:32) berpendapat bahwa sistem ini mempunyai ciri khas yang membedakannya dengan kedua sistem pokok otonomi yaitu:

- a. Menurut urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formil.
- b. Selain urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara materil, daerah-daerah dalam rumah tangga riil dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atas.
- c. Otonomi dalam rumah tangga riil didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Otonomi daerah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka menerapkan asas desentralisasi di Indonesia.

Pembicaraan mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari percakapan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ketentuan konstitusional itu memberikan pesan bahwa negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*) dan bukan berbentuk federasi. Hal ini berarti, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah), haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman negara yang berbentuk kesatuan bukan

berbentuk federasi, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut di atas (Krisna D. Darumurti, 2000:5).

Konsekuensi dari Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dirumuskan judul babnya Pemerintah Daerah dengan isi pasalnya, sebagai berikut:

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

Berkaitan dengan otonomi ini, pada tahun 1956 Bung Hatta telah mengemukakan pendapatnya yang dikenal sebagai Konsepsi Hatta dalam pidato penerimaan gelar doktor kehormatan Universitas Gajah Mada. Dalam konsepsinya itu, Bung Hatta mengatakan bahwa untuk mendekati demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka yang terbaik adalah titik berat pemerintahan sendiri (otonomi) diletakkan pada kabupaten (Krisna D. Darumuti, 2000:7).

Pendapat Bung Hatta di atas, dapat dilogikakan bahwa apabila otonomi tidak diletakkan pada kabupaten/kota maka demokrasi menjadi jauh dari rakyat. Hal lain dari Konsepsi Hatta adalah bahwa dengan menitikberatkan otonomi pada kabupaten/kota dapat membina perkembangan desa-desa untuk mencapai tingkat kemampuan mengurus rumah tangganya sendiri (Kameo, 1992:38).

Dibentuknya daerah-daerah otonomi mempunyai tujuan yang akan diharapkan untuk dicapai. Tujuan dari otonomi daerah adalah sebagai berikut (<http://www.slideshare.net/kakakliaashesnoopy/makalah-desentralisasi-dan-otonomi-daerah>, diakses tanggal 5 Agustus 2015, pukul 12.40)

1. Mendorong terselenggaranya pelayanan publik sesuai tatanan masyarakat daerah.
2. Mendorong efisiensi alokasi pengguna dana pemerintah melalui desentralisasi kewenangan dan pemberdayaan daerah.
3. Memperlancar pembangunan diseluruh pelosok tanah air secara merata tanpa ada pertentangan, sehingga pembangunan daerah merupakan pembangunan nasional secara menyeluruh.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah digunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan tersebut, berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yaitu kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas.

### 3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

#### 3.1. Sejarah Berdirinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Ditinjau dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang sangat struktural sesuai dengan pandangan bahwa negara adalah suatu organisasi atau suatu sistem. Pembagian negara dalam beberapa daerah provinsi dan kemudian dibagi menjadi kabupaten/ kota, dimaksudkan demi memudahkan pelayanan masyarakat dan mewujudkan jaringan pemerintahan yang teratur dan sistematis. Batasan bagi pemerintah pusat dan daerah diatur

dalam undang-undang sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Hal ini dapat dilihat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 serta dalam setiap pengaturan yang mengatur mengenai hubungan pusat dan daerah. Dalam penjelasan UUD NRI 1945 dapat dilihat patokan dan pedoman yang terperinci mengenai negara Indonesia, yaitu:

