

## BAB II

### KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PROSES DEMOKRATISASI DI DAERAH

#### A. Pengertian Demokrasi

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan demokrasi sebagai (1) bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya; pemerintahan rakyat; (2) gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga Negara. Sedangkan demokrasi politik<sup>32</sup> yakni sistem politik yang ditandai dengan berfungsinya lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif yang secara relatif bersifat otonom.<sup>33</sup>

Menurut Kamus Politik istilah “demokrasi” berasal dari dua kata Yunani, *demos* artinya rakyat dan *kratos* artinya pemerintahan. Jadi, demokrasi adalah pemerintahan “dari rakyat untuk rakyat”. Ideologi yang ditata dengan memadukan nilai-nilai liberal, pemerintahan berdasarkan hukum, dan berdasarkan sistem Pemilu yang bebas. Adapun prinsip utama yang mendasari ide demokrasi ialah konstitusionalisme, kedaulatan rakyat, aparat yang bertanggungjawab dan pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dan asas mayoritas.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cet. IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm. 195.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002. hlm. 115

Menurut Harold Laski sebagaimana dikutip Juanda bahwa tidak ada definisi demokrasi yang memadai untuk dijadikan konsep dalam sejarah. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan, sekaligus sebagai pandangan hidup sosial. Esensinya dapat ditemukan dalam karakter pemilih, hubungan pemerintah dengan rakyat, tidak adanya perbedaan warga negara di dalam bidang ekonomi, menolak pengakuan istimewa karena kelahiran, ras, suku atau kepercayaan.<sup>35</sup>

Afan Gaffar menyatakan bahwa dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi yakni pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik (*procedural democracy*). Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah Negara, misalnya ungkapan “pemerintah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat”. Ungkapan normatif tersebut biasanya diterjemahkan dalam Konstitusi pada masing-masing Negara.<sup>36</sup>

## **B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Perangkat Demokratisasi di Daerah**

### **1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai mana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Pasal 1 angka 4, menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara

---

<sup>35</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2004, hlm. 59.

<sup>36</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 3-6.

Pemerintahan Daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah di Indonesia, dibagi menjadi dua yaitu Pemerintah Daerah Propinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Propinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.<sup>37</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki susunan dan kedudukan yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di samping memiliki susunan dan kedudukan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga memiliki fungsi antara lain:<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 8.

<sup>38</sup> Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 29.

- d. Fungsi legislasi;
- e. Fungsi anggaran; dan
- f. Fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi merupakan fungsi di bidang peraturan perundangan yaitu membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Fungsi anggaran merupakan fungsi keuangan daerah yaitu merencanakan, merancang, membahas, menyusun, dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini berkaitan erat dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang didanai dari beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sedangkan fungsi pengawasan ditujukan bagi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di Daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Selain susunan, kedudukan, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga terdapat tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tugas dan wewenang tersebut terdapat dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- l. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- m. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- n. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah dalam

- melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama Internasional di daerah;
- o. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
  - p. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah; Apabila terjadi demikian, maka Kepala Daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Kepala Daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan usul Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
  - q. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana Perjanjian Internasional di daerah;
  - r. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah; kerjasama Internasional adalah kerjasama daerah dengan pihak Luar Negeri yang meliputi kerjasama Kabupaten/Kota, kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan.
  - s. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; Laporan dimaksudkan adalah laporan yang disampaikan oleh Kepala Daerah setiap tahun dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas Otonomi dan tugas Pembantuan;
  - t. Membentuk Panitia Pengawas pemilihan Kepala Daerah;
  - u. Melakukan pengawasan dan meminta laporan Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
  - v. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memiliki hak dan kewajiban.

Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:<sup>39</sup>

- d. Interpelasi, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah mengenai Kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- e. Angket, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>39</sup> Ateng Syafruddin, *Hubungan Kepala Daerah Dengan DPRD*, Tarsito, Bandung, 2003, hlm. 49.

- f. Menyatakan pendapat, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah terhadap kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Adapun Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

- i. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- j. Mengajukan pertanyaan;
- k. Menyampaikan usul dan pendapat;
- l. Memilih dan dipilih;
- m. Membela diri;
- n. Imunitas;
- o. Protokoler; dan
- p. Keuangan dan administratif.

Kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

- i. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- j. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- k. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- l. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- m. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- n. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- o. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- p. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- q. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

## **2. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terdiri atas anggota Partai Politik peserta Pemilihan Umum yang dipilih berdasarkan hasil Pemilihan Umum.

Agar keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diakui, maka perlu peresmian anggota dewan. Peresmian anggota dewan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur atas nama Presiden berdasarkan usul Bupati atau Walikota, sesuai laporan dari Komisi Pemilihan Umum. Adapun domisili anggota dewan adalah di kota dimana anggota dewan dipilih.

Sebelum menjalankan jabatannya, maka anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersifat istimewa. Apabila terdapat halangan kehadiran bagi anggota dewan dalam mengucapkan sumpah/janji, maka anggota dewan yang bersangkutan mengucapkan sumpah/janji dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Rapat Paripurna yang bersifat istimewa. Adapun bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam status pengganti antar waktu, sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat istimewa.<sup>40</sup>

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam status pengganti antar waktu adalah anggota dewan yang menggantikan anggota dewan terpilih yang karena sesuatu hal tidak dapat melaksanakan tugas-tugas dan kewajibannya, misalnya:<sup>41</sup>

- a. Karena meninggal dunia;

---

<sup>40</sup> [Ateng Syafrudin](#), *DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 32.

<sup>41</sup> [Sri Hadiati W. K.](#), *Kompetensi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2004, hlm. 54.

- b. Mengundurkan diri sebagai anggota dewan atas permintaan sendiri secara tertulis;
- c. Mengundurkan diri karena diusulkan oleh Partai Politik yang bersangkutan;
- d. Berhalangan tetap sebagai anggota dewan, misalnya karena sakit;
- e. Melanggar sumpah/janji, kode etik dan tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota dewan;
- f. Melanggar larangan rangkap jabatan; dan
- g. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan karena suatu perbuatan pidana.

Berkaitan dengan pengucapan sumpah atau janji anggota dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat tata urutan acara, yang meliputi: pembukaan rapat oleh pimpinan dewan, pembacaan keputusan peresmian pemberhentian dan pengangkatan anggota dewan oleh Sekretaris Dewan, pengucapan sumpah/janji anggota, penandatanganan berita acara sumpah/janji, pengumuman pimpinan sementara dewan, serah terima pimpinan dewan lama kepada pimpinan sementara secara simbolis, sambutan pimpinan sementara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sambutan Kepala Daerah, pembacaan doa, penutupan oleh peresmian sementara dan penyampaian ucapan selamat.

Selain tata urutan juga terdapat pula tata pakaian dan tata tempat dalam acara pengucapan sumpah/janji anggota dewan. Adapun masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota dewan yang baru, mengucapkan sumpah/janji. Anggota dewan dikelompokkan berdasarkan Partai Politik yang tergabung dalam fraksi. Jumlah anggota dewan dalam suatu fraksi dari Partai Politik ditentukan berdasarkan

perolehan kursi dalam Pemilihan Umum. Oleh karena itu, setiap anggota dewan wajib berhimpun dalam fraksi.<sup>42</sup>

Pembentukan fraksi dapat dilakukan oleh Partai Politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya 5 (lima) orang untuk setiap fraksi, bila tidak memungkinkan wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau dapat membentuk fraksi gabungan dengan jumlah anggota sekurang-kurangnya 5 (lima) orang. Pimpinan fraksi terdiri dari Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris fraksi yang dipilih dari dan oleh anggota fraksi. Untuk pembentukan fraksi, pimpinan fraksi dan keanggotaan fraksi disampaikan kepada pimpinan dewan yang selanjutnya diumumkan kepada seluruh anggota dewan pada Rapat Paripurna.<sup>43</sup>

Tugas dari fraksi dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi dan efektivitas kerja para anggota fraksi. Masing-masing fraksi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki hak untuk menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing dan mendapat bantuan sarana dan prasarana administratif dari Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk menyelesaikan hal-hal yang berkenaan dengan tugas dewan atau hal-hal lain yang dianggap perlu, maka fraksi-fraksi dapat memberikan pertimbangan kepada pimpinan dewan untuk menjadikan beberapa langkah koordinasi.

Berkaitan dengan perbuatan anggota dewan, terdapat perbuatan khusus yang tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan

---

<sup>42</sup> [B. N. Marbun](#), *DPRD: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hlm. 34.

<sup>43</sup> [Sri Hadiati W. K.](#), *op.cit.*, hlm. 66.

atau pendapat yang dikemukakan secara lisan atau tertulis dalam rapat dewan, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan tata tertib dan kode etik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perbuatan anggota dewan yang dikecualikan adalah apabila anggota dewan yang bersangkutan, mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan.<sup>44</sup>

Walaupun anggota dewan tidak dapat dituntut karena memberikan pernyataan, namun bukan berarti anggota dewan kebal dari perbuatan hukum. Seorang anggota dewan dapat saja diajukan di muka pengadilan apabila tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan atau disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Hanya saja untuk tindakan penyidikan terhadap anggota dewan, dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Apabila persetujuan tertulis tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya permohonan, maka proses penyidikan dapat dilakukan, sedangkan untuk pelaksanaannya tetap memerlukan persetujuan tertulis.

Terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terdapat larangan untuk merangkap jabatan antara lain sebagai Pejabat Negara lainnya, jabatan hakim

---

<sup>44</sup> [Ateng Syafrudin](#), *op.cit.*, hlm. 39.

pada Badan Peradilan, Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian Republik Indonesia, pegawai pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah atau Badan lain yang anggarannya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan Milik Daerah. Selain itu terdapat juga larangan-larangan antara lain:<sup>45</sup>

- a. Anggota dewan dilarang untuk melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat, pengacara, notaris, dokter praktik, dan pekerjaan lain yang berhubungan dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota dewan. Apabila larangan ini dilanggar oleh anggota dewan, maka selama masih bersedia menjadi anggota dewan, pekerjaan-pekerjaan tersebut harus dilepaskan.
- b. Larangan melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Apabila terdapat pelanggaran terhadap larangan ini, maka anggota dewan akan diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### **3. Kinerja Dewan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Untuk mengetahui kinerja Dewan, dapat dilihat dari tiga kegiatan, antara lain:<sup>46</sup>

- a. Kegiatan persidangan dan rapat.

Sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi dalam masa sidang dan masa reses. Tahun persidangan dihitung mulai tanggal 1 Januari dan berakhir 31 Desember. Selama masa reses, anggota dewan melakukan kegiatan kunjungan ke daerah pemilihan anggota guna menyerap aspirasi masyarakat. Setiap melaksanakan kegiatan pada masa reses tersebut, maka anggota dewan wajib membuat laporan tertulis atas pelaksanaan tugasnya yang disampaikan pada Pimpinan Dewan dalam Rapat Paripurna.

---

<sup>45</sup> [B. N. Marbun](#), *op.cit.*, hlm. 70.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

Adapun rapat dewan, diadakan sekurang-kurangnya 6 (enam) kali dalam setahun. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengadakan rapat atas undangan Ketua dan Wakil Ketua dewan berdasarkan jadwal rapat yang telah ditetapkan oleh Panitia Musyawarah. Hasil rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan dalam keputusan dewan dan hasil rapat Pimpinan Dewan ditetapkan dengan keputusan Pimpinan Dewan.

Rapat dibuka oleh Pimpinan Rapat apabila korum telah tercapai berdasarkan kehadiran secara fisik. Setelah rapat dibuka, Pimpinan Rapat memberitahukan surat-surat masuk dan surat ke luar yang dipandang perlu untuk diberitahukan atau dibahas dengan peserta rapat, kecuali surat-surat urusan rumah tangga dewan. Pimpinan rapat menutup rapat setelah semua acara yang ditetapkan selesai dibicarakan. Apabila acara yang ditetapkan rapat telah berakhir, maka Pimpinan Rapat menunda penyelesaian acara tersebut untuk dibicarakan dalam rapat berikutnya atau menerangkan penyelesaian acara tersebut atas persetujuan rapat. Sebelum menutup rapat, Pimpinan Rapat mengemukakan pokok-pokok keputusan atau kesimpulan yang dihasilkan oleh rapat sebelum menutup rapat.

b. Kegiatan persiapan pembentukan Peraturan Daerah.

Berkaitan dengan kegiatan ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah sekaligus mengamati isi keputusan dari Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Kepala Daerah. Adapun pembahasannya, dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan:

- 1) Pembicaraan tingkat pertama, meliputi:
  - a) Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah.
  - b) Penjelasan dalam rapat paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 2) Pembicaraan tingkat kedua, meliputi:
  - a) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah:
    - (1) Pandangan Umum dari fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna.
    - (2) Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi- fraksi dalam Rapat Paripurna.
  - b) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:
    - (1) Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Rapat Paripurna.
    - (2) Jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna.
- 3) Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam Rapat Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Anggaran atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk;
- 4) Pembicaraan tingkat keempat, meliputi:
  - a) Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan tahap ketiga, pendapat ahli fraksi, dan pengambilan keputusan.
  - b) Penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan.

Rancangan Peraturan Daerah, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh dewan dan Kepala Daerah atau apabila disetujui bersama antara dewan dan Kepala Daerah. Penarikan ini dilakukan dengan keputusan Pimpinan Dewan atau berdasarkan surat dari Kepala Daerah yang disertai dengan alasan-alasan penarikannya. Terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang ditarik kembali, maka tidak dapat diajukan kembali.

Apabila Rancangan Peraturan Daerah ternyata telah disetujui bersama antara dewan dan Kepala Daerah maka disampaikan oleh Pimpinan Dewan

kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut ditandatangani oleh Kepala Daerah paling lambat 30 hari sejak disetujui bersama. Apabila dalam jangka 30 hari ternyata tidak ditandatangani, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Agar Peraturan Daerah dapat diterima oleh masyarakat, maka tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah, sebelum diundangkan dalam Lembaran Daerah harus dievaluasi oleh Pemerintah. Setiap Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

c. Kegiatan konsultasi atau Legislatif dan Eksekutif

Kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lainnya adalah kegiatan konsultasi. Konsultasi dilaksanakan dalam bentuk pertemuan antara Pimpinan Dewan dengan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau Kepala Instansi Unit Kerja, pertemuan antara Pimpinan Dewan bersama unsur Pimpinan Fraksi dengan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau Kepala Instansi, pertemuan antara Pimpinan Dewan bersama unsur alat kelengkapan dewan yang ruang lingkup tugasnya terkait dengan pokok masalah yang dibahas dengan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau Kepala Instansi dan pertemuan antara alat kelengkapan dewan sesuai dengan ruang lingkup tugasnya dengan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah atau Kepala Instansi.

Pertemuan tersebut dilakukan secara berkala, baik atas prakarsa Legislatif maupun Eksekutif. Hasil pertemuan konsultasi diberitahukan secara tertulis kepada Pimpinan Fraksi dan Pimpinan alat kelengkapan dewan yang terkait dan apabila dipandang perlu, dilaporkan dalam Rapat Paripurna dewan. Pimpinan Dewan atas pertimbangan Panitia Musyawarah dapat membuat kesepakatan dengan Kepala Daerah atau Kepala Instansi mengenai mekanisme dan tata cara pertemuan konsultasi.

### **C. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada azas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian

hukum. "Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang".<sup>47</sup>

"Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu".<sup>48</sup> Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara "Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjenya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu".<sup>49</sup>

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada asas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>47</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

<sup>48</sup> Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 72.

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 91-92.

Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan
  - f. agama.
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa
- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
  - a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
  - b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
  - c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan

Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme. Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 18 menegaskan; "Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga". Artinya wewenang satuan pemerintahan tidak dapat menyerupai apalagi melebihi wewenang pemerintah pusat. Selain pembatasan ini, juga ada dua pembatasan lain yaitu batas isi otonomi dan batas hirarki perundang-undangan.

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonomi itu hanya persoalan pemerintah, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak

pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat asas, artinya meskipun daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka negara kesatuan.

Menurut Bagir Manan: Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.<sup>50</sup> Jalan pikiran ini juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana terdapat dalam Pasal 136 ayat (4) yang berbunyi: "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Jika terdapat Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah (Pusat) berwenang membatalkannya, sedangkan Daerah yang tidak puas terhadap pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur sebagai berikut:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

---

<sup>50</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8.

- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah rencanakan Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Di samping pembatasan tersebut di atas, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga oleh hukum tidak tertulis khususnya asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dibedakan antara tugas, wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah mempunyai tugas, wewenang, dan kewajiban, sedang Wakil Kepala Daerah hanya mempunyai tugas dan kewajiban. Wakil Kepala Daerah hanya melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan. Secara umum tugas Wakil Kepala Daerah adalah membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, dan oleh sebab itu ia bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Walaupun Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon, namun demikian setelah terpilih dan melaksanakan tugas, seringkali terjadi ketidakcocokan atau bahkan friksi antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang sering di muat di media

masa, bahkan baru-baru ini terdengar berita pengunduran diri dari seorang Wakil Bupati karena ketidakcocokan dengan Bupati.

Hal penting yang perlu dibahas mengenai kedudukan, tugas, wewenang dan kewajiban Kepala Daerah adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dilihat dari segi tingkatan daerah otonom, maka Gubernur, Bupati dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah sesuai dengan tingkatannya. Gubernur adalah kepala pemerintahan daerah Provinsi, Bupati adalah kepala pemerintahan daerah Kabupaten dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah Kota. Namun demikian, walaupun antara Gubernur dan Bupati/Walikota sama-sama berkedudukan sebagai Kepala Daerah, ada perbedaan antara kedudukan seorang Gubernur dengan kedudukan seorang Bupati atau Walikota. Sebab, seorang Gubernur disamping berkedudukan sebagai kepala daerah provinsi, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam hal ini Gubernur berkedudukan sebagai kepala wilayah administratif. Kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak dipunyai oleh Bupati atau Walikota, artinya kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak melekat pada seorang Bupati atau Walikota. Sebaliknya, kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah melekat pada seorang Gubernur, di samping kedudukannya sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi.

Pengaturan tentang tugas Gubernur sebagai wakil pemerintah belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan tentang kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah nanti diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan antara lain bahwa: Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula sebagai wakil pemerintah 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. Yang dimaksud dengan wilayah provinsi dalam ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja Gubernur.

Telah disinggung di bagian muka, setelah berakhirnya masa pemerintahan orde baru, lahirlah era reformasi tahun 1998, sekaligus melahirkan era otonomi dan desentralisasi. Di bidang pemerintahan daerah dilahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah berlaku selama 25 tahun dengan segala kebaikan dan kekurangannya. Mengenai pembentukan dan susunan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu terlihat adanya hal yang “janggal” dan menimbulkan multi interpretasi, yaitu ketentuan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi : Daerah-daerah sebagaimana

dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikatakan: Yang dimaksud tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain adalah bahwa daerah provinsi tidak membawakan daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan/atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

Ketentuan ini dipandang janggal karena kedudukan Gubernur yang disamping berkedudukan sebagai kepala pemerintahan daerah, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kalau pembentuk Undang-Undang ingin mencantumkan ketentuan mengenai hubungan hierarkhis antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota, maka hal ini harus tegas dinyatakan dalam undang-undang, misalnya rumusannya harus berbunyi: “Dalam pelaksanaan asas otonomi dan desentralisasi, antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain”.

Provinsi Daerah Tingkat I menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dijadikan daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom

sekaligus sebagai wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Jadi yang dimaksud dengan “tidak mempunyai hubungan hierarkhis” adalah kedudukan Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom.

Walaupun dalam peraturan perundang-undangan telah diatur mengenai kedudukan Gubernur baik sebagai kepala daerah otonom maupun sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, namun dalam kenyataannya pelaksanaan tugas ini seringkali mengalami hambatan dan tidak sesuai dengan filosofi hubungan antara Gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi dengan Bupati dan Walikota. Hambatan yang dimaksud antara lain ialah adanya hubungan yang tidak harmonis antara seorang Gubernur dengan Bupati atau Walikota. Seringkali seorang Bupati/Walikota tidak mengindahkan pembinaan, pengawasan serta koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur.