

**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999, UU NO. 32 TAHUN  
2004 DAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**SKRIPSI**



**Oleh:**

**Arga Eka Syahputra**

**No. Mahasiswa: 11410479**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999, UU NO. 32 TAHUN  
2004 DAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**(STRATA – 1) Pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**

**Oleh:**

**ARGA EKA SYAHPUTRA**

**Nomor Mahasiswa : 11410479**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**Departemen : Hukum Tata Negara**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**FAKULTAS HUKUM**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Skripsi Dengan Judul

**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999, UU NO. 32 TAHUN 2004 DAN UU NO.  
23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir / Skripsi untuk diajukan ke  
depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

**Pada tanggal 14 Februari 2018**



Yogyakarta, 14 Februari 2018

Dosen Pembimbing Skripsi

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sri Hastuti Puspitasari'.

**(Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.)**

NIK: 104100101

**LEMBAR PENGESAHAN**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999, UU NO. 32 TAHUN 2004 DAN UU NO.  
23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran  
Pada Tanggal 6 April 2018 dan Dinyatakan LULUS  
Yogyakarta, 11 April 2018

**Tim Penguji**

1. Ketua : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
2. Anggota : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.

Tanda Tangan

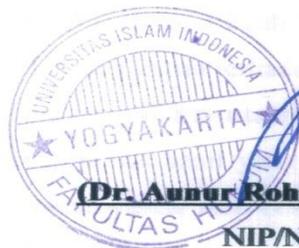


Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



**(Dr. Anur Rohim Faqih, S.H., M.Hum.)**

NIP/NIK: 844100101

## **SURAT PERNYATAAN**

### **ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : ARGA EKA SYAHPUTRA

No. Mahasiswa : 11410479

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN  
RAKYAT DAERAH MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999, UU NO. 32 TAHUN  
2004 DAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Karya ilmiah ini akan penulis ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya penulis sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa penulis menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur “*Penjiplakan Karya Ilmiah (Plagiat)*”.

3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban saya, didepan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadi pada karya ilmiah penulis ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini penulis buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta,  
Pada tanggal 11 April 2018

  
  
Arga Eka Syahputra

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Arga Eka Syahputra
2. Tempat Lahir : Batam
3. Tanggal Lahir : 14 Januari 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Perum Polri Gowok Blok D1 No.165,  
Caturtunggal, Depok, Sleman, Daerah  
Istimewa Yogyakarta 55281.
7. Alamat Asal : Tiban 2 Blok B2 No. 26, Sekupang,  
Batam, Kepulauan Riau, 29422.
8. Identitas Orang Tua/Wali :
  - a. Nama Bapak : Ismansyah  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
  - b. Nama Ibu : Murtina  
Pekerjaan : Wiraswasta  
Alamat Orang Tua : Tiban 2 Blok B2 No. 26, Sekupang,  
Batam, Kepulauan Riau, 29422.
9. Riwayat Pendidikan :
  - a. SD : SD Negeri 004 Batam
  - b. SMP : SMP Negeri 3 Batam
  - c. SMA : SMA Negeri 1 Batam

10. Organisasi :
- a. Osis SMA Negeri 1 Batam sebagai anggota Departemen Kesenian dan Budaya
  - b. UKM Musik Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
  - c. UKM Basket Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
11. Hobi :
- a. Bermusik
  - b. Basket
  - c. Renang

Yogyakarta, 11 April 2018

Yang Bersangkutan,



(Arga Eka Syahputra)

NIM. 11410479

## HALAMAN MOTTO

“Kebaikan hanya akan datang kepada orang-orang yang senantiasa berbuat baik, maka sertailah kebaikan dalam setiap tindakanmu”

-Arga Eka Syahputra-

“Berbuat baiklah kepada orang lain seperti berbuat baik kepada diri sendiri”

-Nabi Muhammad SAW-

Karena **Allah Azza wa Jalla** tidak melihat bentuk rupa dan harta benda kalian, tapi Dia melihat hati dan amal kalian.

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Kupersembahkan Skripsi ini

- *Untuk Allah Azza wa Jalla*
- *Untuk kedua orang tuaku yang tercinta*
- *Untuk diriku dan para pencari ilmu*

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Syukur ke hariban Allah SWT. Zat pemberi nikmat yang tidak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul: “**KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999, UU NO. 32 TAHUN 2004 DAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**”. Penyelesaian tulisan ini merupakan kumulasi dari serangkaian upaya penulis, ditopang bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah Azza wa Jalla, tanpa izin dan kemuliannya, saya tidak bisa hidup dan menyelesaikan karya tulis ini dengan baik dan Rasulullah Muhammad SAW, atas suri tauladan dan kecintaannya untuk umat muslim dan pembimbing manusia yang terbaik.
2. Kedua orang tua saya, yaitu Bapak Ismansyah dan Ibu Murtina, yang tidak ada habisnya untuk mendukung dan mendoakan saya siang-malam juga memberikan cinta serta kasih sayang yang banyak sekali hingga saya bisa tetap tegar, sabar dan berjuang untuk menyelesaikan Strata 1 (S1) Ilmu Hukum. Saya persembahkan skripsi dan S1 ini sebagai salah satu hadiah dan balas budi saya ke mereka, saya cinta dan sayang kepada mereka.
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi penulis untuk menimba ilmu di universitas terbaik ini.

4. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing saya dalam penulisan skripsi ini yang telah membimbing, meluangkan waktu, memberikan kritik, saran dan ilmunya selama penyelesaian tulisan karya ilmiah ini.
5. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu-persatu. Terimakasih atas pemberian ilmu selama penulis kuliah di Fakultas Hukum UII. Semoga Allah mengangkat derajat kalian semua berkat ilmu yang penulis terima.
6. Adik tercinta saya satu-satunya Arbiansyah yang terus mendukung saya, dia salah satu motivasi saya untuk menyelesaikan penulisan ini, skripsi ini juga saya persembahkan untuknya. Semoga Allah menyertai di setiap langkahnya.
7. Keluarga besar Bapak dan Ibu saya yang saya tidak bisa sebut satu-persatu, terimakasih kalian selalu mengingatkan dan mengarahkan saya setiap saat, terutama dalam menyelesaikan kuliah dan mengerjakan karya tulis skripsi ini.
8. Sahabat-sahabat terbaik saya GOWOKDEADSQUAD (kak Maya, bang Panji, bang Redha, Sabdo, Agung, Dipo, Khairus, Smith, Kepet, Wak Jes), WAKJAMBUSARI (Ibem, Suryadi, Uray, Satria), ALLOFUS (Tebo, Gerry, Ricky, Algaf, Apek, Baba, Jan, Pedo, Opi), Personel Band sekaligus sahabat saya Indra, Sasti, Adji, Tyo, Damar, Tammy, Eka, Mas Dadink. Anak-anak kosan lama saya dan kosan SekarMayang yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu. Terimakasih untuk selalu bisa bikin hidup saya berwarna karena canda dan tawanya, sedih karena selalu berbagi satu sama lain, selalu siap menemani selama 24 jam, memberi kritik, mendukung apapun keputusan saya, menegur kalau saya berbuat salah dan lain halnya yang tidak bisa disebutkan disini, yang intinya membantu sekali untuk menyemangati hidup saya dan

terus mendorong saya untuk berjuang hingga titik terakhir, tanpa kalian saya tidak ada apa-apanya.

9. Sahabat kampus Universitas Islam Indonesia, Kevin, Basreza, Puja, Naufal, Satria, Reza, Ama, Bayu, Uli, Endo, Rico, Wapol, Eno, Tanu, Rama, Elyn, Mona, kakak tingkat dan adik tingkat juga teman kampus lainnya yang tidak bisa disebutkan satu-persatu, terimakasih atas dukungan dan jalinan silaturahmi selama ini.
10. Teman-teman yang seperti keluarga sendiri, yaitu teman KKN UNIT 91, teman SD, SMP, SMA, tanpa mereka karya tulis ini tidak memiliki hasil apa-apa dan teman-teman lainnya yang hingga sekarang masih bersilaturahmi dan saling membantu satu sama lain.
11. Dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Insya Allah penulis tidak akan pernah melupakan jasa-jasa kalian semua.

**Selanjutnya, menyadari akan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada dalam penulisan karya ini, maka semua kritik dan saran yang bersifat konstruktif akan penulis hormati dan akan penulis indahkan demi terwujudnya sebuah karya ilmiah yang mapan. Selain itu, tulisan ini agar dapat menjadi sumbangsih bagi perkembangan hukum di Indonesia. Demikian semoga Allah Azza wa Jalla meridhoi.**

Yogyakarta, 11 April 2018

  
Penulis

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	2
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	3
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	4
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	5
<b>CURICULUM VITAE</b> .....	7
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	9
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	10
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	11
<b>DAFTAR ISI</b> .....	14
<b>ABSTRAK</b> .....	16
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	17
B. Rumusan Masalah.....	20
C. Tujuan Penelitian.....	21
D. Kerangka Teori.....	21
E. Metode Penelitian.....	32
F. Sistematika Penulisan.....	34

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi.....	35
B. Lembaga Perwakilan.....	58
C. Otonomi Daerah.....	67

## **BAB III MENGENAI KEDUDUKAN, TUGAS, DAN WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH MENURUT UU NO. 22 TAHUN 1999, UU NO. 32 TAHUN 2004, DAN UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

A. Pengaturan kedudukan, tugas, dan wewenang DPRD menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	83
B. Kelebihan dan kekurangan pengaturan DPRD menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.....	97

## **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	103
B. Saran.....	109

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>110</b>
----------------------------	------------

## **ABSTRAK**

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana telah menganut sistem demokrasi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dimana implementasi dari konsep negara hukum ini tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintah dan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya”. Hal ini juga berlaku pada lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan seperti lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiga lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan tersebut memiliki kedudukan, tugas, dan wewenangnya masing-masing yang mana telah diatur dalam Undang-Undang. DPRD dalam hal ini sebagai lembaga legislatif memiliki kedudukan, tugas, dan wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yang dalam kurun waktu kurang lebih 15 (lima belas) tahun dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengalami perubahan sebanyak dua kali yaitu menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan setelah itu terjadi lagi perubahan menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Hal ini dikarenakan pengaturan mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang DPRD disesuaikan seiring kondisi perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah atau dengan kata lain daerah diberi kekuasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Sebagaimana yang tertuang dalam bunyi pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi : “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Sistem pemerintahan diatas terjadi karena Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota yang mana pemerintah daerah adalah merupakan perpanjangan tangan pusat didaerah. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan

Republik Indonesia (Pasal 1 UU No 32 Tahun 2004). Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>1</sup>

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya asas ini adalah adanya daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Adalah logis bila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat yang senyatanya. Disini, devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan.<sup>2</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila (Pasal 16 UU No 22 Tahun 1999). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah dan

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 65.