1. Oleh karena negara Indonesia itu satu "*eenheidstaat*", maka Indonesia tidak akan memiliki daerah-daerah didalam lingkungannya yang bersifat "*swat*" juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi ke dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *local rechtgemeenshapeen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan atas dasar permusyawaratan.
2. Dalam wilayah Indonesia terdapat kurang lebih 250 "*zeljbesturende landschapeen*" dan "*volks-gemenschapeen*" seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan yang asli, dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Kesatuan Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah itu akan mengikuti hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Ditinjau dari sisi penjelasan UUD NRI 1945 yang menjadi landasan hukum pembentukan daerah bahwa daerah yang dimaksud akan bersifat otonom dan akan memiliki badan perwakilan daerah, serta pemerintahan di daerah pun bersendikan atas asas permusyawaratan, dengan kata lain salah satu unsur penting yang harus ada dalam pemerintahan daerah adalah perwakilan yang selanjutnya berkembang menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Republik Indonesia lahir lewat proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945 dan pengesahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tanggal 18 Agustus 1945, menuntut adanya alat kelengkapan negara disamping Presiden dan Wakil Presiden. Keadaan yang mengawali kemerdekaan itu tidak memungkinkan pembentukan badan-badan tersebut sesuai dengan UUD NRI 1945, dengan demikian diambillah langkah darurat yang masih sejalan dengan UUD NRI 1945, agar membantu tugas dari Presiden dan Wakil Presiden perlu adanya badan yang ikut bertanggung jawab tentang nasib bangsa dan negara ini, sehingga Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat Nomor 10 tanggal 16 Oktober 1945, tentang pemberian kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

Diklum tersebut berbunyi:

Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menentukan garis-garis besar daripada haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh suatu badan pekerja yang dipilih diantara mereka yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat. ([http://aresearch.upi.edu/operator/upload/s\\_pkn\\_0605917\\_chapter2\(1\).pdf](http://aresearch.upi.edu/operator/upload/s_pkn_0605917_chapter2(1).pdf), diakses tanggal 6 Agustus 2015, pukul 23.00)

Berdasarkan ketentuan dari Maklumat Wakil Presiden Nomor 10 tersebut, maka kedudukan dari KNIP semakin dipertegas dan pada waktu dianggap dan berfungsi dewan perwakilan rakyat tingkat pusat.

Perkembangan dan lahirnya Komite Nasional Daerah yang pada mulanya adalah badan duplikasi Komite Nasional Pusat untuk daerah, juga harus mengalami urusan penyesuaian urusan pemerintah daerah. Mengingat belum

adanya ketentuan perundangan yang mengatur mengenai tata kerja Komite Nasional Daerah maka dapat dilihat terlebih dahulu tentang kedudukan dan tugas komite nasional sesuai dengan rapat PPKI tanggal 23 Agustus 1945 yakni ([http://aresearch.upi.edu/operator/upload/s\\_pkn\\_0605917\\_chapter2\(1\).pd](http://aresearch.upi.edu/operator/upload/s_pkn_0605917_chapter2(1).pd) diakses tanggal 6 Agustus, pukul 23.00).

- 1) Komite Nasional dibentuk diseluruh Indonesia dan berpusat di Jakarta;
- 2) Komite Nasional adalah penjelmaan tujuan dan cita-cita Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat;
- 3) Usaha Komite Nasional adalah:
  - a. Bangsa menjalankan kemauan rakyat Indonesia untuk duduk sebagai bangsa yang merdeka.
  - b. Mempersatukan rakyat dari segala lapisan dan jabatan, memadukan daerah diseluruh Indonesia, persatuan kebangsaan yang bulat dan erat.
  - c. Memmabantu menentramkan rakyat dan menjaga keselamatan umum.
  - d. Membantu pemimpin dalam menyelenggarakan cita-cita bangsa Indonesia, dan di daerah membantu pemerintah daerah untuk kesejahteraan umum.
- 4) Komite Nasional di pusat memimpin dan memberikan petunjuk kepada komite-komite nasional daerah. Jika diperlukan didaerah dirikan pusat daerah untuk: Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa tengah, Sumatera, Borneo, Sulawesi dan Sunda Kecil.
- 5) Komite Nasional di pusat dan di daerah dipimpin oleh seorang ketua dan beberapa anggota pengurus yang bertanggung jawab kepada komite nasional. “Komite Nasional di pusat dan di daerah adalah penjelmaan kebutuhan cita-cita bangsa Indonesia, untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat.”

Adanya keputusan PPKI di atas, maka secara berangsur-angsur dibentuklah Komite Nasional Daerah di Provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia. Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor 10 maka kedudukan Komite Nasional Pusat berubah menjadi badan legislatif yang juga membawa

konsekuensi kepada Komite Nasional Daerah, dengan kata lain kondisi di daerah mengikuti di pusat dimana Komite Nasional Daerah membantu pemerintah daerah.

