

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah daerah diatur dalam Bab VI Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Menurut Pasal 18 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

Pemerintahan daerah kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Nomor 23 Tahun 2014), yang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Secara normatif, pengertian pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) yang bekerja berdasarkan kemitraan dan bukan saling membawahi satu sama lainnya. Dalam proses penyusunan dan perumusan kebijakan daerah, kedua institusi tersebut bekerjasama dengan berkolaborasi satu sama lain

(kemitraan). Tetapi dalam pengimplementasian/ pelaksanaan tugas-tugasnya, kedua institusi mempunyai perbedaan fungsi. Kepala Daerah berfungsi melaksanakan kebijakan daerah, sementara DPRD melakukan pengawasan atas kebijakan daerah tersebut.

Posisi DPRD sebagai bagian dari Pemerintah Daerah ataupun badan legislatif independen masih menimbulkan kerancuan dan perdebatan hingga saat ini. Dalam Undang-Undang Dasar, DPRD dikatakan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, namun ketentuan mengenai DPRD juga masuk ke dalam Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah (UU Nomor 17 tahun 2014 (UU MD3). Kedudukan DPRD, dalam kerangka negara kesatuan haruslah dilihat sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif namun tetap memiliki kemandirian dalam menyelenggarakan kewenangannya di pemerintahan daerah.¹

Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki hubungan kerja yang sifatnya kolaboratif dan setara. Hal ini diartikan bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah ini tidak saling membawahi, namun memiliki kedudukan yang setara. Hal ini terlihat dalam pembuatan peraturan daerah, di mana pemerintah daerah dan DPRD bekerja sama untuk merumuskan dan membentuk kebijakan daerah dan melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsinya masing-masing. Dengan demikian, kedua lembaga ini membangun sebuah hubungan kerja

¹ Wulan Pri Handini, Problematika Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(DPRD) Di Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif. Majalah Hukum Nasional. No. 1, 2019, hlm 145.

yang suportif dan saling menyokong, bukan saling menyaingi maupun bertentangan satu dengan lainnya.²

Memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah berarti bahwa daerah tersebut diberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah sesuai ketentuan yang diatur di dalam undang-undang. Dalam prakteknya, pemberian otonomi daerah ialah mengenai pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan daerah-daerah otonom. Dalam mempersoalkan luasnya otonomi suatu daerah, umumnya ditekankan pembatasan berdasarkan sifat kesatuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri. Masalah wewenang daerah otonom ini menyangkut kedudukan pejabat pemerintah Pusat yang menjalankan pemerintahan umum di daerah-daerah untuk kesejahteraan rakyat mengalami peningkatan, yang mana hal itu merupakan poin utama tujuan nasional.³

Pemerintahan daerah yang baik maupun pemerintahan yang bersih (*good local governance*) adalah salah satu isu menarik. Tuntutan dari masyarakat tentang bagaimana seharusnya negara dan pemerintah melaksanakan penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bersih dapat diwujudkan dengan menata pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga membangun citra pemerintahan yang demokratis. Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih mencakup unsur-unsur efisien, efektif, partisipatif, demokratis, transparan dan

² Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, 2012, *Hukum Konstitusi*, Bandung: Pustaka Setia, hlm. 257.

³ The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia* Jilid III, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 31.

akuntabel. Oleh karenanya, hubungan Kepala Daerah dan DPRD dalam rangka *check and balance* menjadi kebutuhan mutlak.⁴

Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa adanya prinsip *checks and balances* ditujukan supaya kekuasaan negara dapat diatur, dikontrol, dan dibatasi dengan sebaik-baiknya. Hal ini dilakukan agar penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintah maupun individu yang menduduki jabatan dalam lembaga negara terkait dapat segera ditanggulangi dan dicegah dengan baik dan tuntas.⁵ Dengan demikian, tujuan utama dari sistem *checks and balances* ialah menjamin adanya kebebasan dari setiap cabang-cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari timbulnya campur tangan atau interaksi dari cabang kekuasaan satu terhadap cabang kekuasaan yang lain.

Seiring dengan perkembangannya, sistem *checks and balances* kemudian berkembang menjadi sebuah konsep dalam upaya membentuk pemerintahan yang sifatnya demokratis (*democratic and egalitarian*). Hal ini tentunya juga mendorong adanya perwujudan prinsip *good government* dan *good society* yang terbentuk berdasarkan kesempurnaan tata hubungan kerja yang baik dan harmonis di antara pilar-pilar kekuasaan dalam sebuah negara.

Fungsi dari penerapan prinsip *checks and balances* adalah guna mencegah adanya penyalahgunaan dari cabang-cabang kekuasaan, misalnya seperti kompromi politik dan penyalahgunaan tertentu. Sehingga, dapat dikatakan bahwa *Checks and balances* adalah alat untuk mencegah dan menjaga tindakan yang

⁴ Faisal, Akmal Huda Nasution, 2016, "Otonomi Daerah: Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia", *Jurnal Tata Niaga Politeknik Negeri Lhokseumawe*, Volume 4, No.2, April 2016, hlm. 214.

⁵ Jimly Asshidiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 74.

sewenang-wenang. Hal ini berarti bahwa *checks and balances* dalam sistem presidensial diwujudkan dengan tujuan guna menjamin kelangsungan penyelenggaraan negara hukum yang berdasarkan konstitusionalisme.⁶

Namun, ajaran mengenai pemisahan kekuasaan tidak bisa diterapkan secara efektif dalam prakteknya. Di beberapa negara, adanya tumpang tindih dsalam beberapa fungsi diperbolehkan untuk menjaga keseimbangan antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Masing-masing lembaga menjalankan peran dan fungsi-fungsi lain selain fungsi utamanya. Hal ini disebabkan karena cabang-cabang kekuasaan yang menghapuskan sistem keseimbangan maupun pengawasan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain tidak selalu terhubung dan menghilangkan sistem kontrol sehingga dapat menyebabkan kesewenangan di dalam masing-masing cabang. Mekanisme *checks and balances* ini memungkinkan satu cabang kekuasaan dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain. Hal ini tidak memungkinkan meningkatkan efisiensi kinerja, tetapi secara efektif dapat membatasi kekuasaan dari setiap cabang.⁷ Oleh karena, untuk menjalankan fungsi penyelenggaraan negara secara bersamaan dan sebagai mekanisme untuk menjaga dan saling mengawasi, perlu adanya sebuah sistem yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan tersebut dalam sebuah norma yang diatur dalam konstitusi.

Dari penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa sistem *checks and balances* memastikan bahwa pemegang kekuasaan memiliki mekanisme untuk saling kontrol dan saling mengimbangi satu sama lain. Dengan kata lain, masing-masing

⁶ Bagir Manan, 2012, *Membedah UUD 1945*, Malang: Tim UB Press, hlm. 88.

⁷ Miriam Budiarjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, hlm. 153-154.

lembaga negara, dalam hal ini Pemerintah Daerah dan DPRD, seharusnya saling kontrol antar kekuasaan yang satu dengan yang lain supaya batas kekuasaan tidak terlampaui dan sesuai ketentuan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan.⁸

Kinerja dari unsur pemerintahan daerah, seperti pemerintah daerah yang berperan sebagai lembaga eksekutif daerah dan DPRD sebagai lembaga legislatif menentukan berhasilnya penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ialah bagian dari Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Secara normatif, tugas DPRD mencerminkan kehidupan pemerintahan daerah yang demokratis sebagai sarana *check and balances* serta ditujukan agar dapat mewujudkan Pemerintahan yang Baik (*good governance*). Fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah mempunyai peran yang signifikan dalam mewujudkan *Good Governance* di Indonesia, terkhususnya di daerah. Hal ini dikarenakan bagaimanapun juga DPRD dapat menyampaikan aspirasi dan sewajarnya rakyat juga ikut dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah karena DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah. Hal ini ditunjukkan oleh fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah yang berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Pelaksanaan pengawasan ini menunjukkan bahwa adanya keseimbangan dan kontrol dalam pengelolaan tata pemerintah daerah yang

⁸ Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus 2012, hlm 142.

merupakan cerminan dilaksanakannya mekanisme *check and balances* dalam pengelolaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Hanya dengan mekanisme “*checks and balances*” lah penyalahgunaan wewenang (*deuternement de poivoir*) dapat dicegah, begitu pula sebaliknya, tanpa “*checks and balances*” adanya kekuasaan yang dijalankan akan sangat mudah untuk ditemukan.

Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana kedudukan dan fungsi Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam menjalankan pemerintahan daerah serta bagaimana pengimplementasian teori “*checks and balances*” terhadap hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana kedudukan dan fungsi Pemerintah Daerah dengan DPRD?
2. Bagaimana implementasi teori “*Check and Balances*” terhadap hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan dan fungsi Pemerintah Daerah dengan DPRD.
2. Untuk mengetahui implementasi “*Checks and Balances*” terhadap hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian tersebut di atas, adapun manfaat penelitian yang hendak diperoleh yaituz;

- 1) Manfaat Teoritis, yaitu penulis berharap agar penelitian skripsi ini dapat memberikan manfaat berupa sumbangan pikiran sehingga dapat dijadikan sebagai bahan referensi, yang kemudian dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, dalam hal ini yaitu hukum lembaga negara.
- 2) Manfaat Praktis, penulis berharap agar penelitian ini dapat bermanfaat bagi praktisi hukum maupun bagi penyelenggara pemerintahan daerah, dalam hal ini yaitu pemerintah daerah dan DPRD, serta juga dapat memberikan manfaat kepada masyarakat.

E. Metode Penelitian

Metode ialah proses, tata cara, dan prinsip-prinsip dalam memecahkan suatu masalah. Penelitian diartikan sebagai pemeriksaan secara tekun, hati-hati, dan tuntas terhadap sebuah gejala untuk menambah dan memperbanyak pengetahuan manusia. Sehingga, metode penelitian dapat disimpulkan sebagai proses prinsip dan tata cara guna pemecahan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.⁹ Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif mengkaji kajian-kajian bahan hukum berupa Undang-undang, serta buku-buku yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

⁹ Sutrisno Hadi, 2000, *Metodologi Riset*, Yogyakarta: ANDI, hlm. 4.

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Penelitian hukum memiliki beberapa pendekatan. Berdasarkan pendekatan tersebut, peneliti dapat mendapatkan informasi serta berbagai macam aspek terkait isu atau permasalahan yang jawabannya sedang dicoba untuk ditemukan. Pendekatan-pendekatan yang dipakai dalam sebuah penelitian hukum meliputi pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

“Penelitian Hukum Normatif (*Normative Law Research*) menggunakan Studi Kasus Normatif ialah Perilaku Hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok Kajiannya ialah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi ancaman perilaku setiap orang. Sehingga” Penelitian Hukum Normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.”¹⁰

Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan suatu aturan, prinsip-prinsip, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu/permasalahan hukum yang dihadapi.¹¹ Penulis juga akan menggunakan beberapa pendekatan dalam melakukan penelitian ini, yaitu Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*) yang merupakan pendekatan yang digunakan pada penelitian normatif sesuai pola penelitian.¹²

¹⁰Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet. 1. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti 2004), hlm. 52.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2007, hlm. 35.

¹² Fajar, Mukti, and Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar 2013), hlm. 47-49

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah penelitian yang bahan hukumnya diutamakan, khususnya yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan pedoman dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan maupun isu hukum yang sedang dihadapi.

Penelitian ini harapannya dapat memberikan gambaran yang bersifat *deskriptif analisis*. Bersifat *deskriptif* dikarenakan penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang sistematis dan menyeluruh terkait kedudukan dan fungsi Pemerintah Daerah dengan DPRD. Penelitian ini bersifat *analitis* karena hasilnya diharapkan dapat mengemukakan berbagai aspek hukum mengenai *check and balances* Pemerintah Daerah dengan DPRD.

Penelitian ini tidak bersifat kaku dikarenakan bagaimanapun suatu cara hanya sebagai alat (*tool*) untuk mencapai tujuan. Cara penelitian ditentukan dari objek (formal) tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, dan tipe data yang akan diperoleh, sehingga sepenuhnya tergantung pada logika dan konsistensi peneliti.¹³

2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder. Data sekunder merupakan data yang dikumpulkan atau diperoleh peneliti dari berbagai sumber

¹³ Maria S.W. Sumardjono, 1996, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 10.

yang telah ada. Data sekunder diperoleh dari berbagai dokumen seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan lainnya.¹⁴ Sumber data sekunder penelitian ini terdiri dari bahan hukum berikut:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2014, dan diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018.
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan

¹⁴ Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 113-114.

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum hukum primer, yang dalam skripsi ini mengambil berbagai bahan kepustakaan mengenai hukum tata negara sesuai topik.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk bagi bahan hukum primer dan sekunder, seperti artikel dan laporan dari media massa, baik elektronik maupun media cetak (surat kabar, majalah, jurnal hukum, dan lain-lain).

Sumber data penelitian ini ialah penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan Universitas Andalas, Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

3. Teknik Pengumpulan Data

Kualitas data ditentukan oleh instrumen/ Teknik pengumpulan data dan dan kualitas data menentukan kualitas penelitian. Sehingga, metode pengumpulan yang digunakan dalam penelitian memerlukan penggarapan yang cermat.¹⁵ Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen, yang meliputi studi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

¹⁵ *Ibid.*

4. Pengolahan dan Analisis Data

Untuk menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, berbagai sumber data yang telah dikumpulkan kemudian diseleksi sesuai dengan kebutuhan penelitian sehingga dapat menjelaskan masalah dalam penelitian dengan menggunakan teknik analisis kualitatif, yaitu jenis analisis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya, tetapi metode yang biasanya dimanfaatkan adalah pengamatan dan pemanfaatan dokumen.¹⁶

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode atau teknik pengolahan analisis data kualitatif. Secara umum, rangkaian kegiatan pengolahan dan analisis data yaitu: (1) reduksi atau proses pemilihan data; (2) menyederhanakan dan menyajikan data; (3) verifikasi hasil penelitian, dan diakhiri dengan penarikan kesimpulan. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, yang telah dimulai sejak awal data dikumpulkan.¹⁷

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yakni menganalisis data berdasarkan kualitasnya dan menuangkannya dalam bentuk deskripsi dengan menggunakan kata-kata, yang kemudian menghasilkan paparan dan bahasa dalam bentuk kalimat yang tersusun sistematis dan mudah dimengerti. Setelah itu dilanjutkan dengan menarik suatu kesimpulan. Karena sifatnya penelitian hukum, analisis kualitatif yang dipakai adalah analisis

¹⁶ Lexy J. Moleong, 2012, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 5.

¹⁷ Sofwatillah, Risnita, M. Syahrani, Deassy, 2024, "Teknik Analisis Data Kuantitatif dalam Penelitian Ilmiah" *Jurnal Genta Mulia*, Volume 15, No.2, hlm. 88.

kualitatif yang bersifat yuridis. Sehingga, langkah-langkah analisis data di atas hanya merupakan penyederhanaan dari tahapan pengolahan data.

