

SKRIPSI

**HUBUNGAN KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
(DPRD) DENGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM STRUKTUR
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

Diajukan Guna Memenuhi Sebagian Persyaratan

Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum

OLEH : FATHUN FATIH SIREGAR

BP : 0810111024

PROGRAM KEKHUSUSAN

HUKUM TATA NEGARA



FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ANDALAS

PADANG

2012

LEMBAR PENGESAHAN
No. Reg. 3724/ PK VI/ 10/ 2013

**HUBUNGAN KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH (DPRD) DENGAN PEMERINTAH DAERAH DAERAH DALAM
STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

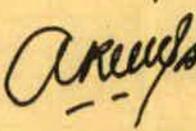
Disusun oleh:
FATHUN FATIH SIREGAR
BP. 0810111024

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal 11 Januari 2013
Yang bersangkutan dinyatakan Lulus oleh Tim Penguji
Yang terdiri dari:

Dekan

Prof. Dr. Yuliandri, S.H. M.H
NIP. 196207181988101001

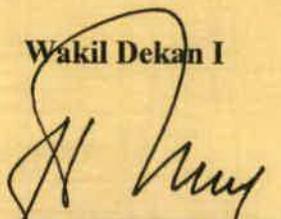
Pembimbing I


Arfiani SH, MH
NIP. 196307231990032001

Penguji I


Andi Nova SH, MH
NIP. 197503182006041002

Wakil Dekan I


Yoserwan, S.H., M.H., LL.M
NIP. 196212311989011002

Pembimbing II


Henny Andriani, SH, MH.
NIP. 197606211999032003

Penguji II

Charles Simabura, S.H, M.H
NIP. 197904052005011002

| | | | |
|---|--|--|----------------------|
|  | No. Alumni Universitas: | FATHUN FATIH SSIREGAR | No. Alumni Fakultas: |
| | (a) Tempat/Tgl.Lahir: RantauPrapat 08 Mei 1990 (b) Nama Orang Tua: H.mulkan dan HJ.Sukawati (c) Fakultas: Hukum (d) PK: Hukum Tata Negara (VI) (e) No BP: 0810111024 | (f) Tanggal Lulus: 11 Januari 2013 (g) Predikat Lulus: Sangat Memuaskan (h) IPK: 3.01 (i) Lama Studi: 4 tahun 5 bulan (j) Alamat: Jl. Sirandorong Gang PGA No. 08 | |

HUBUNGAN KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DENGAN PEMERINTAH DAERAH DAERAH DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Fathun Fathun Siregar. 0810111024. Fakultas Hukum Universitas Andalas, PK VI (Hukum Tata Negara). 52
Halaman. Tahun 2013

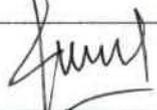
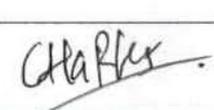
ABSTRAK

Negara Republik Indonesia menganut prinsip negara kesatuan dengan pusat kekuasaan berada pada pemerintahan pusat namun karena heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi distribusi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota berwenang untuk mengurus sendiri pemerintahannya sesuai dengan yang diatur oleh undang-undang. Pemerintahan daerah juga mempunyai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur pelaksana pemerintahan di daerah. Sebagai lembaga perwakilan di daerah DPRD juga menjadi unsur pemerintahan di daerah. Permasalahan yang akan diteliti dalam skripsi ini adalah bagaimana pengaturan serta kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah di dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dan bagaimana hubungan konstitusional Dewan Perwakilan rakyat Daerah dengan Pemerintahan Daerah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan menekankan pada tinjauan literatur-literatur yang dikaitkan dengan Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan. Kesimpulan yang dapat diberikan dalam penelitian, DPRD sebagai lembaga perwakilan yang berkedudukan di daerah mempunyai dua kedudukan, yang pertama sebagai lembaga perwakilan di daerah, yang kedua menjadi unsur pelaksana pemerintahan di daerah atau juga bisa dikatakan termasuk menjadi lembaga eksekutif. Saran yang dapat diberikan adalah, memperjelas kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan, karena DPRD adalah lembaga perwakilan yang menjadi penyeimbang kekuasaan pemerintah daerah di daerah. Dengan demikian maka mekanisme *checks and balances* di dalam pemerintahan.

Kata Kunci : Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah daerah.

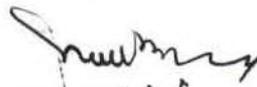
Skripsi ini telah dipertahankan di depan tim penguji dan dinyatakan lulus pada tanggal 11 Januari 2013. Abstrak telah disetujui oleh penguji.

Penguji,

| | | |
|--------------|--|---|
| Tanda tangan | 1.  | 2.  |
| Nama terang | Andi Nova SH, MH | Charles Simabura, S.H, M.H |

Mengetahui,

Ketua Bagian HTN: **Dian Bakti, S.H. M.H.**


Tanda tangan

Alumnus telah mendaftar ke Fakultas/Universitas dan mendapat nomor alumnus:

| | | |
|-------------------------|-------------------------------|---------------|
| | Petugas Fakultas/ Universitas | |
| No. Alumni Fakultas: | Nama: | Tanda Tangan: |
| No. Alumni Universitas: | Nama: | Tanda Tangan: |

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan atas kebesaran ALLAH SWT, MAHA Pencipta Langit dan Bumi beserta isinya. Shalawat beriring salam tak lupa penulis ucapkan kepada Nabi Besar Muhammad Rasulullah SAW, keluarga beserta sahabat Beliau. Mudah-mudahan dengan mendapat safaat Beliau kelak kita selaku umat muslim akan selamat di akhirat kelak.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif di daerah yang seharusnya konsisten kedudukannya sebagai lembaga perwakilan mempunyai peran sebagai unsur pemerintahan di daerah dan menjadi penyelenggara pemerintahan di daerah bersama-sama kepala daerah. Hal tersebut membuat DPRD mempunyai fungsi yang ganda, yang pertama sebagai lembaga legislatif yang kedua sebagai lembaga eksekutif. Hal itu lah yang melatarbelakangi penulis untuk mengangkat skripsi ini dengan judul **“HUBUNGAN KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DENGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA”**.

Dalam penulisan ini mulai dari awal sampai akhir, banyak pihak-pihak yang turut memberikan bantuan, motivasi, semangat, saran, ide, bahkan fasilitas moril dan materil, dan rasanya penulis tidak mampu untuk membalas jasa bantuan mereka semua. Semoga ALLAH SWT senantiasa berkenan melimpahkan rahmat dan menjadikan amal shaleh disisi-NYA. Untuk itu penulis mengucapkan terimakasih yang

sebesar-besarnya kepada Ayahanda H. Mulkan Siregar dan Ibunda Hj. Sukawati Situmorang yang telah membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang hingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan dari mulai tingkat dasar sampai ke perguruan tinggi Fakultas Hukum Universitas Andalas. Kepada ketiga adik penulis Fadila Habibi, Fifi, dan Fazru serta seluruh keluarga penulis semuanya yang selalu memberikan kasih sayang dan motivasi kepada penulis. Semoga dengan skripsi ini menjadi langkah awal bagi penulis untuk menempuh cita-cita yang belum terwujud.

Kemudian penulis juga mengucapkan terimakasih kepada Ibu Arfiani SH. MH., selaku Pembimbing I dan Ibu Henny Andriani SH. MH., selaku Pembimbing II, yang telah banyak memberikan ilmu, meluangkan waktu bagi penulis untuk memberikan pengarahan, petunjuk dan nasehat yang bermanfaat, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Pada kesempatan ini juga penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Andalas yakni Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas Prof. DR. Yuliandri, SH., MH.
2. Bapak Yoserwan, SH.MH., LLM selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Bapak Frenadin Agustara SH.MS., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas.

4. Bapak DR. Kurnia Warman, SH.MH., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.
5. Bapak Andi Nova SH,MH, selaku penguji I yang telah memberikan nilai yang sangat memuaskan.
6. Bapak Charles Simabura SH, MH, Selaku penguji II yang telah memberikan nilai yang sangat memuaskan.
7. Bapak Ketua Bagian Hukum Tata Negara Dian Bakti Setiawan, SH.MH.
8. Ibu Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Delfina Gusman, SH.MH.
9. Seluruh dosen beserta para pegawai Fakultas Hukum Universitas Andalas, penulis ucapkan terimakasih.
10. Keluarga besar Bapak H.M.Saleh Ritonga, yang telah banyak memberikan bantuan kepada penulis dalam menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
11. Abanganda M. Yusrizal Adi Syaputra SH.MH., yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
12. kawan-kawan di Forsilammsu Unand (Forum Mahasiswa Muslim Sumatera Utara Universitas Andalas)
13. Sahabat penulis, Bang Shandy Fahlevi, Abraham Ismail, madan, dawi, Mahadja Lubis SP, Azil Pemda, Reza Pahlevi Purba SH, Wirman, Ahmad Zaid, Caesar, Joko, Adit, Lazuardi Hasibuan SH, Ziffani Firdinal, Rahmad Sidiki, serta seluruh kawan-kawan Fakultas Hukum Universitas Andalas angkatan 08 yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

14. Kekasih penulis yang tidak pernah lelah memberikan motivasi kepada penulis adinda Herliyawanti Agustina Harahap, terimakasih karena telah memberikan kasih sayang yang tulus kepada penulis.

Sebagai sebuah karya ilmiah, penulis mengakui dan menyadari bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu penulis selalu membuka diri untuk menerima kritikan dan saran yang membangun penulis untuk selalu maju setiap melakukan sesuatu.

Penulis

Fathun Fatih Siregar

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----------|
| ABSTRAK..... | i |
| KATA PENGANTAR..... | ii |
| DAFTAR ISI..... | vi |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Perumusan Masalah..... | 5 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 6 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 6 |
| E. Metode Penelitian..... | 6 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | |
| A. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Perwakilan..... | 9 |
| 1. Bentuk-Bentuk Lembaga Perwakilan..... | 9 |
| a. Sistem Unikameral..... | 9 |
| b. Sistem Bikameral..... | 10 |
| c. Sistem Trikameral..... | 12 |
| 2. Hubungan Lembaga Perwakilan dengan Kekuasaan Pemerintahan..... | 13 |
| B. Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah..... | 14 |

| | |
|---|----|
| 1. Pengertian Pemerintahan Daerah..... | 14 |
| 2. Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.... | 16 |
| 3. Fungsi dan Kewenangan Pemerintah Daerah..... | 19 |

BAB III PEMBAHASAN PERMASALAHAN

| | |
|--|----|
| A. Pengaturan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia..... | 26 |
| B. Hubungan Konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah daDalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia..... | 46 |

BAB IV PENUTUP

| | |
|--------------------|----|
| A. Kesimpulan..... | 50 |
| B. Saran..... | 51 |

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia merupakan negara yang menganut prinsip negara kesatuan dengan pusat kekuasaan berada pada pemerintahan pusat namun karena heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi distribusi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah.¹ Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintah akan bersendikan dasar permusyawaratan.²

Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam pembentukan daerah otonom dan penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan potensi keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

¹ J. Kaloh, 2007, *Mencari bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, Hal. 1.

² C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001 Hal. 2-3.

³ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005, Hal. 37.

Wilayah-wilayah negara yang dibagi itu diberi otonomi untuk mengatur dan melaksanakan sendiri rumah tangga pemerintahan masing-masing. Karena itu, setiap wilayah memiliki pemerintahan sendiri (*Legislatif dan Eksekutif*) yang secara hirarkis disebut daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota.⁴

Di dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.⁵ Pemerintahan daerah provinsi mempunyai Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, pemerintahan daerah kabupaten mempunyai Bupati dan DPRD Kabupaten, dan pemerintahan daerah kota mempunyai Walikota dan DPRD kota.⁶

Kepala daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan atau sewaktu-waktu atas permintaan DPRD.⁷

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Bhuana Ilmu Populer: Jakarta, 2007, Hal. 397.

⁵ Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen MK RI, Hal. 308.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: PT. Sinar Grafika, Hal. 240.

Secara jelas Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga menyebutkan, pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota yang memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, artinya di setiap pemerintahan daerah kabupaten yang bersama-sama dengan bupati merupakan satu kesatuan pengertian pemerintahan daerah kabupaten.⁸ Sedangkan secara khusus yang tertuang di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah yang terdapat dalam Pasal 1 angka (2) menyebutkan, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.⁹

Kemudian pada Pasal 1 angka (3) UU No.32 Tahun 2004 juga menyebutkan, “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Pasal 1 angka (4) UU No.32 Tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berfungsi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi dan kabupaten/kota yang tertuang di dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan, Op.Cit*, Hal. 208.

⁹ Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Di samping lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga negara lainnya di tingkat pusat, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai lembaga negara dalam arti luas.¹⁰ Lembaga-lembaga seperti gubernur dan DPRD bukanlah lembaga masyarakat, tetapi merupakan lembaga negara. Bahkan keberadaannya ditentukan dengan tegas di dalam UUD 1945. Oleh karena itu tidak dapat tidak, gubernur serta bupati/walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu termasuk kedalam pengertian lembaga negara dalam arti yang luas.¹¹

Kondisi ini menunjukkan bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) di Indonesia telah menuju kedalam bentuk pembagian kekuasaan (*distribution of powers*). Tetapi pembagian kekuasaan tersebut tidak hanya terdapat dalam tataran pemerintahan pusat melainkan juga harus diberlakukan dalam pemerintahan daerah agar terjalin sebuah sistem pemerintahan yang *checks and balances* di daerah.

Namun mekanisme *checks and balances* itu tidak cukup kuat, sebab DPRD hanya pemberi stempel atas kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh DPRD karena memang fungsi legislasi di daerah berada ditangan DPRD, tetapi DPRD tidak dapat menjalankan fungsi sebagai legislatif karena disini DPRD dilihat merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang diantaranya, memiliki tugas untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah pusat.

Dari pernyataan di atas telah timbul beberapa pertanyaan, salah satunya hubungan antara DPRD dengan pemerintah daerah, dan juga bagaimana status

¹⁰ Gunawan A Tauda, *Komisi Negara Indevenden*, Yogyakarta: Genta Press, Hal, 55.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *Op.Cit.*, Hal. 275.

dan kedudukan DPRD tersebut, hal ini dikarenakan DPRD mempunyai kamar yang ganda, yaitu sebagai lembaga legislatif di daerah dan ikut bernaung dalam pemerintahan daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

Maka dari penjabaran diatas penulis berminat untuk melakukan penelitian terhadap hubungan konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal ini dirasa sangat menarik karena DPRD sebagai lembaga legislatif namun mempunyai kapasitas yang ganda.

Sesuai dengan isi dari latar belakang diatas maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul **“HUBUNGAN KONSTITUSIONAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DENGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan judul dan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah di dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimana hubungan konstitusional antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Pemerintah Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah di dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui hubungan konstitusional antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan sistem Pemerintahan Daerah dan Hukum Tata Negara umumnya.
2. Manfaat praktis, diharapkan dapat bermanfaat dan dijadikan masukan-masukan kepada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

E. Metode Penelitian

1. Tipe penelitian penelitian yang dilakukan penulis ini termasuk penelitian hukum normatif¹² yang menekankan pada materi hukum yaitu tentang hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah

¹² Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hal. 13-14.

daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam hal ini peneliti memfokuskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat di parlemen daerah, peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan literatur yang ada mengenai pokok masalah yang dibahas.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum yang penulis gunakan dalam hal ini adalah sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer

Yang berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat serta berkaitan dengan studi ini, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

2) Bahan Hukum Sekunder

Yang berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan studi kepustakaan sesuai dengan jenis penelitian yang penulis lakukan yakni

penelitian hukum normatif dengan mempelajari dan menganalisa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan buku-buku serta dokumen yang berhubungan dengan pokok permasalahan dari berbagai sumber.

4. Analisis Bahan Hukum

Pengolahan dan analisa bahan hukum merupakan proses pencarian dan perencanaan sistematis terhadap semua dokumen dan bahan lain yang telah dikumpulkan agar peneliti memahami apa yang akan ditemukan dapat menyajikannya dengan jelas. Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya tehnik analisis bahan hukum.

Analisis bahan hukum dilakukan dengan analisis kualitatif¹³ yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi. Analisa terhadap bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperlukan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.

¹³ Analisa kualitatif memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Lihat Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2004, Hal. 20-21.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Perwakilan

1. Bentuk-bentuk Lembaga Perwakilan

Bentuk-bentuk kamar di parlemen secara garis besar terbagi dalam dua kelompok sistem, yaitu sistem unikameral dan bikameral. Namun demikian ada juga yang menggunakan sistem trikameral bahkan tetrakameral.¹⁴

Adapun yang menjadi bentuk-bentuk kamar tersebut adalah sebagai berikut:

a. Sistem Unikameral.

Tipe unikameral adalah tipe yang meletakkan adanya lembaga tunggal sebagai pemegang kuasa di lembaga parlemen. Pada tipe unikameral ini, tidak ada dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan senat, atau pun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Tetapi justru sistem unikameral inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara dunia sekarang ini menganut sistem ini.¹⁵

Berdasarkan hasil penelitian Satya Arinanto dkk, dari 83 negara yang dipelajari 55 negara di antaranya menganut sistem unikameral, bahkan terdapat beberapa negara yang pada mulanya bikameral kemudian menghapuskan kamar

¹⁴ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia*, Padang: PT Raja Grafindo Persada, 2011, Hal. 33.

¹⁵ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta : PT Fokus Media, 2007, Hal. 58.

kedua sehingga menjadi Unikameral. Selandia baru, *Legislative Council* sebagai kamar kedua dihapuskan tahun 1951 dengan alasan tidak efektif. Sedangkan di Denmark *Landing (elected upper house)* dihapuskan di tahun 1953 dikarenakan telah melingkupi *lower house* dan menjadi penghalang pada proses Legislasi.¹⁶

Di dalam penelitian Saldi Isra bersama Zainal Arifin Mukhtar, ada beberapa pilihan yang menarik untuk membuat parlemen dengan kamar tunggal:¹⁷

Pertama, pilihan unikameral tersebut bisa terjadi dengan *varian* bentuk pemerintahan apapun. Sebuah pemerintahan presidensial maupun parlementer juga ada yang mengadopsi model kamar ini. *Kedua*, model kamar unikameral ini juga bervariasi perihal kebutuhan akan representasi. Pengisian parlemen dengan kamar tunggal ini biasa terjadi dengan representasi yang berbasis pada partai politik, representasi daerah maupun, maupun representasi suku dan jenis kelamin. *Ketiga*, sebuah parlemen dalam menjalankan fungsi-fungsinya juga bisa dilakukan dengan model unikameral dengan menjalankan semua fungsi legislasi, representasi, kontrol anggaran maupun rekrutmen jabatan politik. *Keempat*, meski mampu menjalankan fungsi, model unikameral ini kurang mampu menggagas idealitas fungsi lembaga parlemen. Tanpa kamar kedua, sama sekali tidak ada pengontrol bagi kamar tunggal, sehingga satu-satunya pengontrol adalah cabang kekuasaan lainnya. Tanpa mekanisme kontrol internal tersebut, kualitas fungsi legislasi, representasi, kontrol, anggaran maupun rekrutmen jabatan publik menjadi berkurang.

b. Sistem Bikameral

Bikameral diartikan sebagai sistem yang terdiri atas dua kamar berbeda dan biasanya dipergunakan istilah majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Masing-masing kamar mencerminkan keterwakilan dari kelompok kepentingan masyarakat yang ada baik secara politik, teritorial ataupun

¹⁶ Charles Simabura, *Parlemen, Op., Cit.*, Hal. 34.

¹⁷ *Ibid.*, Hal. 35.

fungsional. Kewenangan masing-masing kamar di dalam parlemen mengikuti kewenangan parlemen pada umumnya.¹⁸

Secara konseptual kewenangan masing-masing kamar sama dan sederajat, namun dalam perkembangan selanjutnya ada upaya untuk mengurangi kewenangan dan peran salah satu kamar sehingga saat ini sistem bikameral dikategorikan menjadi dua kelompok besar, yaitu bikameral kuat (*strong bicameralism*) dan bikameral lunak (*soft bicameral*). Pada *strong bicameralism* dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain, sedangkan *soft bicameral* diartikan bahwa kedua kamar tidak memiliki kewenangan yang sama kuat.¹⁹

Ada alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral, yaitu untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan *checks and balances* serta pembahasan untuk sekali lagi dalam bidang legislatif, dan juga untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus memang, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif.²⁰

Cara kerja lembaga legislatif berkaitan dengan hubungan antara kerja lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Sebagian besar sistem presidensial adalah bikameral. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada satu pandangan umum

¹⁸ *Ibid*, Hal. 36-37.

¹⁹ *Ibid*.

²⁰ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, Hal. 16.

yang menunjukkan bahwa mendapat persetujuan dari dua majelis legislatif dan seorang presiden adalah eksekutif adalah suatu prosedur yang berat dan mustahil. Sistem parlementarian beragam. Namun karena sistem presidensial di Indonesia berbeda dengan sistem presidensial di negara-negara lain.²¹

c. Sistem Trikameral

Sistem trikameral adalah bentuk atau macam sistem perwakilan yang terstruktur organisasi dalam suatu badan perwakilan rakyat terdapat dari tiga kamar²² dengan fungsi masing-masing, dan sama yang memiliki posisi dan fungsi setara, dalam sistem nyaris tidak ditemui. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bentuk lembaga perwakilan mengarah kepada bentuk *trikalisme*. Hal ini dampak tiga bentuk lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan MPR) yang masing-masing memiliki tugas, wewenang dan fungsi masing-masing.

Republik China Taiwan adalah salah satu negara yang menganut sistem perwakilan trikameral di bawah konstitusi 1946, di mana perwakilannya yang disebut parlemen terdiri dari: majelis nasional/majelis rakyat, yuan legislatif atau dewan perwakilan rakyat, dan yuan kontrol atau dewan pengawas. Namun sekarang di bawah konstitusi 1994, parlemennya hanya terdiri dari majelis nasional/majelis rakyat dan yuan legislatif atau dewan perwakilan rakyat.²³

²¹ *Ibid*, Hal. 17.

²² Abdy Yuhana, *Sistem, Op., Cit*, Hal. 2.

²³ *Ibid*, Hal, 3.

2. Hubungan Lembaga Perwakilan Dengan Kekuasaan Pemerintahan.

Lebih dari 200 tahun terakhir, lembaga legislatif merupakan kunci dalam perkembangan politik negara modern, melihat perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan yang pertama mencerminkan kedaulatan rakyat.²⁴ Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*).²⁵

Parlemen atau lembaga perwakilan rakyat sebagai lembaga yang beranggotakan orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum, seperti presiden dan wakil presiden, merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat. Hanya saja presiden dan wakil presiden memegang mandat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, lembaga perwakilan rakyat sebagai pemegang mandat lembaga legislatif dan pengontrol jalannya pemerintahan.²⁶

Sistem perwakilan sudah dipakai ketika pertama kali Indonesia merdeka. Hanya saja, institusi yang menjalankan fungsi perwakilan itu tidak semuanya terkonstruksi secara demokratis.²⁷ Karena lembaga perwakilan itu mengalami kemandekan. Hal ini terjadi karena adanya konstruksi kekuasaan yang tersentralisasi, khususnya di lembaga kepresidenan/pemerintah atau eksekutif. Namun setelah setelah jatuhnya pemerintahan Soeharto, semuanya seakan

²⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2010, Hal. 1.

²⁵ A.M. Fatwa, *Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2009, Hal. 9.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2007, Hal. 259.

²⁷ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : PT Kencana, 2010, Hal. 38.

terbalik. Sebab kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh eksekutif harus melalui pembahasan bersama DPR sebagai lembaga perwakilan, ini karena secara konstitusional kekuasaan legislasi memang berada ditangan DPR.²⁸

Jadi bisa diambil kesimpulan bahwa, hubungan lembaga perwakilan dengan kekuasaan pemerintahan tidak dapat dipisahkan, sebab legislatif sebagai lembaga perwakilan diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk membuat kebijakan negara di bawah undang-undang dasar bersama-sama dengan eksekutif serta melakukan fungsi kontrol atas kebijakan yang sudah dibuat oleh Presiden dan DPR agar terciptanya *checks and balances*.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah di atur dalam bab tersendiri dalam UUD 1945 yaitu dalam Bab VI dengan judul “Pemerintah Daerah”.²⁹ Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, kata pemerintah, pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya. Dalam ketentuan umum dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat, yaitu presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁰ Dengan demikian pemerintahan daerah adalah penyelenggara pemerintahan di daerah, pemerintah daerah adalah gubernur,

²⁸ *Ibid*, Hal. 42.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pokok-Pokok*, *Op.Cit*, Hal.395.

³⁰ *Ibid*, Hal. 411.

bupati, walikota beserta perangkat daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Gubernur, Bupati, Walikota disebut sebagai kepala pemerintah di daerah.³¹

Sedangkan menurut Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (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.³²

Pada daerah ditentukan adanya lembaga eksekutif pemerintah dan lembaga legislatif yang sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Di daerah provinsi, pihak pemerintah dipimpin oleh Gubernur yang mempunyai kedudukan sebagai kepala daerah dan sekaligus sebagai kepala wilayah mewakili pemerintah pusat. Adapun di daerah kabupaten, pihak pemerintah dipimpin oleh Bupati dan di daerah kota dipimpin oleh walikota yang berkududukan sebagai kepala daerah otonom. Baik gubernur di daerah provinsi maupun bupati dan walikota di daerah kabupaten/kota mempunyai kedudukan yang sederajat dan seimbang dengan kedudukan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masing-masing untuk daerah provinsi ataupun untuk daerah kabupaten dan kota.³³

³¹ *Ibid*, Hal. 415.

³² Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi, Op.Cit.*, Hal. 238.

2. Fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Adapun yang menjadi fungsi DPRD dalam Pasal 41 UU No.32 Tahun 2004 yaitu meliputi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sementara itu tugas dan wewenang DPRD tercantum dalam Pasal 42 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 DPRD yakni meliputi:³⁴

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur

³⁴ Pasal 42 ayat (1) UU NO. 32 Tahun 2004.

dalam peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Di dalam UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi kedalam tiga tingkat, yang pertama DPRD tingkat Provinsi, kedua DPRD tingkat Kabupaten dan ketiga DPRD tingkat Kota. Adapun yang menjadi fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi menurut UU ini tercantum pada Pasal 292 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi mempunyai fungsi:³⁵

- a) Fungsi Legislasi
- b) Fungsi Anggaran
- c) Fungsi Pengawasan.

Sedangkan yang menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi menurut Pasal 293 ayat (1) UU No.27 Tahun 2009, DPRD Provinsi mempunyai tugas dan kewenangan:³⁶

- a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah
- c. mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur

³⁵ Pasal 292 ayat (1) UU No 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan perwakilan Rakyat, (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

³⁶ *Ibid*, Pasal 293 ayat (1).

- d. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian
- f. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur
- g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi
- i. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi
- j. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- k. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- l. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten sesuai dengan Pasal 343 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009, DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:³⁷

- a) Legislasi
- b) Anggaran
- c) Pengawasan.

Sedangkan yang menjadi kewenangan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 344 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009, DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang:³⁸

- a. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota

³⁷ *Ibid*, Pasal 343 ayat (1).

³⁸ *Ibid*, Pasal 344 ayat (1).

- 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/wakil 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 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 kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Fungsi dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Fungsi dan Kewenangan Pemerintah Daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan, Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan,³⁹ pada Pasal 18 ayat (5) UUD Tahun 1945, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁴⁰ Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 juga menyatakan,

³⁹ Pasal 18 ayat(2) perubahan kedua UUD 1945.

⁴⁰ *Ibid*, ayat (5).

pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.⁴¹

Berdasarkan Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali pada beberapa bidang, kewenangan yang dikecualikan, yaitu dalam politik luar negeri, pertahanan-keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan agama. Segala kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi ditentukan harus disertai dengan peyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekosentralisasi harus disertai pula dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya mengalihkan beban dan tanggung jawab ke daerah, tetapi juga mengalihkan berbagai kewenangan dan hak-hak yang dikuasai oleh pusat kepada daerah.⁴²

Dalam rangka kewenangan provinsi, dapat pula dikemukakan bahwa kewenangan daerah sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan provinsi sebagai wilayah administratif mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang

⁴¹ *Ibid*, ayat (6).

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi, Op.Cit.*, Hal. 235.

dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Selain itu dapat dikatakan bahwa kewenangan pemerintahan dan kewenangan dalam pelaksanaan tugas-tugas pembangunan seluruhnya berada ditangan daerah kabupaten dan daerah kota.⁴³

Fungsi dan kewenangan daerah provinsi, kabupaten/kota ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Fungsi dan kewenangan pemerintah daerah provinsi menurut Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 adalah, pemerintahan daerah meyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan.⁴⁴ Pasal 10 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 juga menyatakan, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan pembantuan.⁴⁵

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 membagi kewenangan pemerintahan daerah provinsi dengan pemerintahan daerah kabupaten/kota, kita bisa melihat yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi dalam Pasal 13 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004, Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:⁴⁶

⁴³ *Ibid*, Hal. 235-236.

⁴⁴ Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

⁴⁵ *Ibid*, ayat (2).

⁴⁶ *Ibid*, Pasal 13 ayat (1).

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. penanganan bidang kesehatan
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- j. pengendalian lingkungan hidup
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 13 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004, Urusan Pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.⁴⁷

Dalam UU No.32 Tahun 2004, yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota ditegaskan dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:⁴⁸

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang

⁴⁷ *Ibid*, ayat (2).

⁴⁸ *Ibid*, Pasal 14 ayat (1).

- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. penanganan bidang kesehatan
- f. penyelenggaraan pendidikan
- g. penanggulangan masalah sosial
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j. pengendalian lingkungan hidup
- k. pelayanan pertanahan
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. pelayanan administrasi penanaman modal
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 14 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.⁴⁹

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, dan kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, pemerintah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi

⁴⁹ *Ibid*, ayat (2).

dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah,⁵⁰ menurut Pasal 10 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004, meliputi:⁵¹

- a. politik luar negeri
- b. pertahanan
- c. keamanan
- d. peradilan atau yustisi
- e. moneter dan fiskal nasional, dan
- f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diatas, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintah yang ada di daerah atau dapat menugaskan atau memberi penugasan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa untuk melaksanakannya.⁵²

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, daerah mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban daerah,⁵³ menurut Pasal 21 UU No.32 Tahun 2004, dalam menyelenggarakan otonomi mempunyai hak untuk:⁵⁴

- a. Mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya
- b. Memilih pimpinan daerah
- c. Mengelola aparatur daerah
- d. Mengelola kekayaan daerah
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok, Op.Cit.*, Hal. 432.

⁵¹ Pasal 10 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemda.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok, Op.Cit.*, Hal. 432.

⁵³ *Ibid*, Hal. 438.

⁵⁴ Pasal 21 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemda.

- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban-kewajiban daerah dalam menyelenggarakan otonomi itu, menurut Pasal 22 adalah:⁵⁵

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- k. Melestarikan lingkungan hidup
- l. Mengelola administrasi kependudukan
- m. Melestarikan nilai sosial budaya
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut di atas diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah tersebut harus dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.⁵⁶

⁵⁵ *Ibid*, Pasal 22.

⁵⁶ Jilmly, *Pokok-Pokok, Op.Cit.*, Hal. 439.

BAB III

PEMBAHASAN PERMASALAHAN

A. Pengaturan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Pemerintah Daerah di Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia

Pada Bab ini penulis mencoba untuk menganalisis terhadap pengaturan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah daerah di dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Kedudukan yang paling tinggi ialah jika keberadaan *organ* dan *funtice* atau kewenangannya di atur oleh Undang-Undang Dasar.⁵⁷ Adapun pengaturan terhadap kedudukan DPRD di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan pemerintah daerah terdapat dalam Bab VI dan di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adapun Pasal-pasal yang mengaturnya adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Pengaturan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

| NO | UUD 1945 | UU No. 32 Tahun 2004 |
|----|---|--|
| 1 | Pasal 18 ayat (3) "Pemerintahan daerah provinsi, daerah | Pasal 1 angka (4) "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut |

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *Op.Cit.*, Hal. 277.

| | | |
|---|--|--|
| 2 | kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum” | DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah” |
| 3 | | Pasal 39 “Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam undang-undang ini berlaku ketentuan undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD” |
| 4 | | Pasal 40 “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. |
| 5 | | Pasal 41 “DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan” |
| 6 | | <p>Pasal 42 ayat (1) “DPRD mempunyai tugas dan wewenang”</p> <ol style="list-style-type: none"> a. membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi DPRD provinsi dan kepada menteri dalam negeri melalui gubernur bagi DPRD kabupaten/kota e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah f. memberikan pendapat dan |

| | | |
|---|--|--|
| | | <p>pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah</p> <ul style="list-style-type: none"> g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. |
| 7 | | <p>Pasal 43 ayat (1) "DPRD mempunyai hak":</p> <ul style="list-style-type: none"> a. interpelasi b. angket, dan c. menyatakan pendapat. |
| 8 | | <p>Pasal 44 ayat (1) "DPRD mempunyai hak":</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Mengajukan rancangan perda b. Mengajukan pertanyaan c. Menyampaikan usul dan pendapat d. Memilih dan dipilih e. Membela diri f. Imunitas g. Protokoler, dan h. Keuangan dan administratif. |
| 9 | | <p>Pasal 45 "anggota DPRD mempunyai kewajiban":</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan |

| | | |
|----|--|---|
| | | <p>perundang-undangan</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD i. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait. |
| 10 | | <p>Pasal 46 “alat kelengkapan DPRD terdiri atas”:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pimpinan b. komisi c. panitia musyawarah d. panitia anggaran e. Badan Kehormatan dan, f. alat kelengkapan lain yang diperlukan. |
| 11 | | <p>Pasal 47 ayat (1) “alat kelengkapan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD”</p> |

Sumber: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan terhadap susunan dan kedudukan DPRD hanya ditetapkan dengan Undang-Undang, yang di atur di dalam Pasal 18 ayat (3) hanya mengatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Artinya mengenai susunan dan kedudukan maupun kewenangan DPRD dituangkan di dalam UU diluar UUD 1945.

Ketentuan tersebut dilanjutkan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Bahkan di dalam Undang-Undang tersebut di tegaskan kembali bahwa DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum.

Lebih lanjut mengenai pengaturan terhadap DPRD di atur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, di dalam Pasal 1 angka (4) DPRD dinyatakan lembaga perwakilan daerah dan termasuk sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudian Pasal 39 hanya mengatur tentang DPRD atas pengaturan yang tidak diatur oleh UUD 1945. Undang-undang ini juga mengisyaratkan pemberlakuan undang-undang lain yang mengatur mengenai DPRD.

Di dalam Pasal 40 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjelaskan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan di daerah, Maksud Pasal 40 tersebut menurut Siswanto Sunarno bahwa DPRD berkedudukan di daerah karena daerah-daerah otonom diadakan badan perwakilan, sebab di daerah juga pemerintahan bersendikan atas dasar permusyawaratan dan DPRD adalah

lembaga perwakilan rakyat daerah yang dapat mewakili rakyat dalam memenuhi kehendak rakyat.⁵⁸

Pasal 40 ini juga menegaskan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan yang akan mewakili rakyatnya di pemerintahan daerah, Pasal 40 ini juga menimbulkan banyak pertanyaan dilingkungan akademisi, sebab DPRD ini didudukkan kedalam ranah eksekutif daerah, padahal kita mengetahui bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan daerah.

Di dalam pikiran UU No. 32 Tahun 2004 yang terdapat pada Pasal 40 tersebut, DPRD bukanlah lembaga legislatif karena badan legislatif hanya berada pada tingkat nasional (pusat), karena DPRD bukan lembaga legislatif daerah maka DPRD didudukkan sebagai unsur pemerintahan daerah yang bersama-sama dengan pemerintahan daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat.⁵⁹

Selanjutnya Di luar dari Undang-Undang No.32 Tahun 2004 juga diatur kembali di dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 mengenai kedudukan DPRD yang di tegaskan di dalam Pasal 342 yang dinyatakan bahwa “DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota”.⁶⁰

⁵⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: PT. Sinar Grafika, April, 2005, Hal. 65.

⁵⁹ Suharizal dkk, *Struktur dan Kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, padang: Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas, 2011, Hal. 74.

⁶⁰ Pasal 342 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dari penjabaran di atas, penulis mengambil kesimpulan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai 2 fungsi, yang pertama sebagai perwakilan rakyat yang berkedudukan di daerah dan juga sebagai eksekutif sebab pasal-pasal tersebut mendudukan DPRD kedalam lembaga eksekutif daerah.

Selain berkedudukan di daerah, DPRD juga diberi kewenangan oleh UU, seperti yang dituangkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004. Di dalam Pasal 41, perwujudan dari fungsi badan badan legislatif daerah seperti fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan seperti yang di amanatkan oleh Pasal 41 menjadi modal besar dalam menghadapi kekuasaan eksekutif. Dalam hal ini lah yang, mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berada di tingkat daerah maupun ditingkat pusat, amat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan seperti yang dikatakan oleh Lord Acton bahwa *power tends to corrupt* hanya bisa dihindari apabila terdapat pengawasan dan kontrol, dalam rangka terwujudnya pelaksanaan otonomi di daerah.⁶¹

Menurut penulis, badan legislatif daerah pada saat ini mengalami keterbatasan dalam mengadvokasikan fungsi dan kewenangannya. Hal ini dikarenakan keberadaanya selain berfungsi sebagai badan legislatif juga menjadi bagian dari unsur pemerintahan daerah. Dengan demikian fungsi kontrolnya menjadi tidak efektif. Dalam tatanan seperti ini membuat kekuasaan badan legislatif menjadi lemah dibanding kekuasaan eksekutif. Kekuasaan legislatif dan eksekutif menjadi tidak seimbang.

⁶¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan, Op.,Cit*, Hal, 67.

Dalam hal ini, Indonesia sebagai negara demokrasi harus mempunyai lembaga perwakilan yang diberikan kewenangan yang seimbang agar tidak terjadi kekuasaan yang menonjol pada satu lembaga, di daerah juga dengan demikian. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan di daerah juga diberi kewenangan untuk mengimbangi kewenangan eksekutif agar terciptanya *checks and balances* di daerah, terlihat adanya kewenangan yang diberikan kepada DPRD yang di atur dalam Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam UU tentang pemerintahan daerah tersebut jelas ditegaskan bahwa lembaga yang membentuk peraturan daerah adalah DPRD bukan kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan di daerah, tentu saja dalam membentuk peraturan daerah tersebut DPRD Provinsi, kabupaten/kota harus memahaminya dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama baik pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten ataupun pemerintah kota. Namun apabila persetujuan itu tidak diperoleh maka gubernur, bupati/walikota tidak dapat mengesahkan peraturan tersebut menjadi peraturan daerah yang mengikat secara umum, dan rancangan tersebut tidak boleh lagi diajukan dalam masa persidangan yang akan datang.

Setiap rancangan peraturan daerah diharuskan dibahas bersama-sama antara DPRD dan kepala daerah untuk memperoleh persetujuan bersama, bahkan ditentukan DPRD dapat juga dapat mengambil inisiatif atau prakarsa untuk mengajukan ranperda. Jika ranperda tidak mendapat persetujuan bersama, maka ranperda tidak boleh lagi diajukan dalam persidangan berikutnya, dari hal ini kita dapat melihat bahwa kedudukan DPRD dalam membentuk ranperda sangat kuat.

Namun penulis ragu dengan kewenangan yang diberikan kepada DPRD sebagai penyeimbang kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya di daerah, sebab DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah yang dilihat mempunyai kewenangan yang besar namun kewenangan itu menjadi lemah karena DPRD yang seharusnya menjadi lembaga perwakilan di daerah, lembaga legislatif juga didudukkan sebagai unsur pemerintahan di daerah, artinya DPRD mempunyai fungsi yang ganda, dan juga DPRD harus menjalankan kebijakan politik yang dibuat oleh Menteri Dalam Negeri. Hal ini lah yang membuat DPRD di daerah kewenangannya menjadi lemah.⁶²

Selain mempunyai kewenangan DPRD juga mempunyai hak seperti yang ditegaskan oleh Pasal 43 ayat (1) di atas, hak yang dimiliki anggota DPRD itu dapat dilaksanakan setelah diajukan hak interpeletasi untuk mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari anggota DPRD yang hadir.

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sah menurut peraturan perundang-undangan.

DPRD juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan perda, rancangan perda ini dapat diajukan DPRD kepada kepala daerah untuk dibahas bersama-sama dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama,

⁶² Suharizal dkk, *Struktur, Op., Cit.* Hal. 75.

sedangkan untuk hak menyampaikan usul atau pendapat bisa dilakukan dengan lisan/tulisan kepada kepala daerah.

Namun pada kenyataannya usul rancangan perda itu hampir keseluruhannya berasal dari eksekutif, bukan dari DPRD. Maka timbul pertanyaan dari sini mengenai fungsi DPRD sebagai corong penyalur aspirasi rakyatnya di daerah, mengapa perda yang dibuat usulnya berasal dari eksekutif. Apa karena DPRD sebagai perwakilan rakyat tidak tahu apa kebutuhan oleh rakyatnya di daerah. Tidak masalah dan juga tidak melanggar aturan jika ranperda itu dari eksekutif daerah, karena pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan untuk itu.

Sebagai wakil rakyat di daerah, DPRD juga mempunyai kewajiban yang harus dilakukan oleh anggota DPRD. Sebab kewajiban tersebut ditegaskan langsung oleh undang-undang, maksud dari Pasal 45 UU No. 32 Tahun 2004, segala anggota DPRD harus menjalankan tugasnya sesuai dengan aturan yang berlaku dan harus menjunjung tinggi serta menerapkan nilai-nilai pancasila baik dalam kehidupan sehari-hari maupun saat menjalankan amanat rakyat yang menjadi tanggung jawabnya.

Menurut Prof. Jimly seharusnya DPRD lebih sering mengadakan acara pertemuan dengan masyarakat dikecamatan-kecamatan dan bahkan di desa-desa dimana daerah pemilihannya untuk menyerap aspirasi-aspirasi dari pemilihnya.⁶³

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, Op.Cit., Hal, 309.

Penulis sepakat dengan apa yang dikatakan oleh Prof. Jimly tersebut, karena dengan begitu DPRD mengetahui kebutuhan rakyatnya di daerah. Karena dengan begitu DPRD dapat memperjuangkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Untuk mempermudah DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya seperti yang telah ditegaskan di atas maka Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengisyaratkan agar DPRD memiliki alat kelengkapan DPRD seperti yang ditegaskan dalam Pasal 46 UU No. 32 Tahun 2004. Dalam membentuk alat kelengkapan DPRD tersebut Pasal 47 UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bagaimana cara membentuk alat kelengkapan DPRD dan tujuannya.

Selain mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan DPRD juga harus memiliki Badan kehormatan DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD yang dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Anggota badan kehormatan DPRD, dipilih dari dan oleh anggota DPRD itu sendiri.⁶⁴ Badan kehormatan DPRD wajib menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan kode etik yang telah ditetapkan dan sesuai dengan norma-norma yang berlaku baik norma agama maupun norma yang berlaku dalam masyarakat bangsa dan negara. Apabila dihubungkan dengan etika profesi legislator maka pengertiannya dapat kita artikan sebagai nilai-nilai dan moral yang menjadi pegangan legislator, baik perindividu ataupun organisasi. Selain itu juga, etika profesi ini merupakan kumpulan asas terhadap nilai moral, sebagai wakil rakyat untuk menyampaikan aspirasi-aspirasi dari rakyat.⁶⁵

⁶⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan, Op.Cit.*, Hal, 69.

⁶⁵ *Ibid*, Hal, 71.

Setelah membahas mengenai kedudukan serta pengaturan DPRD sebagai lembaga perwakilan di daerah, maka penulis akan mencoba membahas pengaturan dan kedudukan pemerintah daerah di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum yang tertinggi di negara ini dan juga di dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang mengatur kewenangan, tugas, fungsi, kewajiban dan juga kedudukan pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah khususnya di daerah kabupaten.

Untuk membahas hal yang disebutkan di atas, maka penulis berangkat dari Pasal-pasal berikut ini:

Tabel 2. Pengaturan kedudukan dan kewenangan pemerintah daerah di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

| NO | UUD 1945 | UU No. 32 Tahun 2004 |
|----|--|---|
| 1 | Pasal 18 ayat (1) "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang" | Pasal 1 angka (2) "pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dalam prinsip Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" |
| 2 | Pasal 18 ayat (2) "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan" | Pasal 1 angka (3) "pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah" |
| 3 | Pasal 18 ayat (3) "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum" | <p>Pasal 24 "kepala daerah dan wakil kepala daerah"</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah b. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota c. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah d. Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota e. Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. |

| | | |
|---|--|---|
| 4 | Pasal 18 ayat (4) “gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis” | <p>Pasal 25 “tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah”</p> <p>Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD b. mengajukan rancangan Perda c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. |
| 5 | Pasal 18 ayat (5) “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat” | Pasal 27 ayat (2) “Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat” |
| 6 | Pasal 18 ayat (6) “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk | |

| | | |
|---|--|--|
| 7 | melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” | |
| 8 | Pasal 18 ayat (7) “susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang” | |

Sumber: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Maksud dari Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 adalah, NKRI merupakan negara kesatuan yang pemerintahannya dipegang oleh presiden. Namun Pasal 18 ayat (1) memberikan kewenangan kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan asas-asas otonomi daerah.

Yang mana dalam hal ini kewenangannya yang diberikan kepada kepala daerah itu sendiri, untuk daerah provinsi dipimpin oleh gubernur, daerah kabupaten dipimpin oleh bupati sedangkan kota dipimpin oleh walikota.

Menurut Pasal 18 ayat (2), pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan daerahnya, tetapi harus sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, namun pemerintah daerah harus menyesuaikan diri dengan pemerintahan pusat, karena walaupun pemerintah daerah diberikan kewenangan

untuk mengatur daerahnya namun pemerintah daerah juga harus menyesuaikan kebijakan-kebijakannya dengan pemerintah pusat.

Tugas pembantuan diberikan kepada pemerintah daerah dikarenakan tidak semua pemerintah pusat dapat melaksanakan tugas tersebut ke daerah, sehingga sebagian kewenangan itu diberikan agar tujuan pemerintah pusat dapat terlaksana dengan sebaik mmungkin.

Kemudian Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, pemerintahan daerah baik tingkat provinsi, kabupaten dan kota harus mempunyai anggota DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat. Artinya tanpa adanya anggota DPRD maka pemerintahan daerah tidak akan pernah ada, sebab DPRD termasuk kepada penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai perangkat daerah dan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam prinsip NKRI.⁶⁶

Indonesia sebagai negara demokrasi tidak hanya berlaku untuk pemerintah pusat saja, sebab di daerah juga menganut sistem demokrasi. Dapat kita lihat bahwa kepala daerah itu dipilih langsung oleh rakyat bukan melalui penunjukan. Walaupun pemilihan kepala daerah secara langsung tapi memiliki ruang lingkup yang berbeda sebab kepala daerah berkedudukan di daerah-daerah provinsi kabupaten, dan kota. Kita bisa lihat hal itu dari apa yang telah ditegaskan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok, Op.,Cit*, Hal, 411.

sendiri, namun ada beberapa kewenangan yang ditentukan oleh undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang tidak dapat diatur sendiri oleh pemerintah daerah.

Sebagai daerah otonom seperti yang ditegaskan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, pemerintah daerah diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, untuk menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan menurut Pasal 18 ayat (6), namun peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah substansinya harus penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansinya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum/peraturan yang lebih tinggi di atasnya.⁶⁷

Ketentuan yang diatur oleh Pasal 17 ayat (7) UUD 1945 adalah untuk mengatur susunan dan bagaimana tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur di luar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam hal itu di atur oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Pasal 1 angka (2), dalam menjalankan pemerintahan di daerah pemerintah bersama-sama menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan DPRD. Menurut penulis Pasal ini jelas membuat kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah menjadi lemah, karena yang seharusnya DPRD

⁶⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum, Op., Cit*, Hal, 37.

sebagai lembaga legislatif namun Pasal ini telah mendudukan DPRD termasuk kedalam eksekutif sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di dalam Pasal 1 angka (3) dinyatakan, Pemerintah daerah untuk daerah provinsi adalah gubernur, kabupaten bupati, sedangkan untuk kota adalah walikota, sedangkan unsur penyelenggara pemerintahan daerah adalah perangkat daerah, apakah DPRD pada Pasal ini termasuk kedalam perangkat daerah yang akan menjadi unsur pemerintahan di daerah, sebab pada Pasal 1 ayat (4) dinyatakan unsur pemerintahan daerah itu DPRD.

Setiap menjalankan tugas dan wewenangnya kepala daerah menjalankan tugasnya harus sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan bersama dengan DPRD sebagai legislatif di daerah, pemerintah juga berwenang mengajukan perda, menetapkan perda, menyusun dan mengajukan rancangan perda kepada DPRD untuk dibahas bersama dan mendapat persetujuan oleh DPRD. Apabila kepala daerah berhalangan maka tugas tersebut dilimpahkan atau dilaksanakan oleh wakil kepala daerah sebagai pembantu kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

Pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah, diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk mengajukan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah tersebut dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan kebijakan APBD, serta prioritas dan plafon anggaran. Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan peraturan daerah

tersebut paling lama satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Atas dasar persetujuan DPRD itulah, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah,⁶⁸ dan juga kewenangan lainnya yang telah di atur di dalam undang-undang.

Pemerintah daerah juga mempunyai kewajiban yang lain selain kewajiban yang di atur oleh Pasal 25, pemerintah daerah wajib memberikan laporan pertanggungjawabannya kepada DPRD, dan masyarakat daerah, laporan pertanggungjawaban diberikan dalam jangka waktu satu kali dalam satu tahun melalui Menteri Dalam Negeri untuk pemerintah pusat. Sedangkan untuk kepada DPRD laporan pertanggung jawaban dilaporkan pada saat rapat paripurna DPRD.

Laporan pertanggungjawaban ini ada karena pemerintah daerah menggunakan dana masyarakat dalam menjalankan otoritas yang sudah dilakukan, laporan pertanggung jawaban ini untuk menilai kinerja kepala daerah terhadap apa yang sedang dilakukan dan apa yang sudah dilakukan serta menguji, apakah para pemimpin di daerah ataupun para pemimpin bangsa ini sungguh-sungguh dalam mengemban amanah atau tidak. Dari laporan pertanggung jawaban yang diberikan maka akan terlihat kinerja yang tercapai, apakah kinerja itu bermuara kepada kepentingan rakyat atau tidak. Jika kinerja itu bermuara kepada kepentingan rakyat maka pemimpin itu amanah, namun jika sebaliknya jika kinerja yang dicapai untuk kepentingan pribadi atau kelompok, sementara persoalan kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan rakyat terhadap membelenggu, maka

⁶⁸ *Ibid*, Hal, 87-88.

itu terjadi penghianatan atas amanah rakyat, atau dengan kata lain penjajah atas rakyat/bangsanya sendiri.⁶⁹

Besarnya tuntutan masyarakat tersebut, harus dijadikan tantangan buat pemerintah daerah dalam menyediakan informasi yang aktual dan lengkap serta utuh, sehingga melalui informasi tersebut dapat dipergunakan untuk memonitor kerja pemerintah daerah untuk menjadi lebih baik lagi dalam menjalankan pemerintahan daerah, melayani masyarakat di daerah serta merencanakan pembangunan dan yang paling utama pertumbuhan ekonomi daerah.⁷⁰

Dari kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dan pemerintah daerah berdasarkan teoritis atau asumsi-asumsi yang dapat diungkapkan adalah pola hubungan kewenangan yang sama, seimbang, dan sinergis, antarpemegang kekuasaan, yakni lembaga eksekutif dan legislatif daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan dapat menjadi basis kearah terciptanya sistem *cheks and balances* sebagai prasyarat ke arah perwujudan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis. Namun apakah *checks and balances* tersebut dapat tercapai dengan dimasukkannya DPRD kedalam pemerintahan daerah sebagai unsur pemerintahan daerah, karena DPRD sebagai lembaga perwakilan di daerah mempunyai status yang tidak jelas sebagai lembaga perwakilan di daerah baik di dalam UUD 45 dan UU No.32 Tahun 2004.

⁶⁹ Chabib Soleh Suropto, 2011, *Menilai Kinerja Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia, Hal.2-3.

⁷⁰ *Ibid*, Hal. 156.

B. Hubungan Konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Pemerintah Daerah

Untuk mengetahui bagaimana hubungan konstitusional DPRD dengan pemerintah daerah di dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, penulis memulai dari fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dimuat dalam Pasal 41 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pada Pasal tersebut disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Berdasarkan fungsi yang dimiliki DPRD itu, maka DPRD mempunyai tugas dan kewenangan sebagai berikut:⁷¹

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi, dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi DPRD kabupaten/kota
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah

⁷¹ Siswanto Sunarno, *Hukum, Op., Cit*, Hal, 67.

- k. Memberikan persetujuan terhadap kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat daerah.

Dengan adanya tugas seperti yang disebutkan di atas sudah jelas bahwa yang membentuk peraturan daerah itu adalah DPRD bukan kepala daerah dan juga kita bisa melihat di dalam Pasal 44 ayat (1) menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak dalam mengajukan rancangan Perda. Namun dalam hal itu tentu saja DPRD dan kepala daerah harus mem bahas nya bersama untuk mendapat persetujuan bersama. Apabila persetujuan itu tidak diperoleh maka kepala daerah tidak dapat mengesahkan peraturan tersebut menjadi peraturan daerah yang berlaku dan mengikat secara umum, dan rancangan tersebut tidak boleh diajukan kembali dalam masa persidangan yang bersangkutan. DPRD sebenarnya mempunyai kedudukan yang sangat kuat, namun masih tetap saja DPRD bukan sebagai lembaga yang eksklusif dalam pembentukan rancangan Perda karena pembentuk peraturan daerah itu tetap adalah kepala daerah dan DPRD yang secara bersama-sama yang merupakan satu kesatuan sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.⁷²

Dalam hal fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPRD, hal ini tetap kepala daerah yang menyiapkan rancangan peraturannya, namun rancangan tersebut harus tetap dibahas bersama dengan DPRD untuk mendapat persetujuan bersama sesuai dengan yang diamanatkan oleh Pasal 42 ayat (1) huruf a, yang menyatakan

⁷² Jimly, *Perkembangan, Op.Cit.*, Hal. 297.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.⁷³

Sedangkan untuk fungsi pengawasan, hak angket seperti yang ditegaskan oleh pasal 43 ayat (1) huruf a merupakan yang menjadi dasar sebagai DPRD untuk menjalankan fungsi pengawasannya di daerah, terhadap kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah dan dalam melaksanakan peraturan dan kebijakan-kebijakan yang telah dibentuk oleh kepala daerah dan DPRD serta dalam pengelolaan keuangan daerah. Dan hak angket ini juga menjadi 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.⁷⁴

Penulis menilai walaupun tidak ada terdapat kata yang jelas menyebutkan wewenang DPRD dan Pemerintah Daerah di dalam UUD 1945, kewenangan yang ada di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai penjabaran kewenangan kedua lembaga tersebut, dan dari kewenangan yang diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004 itu telah menimbulkan hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD sebagai hubungan kerja yang berkedudukan setara dan bersifat kemitraan. Berkedudukan yang sama dan sejajar menurut penulis disini adalah tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan itu juga akan bermakna apabila antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra

⁷³ Siswanto Sunarno, *Hukum, Op., Cit*, Hal, 116.

⁷⁴ *Ibid*, Hal, 117.

sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsi masing-masing. Dengan demikian, antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang bersifat saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

BAV IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah penulis bahas pada Bab sebelumnya, maka penulis membuat kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan dan kedudukan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Bab VI bersama-sama dengan pemerintah daerah yang terdapat di dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain itu juga di atur didalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan pengaturan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terdapat di dalam Pasal 1 angka (4), sampai dengan Pasal 55 dan juga di dalam Pasal 342 Undang-Undang NO. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Pengaturan tentang Pemerintah Daerah di atur dalam Bab VI pada pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) serta di dalam Undang-undang NO. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 1 angka (2), Pasal 19 ayat (2), Pasal 24, dan Pasal 25.

2. Hubungan konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan pemerintah daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan pola hubungan mitra kerja dan berkedudukan yang sejajar karena keduanya dipilih secara demokratis.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan dalam Bab-bab sebelumnya serta kesimpulan seperti yang telah diuraikan di atas, saran-saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai Dewan perwakilan rakyat Daerah di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah tepat, namun di dalam Undang-Undang NO. 32 Tahun 2004 pada Pasal 1 angka (2) dan angka (4), Pasal 19 ayat (2), dan Pasal 40 hendaknya dirubah, agar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dimasukkan ke dalam unsur pemerintahan daerah dan tidak menjadi penyeleggaraan pemerintahan daerah, itu supaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah benar-benar konsisten sebagai lembaga perwakilan daerah bukan termasuk kepada lembaga eksekutif. Dan juga pasal 342 Undang-Undang NO. 27 Tahun 2009 mengenai kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah agar dicabut/direvisi, dengan demikian prinsip *checks and balances* di daerah tercapai.
2. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD sudah jelas yaitu sebagai mitra kerja di daerah, hanya saja status dari kedudukan DPRD itu yang mestinya diperjelas. Sebab di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang terdapat di dalam Pasal 1 angka (4) dan di dalam Pasal 40 DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan perangkat pemerintahan daerah. Di dalam hubungan antara DPRD dan Pemerintah Daerah, DPRD itu

kedudukannya sebagai lembaga perwakilan di daerah yang menjadi mitra kerja pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

A.M.Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2009.

Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta.2004.

Chabib Soleh Suripto, *Menilai Kinerja Pemerintahan Daerah*, Bandung: PT FokusMedia, 2011.

Charles Simabura, *Parlemen Indonesia*, Padang: PT Rajawali Pers, 2011.

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001.

Djohansjah, *Menuju Indenpendensi Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Kesaint Blanc, 2008.

Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independaen dan Redistribusi Kekuasaan Negara*, PT. Genta Press, Yogyakarta, 2012.

HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.

J. Kaloh, *Mencari bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen MK RI, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT Raja
Grafindo Persada, 2007.

....., *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta:
PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008.

....., *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta:
Penerbit Sinar Grafika, 2010.

Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: PT Prenada Media
Group, 2010.

Moh Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara
Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan CV Sinar
Bakti: jakarta. 1981.

Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali
Pers, 2010.

....., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*,
Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

Reni Dwi Purnomowanti, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen
Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: PT Rajawali Pers, 2010.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, jakarta: PT Sinar
Grafika, 2005.

Suharizal dkk, *Struktur dan Kelembagaan DPRD*, Padang: Pusat Studi
Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2011.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu
Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis
Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat
(DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan
Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).