

**TINJAUAN TENTANG LEMBAGA PERWAKILAN DI
DAERAH
DAN PEMERINTAHAN DAERAH**

**A. Pengertian Lembaga Perwakilan di Daerah Dalam Rangka
Demokratisasi di Daerah**

Sulit memastikan kapan sebenarnya konsep demokrasi ini benar-benar mula pertama lahir. Sebab, pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif, karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta

jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota).

Lagipula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Masyarakat abad pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal, yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya, yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi abad pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.

Sebelum abad pertengahan berakhir di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (*national*

state) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dimana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah *Renaissance* (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali, dan Reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss dan sebagainya.

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan Gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan pemisahan antara Gereja dan negara.

Kedua aliran pikiran yang tersebut mempersiapkan orang Eropa Barat untuk dalam masa 1650-1800 menyelami

masa “*Aufklärung*” (abad pemikiran) beserta rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pemikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (*ratio*) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas. Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial).

Sejarah demokrasi memiliki perjalanan yang panjang dan penuh dengan aliran pemikiran dari beberapa tokoh atau filosof. Selain itu, perjalanan demokrasi juga ditandai dengan jatuh bangunnya sebuah negara dalam mengapresiasi sistem yang baru. Beberapa yang perlu untuk dicatat adalah masa *renaissance* di Eropa, revolusi Perancis dan beberapa pengalaman di negara lain. Satu yang patut disimpulkan dari keterkaitan ini adalah sebuah masyarakat atau negara yang akan mengadopsi sistem demokrasi, setelah sebelumnya memakai sistem yang lama, memerlukan waktu yang panjang dan penuh dengan pertentangan yang tak jarang menimbulkan pertumpahan darah.

Demokrasi tak lahir begitu saja. Setelah sebelumnya berlayar dari peradaban Yunani, yang merupakan akar lahirnya berbagai ilmu pengetahuan, para pemikir lebih menitikberatkan demokrasi sebagai sebuah konsep untuk menuju kehidupan bernegara yang lebih baik dan bermartabat, meski ada beberapa pemikir yang menilai demokrasi bukan sebagai jalan untuk menuntun ke arah yang lebih baik.

Menurut Hans Kelsen, ide demokrasi berawal dari keinginan manusia untuk menikmati kebebasan (*free will*). Kebebasan yang mungkin didapat dalam masyarakat, dan khususnya di dalam negara, tidak bisa berarti kebebasan dari setiap ikatan, tetapi hanya bisa berupa kebebasan dari satu macam ikatan tertentu. Misalnya, kebebasan politik adalah kebebasan di bawah tatanan sosial, adalah penentuan kehendak sendiri dengan jalan turut serta dalam pembentukan tatanan sosial. Kebebasan politik adalah kemerdekaan dan kemerdekaan adalah kemandirian.

Masih dalam pandangan Hans Kelsen, kehendak masyarakat, di dalam negara demokrasi, selalu dibuat dalam pembahasan berturut-turut antara mayoritas dan minoritas melalui kaji pendapat secara bebas dan kaji peraturan tertentu mengenai suatu pokok masalah. Pembahasan ini berlangsung tidak hanya di parlemen, tetapi juga berlangsung pada pertemuan-pertemuan politik, dalam surat kabar, buku dan sarana-

sarana pendapat umum yang lain. Suatu negara demokrasi tanpa suatu pendapat umum merupakan suatu pertentangan istilah. Manakala pendapat umum hanya dapat muncul jika kebebasan intelektual, kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan beragama dijamin, maka demokrasi berhimpitan dengan liberalisme politik dan walaupun tidak mesti dengan liberalisme ekonomi.

Konsepsi mengenai demokrasi tak akan menarik jika tidak melihat dua pandangan kontradiktif dari Karl Marx dan Max Weber. Marx mengatakan bahwa demokrasi mutlak bagi keberadaan sebuah negara. Demokrasi yang paling tepat menurut Karl Marx adalah demokrasi yang menekankan pemerintahan parlementer, pembagian kekuasaan dan kesetaraan di bawah hukum negara, dan bukan negara dengan berdasarkan pada demokrasi *borjuis*. Meskipun memang bukan sebagai sebuah pemikir tentang konsep negara, namun Marx memberikan batasan tertentu mengenai konsep negara yang diyakininya menjadi sebuah solusi. Meski dalam beberapa hal konsep Marx tentang negara dan demokrasi ini belum menemui titik terang karena tidak adanya penjelasan yang khusus terhadap poin negara dan demokrasi dalam pemikiran Marx. Pemikiran Marx tentang negara kemudian diterjemahkan secara

bebas oleh Lenin dan Stalin yang justru membawa dampak mengerikan terhadap perkembangan demokrasi.

Sejarah demokrasi sebuah negara tidak berjalan dengan sendirinya. Menurut pendapat Burrington Moore, rumusan jalur sebuah negara menuju demokrasi dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Demokrasi muncul dalam kondisi dimana segolongan borjuasi yang kuat dan independen muncul dengan kepentingan yang bertentangan dengan rezim masa lalu dan mampu menerapkan kontrol atas kebijaksanaan nasional (sementara pada waktu yang sama suatu pertimbangan kekuatan antara kelas atas pemilik tanah dengan negara tetap dipertahankan) dan dimana pengaruh petani lemah sekali atau bahkan tidak ada karena ditransformasikan atau dihancurkan oleh para tuan tanah dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses komersialisasi pertanian.
2. Jalur yang menghasilkan fasisme (seperti di Jepang pada tahun 1930-an). Fasisme muncul dimana saat borjuasi kota relatif lemah dan didominasi oleh negara dan bertumpu pada kelas atas pemilik tanah yang dominan untuk mensponsori komersialisasi pertanian melalui dominasi mereka atas negara, yang memaksakan disiplin perburuhan kepada para petani.

3. Jalur yang menghasilkan revolusi komunis (seperti di Cina pada tahun 1940-an). Revolusi komunis terjadi karena borjuasi kita lemah dan didominasi oleh negara, kaitan antara petani dan tuan tanah lemah, tuan tanah tidak mampu melakukan komersialisasi pertanian, dan petani yang ber-satu padu berhasil membangun aliansi yang memiliki ke-cakapan organisasi.
4. Jalur yang menarik adalah apa yang telah ditempuh oleh negara India. Penyebab keberhasilan India mengembangkan demokrasi justru disebabkan oleh pemerintahan kolonial Inggris yang sempat menjajah India. Penyebab *pertama*, negara kolonial menciptakan kondisi struktural yang menguntungkan bagi pertumbuhan demokrasi parlementer dengan cara memisahkan kelas atas pemilik tanah dengan kelas-kelas komersial dan profesional-profesional kota yang baru muncul. *Kedua*, gagasan politik Inggris, termasuk ga-gasan politik perwakilan, merasuk pada pemikiran anggota kelas komersial dan profesional itu ketika mereka ber-sekolah. *Ketiga*, ketika kelas-kelas komersil dan profesional tersebut mulai pada gagasan untuk membentuk gerakan politik (nasionalis) untuk mencapai tujuan-tujuan politik, mereka didorong ke arah akomodasi dengan kelas petani untuk meningkatkan efektivitas gerakan politik mereka.

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.

Menurut tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya “*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*”, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Juga tidak termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*”, yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan di atas segenap rakyat. Cara pemerintahan yang bagaimanakah yang masuk dalam arti demokrasi itu?

Menurut M. Duverger di dalam bukunya “*les Regimes Politiques*”, demokrasi itu termasuk cara pemerintahan dimana

golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental, di antara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum (*rechstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtstaat*), yang bersifat totaliter.

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil. Dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerinta-

han dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (negara hukum) dan *Rule of Law*.

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan melenyap dengan sendirinya, setelah muncul masyarakat komunis. Karl Marx dan Engels, “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas yang lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”. Negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:

“Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik” (*a democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).

Lebih lanjut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*)
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*)
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*)
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*)
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia

dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi

3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Dalam perjalanan waktu, konsep *rechtstaat* telah mengalami perkembangan dari konsep klasik ke konsep modern. Sesuai dengan sifat dasarnya, konsep klasik disebut "*klassiek liberale en democratische rechtstaat*" yang sering disingkat saja dengan "*democratische rechtstaat*". Konsep modern lazimnya disebut (terutama di Belanda) "*sociale rechtstaat*" atau juga disebut "*sociale-democratische rechtstaat*".

Sifatnya yang liberal bertumpu atas pemikiran kenegaraan dari John Locke, Montesqieu dan Immanuel Kant. Sifatnya yang demokratis, bertumpu atas pemikiran kenegaraan dari JJ Rousseau tentang kontrak sosial.

Prinsip liberal bertumpu atas "*liberty*" (*vrijheid*) dan prinsip demokrasi bertumpu atas "*equality*" (*gelijkheid*). Liberty menurut Immanuel Kant adalah "*the free selfassertion of each-limited only by the like liberty of all*". Atas dasar itu "*lib-*

erty” merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas dan hanya dibatasi seperlunya untuk menjamin koeksistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak bebas semua yang lain. Dari sinilah mengalir prinsip selanjutnya, yaitu *freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the power and authority*. Konsep “*equality*” mengandung makna yang abstrak dan formal (*abstract-formal equality*) dan dari sini mengalir prinsip “*one man one vote*”.

Atas dasar demokratis, *rechstaat* dikatakan sebagai “negara kepercayaan timbal balik (*de staat ban het wederzijds vertrouwen*), yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.

Asas-asas demokratis yang melandasi *rechstaat*, menurut SW Couwenberg meliputi 5 asas, yaitu:

1. Asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*);
2. Asas mayoritas;
3. Asas perwakilan;
4. Asas pertanggungjawaban;

5. Asas publik (*openbaarheidsbeginsel*).

Atas dasar sifat-sifat tersebut, yaitu liberal dan demokratis, ciri-ciri *rechstaat* adalah:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).

Ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada *rechstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas dasar prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan. Dengan adanya kekuasaan pembuatan undang-undang yang

dikaitkan dengan parlemen dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat, dengan demikian hukum tersebut tidak akan memperkosa hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan sebagai kehendak golongan mayoritas.

Untuk mengetahui sebuah pemerintahan negara itu menjalankan sistem demokrasi atau tidak demokrasi, beberapa indikator ditunjukkan para ahli sebagai ukuran untuk disebut demokratis. Lyman Tower Sargent, memberikan poin-poin kunci sebagai unsur-unsur demokrasi, yaitu:

1. *Citizen involvement in political decision making;*
2. *Some degree of equality among citizens;*
3. *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens;*
4. *A system of representation;*
5. *An elektoral system majority role.*

Kemudian hasil konferensi “*International Commission of Jurist*” di Bangkok pada tahun 1965 menekankan bahwa di samping hak-hak politik bagi rakyat harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi, sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi. Komisi ini dalam konferensi tersebut juga merumuskan syarat-syarat (ciri-ciri) pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* (yang dinamis, baru) sebagai berikut:

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menen-

- tukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
 3. Pemilihan umum yang bebas;
 4. Kebebasan menyatakan pendapat;
 5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
 6. Pendidikan kewarganegaraan.

Selain itu Robert Gettel dalam Isyawara F juga mencoba membutiri isi kandungan demokrasi sebagai berikut:

1. Bentuk pemerintahannya didukung oleh persetujuan umum (*general consent*)
2. Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum atau pemilihan umum
3. Kepala negara dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui pemilihan umum dan bertanggung jawab kepada dewan legislatif
4. Hak pilih aktif diberikan kepada sebagian besar rakyat atas dasar kesederajatan
5. Jabatan-jabatan pemerintahan harus dapat dipangku oleh segenap lapisan masyarakat.

Sementara itu Baron de Montesqieu (1689-1755) asal Perancis dalam Moh. Mahfud MD, juga menyatakan bahwa untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif dan yudikaif. Dari pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan, oleh Immanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politica (tri = tiga, As = poros (pusat), politika = kekuasaan) atau tiga pusat/poros kekuasaan negara.

Robert A Dahl dalam Masykuri Abdillah menunjukkan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu:

1. Kontrol rakyat atas keputusan pemerintahan;

2. Para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur;
3. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat;
4. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan di pemerintahan;
5. Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman;
6. Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif;
7. Untuk meningkatkan hak-hak mereka rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang *relatif independen*.

Di samping prinsip-prinsip demokrasi menurut konsep Barat seperti diuraikan di atas, Muhammad Tahir Azhari memperkenalkan teori demokrasi Islam sebagai suatu negara hukum yang mengandung prinsip umum yang merupakan indikator demokrasi pula, yaitu:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah (musyawarat);
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip kesamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Tentang hubungan Islam dan demokrasi ini oleh beberapa sarjana muslim dibahas dalam dua pendekatan: normatif dan empiris. Pada dataran normatif dibahas soal nilai-nilai demokrasi dari sudut pandang ajaran Islam. Sementara pada da-

taran empiris mereka menganalisis implementasi demokrasi di dalam praktek politik dan ketatanegaraan.

Menurut Syafi'i Ma'arif, pada dasarnya syura merupakan gagasan politik utama dalam Al-Qur'an. Jika konsep syura itu ditransformasikan ke dalam kehidupan modern sekarang ini, maka sistem politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'an, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktek demokrasi barat.

Moh. Iqbal dalam M. Syafi'i Anwar, berpendapat bahwa sekalipun demokrasi barat itu bukannya tanpa cacat, ia menerima demokrasi sebagai sistem politik. Bahkan ia menganggap bahwa demokrasi sebagai aspek terpenting dari cita-cita politik Islam. Kritik Iqbal terhadap demokrasi bukanlah dari aspek normatifnya, tetapi dari aspek pelaksanaannya. Lebih lanjut Iqbal menyatakan bahwa:

Demokrasi sering dipakai untuk menutupi begitu banyak ketidakadilan di samping dipakai sebagai alat imperialisme dan kapitalisme untuk menghisap rakyat jajahannya. Namun dengan cacat seperti itu tidak ada alasan bagi umat Islam untuk menolak demokrasi. Kohesi antara Islam dan Demokrasi terletak pada prinsip persamaan (*equality*) yang dalam Islam dimanifestasikan oleh tauhid sebagai gagasan kerja (*a working idea*) dalam kehidupan sosio politik umat Islam. Hakikat tauhid sebagai suatu gagasan kerja ialah persamaan, solidaritas dan kebebasan.

Sementara itu Fazlur Rahman yang menelaah hubungan konsep syura dengan demokrasi melihat kedua institusi itu secara organik ada hubungannya dengan perintah-perintah Al-

Qur'an, di samping diambilkan dari warisan sejarah selama periode Nabi SAW dan Khulafa'al Rasyidin. Fazlur Rahman berpendapat bahwa:

Institusi semacam syura telah ada pada masyarakat Arab pra Islam. Waktu itu para pemuka suku atau kota menjalankan urusan bersama melalui permusyawaratan. Institusi inilah yang kemudian didemokrasikan oleh Al-Qur'an yang menggunakan istilah nadi atau syura. Selanjutnya Rahman memperkuat teorinya dengan tinjauan historis konsep syura dalam sejarah Islam, yakni dengan menunjuk pertemuan di Balai Sa'edah segera setelah Nabi Muhammad SAW wafat. Rahman melihat kejadian itu sebagai pelaksanaan prinsip syura yang pertama.

Dengan berpihak pada pandangan dua pemikir terkemuka itu, Syafi'i merasa yakin dan tidak mempunyai hambatan apapun dalam menerima sistem politik demokrasi. Syafi'i juga merasa tidak perlu mempersoalkan bentuk demokrasi macam apa dan dari mana asalnya, apakah demokrasi barat atau lainnya tidak jadi soal yang penting prinsip syura benar-benar dijalankan.

Diharapkan bahwa ukuran-ukuran tersebut di atas diberlakukan sama terhadap semua rakyat tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun atau manifestasi yang bagaimanapun. Karena itu rumusan dan rincian elemen-elemen atau indikator-indikator demokrasi seperti di atas, pada hakikatnya menunjukkan bahwa suatu pemerintahan negara itu sesungguhnya dibangun oleh rakyat dan untuk rakyat untuk menjaga dan melindungi rakyat.

Dan apabila prinsip-prinsip ala Barat itu dipadukan dengan prinsip-prinsip Islam di atas, maka akan didapatkan demokrasi yang hakiki, demokrasi dengan irama kebebasan, kesamaan (*equality*) dan kedamaian yang berkemanusiaan dan beradab.

Telah dikemukakan, otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, karena itu harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah. Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratis. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratis pula.

Berdasarkan hal-hal tersebut lahirlah berbagai mekanisme demokratis, seperti sistem pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggungjawab antara badan perwakilan dengan penyelenggara pemerintahan, dan lain sebagainya. Sebagai daerah otonom yang memerintah, mengatur, dan mengurus diri sendiri, pemerintahan daerah berhak membuat peraturan tingkat daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah.

Politik otonomi adalah perjalanan kebijakan baik di bidang pengaturan maupun penyelenggaraan otonomi sejak Indonesia merdeka. Seperti diutarakan terdahulu, selama merdeka, terutama empat puluh tahun terakhir (Orde Lama dan Orde Baru), berbagai cita dasar otonomi tidak terlaksana sebagaimana mestinya. Yang terjadi adalah suasana sentralisasi. Daerah-daerah dibuat sangat tergantung kepada pusat, baik dibidang keuangan, kepegawaian, politik, termasuk penentuan pimpinan daerah. Inilah sesungguhnya latar belakang ketidakpuasan dan pergolakan daerah yang akhir-akhir disebut sebagai ancaman disintegrasi negara dan bangsa.

B. Tugas dan Fungsi Lembaga Perwakilan Daerah

UU No. 23 Tahun 2014, mencoba meletakkan kembali dasar-dasar politik otonomi yang lebih wajar sesuai dengan kehendak konstitusi. Undang-undang baru ini menghendaki titik berat penyelenggaraan pemerintahan ada pada daerah. Segala “kepentingan masyarakat” pada dasarnya diatur dan diurus daerah, kecuali terhadap hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan atau diatur dan diurus pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan beberapa kebijakan tingkat nasional tertentu. Demikian pula mengenai perwujudan kedaulatan rakyat. Pemerintahan daerah

disusun, diisi, dan diawasi menurut prinsip yang lebih demokratis dengan meletakkan tanggungjawab politik yang lebih besar kepada rakyat daerah, seperti pertanggungjawaban bupati, atau walikota kepada DPRD setempat. Perimbangan keuangan disusun untuk lebih memberdayakan daerah (UU No. 33 Tahun 2004). Hak daerah-daerah untuk membela kepentingan peraturan daerah, perluasan wewenang di bidang kepegawaian, termasuk hal-hal yang mencerminkan politik otonomi baru yang semestinya di tempuh di masa depan.

Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak Otonomi meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada Rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat agar menjadi kebijakan daerah, serta melakukan fungsi pengawasan.

Dalam menjalankan peran perwakilan rakyat di daerah, anggota DPRD Secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan publik di daerahnya. Untuk mengemban peran ini, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif harus bertanggung jawab untuk ikut menentukan isi kebijakan daerah

serta memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh pemerintah benar-benar kebijakan yang dikehendaki masyarakat di daerah.

Untuk dapat memainkan peranan yang dikehendaki oleh masyarakat, DPRD sebagai lembaga legislatif daerah mempunyai wewenang, kewajiban dan hak. Secara umum ketiga hal itu mempunyai pengertian yang berbeda. Wewenang merupakan kemampuan atau kecakapan untuk menyanggah hak dan kewajiban-kewajiban merupakan pembatasan dan beban yang harus dilaksanakan menurut hukum. Sedangkan hak merupakan kepentingan yang harus dipenuhi dan dilindungi oleh hukum.

Pengaturan mengenai tugas dan wewenang DPRD diatur secara tegas oleh Pasal 154 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menetapkan bahwa:

DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. memilih bupati/wali kota;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;

- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

Dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 154 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, dalam Pasal 161 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa:

Anggota DPRD kabupaten/kota berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 154 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, dalam Pasal 160 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa:

Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:

- a. mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. keuangan dan administratif

Selain lembaga perwakilan di daerah, DPRD mempunyai peranan besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peranan ini, aspek tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas-tugas DPRD menjadi salah satu faktor penentu terhadap makna dan kemanfaatan Pemerintah daerah bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, berdaulat dan mampu berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pemahaman ini sekaligus memberikan tanggung jawab kepada DPRD untuk ikut menentukan isi kebijakan bagi pemerintah daerah yang bersangkutan dan atau untuk menegakkan prinsip demokrasi. Artinya bahwa, DPRD harus memastikan kebijakan yang ditempuh pemerintah sesuai aspirasi yang dikehendaki rakyat.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014, keberadaan DPRD sangat diperlukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif (atau institusi legislatif) yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif di daerah, DPRD diserahkan tugas dan kewenangan yang

menyangkut urusan di bidang politik, yaitu perumusan kebijakan publik dan pelaksanaan pengawasan.

Dalam perumusan kebijakan publik, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif diserahkan tugas dan wewenang yang pokok. Pertama, karena DPRD secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan publik di daerah, DPRD harus bertanggung jawab untuk menentukan isi kebijakan daerah, sekalipun pelaksanaan penetapan kebijakan-kebijakan publik di daerah ada pada Kepala Daerah berikut jajaran birokrasi pemerintahannya. Kedua, DPRD mengambil dan menetapkan kebijakan sebagai institusi, artinya DPRD bukanlah sekedar perwakilan kelompok masyarakat melainkan perwakilan aspirasi dalam memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Ketiga, kebijakan publik pada dasarnya adalah serangkaian tindakan termasuk di dalamnya penetapan sesuatu atau serangkaian keputusan-keputusan oleh pejabat yang memegang otoritas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mencapai suatu tujuan publik. Kendati DPRD sebagai aktor penting dalam perumusan kebijakan publik di daerah, DPRD harus dapat membentuk *sparing partner* dengan kepala daerah

beserta perangkatnya, dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut misalnya:

1. DPRD bersama Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah.
2. DPRD bersama Pemerintah Daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
3. DPRD memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.

Dalam Pasal 100 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 diatur tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap:

1. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
2. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
3. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Dengan tugas dan wewenang ini, DPRD diharapkan mampu memainkan peranannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa

dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi korupsi, kolusi, nepotisme (KKN).

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, berbeda dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik. Sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat fungsional berada dalam dimensi administrasi Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah.

C. Kedudukan Lembaga Perwakilan Daerah Dalam Proses Demokratisasi di Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pengertian “berkedudukan sejajar” dan menjadi “mitra” ini dipahami beraneka macam, sehingga seringkali hubungan Pemda dan DPRD menjadi agak terganggu. Terutama, ketika masing-masing pihak menggunakan hak, tugas dan kewenangannya untuk mengatakan sebagai yang paling benar dan berkuasa.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlakunya hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerja sama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki ranah administrasi pemerintah Daerah. Dari pengertian ini maka pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam dimensi politik. Misalnya; dalam melaksanakan pengawasan, memberi pendapat dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan (bukan penyidikan yang merupakan wewenang Polisi dan Kejaksaan), dan sebagainya, DPRD tidak boleh memasuki area teknis pelaksanaan administrasi Pemerintah Daerah. Jika demikian halnya, aktivitas yang dilakukan oleh sebagian anggota DPRD di beberapa daerah dengan memeriksa kuitansi dan membuka brankas Pemimpin Proyek atau Pimpinan Instansi adalah keliru dan harus segera diluruskan. Sebab, apa yang dilakukan sebagian anggota DPRD itu sebenarnya adalah

tugas dan fungsi administrasi dari perangkat pengawas fungsional, seperti Inspektorat Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan-perbedaan pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Koordinasi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu. Tetapi, koordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Daerah. Jika perlu, Kepala Daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan para pimpinan fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya. Kondisi seperti inilah sebenarnya yang diinginkan.

D. Pengertian dan Pengaturan Pemerintahan Daerah

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuh-

kan pelayanan pemerintah. Secara sadar ataupun tidak, harus diakui bahwa banyak sisi kehidupan sehari-hari erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintahan di dalamnya.

Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusuhan dan aksi kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut Thomas Hobbes adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).

Dalam hal ini para ahli pemerintahan telah menemukan fungsi utama pemerintahan yaitu fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Suatu negara, bagaimana pun bentuknya dan seberapa luas pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah. Demikianlah di setiap negara di dunia, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara sentral dan lokal. Dalam suatu negara federal, hal ini semakin tampak, sebab urusan-urusan pemerintahan negara federal merupakan sejumlah urusan sisa dari pemerintahan negara-negara bagiannya. Negara-negara ba-

gian tersebut menyelenggarakan pemerintahan secara *local self government* dengan sedikit urusannya yang bersifat *local state government*.

Dalam perkembangannya, kewenangan negara yang ada secara sentral, telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Di tingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguh pun dalam praktek, sering tumpang tindih (*overlapping*) dan saling bersaing. Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan lebih baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien. Beberapa hal yang urgen dari keberadaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, akan dijelaskan lebih lanjut.

Sejarah perkembangan manusia menunjukkan bahwa akibat perbedaan geografis maupun geologis, manusia di berbagai belahan bumi mengalami proses evolusi yang berbeda-beda. Orang Eskimo di kutub es, memiliki perilaku kehidupan tersendiri sesuai dengan tantangan alam yang ada, yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk budaya masyarakat sebagai identitas mereka. Persekutuan diantara mereka dengan ciri-ciri budaya

dan perilaku yang sama kemudian menjadi suatu suku yang secara otomatis berbeda dengan suku lainnya di seluruh dunia. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Perbedaan kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian menjadi pangkal berbagai konflik antarwarga atau suku yang saling berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, di samping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.

Dalam aspek potensi yang dimiliki daerah, pertimbangan perlunya pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbarui maupun yang tidak dapat diperbarui seperti minyak bumi, batu bara, timah, tembaga, nikel serta potensi pariwisata lainnya, melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian mewajibkan pemerintah membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Dalam konteks ini malah ada kecenderungan pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan sampai-sampai daerah kehilangan kreativitas dan inovasi. Dengan demikian sering muncul berbagai persoalan yang menempatkan pemerintah sebagai sasaran kedongkolan masyarakat daerah yang merasa telah dijadikan

“sapi perahan” oleh pemerintah. “Ujung” otonominya telah diberikan kepada pemerintah daerah, tapi ‘ekornya” masih dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah.

Kebutuhan untuk memanfaatkan institusi daerah disebabkan oleh adanya variasi dalam hal kepadatan penduduk, intensitas kebutuhan dan minimnya sumber daya yang tersedia pada masyarakat. Dalam dua dekade terakhir ini, misalnya, kepentingan potensial pemerintah daerah telah meningkat sejalan dengan tuntutan yang semakin besar terhadap pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan. Di samping itu, walaupun fenomena di atas mempengaruhi semua lembaga pemerintah daerah, tuntutan bagi yang ada di wilayah perkotaan makin serius. Semakin besar hambatannya, semakin tidak dapat dihindarkan masalah kriminalitas, permukiman kumuh, persewaan air yang tidak mencukupi, fasilitas kebersihan yang terbatas, persekolahan yang tidak memuaskan dan pengangguran. Hal ini tentunya membutuhkan penanganan yang serius dengan melibatkan unsur lembaga yang mampu menciptakan keteraturan. Pemerintah daerah dengan berbagai produk peraturannya dipandang urgen untuk menstabilkan suasana yang

rumit ini, sebab jangkauan serta kemampuan pemerintah pusat terlalu jauh untuk menangani masalah ini. Masalah keterbatasan kemampuan pemerintah pusat juga merupakan salah satu alasan urgennya pemerintahan daerah.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di negara mana pun di dunia ini. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Masyarakat yang merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan antipati terhadap program tersebut. Dengan demikian, sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Program pemerintah yang tidak aspiratif bersumber dari keengganan aparat pemerintah untuk “turun” ke lapangan, melihat secara langsung apa yang menjadi kebutuhan mereka, bahkan sedapat mungkin berdialog secara khusus dengan mere-

ka. Kenyataan yang ada di negara kita, tampak bahwa guna menyusun berbagai program pembangunan, pemerintah hanya “meneropong” dari “ketinggian” saja atau kalaupun turun ke wilayah. Akibatnya kebijakan pembangunan yang didasarkan pada pengamatan sedemikian itu banyak yang mengalami error, karena apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat tidak sesuai dengan rencana pembangunan yang dibutuhkan. Oleh karena itu, kemauan baik (*good will*) pemerintah untuk kontak dengan warga amatlah penting.

Peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya, memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian prioritas dan partisipasi masyarakat. Hal-hal di atas merupakan determinan bagi perkembangan dan kesinambungan sistem pemerintahan yang efektif dan ekonomis. Jika *political will* di atas terwujud dengan baik, maka akan tercapai sistem administrasi pemerintahan yang efisien. Motivasi administratif bagi keberadaan pemerintah daerah ialah bahwa desentralisasi pembuatan keputusan senantiasa lebih efisien dalam memberikan respon terhadap permasalahan yang dihadapi di daerah. Administrasi daerah dapat memanfaatkan kondisi spesifik lokal

dengan baik, sekaligus menghindarkan risiko kekeliruan birokrasi nasional.

Unit yang lebih kecil memberi peluang yang lebih besar untuk koordinasi berbagai pelayanan pemerintah. Di samping itu, pemerintah daerah memberi lebih banyak peluang bagi warga daerah untuk berhubungan, mempengaruhi atau berpartisipasi dalam urusan umum dibanding dengan pemerintah pusat. Hal ini memungkinkan warga daerah yang sebelumnya acuh tak acuh, merasa terasing atau bahkan antagonistik terhadap keseluruhan sistem pemerintahan dapat berubah menjadi peduli dan aktif dalam penyelenggaraannya.

Pemerintah pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang yudikatif dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan

pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian “pemerintahan daerah” adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas

menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa “pemerintah daerah” memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Penyebutan “asas desentralisasi” bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi.

Undang-undang ini hanya memberi pengertian pemerintahan daerah. Tidak ada kejelasan mengenai pemerintahan pusat. Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah di atas, maka pemerintahan pusat dapat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom. Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan sekaligus dua aspek otonomi. *Pertama*, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. *Kedua*, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas.

Pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif. Sebaliknya pemerintahan pusat. Selain di bidang eksekutif dan legislatif, pemerintahan pusat menyelenggarakan juga fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, DPA, BPK dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintah daerah otonom, misalnya kekuasaan menyelenggarakan peradilan.

Kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom
3. Pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.

Secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara “pemerintah pusat” dan “pemerintah daerah”. Pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari

Presiden dan menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.

Pengertian-pengertian yuridis di atas menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) maupun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan pusat dengan daerah. Di sini, pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.

Setelah Pemerintah Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kali UUD 1945 diamandemen. Melalui Sidang Umum MPR tahun 1999, ada sembilan (9) pasal yang diubah : Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian pada 18 Agustus 2000, MPR melalui Sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22 A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab C, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (30), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C.

Oleh karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka Penjelasan UUD 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur Pemerintahan Daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional Pemerintah Daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dari sejarah pembuatan penjelasan (dibuat kemudian), maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomali”. Selain tidak lazim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini penjelasan dianggap sebagai sumber hukum di samping (bukan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh UUD.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Re-

publik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintahan Daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi

unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah. Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, kampong, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain, seperti kabupaten dan kota.

Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisionalnya masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan ken-

yataan telah sama sekali masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota atau desa).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).

E. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran ser-

ta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Jadi dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dalam arti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk

meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconsentratie*).

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central*

government), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).

Jadi, desentralisasi bukan sekadar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

Sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Rienow sendiri mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.

Walaupun begitu, tidaklah berarti bahwa kerakyatan tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Bagir Manan, yang mengutip pendapat Kelsen, mengatakan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi, desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.

Meski penilaian terhadap desentralisasi memperlihatkan catatan-catatan keberhasilan, pemerintahan masih berhati-hati

dalam bergerak ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah:

- (i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab; (ii) sejauh mana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (iii) sejauh mana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen; (iv) sejauh mana sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 13 menegaskan, bahwa:

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah, atau dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintahan Desa.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut jaminan kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan itu meliputi:

Politik luar negeri: mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.

Pertahanan: mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya.

Keamanan: mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

Moneter: mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

Yustisi: mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya.

Agama: menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya. Dan urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan Pemerintah Daerah provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar Pemerintahan Daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Kekurangan yang ada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah selama ini ketidakjelasan pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selama ini, kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dapat diketahui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, tetapi peraturan pemerintah yang akan mengatur kewenangan kabupaten dan kota sampai akhir batas waktu yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 belum juga dikeluarkan. Akibatnya, daerah (kabupaten dan kota) menafsirkan sendiri-sendiri kewenangannya. Dalam situasi yang serba “tidak menentu” tersebut, pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.

130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Ini merupakan kekacauan yuridis yang luar biasa.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan lebih diperjelas lagi yang menegaskan, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, yang meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;

14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pada akhir tahun 1978 asas itu dikembangkan lebih rinci oleh Crincele Roy dan Koentjoro Poerbopranoto menjadi sebagai berikut:

Asas Kepastian hukum (*principle of legal security*)

Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*)

Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)

Asas Motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan
(*principle of Motivation*)

Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).

Asas Kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle equality*).

Asas Permainan yang layak (*principle of fair play*).

Asas Keadilan dan kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*).

Asas Menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).

Asas Memaksakan akibat-akibat keputusan yang bebal (*principle of undoing the consequences of unnull decision*).

Asas Perlindungan terhadap pandangan hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of live*).

Asas Kebijaksanaan (*principle of sapiently*).

Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas di atas oleh De Haan, Durpsteen dan Fernhout (1986) dikelompokkan dalam kelompok yang bersifat formal dan bersifat material. Yang bersifat formal ialah yang berkenaan dengan cara-cara pengambilan keputusan, ini meliputi asas kecermatan, *fair play* dan pemberian motivasi. Yang termasuk kelompok material atau substansial adalah kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan kesewenangan-wenangan, larangan penyalahgunaan kewenangan. Asas kecermatan juga dimasukkan lagi dalam kelompok ini yaitu yang mengenai isi dari keputusan.

Ada beberapa asas seperti diungkapkan di atas yang penting diketahui dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (patut):

Asas persamaan berarti bahwa hal-hal yang sama harus diperlakukan sama, di samping sebagai salah satu asas hukum yang paling mendasar dan berakar pada kesadaran hukum, asas ini merupakan suatu asas yang hidup dengan kuat dalam lingkungan administrasi. Berfungsinya prosedur yang benar adalah lanjutan dari asas persamaan

Asas kepercayaan termasuk ke dalam asas-asas hukum yang paling mendasar dalam hukum publik dan hukum perdata. Di dalam hukum pemerintahan dianut sebagai asas bahwa harapan-harapan yang ditimbulkan sedapat mungkin harus dipenuhi. Asas ini terutama penting sebagai dasar bagi arti yuridis dari janji-janji, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijaksanaan dan bentuk-bentuk rencana (yang tidak diatur dengan undang-undangan).

Asas kepastian hukum, memiliki dua aspek yang satu lebih bersifat hukum material yang lain masih bersifat formal. Aspek hukum material terkait pada asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan yang menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya agar tidak merugikan yang berkepentingan.

Dalam praktek dapat dipakai patokan bahwa suatu izin, persetujuan, pembayaran atau subsidi yang telah diberikan tidak dapat ditarik kembali kecuali dengan benar-benar mengingat memperhatikan hal-hal di bawah ini:

Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat.

Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan

asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan.

Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru.

Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.

Asas kecermatan mengandung arti bahwa suatu ketetapan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat dan mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil suatu ketetapan seyogyanya meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan ke dalam pertimbangannya.

Asas pemberian alasan berarti bahwa suatu ketetapan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang dijadikan dasarnya.

Dapat dibedakan menjadi tiga sub varian:

Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan.

Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh.

Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung.

Larangan *detournement de pouvoir*. Sebagai asas umum pemerintahan yang baik dipandang pula aturan bahwa suatu wewenang tidak boleh digunakan untuk tujuan lain selain untuk mana ia diberikan. Aturan ini sebenarnya tidak memerlukan penjelasan lagi.

Asas lainnya yang muncul dan berkembang di permukaan adalah asas keterbukaan, Philipus M. Hadjon, Ten Berge dan Syahrhan Basah mengungkapkan bahan perbandingan dengan yang berlaku di Nederland berdasarkan pada Grondwet 1983 yang mewajibkan berlakunya asas keterbukaan. Asas ini dipandang sebagai konsekuensi logis dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdasarkan hukum.

F. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kepala Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratannya dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokol, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam undang-undang mengenai susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam un-

dang-undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.

Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka DPRD membentuk panitia pengawas. Kewenangan KPUD provinsi, kabupaten dan kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih dengan berita acara yang selanjutnya KPUD menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-

masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Menurut pandangan MPR sebagaimana tercermin dalam ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Jadi dengan demikian DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan merupa-

kan bagian dari Pemerintah Daerah tapi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Perubahan fundamental dengan dipisahkannya lembaga eksekutif daerah dengan lembaga legislatif daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan intisari dari agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat, sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas kepala daerah. Jadi dengan pemisahan ini, pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah dan institusi politik diharapkan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.

Substansi sasaran vital yang ingin dicapai melalui pembahasan sistem pemerintahan daerah ini adalah:

1. Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik yang demokratis
2. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta bernuansa desentralisasi
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah
4. Penegakan supremasi hukum.

Berdasarkan bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat pembagian kekuasaan antara birokrasi publik dengan institusi politik. Birokrasi publik dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah otonom sebagai lembaga eksekutif daerah. Sementara itu, institusi politik adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat (legislatif) daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintah Daerah adalah implementator kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, Pemerintah Daerah di masa-masa mendatang juga mengemban fungsi-fungsi manajemen pemerintahan di daerah sejak dari perencanaan. pemerintahan di masa mendatang adalah pemerintahan yang cerdas, yang mampu menerjemahkan kebijakan publik ke dalam langkah-langkah operasional yang kreatif dan inovatif dengan orientasi pada kepentingan masyarakat.

Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (legislatif), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga ini rakyat yang

diwakilinya dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, dipertahankan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan. Di samping fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD juga diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas.

Secara teoritik, pelaksanaan fungsi-fungsi beserta hak, tugas dan wewenang DPRD secara efektif hanya mungkin dilakukan oleh para anggotanya yang mempunyai kualitas yang memadai. Hal ini tidak cukup hanya memiliki pengalaman di bidang sosial kemasyarakatan dan politik saja, melainkan juga harus memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang berkaitan dengan substansi bidang tugas lembaga legislatif yang menjadi tanggung jawabnya.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 4 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD

kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri, sedangkan syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Selanjutnya sebagai syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

G. Hubungan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dua institusi yang harus selalu ada dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Karena itu Undang-

Undang Dasar 1945 (Pasal 18) dan Undang-undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini di setiap daerah otonom. Hal ini sekaligus untuk membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Tanpa adanya DPRD, status daerah adalah wilayah administrasi. Misalnya : lima wilayah kota di DKI Jakarta.

Keberadaan dua institusi ini sangat diperlukan untuk mengembangkan pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Pemerintah Daerah adalah institusi eksekutif dan DPRD adalah institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan sendiri, namun terikat dalam tata hubungan diantara keduanya.

Pasal 95 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pengertian “berkedudukan sejajar” dan menjadi “mitra” ini dipahami beraneka ragam, sehingga seringkali hubungan Pemda dan DPRD menjadi agak terganggu. Terutama ketika masing-masing pihak menggunakan hak, tugas dan kewenangannya untuk mengatakan sebagai yang paling benar dan berkuasa.

Dari hubungan antara kedua institusi itu, di samping mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah, ada beberapa sisi penting lainnya yang menarik untuk diamati. Tulisan sing-

kat ini mencoba menengahkan beberapa sisi penting itu sebagai bagian dari upaya mencari format yang pas mengenai hubungan eksekutif dan legislatif.

Berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur cukup jelas pembagian kekuasaan secara horisontal. Untuk urusan-urusan di bidang politik diserahkan kepada DPRD, dan untuk urusan-urusan administrasi menjadi kewenangan Pemda. Dengan kata lain, perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi tugas dan kewenangan DPRD, sedangkan implementasinya menjadi tugas dan kewajiban Pemda.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horisontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki ranah administrasi pemerintah Daerah. Dari

pengertian ini maka pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam dimensi politik. Misalnya; dalam melaksanakan pengawasan, memberi pendapat dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan (bukan penyidikan yang merupakan wewenang Polisi dan Kejaksaan), dan sebagainya, DPRD tidak boleh memasuki area teknis pelaksanaan administrasi Pemerintah Daerah. Jika demikian halnya, aktivitas yang dilakukan oleh sebagian anggota DPRD di beberapa daerah dengan memeriksa kuitansi dan membuka brankas Pemimpin Proyek atau Pimpinan Instansi adalah keliru dan harus segera diluruskan. Sebab, apa yang dilakukan sebagian anggota DPRD itu sebenarnya adalah tugas dan fungsi administrasi dari perangkat pengawas fungsional, seperti Inspektorat Daerah, Badan Pemeriksa keuangan, dan Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan.

Hubungan kemitraan akan tampak jelas jika diletakkan dalam konteks tugas dan wewenang DPRD, antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (1) huruf d: “bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah”.

2. Pasal 18 ayat (1) huruf e: “bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.
3. Pasal 18 ayat (1) huruf g: “memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah”.

Dari pernyataan beberapa pasal tersebut, DPRD jelas bukanlah suatu institusi yang harus berhadap-hadapan sebagai “lawan” dengan Kepala Daerah beserta perangkatnya. Kalau pun harus berhadap-hadapan, barangkali lebih tepat kalau disebut *sparing partner*. Ketika kedua institusi duduk bersama untuk membahas RAPBD atau Rancangan Peraturan Daerah, perbedaan pendapat tetap diberi tempat, dihargai dan dihormati. Sebaliknya, istilah “bersama” pada pengertian “mitra” bukan pula berarti DPRD harus melakukan kolusi dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ada gejala-gejala penyimpangan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah, DPRD sebagai mitra wajib mengingatkan. Kalau perlu meminta keterangan, bahkan sampai pada meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Dalam hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan-perbedaan

pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Koordinasi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu.

Tetapi, koordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Daerah. Jika perlu, Kepala Daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan para pimpinan fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, maupun untuk meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya. Kondisi seperti inilah sebenarnya yang diinginkan.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
3. Pelaksanaan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah;
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.

Dengan tugas dan wewenangnya ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di

daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi KKN.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya? Apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya kesejahteraan rakyat? Apakah penggunaan anggaran yang telah dialokasikan tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara? Apakah pungutan-pungutan yang diambil dari rakyat telah dibukukan secara benar dan didayagunakan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat? Apakah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak merugikan rakyat? Apakah dengan hutang kepada negara lain lebih banyak memberi manfaat ketimbang

ruginya? Dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah. DPRD boleh meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk dimintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mendukung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepala Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari In-

spektorat Daerah, BEPEKA, atau BPKP. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangan hasil temuan aparat pengawas fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan Instansi pengawas fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