### 3.2. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam melaksanakan otonomi daerah, pemerintah dalam hal ini eksekutif tidak bekerja sendirian tetapi bersama-sama dengan lembaga legislatif dalam hal ini DPRD. Dewan Perwakilan Rakyat atau sering disebut dengan parlemen, kata parlemen berasal dari kata “parle” yang berarti bicara (Inu Kencana Syafie dan Azhari, 2008: 63) artinya aspirasi masyarakat yang sudah diakomodir dalam sebuah wacana kepentingan rakyat, kemudian harus mereka suarakan atau bicarakan dalam sidang parlemen kepada pemerintah yang berkuasa.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Dalam rangka memenuhi fungsi perwakilan untuk menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat, dibentuk pula lembaga perwakilan rakyat dan lembaga ini dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Struktur atau susunan pemerintahan daerah merupakan bangunan untuk mengorganisasikan penyelenggaraan pemerintah di daerah. Dalam struktur organisasi akan ditentukan badan-badan apa saja yang menjalankan kekuasaan pemerintahan daerah dan bagaimana pula hubungan kerja antara badan-badan tersebut, sehingga akan diketahui pula apakah ada keseimbangan atau tidak, baik

antara badan-badan penyelenggara pemerintahan daerah itu sendiri maupun antara badan-badan tersebut dengan pihak-pihak di luarnya, atau apa yang dikatakan sebagai infrastruktur daerah (Sayuti Una, 2004: 99).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPRD berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan unsur yang terdapat dalam sistem pemerintahan di daerah yang mempunyai segala fungsi dan tugas yang cukup berat. Sukarna (1990:61-62) memberikan pengertian tentang DPRD yaitu badan perwakilan politik atau badan yang secara konstitusional ditugasi untuk menjalankan *political control*, *legal control*, *social control*, *economic control*, *education control*. Pendapat Sukarna ini diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Posisi dan kedudukan DPRD dewasa ini mengalami perubahan yang besar bila dibandingkan dengan posisi dan kedudukan DPRD berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Sebagaimana diketahui, posisi dan kedudukan DPRD menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 meski sejajar dengan Kepala Daerah dan menjadi bagian dari Pemerintahan Daerah, dalam

pelaksanaanya DPRD tetap di bawah kepala daerah. Hal ini disebabkan karena kepala daerah meski dipilih oleh DPRD tetapi merupakan wakil pemerintah pusat. Konsekuensi dari hal ini, maka Kepala Daerah bisa dengan mudah mengabaikan suara dan inisiatif dari DPRD. Dampak dari hal ini adalah kuatnya peran Kepala Daerah dan lemahnya peran legislatif (Lili Romli, 2007: 267).

Posisi dan kedudukan DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi perubahan yang besar dan mendasar. DPRD tidak lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah, tetapi DPRD berkedudukan sama dan sebagai mitra kerja pemerintah daerah. DPRD yang memilih kepala daerah dan dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden, kepala daerah wajib memberikan tanggungjawab pada setiap akhir tahun kepada DPRD dan DPRD juga bisa meminta pertanggungjawaban kapan saja tentang sesuatu yang dianggap penting dan mendesak. DPRD dapat menolak pertanggungjawaban kepala daerah, DPRD juga dapat memaksa seorang pejabat pemerintah untuk memberikan keterangan atau informasi kepada DPRD (Lili Romli, 2007: 268). Sampai dengan saat ini antara DPRD dan pemerintah daerah mempunyai kedudukan yang sama dimana DPRD merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah di daerah yang turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung.

Permasalahan yang ditemukan dalam mekanisme penentuan siapa yang menjadi anggota DPRD tidak begitu banyak. Mekanisme penentuan anggota DPRD dilakukan melalui pemilihan umum antara partai-partai politik untuk

masa jabatan lima tahun, termasuk juga anggota pergantian antar waktu. Menjadi calon anggota DPRD diperlukan persyaratan-persyaratan tertentu yaitu Warga Negara Indonesia, berumur minimal 21 tahun, bertempat tinggal resmi di daerah tersebut minimal 6 bulan terakhir, cakap menulis dan membaca bahasa Indonesia dalam huruf latin, berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia, menyetujui UUD NRI 1945, sosialisme Indonesia, demokrasi terpimpin, ekonomi terpimpin dan kepribadian Indonesia yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan manifesto politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaannya, tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak pilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat dirubah lagi dan tidak menjadi anggota/ bekas anggota suatu partai/organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/ terlarang (Sayuti Una, 2004: 103).

### 3.3. Hak, Kewajiban, Tugas dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam menjalankan tugasnya, DPRD dilengkapi dengan fungsi-fungsinya yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Salah satu fungsi yang penting adalah fungsi legislasi dimana berhubungan langsung dengan peraturan daerah.. Hak inisiatif merupakan hak yang dimiliki oleh DPR dan DPRD untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang biasanya datang dari pemerintah.

Hak DPRD itu sendiri diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pasal tersebut merumuskan sebagai berikut.

- 1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak:
  - a. Interpelasi
  - b. Angket, dan
  - c. Menyatakan pendapat
- 2) Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah, anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
- 3) Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.
- 4) Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.
- 5) Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.
- 6) Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 7) Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia.
- 8) Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

DPRD yang terdiri dari anggota DPRD tersebut, mempunyai hak dan kewajiban yang harus dijalankan sebagai anggota DPRD. Hal ini diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang merumuskan sebagai berikut.

Pasal 44

Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:

- a. Mengajukan rancangan Perda kabupaten/kota
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Protokoler, dan
- h. Keuangan dan administrative

Pasal 45

Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai kewajiban:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- h. Mentaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Selain mempunyai hak dan kewajiban, DPRD kabupaten/kota juga mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam Pasal 366 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang merumuskan sebagai berikut.

DPRD kabupaten/kota mempunyai wewenang dan tugas :

- a. Membentuk Peraturan Daerah kabupaten/kota bersama Bupati/Walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota dan atau wakil Bupati/Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil Bupati/wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Bupati/wakil Walikota;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. Melaksanakan kewenangan dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagai hasil amandemen Undang-Undang Nomor 27 Tahun

2009, tidak ada perubahan mengenai tugas dan kewenangan anggota DPRD. Hal yang sama mengenai tugas, fungsi, hak, kewajiban dan kewenangan DPRD Kabupaten/kota diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merumuskan fungsi DPRD yaitu fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kemudian menjelaskan mengenai fungsi pembentukan peraturan daerah yaitu sebagai berikut.

Fungsi pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada pasal 149 ayat (1) huruf a, dilaksanakan dengan cara:

- a. Membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;
- b. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;
- c. Menyusun program pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

Tugas dan kewenangan DPRD dituangkan dalam Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut.

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati dan walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD kabupaten/kota;
- d. Memilih bupati/walikota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati dan walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan undang-undang.

Hak dan kewajiban anggota DPRD dituangkan dalam Pasal 160 dan Pasal 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang rumusannya adalah sebagai berikut.

#### Pasal 160

Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:

- a. Mengajukan rancangan Perda kabupaten/kota
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Mengikuti orientasi dan pengalaman tugas
- h. Protokoler, dan
- i. Keuangan dan administratif.

#### Pasal 161

Anggota DPRD kabupaten/kota berkewajiban:

- a. Memegang teguh dan menjalankan Pancasila,
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menataati ketentuan peraturan perundang-undangan,
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- g. Menaati tata tertib dan kode etik;

- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Menyerap dan mneghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Undang-Undang tentang pemerintahan daerah sejak tahun 2004 sudah diamandemen sebanyak tiga kali. Berikut adalah perbedaan ketiga undang-undang hasil amandemen yang mengatur mengenai pemerintah daerah khususnya mengenai tugas dan kewenangan serta fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota.

Tabel 1

Perbedaan UU 32 Tahun 2004, UU 23 Tahun 2014 dan UU 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan daerah

No	Undang-Undang	Tugas dan Kewenangan	Fungsi
1	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.</li> <li>- Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.</li> <li>- Membentuk panitia pengawas pemilihan kapela daerah.</li> <li>- Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pilkada.</li> </ul>	Legislati, anggaran dan pengawaan

2	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membentuk Perda kabupaten/kota bersama bupati/walikota.</li> <li>- Memilih bupati/walikota</li> <li>- Kewenangan DPRD yang diuraikan pada UU No. 32 Tahun 2004 di atas, kecuali kewenangan membentuk Perda, dihapus.</li> </ul>	Pembentukan Perda kabupaten/kota, anggaran dan pengawasan.
3	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kewenangan DPRD memilih bupati/walikota dihapus.</li> </ul>	Pembentukan Perda kabupaten/kota, anggaran dan pengawasan.

Berdasarkan uraian pada tabel di atas, tugas dan kewenangan serta fungsi DPRD kabupaten/kota mengalami perubahan. Tugas dan kewenangan DPRD pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih disederhanakan dibandingkan dengan Undang-Undang 32 tahun 2004. Selain itu, fungsi DPRD juga mengalami perubahan frasa penyebutannya yaitu fungsi legislasi menjadi fungsi pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota. Tugas dan kewenangan serta fungsi DPRD selain yang diuraikan pada tabel di atas, tidak diubah.

#### 4. Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD 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.

Peraturan Daerah (Perda) adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kedudukan dan fungsi peraturan daerah berbeda antara yang satu dengan yang lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam undang-undang dasar dan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Dalam merancang sebuah peraturan daerah, perancang pada dasarnya harus mempersiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut (Ni'matul Huda, 2009:86).

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur;
2. Kemampuan teknis perundang-undangan;
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan;
4. Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang Perda.

Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi maupun kabupaten/kota dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah (Maria Farida Indrati S, 2007: 202). Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah. Pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya, antara lain memihak kepada

kepentingan rakyat, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, berwawasan lingkungan dan budaya (Rozali Abdullah, 2005: 131).

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya peraturan daerah idealnya memperhatikan dan mengakomodasi sejumlah asas yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan (King Faisal Sulaiman, 2014: 60)

Sebagai salah satu produk peraturan perundang-undangan pada level daerah, maka materi muatan suatu peraturan daerah pada pokoknya mencerminkan (King Faisal Sulaiman, 2014: 63):

1. Seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
2. Harus menampung kondisi khusus daerah atau potensi daerah yang bersangkutan
3. Merupakan bentuk peraturan derivasi atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah merupakan produk dari parelemen lokal dengan persetujuan bersama kepala daerah. Pola ini sebangun dengan mekanisme produk undang-undang yang disusun bersama oleh DPR/Parlemen pusat dan Presiden. Dilaksanakannya otonomi daerah seluas-luasnya sebagai amanat Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 dan dilaksanakannya melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah memindahkan *locus* sebagian besar penyelenggara urusan pemerintah ke daerah (Riawan Tjandra, 2009: 149).

Penyusunan peraturan daerah merupakan langkah memberikan kerangka hukum terhadap upaya untuk mengatasi permasalahan sosial atau mengarahkan perilaku subjek hukum ke arah tujuan tertentu yang telah disepakati dalam sistem perencanaan legislasi daerah (Prolegda). Hal itulah yang memberikan tempat yang sangat penting bagi Perda sebagai produk regulasi. Meski hukum tidak identik dengan peraturan perundang-undangan, secara umum dapat dinyatakan bahwa dalam realitas kehidupan masyarakat modern, apa yang dimaksud dengan hukum sebagian besar dapat ditemukan dan dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan (Riawan Tjandra, 2009: 150).

Dalam menganalisis produk regulasi termasuk Peraturan Daerah digunakan beberapa metode. Metode yang lazim digunakan adalah metode ROCCIPI. Dalam metode ROCCIPI analisis terhadap permasalahan dilakukan dengan melihat aspek-aspek sebagai berikut (Riawan Tjandra, 2009: 150).

- a. *Rule* (Peraturan)  
Intinya dengan menganalisis susunan kata dalam formulasi suatu produk regulasi untuk menilai dampak pengaturan terhadap munculnya perilaku bermasalah.
- b. *Opportunity* (Kesempatan)  
Menganalisis pengaruh lingkungan terhadap kesesuaian atau hambatan untuk menyesuaikan perilaku terhadap perintah regulasi.
- c. *Capacity* (Kemampuan)  
Intinya menganalisis kemampuan dari para pelaku peran untuk berperilaku sebagaimana yang ditentukan dalam produk regulasi.
- d. *Communication* (Komunikasi)  
Menekankan pada pentingnya diseminasi informasi untuk memberikan penjelasan kepada para pelaku peran agar berperilaku sesuai dengan yang ditentukan oleh produk regulasi.

- e. *Interest* (Kepentingan)  
Menganalisis pengaruh kepentingan material dan non material (sosial) terhadap pelaku peran untuk bertindak sesuai dengan yang ditentukan dalam regulasi.
- f. *Process* (Proses)  
Menganalisis kriteria dan prosedur yang menjadi motivasi bagi para pelaku peran untuk berperilaku sesuai dengan yang ditentukan dalam regulasi.
- g. *Ideology* (Ideologi)  
Pengaruh nilai-nilai, kebiasaan dan adat istiadat terhadap para pelaku peran dalam berperilaku sehubungan dengan ketentuan dalam regulasi.

Selain metode analisis di atas, dapat pula digunakan kriteria yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu dengan menggunakan tolok ukur berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang rumusannya sebagai berikut.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, meliputi:

- h. Kejelasan tujuan;
- i. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- j. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- k. Dapat dilaksanakan;
- l. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- m. Kejelasan rumusan;
- n. Keterbukaan.

Attamimi dalam Riawan Tjandra (2009: 152) berpendapat bahwa pedoman dalam penyusunan regulasi pernah disampaikan oleh Van der Vlies yang membaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material.

Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginel van het juiste organ*);
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijke beginsel*);
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

## **B. LANDASAN TEORI**

### **1. Teori Demokrasi**

Demokrasi dalam P. Sharma (2004: 218) adalah suatu sistem kekuasaan negara, dimana yang menjadi pemegang kekuasaan tertingginya adalah rakyatnya sendiri, yang mewakilkan wewenang kekuasaannya itu kepada beberapa orang diantara mereka itu secara kolektif dengan status selaku anggota parlemen yang dipilih melalui suatu pemilihan umum yang

diselenggarakan oleh parlemen terdahulu. Berdasarkan ketetapan suatu undang-undang dasar primer, parlemen ini berstatus selaku badan perwakilan kekuasaan tertinggi negara yang juga berfungsi selaku badan legislatif, dengan semua anggotanya secara kolektif memiliki wewenang kekuasaan tertinggi untuk merancang dan menetapkan segala bentuk hukum dan undang-undang guna mengatur jalannya kehidupan negara, namun tidak boleh melakukan sendiri kegiatan pelaksanaannya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya. Disamping itu ada beberapa hal yang bisa diartikan dalam mendefinisikan demokrasi antara lain (Abdul Aziz Hakim, 2015: 174-175):

- a. Sumber kekuatan dan keabsahan kekuasaan para penyelenggara negara yang berasal dari kehendak rakyat.
- b. Sejumlah orang kecil yang tampil sebagai penyelenggara negara patut menyadari bahwa mereka berasal dari kalangan rakyat dan mendapat kepercayaan dari rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan dari negara yang bersumber dari keinginan atau aspirasi rakyat banyak (dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat).
- c. Partisipasi aktif dari rakyat dalam penyelenggaraan negara secara langsung ataupun tidak langsung, sesungguhnya merupakan modal utama bagi keberhasilan pelaksanaan kekuasaan negara (oleh rakyat).
- d. Lembaga perwakilan hasil pilihan rakyat merupakan sarana penyalur aspirasi rakyat disamping sebagai sarana pengontrol bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan negara/kepentingan rakyat.
- e. Media massa juga harus dipandang sebagai sarana rakyat untuk menyalurkan kehendak kepada penyelenggara negara dengan selalu berpegang kode etik jurnalistik yang berlaku.

Robert Dahl dalam Sidik Jatmika (2000: 1) mensyaratkan paling tidak ada delapan hal cermin demokrasi, antara lain:

- 1) Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi (berserikat dan berkumpul)
- 2) Kebebasan berekspresi (mengelurkan pendapat)
- 3) Hak memilih dan dipilih
- 4) Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik.
- 5) Hak bagi pemimpin politik untuk berkompentensi mendapatkan dukungan atau member dukungan
- 6) Alternatif sumber-sumber informasi
- 7) Pemilu yang bebas dan adil
- 8) Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis.

Ada dua landasan pokok yang menjadi dasar daripada prinsip-prinsip demokrasi yang merupakan syarat mutlak untuk harus diketahui oleh setiap orang yang menjadi pemimpin yaitu suatu negara adalah milik seluruh rakyatnya. Negara bukan merupakan milik perorangan dan siapapun yang menjadi pemegang kekuasaan Negara. Prinsipnya adalah selaku “pengurus” rakyat harus bisa bersikap dan bertindak adil terhadap seluruh rakyatnya, dan sekaligus selaku “pelayan” rakyat, yaitu tidak boleh bertindak tidak adil (P. Sharma, 2004: 221).

Josef A. Schmeter berpendapat bahwa demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai suatu keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk menentukan dan memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat (U. Ubaidillah, 2000: 162).

Negara yang menganut asas demokrasi, maka kekuasaan pemerintah berada di tangan rakyat. Negara yang menganut asas demokrasi juga didalamnya mengandung unsur pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*).

## 2. Teori Perundang-Undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut, Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasarkan norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (Maria Faridah Indrati Soeprapto, 2010: 41). Menurut Hans Kelsen, suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) menjadi tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma dibawahnya (Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010: 42).

Hans Nawiasky berpendapat bahwa di negara manapun, selain suatu norma hukum selalu berlapis-lapis dan berjenang-jenjang, norma hukum itu juga berkelompok-kelompok yang terdiri atas 4 kelompok besar (Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010: 44-45) yaitu:

- a. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental Negara)
- b. *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/aturan pokok)
- c. *Formell gesetz* (undang-undang formal)
- d. *Verordnung and autonome satzung* (aturan pelaksana)

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi dalam Jimly Asshiddiqie (2006: 171) membandingkan dan menerapkannya pada struktur dan tata hukum di Indonesia. Mengenai hal itu, A. Hamid S. Attamimi menggambarkan perbandingan antara Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tersebut dalam bentuk piramida. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

- a. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental Negara): Pancasila (Pembukaan UUD NRI 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/aturan pokok): Batang tubuh UUD NRI 1945, TAP MPR dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz* (undang-undang formal): undang-undang
- d. *Verordnung and autonome satzung* (aturan pelaksana): secara hirarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati/Walikota.

Menurut Pipin Syarifin (2012: 33) dalam pembuatan kerangka peraturan perundang-undangan ada empat landasan yang menjadi acuan yaitu sebagai berikut.

- 1) Landasan filosofis

Landasan filosofi adalah dasar filsafat, yaitu pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu-waktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rancangan peraturan perundangan-undangan pemerintahan daerah.

2) Landasan yuridis

Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) untuk pembuatan suatu peraturan pemerintahan daerah. Ada tiga segi landasan yuridis yaitu

- a. Landasan yuridis dari segi formal yaitu landasan yang member kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
  - b. Landasan yuridis dari segi material yaitu landasan yuridis dari segi isi atau substansi atau materi sebagai dasar hukum untuk menatur hal-hal tertentu.
  - c. Landasan yuridis dari segi teknis yaitu landasan yuridis yang member kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.
- 3) Landasan politis adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan negara dan pemerintahan daerah.

- 4) Landasan sosiologis adalah garis kebijakan sosiologis yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan. Kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah negara (pusat) dan pemerintah daerah mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, apabila memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku yaitu kekuatan berlaku yuridis, kekuatan berlaku sosiologis, kekuatan berlaku filosofis (Soerjono Soekanto, 1993: 88-92).

Ellydar Chaidir (2010: 73-74) berpendapat bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan antara lain:

- a) Undang-undang tidak dapat berlaku surut;
- b) Undang-undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogate legi inferiori*)
- c) Undang-undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex speciais derogate legi generalis*)
- d) Undang-undang yang baru mengalahkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogate legi priori*)
- e) Undang-undang merupakan sarana sarana maksimal kesejahteraan spiritual rakyat.

Mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pasal tersebut merumuskan sebagai berikut.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dimana rumusannya sebai berikut.

- (1) Materi muatan peraturan perundang-undangan mencerminkan asas:
  - a. Pengayoman;
  - b. Kemanusiaan;
  - c. Kebangsaan;
  - d. Kekeluargaan;
  - e. Kenusantaraan;
  - f. Kebhineka tunggal ika;
  - g. Keadilan;
  - h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan