

## BAB II

### KEDUDUKAN DPRD DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH

#### DAERAH OTONOM

##### A. Otonomi Daerah

Otonomi daerah selanjutnya disebut dengan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri<sup>12</sup>. Desentralisasi ini kemudian terbagi dua; desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Van Der Pot dan Donner berpendapat bahwa

Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gebiedscorporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporaties*)<sup>13</sup>.

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>12</sup> Amran Mislimin dalam Ridwan Juniarto, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa, 2009, hal, 16

<sup>13</sup> *Ibid.*

Berdasarkan Pasal ini tampak bahwa Indonesia menganut desentralisasi territorial dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Soewargono berpendapat bahwa dimensi filosofi, formulasi dan implementasi otonomi harus berorientasi pada<sup>14</sup>; *pertama*, realisasi dan implementasi demokrasi; *kedua*, realisasi kemandirian daerah; *ketiga*, membiasakan daerah untuk membiasakan diri dalam memanage permasalahan dan kepentingannya sendiri; *keempat*, menyiapkan *political schooling* untuk masyarakat; kelima, menyediakan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah; dan keenam, membangun efesiensi dan efektifitas pemerintahan.

Desentralisasi merupakan asas yang penting dalam penyelenggaraan pemerintah. Keberhasilan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah salah satunya ditentukan oleh bagaimana Pemerintah Pusat mampu mendelegasikan kewenangan yang dimiliki secara tepat kepada Pemerintah Daerah. Dikemukakan oleh Ryaas Rasyid bahwa “secara teoritis kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat organisasi kepada bawahannya secara hirarkis”.<sup>15</sup> Pelimpahan wewenang secara tepat dapat menciptakan optimalisasi keberhasilan tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat karena

---

<sup>14</sup> Lihat dalam Mahfud MD, *Hukum dan PilarPilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hal. 188

<sup>15</sup> Ryaas Rasyid, 1998. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Yarif Watampone, Jakarta, hlm. 10

Pemerintah Daerah adalah lembaga yang paling mengetahui situasi dan kondisi serta potensi di wilayahnya.

Selanjutnya, menurut Rondinelli bahwa melalui desentralisasi atau pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreatifitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas-tugas sehari-hari.<sup>16</sup> Selain itu, desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub fungsional (daerah/wilayah) Administrasi Negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintah/swasta.

Desentralisasi merupakan media dalam pelaksanaan hubungan antara level pemerintahan (intergovernment relation) dalam lingkup suatu negara. Sistem negara kesatuan (unitary state), hubungan antar rel pemerintahan berlangsung secara inklusif (inclusif authority model) di mana otoritas pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan tetap diatasi oleh pemerintah pusat melalui suatu sistem kontrol yang berkaitan dengan pemeliharaan kesatuan. Dalam kondisi demikian praktik penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari cenderung berlangsung secara dekonsentrasi dalam format desentralisasi. Seberapa besar kewenangan yang diberikan menuju kemandirian daerah di dalam suatu

---

<sup>16</sup> Rondinelli, D.A., 1998, *Decentralizing the Governance of Education*. Washington, D.C., hlm. 55

negara kesatuan, tergantung kepada sistem dan political will dalam memberikan keleluasaan kepada daerah.

Pentingnya pelaksanaan asas desentralisasi dapat dilihat dalam beberapa segi sebagaimana disebutkan oleh The Liang Gie berikut ini :<sup>17</sup>

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
- d. Dari segi cultural merupakan pula sebab diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu.
- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

---

<sup>17</sup> The Liang Gie, 1968, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 35-41

Di samping itu ada beberapa keuntungan yang dianut desentralisasi ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, menurut Josef Riwu Kaho yakni sebagai berikut :<sup>18</sup>

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah-masalah yang sangat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil.
- d. Dalam system desentralisasi dapat diadakan pembedaan (diferensiasi) dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan-kepentingan tertentu, khususnya desentralisasi territorial, dapat lebih mudah menyelesaikan diri kepada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan daerah.
- e. Dengan adanya desentralisasi territorial, maka daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang terbaik, dapat diterapkan diseluruh negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik dapat di lokalisir / dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan.
- f. Mengurangi kemungkinan campur tangan dari pemerintah pusat.
- g. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan factor psikologis.

---

<sup>18</sup> Josef Riwu Kaho, 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Fak. Sospol – UGM, Yogyakarta, hlm. 11-12

M.C. Burkens berpendapat bahwa Otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian dalam hal ini mengandung arti “atas nama dan tanggung jawab sendiri” (*op eigen naam en verantwoodelijkheid*)<sup>19</sup>.

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan dalam pembahasan tentang sistem pemerintahan daerah, istilah otonomi sering di sebut dengan otonomi seluas-luasnya, otonomi khusus, otonomi riil, otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan otonomi 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.

Sistem rumah tangga terbagi beberapa jenis yang pertama yaitu sistem rumah tangga formal apa yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan

---

<sup>19</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Op., Cit., hal. 26

tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Artinya apa yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu pada prinsipnya dapat saja dikerjakan oleh masyarakat hukum yang lain. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, artinya apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Dalam pengertian rumah tangga formal, daerah-daerah otonom lebih leluasa untuk mengambil inisiatif sendiri di dalam segala lapangan yang dianggapnya penting bagi kemajuan dan perkembangan daerahnya sepanjang tidak atau belum diatur dengan undang-undang peraturan daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila negara atau daerah yang lebih tinggi derajatnya kemudian mengatur sesuatu yang tadinya telah diatur oleh satuan pemerintahan daerah yang lebih bawah, maka peraturan daerah yang lebih bawah tersebut sejak itu tidak berlaku lagi.

Kedua, sistem rumah tangga material kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya, artinya terdapat pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Urusan rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu per satu, jadi secara normatif, didalam undang-undang pembentukannya itu, yang tidak tercantum dalam

perincian itu tidak termasuk rumah tangga daerah, melainkan tetap berada dalam tangan pemerintah pusat.

Sistem rumah tangga materiil ini terkesan kaku karena hanya melakukan sesuatu yang sudah disebutkan secara tegas dalam undang-undang pembentukannya, sehingga segala langkah kerja dari daerah itu tidak dapat keluar dari ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut. Dengan demikian daerah tidak memiliki keleluasaan untuk bergerak dan mengembangkan inisiatifnya.

Ketiga, sistem rumah tangga nyata/riil merupakan suatu sistem yang berdasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sehingga tercapai harmoni antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan baik dalam daerah itu sendiri maupun dengan pemerintahan pusat. Sistem ini mengambil jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan rumah tangga material, dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga formal, pemerintah didalam undang-undang pembentukan daerah-daerah itu menunjuk urusan-urusan tertentu sebagai bekal untuk bekerja, yang harus diurus oleh pemerintah daerah yang bersangkutan, sedangkan setiap waktu urusan-urusan itu dapat ditambahkan dengan urusan-urusan lain mengingat akan kesanggupan dan kemampuan daerah tersebut.

Merujuk pada konsepsi sistem rumah tangga yang lazim diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara kesatuan yang menganut sistem pemerintahan desentralisasi, yakni sistem rumah tangga formal, material dan riil tampak bahwa Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

menganut sistem rumah tangga riil atau nyata, yang berarti mengambil jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Dengan kata lain, dalam Undang-Undang tersebut terdapat unsur rumah tangga formal dan rumah tangga material.

Sistem rumah tangga formal urusan pemerintahan tidak ditentukan dan dibatasi secara rinci dan tegas, sedangkan dalam sistem rumah tangga material urusan pemerintahan itu dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan tegas. Unsur rumah tangga formal dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terdapat pada Pasal 10 ayat (1), Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2). Dalam pasal-pasal tersebut tampak bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurusnya tidak ditentukan secara limitatif dan tegas. Adapun unsur rumah tangga material terdapat pada Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1). Kedua pasal ini urusan pemerintahan daerah ditentukan secara limitatif dan tegas.

Dianutnya sistem rumah tangga riil/nyata membawa maka urusan pemerintahan daerah di Indonesia sangat luas, daerah-daerah yang mengembangkan urusan rumah tangga yang bersifat pilihan serta daerah yang mendapatkan limpahan urusan melalui tugas pembantuan luasnya urusan pemerintahan ini membawa banyaknya perangkat daerah yang perlu dipersiapkan dan besarnya pembiayaan.

Pelaksanaannya otonomi daerah merupakan desentralisasi sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan

menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan kepada faktor-faktor yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan mampu mengurus rumah tangganya. Diantara faktor-faktor tersebut yang mendukung terselenggaranya otonomi daerah diantaranya adalah kemampuan sumber daya manusia yang ada, serta ketersediaan sumber daya alam dan peluang ekonomi daerah tersebut.

Salah satu kunci kesuksesan penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah bergantung pada sumber daya manusianya. Disamping perlunya aparatur yang kompeten, pembangunan daerah juga tidak mungkin dapat berjalan lancar tanpa adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Untuk itu tidak hanya kualitas aparatur yang harus ditingkatkan tetapi juga kualitas partisipasi masyarakat. Guna menyukseskan pembangunan dibutuhkan masyarakat yang berpengetahuan tinggi, keterampilan tinggi, dan kemauan tinggi. Sehingga benar benar mampu menjadi inovator yang mampu menciptakan tenaga kerja yang berkualitas. Tanpa pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pendapatan daerah jelas tidak mungkin dapat ditingkatkan.

Sementara itu dengan pendapatan yang memadai, kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi akan meningkat. Dengan sumber daya manusia yang berkualitas, daerah akan mampu untuk membuka peluang-peluang potensi ekonomi yang terdapat pada daerah tersebut. Pengembangan sumber daya alam yang ada di daerah tersebut, apabila dikelola dengan secara optimal dapat

menunjang pembangunan daerah dan mewujudkan otonomi serta kemampuan daerah untuk membiayai diri sendiri akan terus meningkat.

## **B. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan atau biasa disebut dengan legislasi yaitu proses perencanaan, penulisan dan pengundangan suatu kebijakan ek dalam peraturan perundang-undangan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki aspek antara lain: (1) proses pembentukan hukum (perundangundangan), dan juga bisa berarti (2) produk hukum (perundang-undangan). Namun, berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai kamus, ternyata masing-masing kamus tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi ini. Ada yang memberi makna ganda dan ada yang memberi makna tunggal ditentukan tujuannya oleh pemerintah; dan kedua, partisipasi sebagai bentuk kerjasama yang erat antara perencana/pemerintah dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai.

Sedangkan menurut Subekti dan Tjitrosoedibio yang menyamakan legislasi (*legislatie*) dengan perundang-undangan saja.<sup>20</sup> Pengertian demikian ini berbeda dengan yang diutarakan Satjipto Rahardjo yang menyamakan legislasi (*wetgeving, legislation*) sebagai “pembuatan undang-undang”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Subekti dan Tjitrosoedibio, 1980, *Kamus Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita, hal. 76

<sup>21</sup> Satjipto Rahardjo, 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Surakarta, Muhammadiyah University Press. Hal. 123.

Menurut M. Solly Lubis, "... yang dimaksud dengan Perundang-undangan itu ialah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan".<sup>22</sup> Sementara itu, Andang L. Binawan menyebutkan bahwa legislasi, seperti halnya banyak kata serapan yang berakhiran 'asi', menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (dalam arti UU).

Secara normatif, Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UUPPP3) memberikan batasan pengertian tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai "... proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan". Berdasarkan batasan pengertian ini dapat diketengahkan bahwa kebijakan formulasi peraturan perundang-undangan adalah salah satu bagian saja dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian legislasi di atas, jelas bahwa dalam legislasi harus ada organ pembentuk hukum. Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia merupakan negara yang mengikuti tradisi hukum sipil ini. Dalam perkembangannya, Indonesia yang pernah berada di bawah penjajahan Belanda, pada akhirnya juga berinteraksi dengan tradisi hukum sipil (Civil Law Tradition)

---

<sup>22</sup> M. Solly Lubis, 1995 *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Penerbit Alumni, hal. 1.

ini sehingga legislasi dan organ pembentuknya menempati posisi yang cukup penting dalam perkembangan dan pengembangan hukumnya.

Secara teoretis, peraturan perundang-undangan dapat dibuat antara lain oleh: pemerintah, rakyat, perwakilan rakyat, atau gabungannya. Di Belanda, undang-undang dibuat oleh pemerintah bersama perwakilan rakyat. Hal yang sedikit berbeda adalah di negara Italia dan Swis di mana beberapa keputusan diambil oleh rakyat melalui referendum, sedang yang lainnya oleh perwakilan rakyat. Sementara di negara yang diperintah secara diktator, maka undang-undang dibuat oleh pemerintah.

Untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga yang membentuk hukum perundang-undangan tersebut adalah lembaga legislatif baik yang ada di pusat (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR) maupun yang ada di daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD). UUD Tahun 1945 maupun UUP3 dan UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas menentukan bahwa fungsi legislasi (fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan) adalah berada pada DPR dan DPRD. Namun, fungsi legislasi ini bukan merupakan fungsi mandiri yang dimiliki lembaga legislatif Indonesia, melainkan lembaga tersebut harus bekerja sama dengan eksekutif baik di pusat maupun di daerah pada saat melaksanakan fungsi legislasinya.

Dalam kacamata sosiologis, organ pembentuk hukum tersebut tidak sekedar dilihat sebagai pabrik hukum (pabrik undang-undang), “melainkan merupakan medan dimana berlaga berbagi kepentingan dan kekuatan yang ada dalam masyarakat”. Berdasarkan optik demikian, maka organ pembentuk hukum

jelas mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut.<sup>23</sup>

Pada negara yang menganut sistem demokrasi, maka penyaluran berbagai kepentingan dan kekuatan tersebut adalah melalui sistem perwakilan dan pemilihan umum. Dalam konteks sistem demokrasi yang demikian ini, “Kecenderungan pemikiran, pendidikan, asal-usul sosial dan lain-lain dari para anggota badan pembuatan Undang-undang akan turut menentukan Undang-undang yang dibuat”. Perlu dipahami bahwa dalam pembentukan hukum modern itu bukanlah sekedar merumuskan materi secara baku dengan sekalian standar-standar yuridisnya, namun proses tersebut dimulai dengan membuat putusan politik terlebih dahulu.

Selanjutnya Satjipto Rahardjo menguraikan sebagai berikut: “Dalam merumuskan putusan itulah konfigurasi kekuatan dalam badan pembuat Undang-undang menjadi penting. Kecuali ditentukan oleh susunan keanggotaan dalam badan pembuat Undang-undang, intervensi-intervensi dari luar badan pembuat Undang-undang tersebut juga tidak dapat diabaikan. Intervensi tersebut terutama hanya dapat dilakukan oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi. Rakyat banyak tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pendekatan atau lobi seperti “The haves”. Satu-satunya bahasa intervensi yang mereka kenal adalah kekerasan. Secara sosiologis

---

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Surakarta, Muhammadiyah University Press, hal. 28.

tidak ada perbedaan antara intervensi halus oleh golongan elit dan intervensi keras yang dilakukan oleh rakyat dalam proses pembuatan Undang-undang.<sup>24</sup>

Abdul Hakim G. Nusantara menyebutkan bahwa dalam tradisi hukum sipil (termasuk juga tradisi hukum sosialis), peran organ negara (parlemen dan pemerintah) begitu dominan dan sangat monopolis dalam menentukan arah perkembangan hukum. Oleh karena begitu kuatnya peranan organ negara tersebut, maka tidak jarang ditemukan bahwa strategi dalam pembentukan hukum menurut tradisi hukum sipil ini adalah menganut strategi pembangunan hukum ortodoks. Hukum yang dihasilkan oleh strategi ini akan bersifat positivis-instrumentalis, yakni hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.<sup>25</sup>

### **C. DPRD Sebagai Proses Demokratisasi Di Daerah**

DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah. Anggota DPRD terdiri atas anggota partai peserta Pemilihan Umum (Pemilu) yang dipilih berdasarkan Pemilu. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh (20) – empat puluh lima (45) orang. Anggota DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan Keputusan Gubernur atas nama Presiden.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintah Daerah. Sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan

---

<sup>24</sup> Ibid., hal. 130

Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah, menyusun dan menetapkan APBD, dan mengawasi setiap kebijakan-kebijakan Kepala Daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Pada era reformasi dan otonomi daerah saat sekarang ini telah berjalan di Negara kita ini, diharapkan mampu memberikan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat di berbagai sektor kehidupan. Dengan adanya ekonomi dan desentralisasi kekuasaan dari pusat kepada daerah untuk mengelola maupun mengantar pemerintahan didaerahnya masing-masing, masyarakat setempat juga diharapkan dapat berperan aktif dalam pengelolaan daerahnya itu sendiri. Peran serta masyarakat setempat sangat berpengaruh sekali terhadap laju perkembangan daerah dan juga jalannya pemerintahan di tersebut.

Disebutkan di dalam UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD) merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, yang secara artificial dalam era reformasi ini telah mengalami pergeseran, baik dalam peran maupun fungsi eksekutif cukup dominan bahkan fungsi legeslatif pun diperankan oleh eksekutif. Seperti ditegaskan oleh Miriam Budiarto: “telah menjadi gejala umum bahwa titik berat dibidang legeslatif telah bergeser ketangan eksekutif”.<sup>26</sup>

Lembaga yang merepresentasikan seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun dalam realitanya

---

<sup>25</sup> Abdul Hakim G. Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, hal. 27.

<sup>26</sup> Miriam Budiarto, 1994, *Demokrasi Di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan. Demokrasi Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hal. 299.

selama ini, dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini dapat kita lihat, dimana seringnya kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan/di putuskan oleh pemerintah sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Era reformasi juga membawa perubahan pada menguatnya kelembagaan DPRD (lembaga legislatif), dimana peran DPRD sebagai posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat di era otonomi daerah ini. Pergeseran akan peran dan fungsi lembaga legislatif di era otonomi daerah ini di tandai dengan penegasan akan peran tugas dan wewenang DPRD, yakni selain menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi sebuah kebijakan pemerintah daerah juga melakukan fungsi pengawasan. Lebih tegas lagi dinyatakan dalam penjelasan umum UU No 32 Tahun 2004, bahwa DPRD harus menyatu dengan masyarakat daerah dan dipisahkan dari pemerintah daerah.

Salah satu tuntutan yang sering disuarakan di era reformasi dan otonomi daerah sampai sekarang ini adalah peran serta atau partisipasi masyarakat secara aktif dan nyata dalam menentukan kebijakan yang menyangkut hajat hidup masyarakat itu sendiri. Namun partisipasi itu sendiri sering tidak mendapatkan makna dan arti sebenarnya. Seperti yang diungkapkan oleh Wahyu Kumorotomo :“Realita politik menunjukkan, bahwa umumnya pejabat politik sudah merasa melaksanakan kewajibannya untuk merangsang partisipasi masyarakat jika para warga negara sudah mengikuti pemungutan suara dengan tertib, ikut menghadiri

rapat umum, atau bersikap harmonis terhadap program-program yang direncanakan”.<sup>27</sup>

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat mengandung maksud bahwa rakyat diharapkan ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui para wakilnya yang berada di DPRD, lebih lanjut Azam Awang mengemukakan sebagai berikut kedalam berperannya anggota DPRD untuk menyalurkan aspirasi masyarakat pada hakikat berkenaan dengan masalah hubungan antara badan tersebut dengan anggota masyarakat yang diwakili mereka secara individu, berdasarkan kelompok maupun secara keseluruhan, sehingga secara principal setiap wakil haruslah melihat dirinya sebagai mewakili warga negara yang berada di dalam batas ruang lingkup perwakilan secara keseluruhan.

Kedudukan serta keberadaan lembaga perwakilan rakyat mengundang arti penting dalam memperhatikan kepentingan rakyat yang dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintah sehingga diharapkan timbulnya keterpaduan antara kebijakan yang dirumuskan dengan partisipasi masyarakat secara aktif, nyata dan bertanggungjawab seperti yang dirumuskan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Lembaga DPRD merupakan lembaga yang representative sebagai perwakilan dari semua lapisan masyarakat dalam konteks demokrasi di daerah.

---

<sup>27</sup> Wahyudi Kumorotomo, 1996, *Sistem Informasi Manajemen dalam Organisasi-Organisasi*

#### D. Fungsi-fungsi DPRD

Untuk memperlihatkan peran DPRD kepada masyarakat dan berperan tidaknya dalam menjalankan roda pemerintahan. Maka, kepada DPRD di berikan fungsi. Fungsi adalah mengubah atau menjabarkan pola orientasi ideologi menjadi orientasi program berdasarkan tugas, wewenang, tanggung jawab dan profesionalisasi.<sup>28</sup> Berikut adalah Fungsi DPRD dalam menjalankan tugasnya: “(1). Fungsi Legslasi; (2). Fungsi Anggaran; (3). Fungsi Pengawasan” (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 41, 2005:32).

Fungsi Legislasi yaitu DPRD berperan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, dalam hal ini Peraturan daerah adalah peraturan yang dibuat oleh daerah. Sebelum peraturan dibuat dan ditetapkan sebelumnya harus direncanakan dulu dan mempunyai tujuan yang jelas.

Fungsi Anggaran yaitu DPRD berperan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. Adapun pengertian anggaran menurut Hasibuan dalam bukunya *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, adalah adalah suatu rencana yang menggambarkan penerimaan dan pengeluaran yang akan dilakukan pada setiap bidang atau suatu ikhtiar dari hasil yang diharapkan dan pengeluaran yang disediakan untuk mencapai hasil tersebut yang dinyatakan dalam kesatuan uang”.<sup>29</sup>

---

*Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada Press, hal. 112.

<sup>28</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka), hal. 282.

<sup>29</sup> Hasibuan Malayu S.P, 1996, *Manajemen Dasar Pengertian Dan Masalah*, PT. Toko. Gunung Agung Jakarta, 103.

Dalam anggaran hendaknya dicantumkan besarnya biaya dan hasil agar semua pengeluaran dan hasil yang diharapkan tercapai dengan baik. Anggaran sangat perlu untuk pengendalian dana yang tersedia, apakah penggunaan dana itu sesuai dengan yang direncanakan khususnya dibidang keuangan.

Fungsi Pengawasan yaitu DPRD berperan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Adapun pengertian pengawasan yang dikemukakan Handayaniingrat dalam bukunya *Pengantar Studi Administrasi dan Manajemen* adalah adalah proses penentuan apa yang harus diselesaikan yaitu pelaksanaan, penilaian pelaksanaan bila perlu melakukan tindakan korektif agar supaya pelaksanaannya tetap sesuai dengan rencana yaitu sesuai dengan standar.<sup>30</sup>

Pengawasan merupakan salah satu fungsi pokok yang harus dilaksanakan dalam suatu kerja sama agar kesinambungan di suatu kegiatan dapat terjaga sehingga sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai, selain itu pengawasan dilaksanakan untuk mengetahui adanya penyimpangan dalam suatu pekerjaan.

Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan kegiatan-kegiatan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna, sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya, hal ini sesuai dengan pendapatnya Handayaniingrat mengatakan bahwa pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan

---

<sup>30</sup> Soewarno Handayaniingrat, 1996, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan. Manajemen*. Jakarta, Hj Masagung. Hal. 142

diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>31</sup>

Pengawasan merupakan tugas akhir setelah berlangsungnya segenap kegiatan-kegiatan, dan setelah kegiatan itu dilakukan perlu adanya suatu pertanggung jawaban dari hasil kegiatan itu, untuk mengetahui hasil yang telah dicapai dari kegiatan tersebut apakah ada penyimpangan atau sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam sebuah kebijakan.

Dalam mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (*legislatif*), anggaran (*budgeting*), pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga ini rakyat yang diwakilinya itu dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya, dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan. Disamping fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD juga diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas.

Berikut adalah tugas dan wewenang dari DPRD:

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;

---

<sup>31</sup> Ibid., hal. 143

- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Program Pembangunan Daerah
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan Kepada Menteri dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah (Undang-Undang Nomor 32 tentang Pemerintah Daerah Pasal 42 ayat 1, 2005:33).

DPRD mempunyai Hak:

- a. Hak Inetrpelasi adalah hak mengajukan mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strtegis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan negara.
- b. Hak Angket adalah hak penyelidikan terhadap kebijakan kepala daerah yang penting dan strtegis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Menyatakan Pendapat adalah hak mengajukan usul pernyataan pendapat terhadap kebijakan usul pernyataan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah.

#### **E. Hubungan DPRD dengan Masyarakat daerah**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD mengalami peningkatan posisi yang strategis sebagai lembaga penampung, penyalur sekaligus representasi aspirasi masyarakat di daerah. Sedangkan dalam kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah kabupaten/kota dapat ditemukan dalam pasal 342 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa: “DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.”

Masuknya DPRD dalam komposisi penyelenggara pemerintahan di daerah memberikan penjelasan bahwa dikotomi yang mengarah oposisi peran antara

kepala daerah dan DPRD mulai dihindari.<sup>32</sup> Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan pemerintah daerah dalam otonomi daerah sebenarnya tidak sulit untuk dipahami, karena dengan memperhatikan fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) saja sudah ditemukan pola hubungan yang terbangun itu. Apalagi jika dilihat dari sudut yang lebih politis dan ideologis, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi rakyat dan pemerintah daerah yang melaksanakan tugas pelayanan publik, maka hubungan antara kedua institusi ini menjadi sebuah keharusan dalam negara demokrasi, di samping kedudukannya sebagai deskripsi akan system penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dinamika hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah dan pelayanan publik di daerah terbagi dalam tiga pola hubungan yakni dominasi eksekutif, dominasi legislatif dan hubungan yang seimbang. Pola hubungan yang ideal antara legislatif dan eksekutif adalah terjadinya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut, namun hal itu akan sangat bergantung pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah akan semakin seimbang. Sebaliknya, semakin tidak demokratis sistem politik suatu negara, maka yang tercipta dua kemungkinan yaitu dominasi eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominasi legislatif yang menciptakan anarki politik.

---

<sup>32</sup> Khairil Anwar, et al., "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo", *Reformasi*, No. 2, Vol. 5 (2015), 4.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wakil rakyat di parlemen yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu) di daerah. Keberadaan DPRD di daerah sering di sebut sebagai fungsi representatif karena bertugas menyuarkan aspirasi masyarakat dan bertindak atas nama rakyat (*representatif government*) di bidang legislatif. Hal tersebut juga merupakan penerapan prinsip demokrasi dimana kedaulatan dan aspirasi masyarakat menjadi hal utama sehingga perlu dibentuk wakil rakyat yang bertugas untuk melakukannya.

Sebagai bentuk realisasi dari demokrasi di Indonesia seperti yang dijelaskan diatas, DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya memang tidak bisa dipisahkan dari rakyat karena dalam sistem demokrasi menempatkan rakyat pada urutan pertama sebagai prioritas dalam mengambil keputusan dan membuat kebijakan. Oleh karena DPRD dipilih oleh rakyat sehingga ia harus bekerja untuk rakyat sehingga bentuk hubungan yang dimiliki oleh DPRD dengan rakyat adalah si wakil dan yang terwakili.

Selain itu, sebagai unsur Pemerintah Daerah yang mempunyai wewenang di bidang legislatif, DPRD memiliki beberapa hak dan kewajiban diantaranya adalah hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa dan hak penyelidikan yang kiranya hak – hak tersebut cukup luas untuk memungkinkan DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai unsur Pemerintah Daerah. Selain hak – hak tersebut juga terdapat beberapa kewajiban DPRD seperti menyusun APBD dan Peraturan Daerah untuk kepentingan daerah bersama dengan Kepala Daerah,

memperhatikan aspirasi rakyat di daerahnya dan wajib pula memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah.<sup>33</sup>

DPRD memegang tiga andil penting, dalam bersinggungan dengan masyarakat yang diwakilinya. *Pertama* sebagai agen agen perumus agenda bagi masyarakat yang diwakilinya. *Kedua*, DPRD berperan sebagai lembaga yang mengemban misi pengelolaan konflik dalam masyarakatnya. *Ketiga*, DPRD adalah pengemban peran integratif dalam masyarakatnya. Peran perwakilan rakyat yang diemban oleh DPRD bisa dimaknai sebagai peran keperantaraan. DPRD bukan hanya menjadi perantara yang menjembatani pemerintah (eksekutif) dengan rakyatnya, namun juga menjembatani ketegangan dari berbagai segmen dalam masyarakat yang saling memperjuangkan kepentingannya.

Oleh karena sebagai perantara, DPRD memiliki tanggung jawab menjalin suatu hubungan dan komunikasi dengan masyarakat untuk menemukan solusi dari permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Adapaun masyarakat yang dimaksud biasanya disebut dengan “Konstituen”. Konstituen adalah istilah untuk pemilih atau pemberi mandat pada suatu daerah pemilihan (dapil) yang wilayahnya sudah di tentukan berdasarkan peraturan oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini adalah KPU yang kemudian anggota DPRD bertanggung jawab untuk melayani konstituen tersebut.

Pentingnya konstituen bagi anggota DPRD di pertegas dalam putusan Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dengan perkara permohonan pengujian Undang – Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

---

<sup>33</sup> Miriam Budiarto & Ibrahim Ambong (edit). 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik*

Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 ayat (1) Pasal 28D ayat (1), Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2)

---

*Indonesia. Rajawali Pers dan AIPI, Jakarta, hlmn. 110*