<sup>2</sup> Riswandha Imawan, *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance*, dalam Syamsudin Haris (Editor), LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 41.

berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 40 UU No 32 Tahun 2004). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah berkedudukan setara dan bersifat kemitraan dengan pemerintah daerah (Penjelasan umum PP No 79 Tahun 2005). Berbeda dengan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pembahasan tentang DPRD dijabarkan menjadi dua bagian yaitu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi terdapat pada Bagian Keempat UU No 23 Tahun 2014 dan DPRD Kabupaten/Kota terdapat pada Bagian Kelima UU No 23 Tahun 2014.

DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi (Pasal 95 UU No 23 Tahun 2014). DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota (Pasal 148 UU No 23 Tahun 2014). Oleh karena itu DPRD diarahkan untuk menyerap serta menyampaikan aspirasi masyarakat (*reses*) menjadi kebijakan daerah dan juga melakukan fungsi pengawasan.

Terdapat beberapa alasan kenapa UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi UU No 32 Tahun 2004 dan direvisi

menjadi UU No 23 Tahun 2014, khususnya pembahasan tentang DPRD mengenai pengaturan kedudukan, tugas dan wewenang DPRD.

Dari latar belakang diatas, maka penulis akan melakukan analisis terhadap perubahan UU tentang pemerintahan daerah, oleh karena itu penulis tertarik mengambil judul **“Kedudukan, Tugas, dan Wewenang DPRD Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kedudukan, tugas dan wewenang DPRD menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apa kelebihan dan kekurangan pengaturan DPRD menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan kedudukan, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui apa saja kelebihan dan kekurangan pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

### D. Kerangka Teori

#### 1. Demokrasi

Demokrasi sebagai asas/paham/sistem dalam kehidupan ketatanegaraan berasal dari zaman Yunani. Demokrasi berasal dari perkataan “*demos*” yang berarti rakyat dan “*cratein*” yang berarti pemerintah, mengalami perjalanan yang panjang. Istilah demokrasi yang oleh Aristoteles diberi arti negatif sebagai “*the rule of the mob*” (C.F. Strong, 1960) dalam perkembangannya selalu diklaim oleh semua bangsa.<sup>3</sup>

Maclver dalam bukunya *The Web of Government* mengemukakan bahwa *Democracy Is A Form of Government that Never Completely Exist*. Bahkan Maclver mengatakan lebih lanjut bahwa “*Democracy grows into its*

---

<sup>3</sup> Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 16.

*being*”. Dilihat dari perkembangannya, yang mula-mula dilaksanakan di Yunani Kuno adalah demokrasi langsung (*direct democracy*), kemudian menjadi demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi tidak langsung inilah yang sekarang dianut oleh negara-negara di dunia, termasuk negara Indonesia.<sup>4</sup> Hal ini tercantum dalam UUD 1945 yang berbunyi (Pasal 1 ayat (2)):

*“Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*

Dalam pasal tersebut dikatakan dengan jelas bahwa negara (bangsa) Indonesia menganut asas/paham/sistem kedaulatan rakyat atau demokrasi. Hal ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam konsiderans mengingat, antara lain disebut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, sedangkan undang-undang yang dijadikan landasan, antara lain adalah Undang-Undang Republik Indonesia No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.<sup>5</sup>

Dalam UU No. 4 Tahun 1999 ditentukan adanya DPRD, baik di Daerah Tingkat I (Daerah Provinsi) maupun Daerah Tingkat II (Daerah

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>5</sup> Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, op.cit.

Kabupaten dan Daerah Kota). Dewan Perwakilan Rakyat inilah yang mewakili rakyat di daerah dan menyampaikan serta memperjuangkan aspirasi rakyat daerahnya. Anggota-anggota DPRD ini dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah melalui pemilihan umum, walaupun sampai tahun 2000 (berdasarkan UU No. 4 Tahun 1999) masih ada yang melalui pengangkatan sejumlah 10%-nya dari seluruh jumlah DPRD.<sup>6</sup>

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen. Selain itu Undang-Undang Dasar kita menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai sistem Pemerintahan Negara yaitu:<sup>7</sup>

a. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*).

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

b. Sistem konstitusional.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 106.

Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang surut. Selama 25 tahun berdirinya Republik Indonesia ternyata masalah pokok yang kita hadapi ialah bagaimana, dalam masyarakat yang beraneka ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi disamping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis. Pada pokoknya masalah ini berkisar pada penyusunan suatu sistem politik di mana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta *nation building*, dengan partisipasi rakyat seraya menghindarkan timbulnya diktator, apakah diktator ini bersifat perorangan, partai, ataupun militer.<sup>8</sup>

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat di bagi dalam empat masa yaitu:<sup>9</sup>

- a. Masa Republik Indonesia I (1945-1959), yaitu masa demokrasi (konstitusional) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan Demokrasi Parleментар.
- b. Masa Republik Indonesia II (1959-1965), yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 127.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 128.

demokrasi konstitusional yang secara formal merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.

- c. Masa Republik Indonesia III (1965-1998), yaitu masa Demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.
- d. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang), yaitu masa Reformasi yang menginginkan tegaknya demokrasi di Indonesia sebagai koreksi terhadap praktik-praktik politik yang terjadi pada masa Republik Indonesia III.

## 2. Lembaga Perwakilan

Jean-Jacques Rousseau adalah seorang filsuf dan komposer Prancis era pencerahan di mana ide-ide politiknya dipengaruhi oleh Revolusi Prancis, perkembangan teori-teori liberal dan sosialis, dan tumbuh berkembangnya nasionalisme.<sup>10</sup> Walaupun Rousseau, menginginkan tetap berlangsung demokrasi langsung seperti pada zaman Yunani Kuno, tetapi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduknya dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan maka keinginan Rousseau suatu negara, bertambahnya jumlah penduduknya dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan maka keinginan Rousseau tersebut tidak mungkin terealisasi, maka muncullah sebagai gantinya *demokrasi tidak langsung* melalui

---

<sup>10</sup> Kontributor Wikipedia, "Jean-Jacques Rousseau", *Wikipedia, Ensiklopedia Bebas*, diakses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques\\_Rousseau](https://id.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques_Rousseau) pada tanggal 18 Oktober 2017 pukul 21.00

“lembaga-lembaga perwakilan” yang sebutan dan jenisnya tidak sama di semua negara. Tetapi sering disebut “Parlemen” atau kadang-kadang disebut “Dewan Perwakilan Rakyat”. Tetapi parlemen ini lahir bukan karena ide demokrasi itu sendiri tetapi sebagai suatu kelicikan dari sistem feodal.<sup>11</sup>

Apabila seseorang duduk dalam Lembaga Perwakilan melalui pemilihan umum maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun fungsinya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan akhirnya menjadi anggota Lembaga Perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik, umumnya perwakilan semacam ini mempunyai kelemahan karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknis pemerintahan, perekonomian dan sebagainya. Sedang para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi dengan sistem pemilihan distrik. Di negara-negara maju, pemilihan umum tetap merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan Parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya pada beberapa negara sedang berkembang, menganggap bahwa perlu mengangkat orang-orang tertentu dalam Lembaga Perwakilan di samping melalui pemilihan umum. Pengangkatan orang-orang tersebut di Lembaga Perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi/jabatan atau keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan perwakilannya disebut

---

<sup>11</sup> Moh. Kusnardi - Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2005, hlm. 251.

perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*).<sup>12</sup> Walaupun seorang anggota Partai Politik misalnya dari Partai A, tetapi dia seorang ahli atau tokoh fungsional misalnya buruh, kalau ia duduk dalam Lembaga Perwakilan berdasarkan pengangkatan, dia tetap disebut golongan fungsional. Tidak termasuk dalam kategori ini suatu Parlemen dari suatu negara yang dibentuk berdasarkan seluruh pengangkatan karena hasil dari suatu perebutan kekuasaan atau penguasa yang lama membubarkan Parlemen hasil pemilu dan membentuk Parlemen baru menurut penunjukannya.<sup>13</sup>

Sering para ahli menyebutkan bahwa kadar demokrasi yang dianut oleh suatu negara banyak ditentukan oleh pembentukan Parlemennya, apakah melalui pemilihan umum atau pengangkatan atau gabungan pemilihan atau pengangkatan. Makin dominan perwakilan berdasarkan hasil pemilu makin tinggi kadar demokrasinya dan sebaliknya makin dominan pengangkatan makin rendah kadar demokrasi yang dianut oleh negara tersebut.<sup>14</sup>

#### **a. Fungsi Lembaga Perwakilan**

Lembaga Perwakilan yang disebut parlemen umumnya mempunyai 3 fungsi yaitu:<sup>15</sup>

##### **1. Fungsi perundang-undangan.**

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 259.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 260.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 261.

Fungsi perundang-undangan disini adalah membentuk:

- Undang-undang biasa seperti UU Pemilu, UU Pajak dan sebagainya.
- Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- Ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian dengan luar negeri.

## 2. Fungsi pengawasan

Fungsi pengawasan, adalah fungsi yang dijalankan oleh parlemen untuk mengawasi eksekutif, agar berfungsi menurut undang-undang yang dibentuk Parlemen.

Untuk melaksanakan fungsi ini Parlemen diberi beberapa hal antara lain:

- Hak bertanya.
- Interpelasi (minta keterangan)
- Angket (mengadakan penyelidikan)
- Mosi.
- Amandemen (mengadakan perubahan).

## 3. Sarana pendidikan politik

Fungsi pendidikan politik yaitu melalui pembahasan-pembahasan kebijaksanaan pemerintah di DPR, dan dimuat dan ditulis oleh media masa. Rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilai menurut kemampuan masing-

masing dan secara tak langsung mereka di didik ke arah warga negara yang sadar akan hak dan kewajibannya.

#### **b. Lembaga Perwakilan Di Indonesia**

Di Indonesia lembaga perwakilan ada 3 macam yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Masa jabatan DPR, DPD, dan DPRD adalah lima tahun. Cara pengambilan keputusan pada lembaga-lembaga tersebut sesuai dengan demokrasi Pancasila, diusahakan sejauh mungkin melalui musyawarah dan apabila cara ini tidak tercapai kesepakatan maka cara pengambilan keputusan ditempuh melalui voting (suara terbanyak).<sup>16</sup>

### **3. Otonomi Daerah**

Masalah otonomi daerah merupakan hal yang hidup dan berkembang sepanjang masa sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah dapat diperluas atau dipersempit tergantung kepada pertimbangan kepentingan Nasional dan kebijaksanaan Pemerintah, semuanya dilakukan menurut prosedur ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 266.

<sup>17</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta Utara, 1991, hlm. VII.

Konsep Otonomi daerah, pada hakikatnya, mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri. Dalam konteks ini maka kebebasan dalam pengambilan keputusan dengan prakarsa sendiri suatu yang niscaya. Oleh karena itu kemandirian daerah suatu hal yang penting, tidak boleh ada intervensi dari pemerintah pusat. Ketidakmandirian daerah berarti ketergantungan daerah pada pusat.<sup>18</sup>

Dalam kaitan ini, M.A. Muthalib dan Ali Khan mengemukakan perlunya kemandirian dan kebebasan tersebut. Mereka mengatakan,

*“Conceptually, local otonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy”.*

Sementara Cheema dan Rondinelli lebih jauh menghubungkan otonomi daerah dengan devolusi kekuasaan.<sup>19</sup>

Untuk negara-negara berkembang, ada beberapa tujuan, alasan dan kendala dalam menerapkan kebijakan desentralisasi. Dalam hal tujuan, negara-negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi, menurut pandangan Smith, berdasarkan beberapa tujuan. *Pertama*, desentralisasi diterapkan dalam upaya untuk pendidikan politik. *Kedua*, untuk latihan kepemimpinan politik.

---

<sup>18</sup> Djohermansyah Djohan, *Potret Otonomi Daerah Dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 7.

<sup>19</sup> *Ibid.*

*Ketiga*, untuk memelihara stabilitas politik. *Keempat*, untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di Pusat. *Kelima*, untuk memperkuat akuntabilitas publik. *Keenam*, untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.<sup>20</sup>

Sementara yang berkaitan dengan alasan, ada tiga alasan mengapa menerapkan kebijakan desentralisasi. *Pertama*, untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi pemerintahan. *Kedua*, untuk memperluas otonomi daerah. *Ketiga*, untuk beberapa kasus, sebagai strategi untuk menguasai instabilitas politik. Sedangkan menurut Nelson Kasfir, alasan menerapkan desentralisasi lebih didasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi daerah.<sup>21</sup>

Berkaitan dengan kendala, ada dua hal. *Pertama*, berkaitan dengan skala besaran wilayah operasi pemerintah daerah yang mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kurang efektif, utamanya dalam menangani berbagai persoalan sosial dan ekonomi. *Kedua*, adanya ketidaktulusan di kalangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>21</sup> *Ibid.*

mendudukan partisipasi masyarakat sebagai elemen penting dalam proses pengambilan keputusan.<sup>22</sup>

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

### **1. Fokus penelitian**

Fokus penelitian ini adalah mengetahui kedudukan, tugas, dan wewenang menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **2. Bahan Hukum**

**A.** Bahan hukum primer, yakni bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

5. Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  6. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  7. Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  8. Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- B.** Bahan hukum sekunder yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti rancangan perundang-undangan, kamus hukum, buku-buku, dan jurnal-jurnal yang berhubungan dengan penelitian ini.

### **3. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini yaitu normatif, hal ini dilakukan melalui pendekatan-pendekatan kaidah-kaidah hukum positif beserta dengan asas-asasnya.

#### **4. Teknik Pengumpulan data**

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka, yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku dan Undang-Undang. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk mempertajam analisis.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

**BAB I** menguraikan Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II** menguraikan tinjauan umum, di dalam menguraikan serta menyajikan teori-teori tentang Demokrasi, Lembaga Perwakilan, dan Otonomi Daerah.

**BAB III** Analisis mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

**BAB IV** Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

## **BAB II**

### **Tinjauan Pustaka Tentang Teori Demokrasi, Lembaga Perwakilan, dan Otonomi Daerah**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi**

Salah satu unsur terpenting dalam negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam negara. Ajaran 'pemisahan kekuasaan' (*separation of power*) telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai negara. Pemisahan kekuasaan, karena itu, dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan, yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah *check and balances*, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka membatasi tindakan-tindakannya. Ini berarti kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah absolutisme (sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau diktator

ketika semua cabang terpusat pada otoritas tunggal), atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan.<sup>23</sup>

Melalui prinsip *check and balances* kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. Mekanisme yang dikembangkan adalah dengan membagi dan mendistribusikan kekuasaan pemerintahan untuk mencegah tirani dan kekuasaan yang sewenang-wenang, dan cara pengendalian utama yang diterima adalah dengan meletakkan tiga tipe kekuasaan pemerintahan ke dalam legislatif, eksekutif, dan yudikatif sebagai institusi yang terpisah dan berdiri sendiri di mana masing-masing orang di dalamnya harus berbeda dan harus bebas satu sama lain. Doktrin pemisahan kekuasaan dalam pengertian yang murni ini dapat ditelusuri akarnya terutama dalam pemikiran filsuf Inggris John Locke, dan filsuf Perancis Baron de Montesquieu.<sup>24</sup>

Dalam bukunya “*De l’Esprit des Lois*”, Montesquieu mengadakan modifikasi atas gagasan Locke dengan memisahkan kekuasaan negara ke dalam tiga aspek kekuasaan yakni kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) dan kekuasaan

---

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori Dan Praktik Di Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 26.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 29.

yudikatif (*la puissance de juger*). Ajaran pemisahan tiga kekuasaan ini dikenal dengan teori “trias politica”. Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini akan terjamin kebebasan pembuatan undang-undang oleh parlemen, pelaksanaan undang-undang oleh lembaga peradilan, dan pelaksanaan pekerjaan negara sehari-hari oleh pemerintah. Montesquieu mengatakan “kekuasaan perundang-undangan harus terletak pada badan perwakilan rakyat, kekuasaan untuk menjalankan undang-undang pada raja, kekuasaan pengadilan pada para hakim yang sama sekali bebas dari kekuasaan pelaksanaan”. Ketiga kekuasaan tersebut menurut Montesquieu masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (*functie*) maupun alat perlengkapan (*orgaan*) yang melakukannya.<sup>25</sup>

Konsep Montesquieu, seperti halnya juga konsep Locke, merupakan suatu pemikiran untuk mengimbangi kekuasaan absolut melalui pemisahan kekuasaan. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan lebih merupakan doktrin hukum (*legal doctrine*) daripada dalil politik (*political postulate*), dan juga teori pemisahan kekuasaan Montesquieu tidak menentukan siapa yang akan menjalankan kedaulatan, tetapi hanya bagaimana kekuasaan harus diatur untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>26</sup>

UUD 1945 Hasil Amandemen memuat bab khusus tentang pemerintahan daerah, yakni Bab VI (Pemerintah Daerah) yang memiliki 3

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 33.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 34.

(tiga) pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Ketiga pasal ini merupakan hasil amandemen kedua UUD 1945, yang disahkan pada tahun 2000. Ketiga Pasal tersebut dijadikan landasan yuridis-konstitusional bagi perundang-undangan pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah.

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, pengaturan perihal lembaga perwakilan daerah yang sering disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu aspek yang diatur di dalam perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah. Dalam hal ini penulis hanya memfokuskan pada tiga undang-undang saja yakni, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sementara itu, serangkaian perundang-undangan yang secara khusus mengatur perihal DPRD juga telah lahir sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia. Adapun perundang-undangan yang dimaksud mencakup: (i) Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (ii) Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (iii) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (iv) Undang-Undang No. 17

Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### 1. Konsep Demokrasi

Prinsip-prinsip demokrasi yang sebaiknya dikembangkan dalam rangka mewujudkan cita-cita membangun Indonesia baru di masa depan. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, dan untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.<sup>27</sup>

Terdapat empat ciri yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat, yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat dan oleh rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara.

---

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 241.

Dalam praktek pelaksanaan gagasan demokrasi itu memang sering timbul persoalan antara *das sollen* dan *das sein*, antara yang diidealkan dengan kenyataan di lapangan. **Pertama**, hal yang paling nyata adalah bahwa meskipun hampir 97 persen negara yang ada di zaman modern sekarang mengklaim menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat, tetapi praktek penerapannya di lapangan berbeda-beda antara satu negara dengan yang lain, mulai dari Amerika Serikat sampai ke RRC, Kuba, dan bahkan eks-Uni Soviet, semua mengklaim menganut demokrasi. Perbedaan ini antara lain disebabkan adanya jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivis. Kaum liberalis-individualis menganggap rakyat yang berdaulat adalah bersifat individu yang otonom, sedangkan kaum kolektivis dan komunis menganggap rakyat yang berdaulat itu dalam pengertian kolektif dan totaliter (*totalitarian*). Upaya mencari jalan tengah di antara kedua pandangan ini terus diupayakan orang, tetapi hasilnya ialah makin beragamnya cara umat manusia mempraktikkan ide demokrasi itu sendiri.<sup>28</sup>

**Kedua**, gagasan kedaulatan rakyat itu juga menghadapi tantangan dari kaum agamawan yang lebih meyakini kekuasaan tertinggi itu berasal dari Tuhan, dan bukan berasal dari rakyat. Dalam keyakinan umat beragama, tidak masuk akal untuk mengakui bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, dan bersama rakyat. Perdebatan mengenai ini terus

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 242.

hidup dalam sejarah kemanusiaan sampai sekarang. Karena itu, hampir semua bangsa dan semua peradaban umat manusia pernah mengalami praktek-praktek kehidupan bernegara yang diwarnai oleh pandangan yang meyakini bahwa kekuasaan itu sesungguhnya berasal dari Tuhan, dan karena itu, yang berdaulat sesungguhnya adalah Tuhan, bukan rakyat. Sampai disitu, sebenarnya, tidaklah menjadi persoalan serius. Tetapi, dalam sejarah, umat manusia cenderung meyakini bahwa prinsip kedaulatan Tuhan itu terwujud secara praktis dalam diri Raja atau penguasa. Karena itu, muncullah konsepsi mengenai Raja-Dewa dalam agama Hindu, Raja-Pendeta dalam agama Katolik, dan Raja-Khalifah dalam sejarah Islam.<sup>29</sup>

Dalam pandangan kaum reformist zaman sekarang, kedaulatan Tuhan itu memang diakui esensinya, tetapi perwujudannya dalam praktek tidaklah dicerminkan dalam kekuasaan para Raja atau Penguasa, melainkan diwujudkan dalam prinsip persamaan kemanusiaan (egalitarianisme), sistem perwakilan, dan mekanisme permusyawaratan di antara para wakil rakyat. Karena itu, kedaulatan Tuhan itu terwujud dalam paham kedaulatan rakyat yang bersifat egaliter itu, sehingga demokrasi dipandang sebagai mekanisme kenegaraan yang niscaya dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip kehidupan yang bersumber pada nilai-nilai ketuhanan itu. Tak terkecuali, bangsa kita juga menghadapi perdebatan-perdebatan teknis berkenaan dengan

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 243.

perbedaan pandangan mengenai soal ini. Jika persepsi kita mengenai soal ini tidak dapat diluruskan, niscaya ‘trauma sejarah’ terus menerus akan menghantui bangsa kita dalam upaya mewujudkan cita-cita kenegaraan Indonesia di masa depan.<sup>30</sup>

**Ketiga**, gagasan demokrasi itu sebagaimana terlihat dalam kenyataan beragamnya cara orang mempraktekannya, seringkali ditafsirkan secara sepihak oleh pihak yang berkuasa. Bahkan di sepanjang sejarah, corak penerapannya juga terus berkembang dari waktu ke waktu. Karena itu, konsepsi demokrasi itu terus-menerus mendapatkan atribut tambahan dari waktu ke waktu seperti “*welfare democracy*”, “*people’s democracy*”, “*social democracy*”, “*participatory democracy*”, dan sebagainya. Puncak perkembangan gagasan demokrasi itu yang paling diidealkan di zaman modern sekarang ini adalah gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum yang dalam bahasa Inggris diistilahkan dengan perkataan “*constitutional democracy*”.<sup>31</sup>

## 2. Jenis Demokrasi

Perbedaan fundamental di antara kedua aliran yaitu demokrasi konstitusional dan aliran yang menamakan dirinya demokrasi ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 244.

kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan bersifat totaliter.<sup>32</sup>

a. Demokrasi Konstitusional

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, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.<sup>33</sup>

b. Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunis

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 lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Marx dan Engels mengatakan “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk

---

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia – Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 265.

<sup>33</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 201.

menindas kelas lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”. Negara akhirnya lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.<sup>34</sup>

Demokrasi pada tahap ini bersifat “demokrasi untuk mayoritas dari rakyat dan penindasan dengan kekerasan terhadap kaum penghisap dan penindas, dengan jalan menyingkirkan mereka dari demokrasi”. Menurut Lenin demokrasi ini sudah merupakan perbaikan terhadap demokrasi borjuasi yang menurut Lenin merupakan demokrasi untuk minoritas terhadap mayoritas yang tidak mempunyai hak demokratis. Mengenai lenyapnya negara dengan tercapainya komunisme dikatakan oleh Lenin bahwa negara akan melenyap sama sekali manakala masyarakat menerima prinsip bahwa “setiap orang bekerja menurut kesanggupannya, setiap orang menerima menurut kebutuhannya” (*from each according to his ability, to each according to his needs*)<sup>35</sup>.

### c. Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslovakia,

---

<sup>34</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia – Edisi Revisi, Op. Cit.*, hlm. 266.

<sup>35</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 203.

Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia, dan di Tiongkok. Menurut Georgi Dimitrov (mantan Perdana Menteri Bulgaria), demokrasi rakyat merupakan “negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme” (*a state in the transitional period destined to development on the path socialism*).<sup>36</sup>

Pertumbuhan demokrasi rakyat berbeda di tiap-tiap negara sesuai dengan situasi sosial-politik setempat. Di Uni Soviet, sebagai hasil perkembangan politik yang amat kaku dan penuh ketegangan antara golongan komunis dan golongan anti komunis, pada akhirnya hanya diakui adanya satu partai dalam masyarakat. Di negara-negara Eropa Timur secara resmi terdapat multipartai dengan kedudukan serta peranan partai komunis yang dominan. Ciri-ciri demokrasi rakyat berbentuk dua; (a) suatu wadah front persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat di mana partai komunis berperan sebagai penguasa; (b) penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.<sup>37</sup>

#### d. Demokrasi Nasional (*National Democratic State*)

Pada akhir 1950-an kaum komunis meninjau kembali hubungan-hubungan dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah mencapai

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 204.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 205.

kemerdekaan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Harapan kaum komunis bahwa di negara-negara jajahan perjuangan kemerdekaan, yang oleh mereka dinamakan “*bourgeois democratic revolution*”, akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan.<sup>38</sup>

Pola perebutan kekuasaan secara langsung, seperti yang digariskan oleh ajaran-ajaran Lenin dan ditegaskan kembali pada bulan Februari 1948 dalam Konferensi Calcuta yang dihadiri oleh organisasi-organisasi pemuda kiri dari berbagai negara Asia ternyata gagal, oleh karena golongan nasionalis cukup mendapat dukungan rakyat. Kegagalan beberapa percobaan perebutan kekuasaan di beberapa negara Asia Tenggara beserta kenyataan bahwa kemungkinan akan pecahnya revolusi proletar umumnya tidak besar, mendorong kaum komunis untuk melahirkan konsepsi-konsepsi baru dalam strategi internasionalnya untuk kerjasama dengan golongan nasionalis setempat dan menyebabkan pula perubahan sikap dalam politik negara-negara komunis, terutama Uni Soviet terhadap negara-negara baru.<sup>39</sup>

Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahap dalam perkembangan negara demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktator proletariat. Pada akhir 1964, disadari bahwa konsep demokrasi nasional tidak realistis, oleh karena

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

beberapa negara yang dianggap tadinya sudah matang untuk terbentuknya demokrasi nasional, seperti Guinea, Ghana, Mali, Aljazair, dan Burma ada yang tidak memperlihatkan kemajuan ke arah demokrasi rakyat, malahan ada di antaranya yang membubarkan partai komunis setempat. Sekali lagi golongan komunis terpaksa meninjau kembali konsep demokrasi nasional yang baru dicetuskan itu dan menentukan sikap terhadap negara borjuis nasional yang tidak memihak, tetapi yang membatasi ataupun menutup sama sekali ruang gerak partai-partai komunis setempat.<sup>40</sup>

Penyesuaian ini mengakibatkan dilepaskannya gagasan-gagasan yang sangat pokok, yaitu peranan mutlak partai komunis serta pertentangan kelas, dan dicetuskannya konsep mengenai demokrasi parlementer. Dikatakan “transisi ke arah jalan non kapitalis (yang berarti perkembangan ke arah komunisme dengan tidak melalui tahap kapitalisme) dapat dicapai di bawah pimpinan kaum demokrat yang revolusioner dan tidak di bawah pimpinan kaum buruh saja”.<sup>41</sup>

### 3. Nilai-nilai dalam Demokrasi

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut “Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 206.

<sup>41</sup> *Ibid.*

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*).<sup>42</sup>

Lebih lanjut B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:<sup>43</sup>

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*);

---

<sup>42</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia – Edisi Revisi, Op. Cit.*, hlm. 266.

<sup>43</sup> *Ibid.*

5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Utuk melaksanakan nilai-nilai demokratis perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu:<sup>44</sup>

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
  2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang 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 untuk mempertahankan keadilan.
4. Sistem dan Praktik Demokrasi di Indonesia

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 267.

yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Atas dasar demokratis, *rechstaat* dikatakan sebagai “negara kepercayaan timbal balik (*de staat van 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.<sup>45</sup>

Asas-asas demokratis yang melandasi *rechstaat*, menurut S.W. Couwenberg meliputi lima asas, yaitu: (a) asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*); (b) asas mayoritas; (c) asas perwakilan; (d) asas pertanggungjawaban; (e) asas publik (*openbaarheidsbeginsel*).<sup>46</sup>

Atas dasar sifat-sifat tersebut, yaitu liberal dan demokratis, ciri-ciri *rechstaat* adalah:<sup>47</sup>

- a. adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara hubungan penguasa dan rakyat;
- b. adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 268.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

- individu rakyat, tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang berdasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- c. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).

Ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral *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 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.<sup>48</sup>

Hampir semua teoretisi bahkan sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos*, *populus*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama: pertama, agenda *setting*, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 269.

hendak dibahas dan diputuskan; kedua, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.<sup>49</sup>

Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali yaitu Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tahun 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia.<sup>50</sup>

Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sesungguhnya demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu enam puluh tahun bangsa Indonesia merdeka, praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses menentukan format sistem politik ideal yang

---

<sup>49</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 1999, hlm. 6.

<sup>50</sup> Maswadi Rauf, "*Musyawaharah Untuk Mufakat; Sebuah Cara Penentuan Kebijakan Politik Dalam Pembangunan Politik Indonesia*", Makalah AIPI, Bandung, 1990, hlm. 1.

sesuai dengan cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.<sup>51</sup>

Praktik kehidupan demokratis, sebagaimana banyak terjadi di negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia, sering terkecoh pada format politik yang kelihatannya demokratis, tetapi dalam praktiknya berwujud otoriter. Hal ini terlihat ketika UUD 1945 ditetapkan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Akan tetapi, pelaksanaannya belum dapat terwujud pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966) karena pemerintahan (orde lama) waktu itu cenderung memusatkan kekuasaannya pada Presiden saja, yang akhirnya Indonesia pada akhir tahun 1965 berada di ambang kehancuran, baik secara politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan.<sup>52</sup>

Hal serupa terjadi pada masa rezim Soeharto (orde baru), yang ditandai dengan pemusatan kekuasaan pada Presiden, telah membawa bangsa Indonesia di ambang krisis multi dimensi dan akhirnya orde baru jatuh tahun 1998. Sejak jatuhnya rezim orde baru tuntutan yang mengemuka ketika itu adalah otonomi daerah segera direalisasi atau pilihan ke arah perubahan bentuk negara federal. Akibat derasnya arus tuntutan daerah terhadap pusat

---

<sup>51</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia – Edisi Revisi, Op. Cit.*, hlm. 270.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 271.

itulah akhirnya dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih menekankan pada otonomi luas.<sup>53</sup>

Setiap tahap pergantian rezim selalu mengandung harapan-harapan baru berupa kehidupan yang lebih demokratis dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya. Jatuhnya orde lama yang digantikan orde baru, yang ditandai dengan ikut sertanya para teknokrat dari dunia akademis di pemerintahan, pada mulanya membawa angin segar dan harapan baru dalam kehidupan politik di Indonesia. Namun, akibat inkonsistensi dalam sikap dan pemikiran dalam menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, pada akhirnya orde baru terseret dalam praktik-praktik pemerintahan pragmatis dan otoriter. Akibatnya, hukum ditundukkan untuk mengabdikan kepada sistem kekuasaan represif.<sup>54</sup>

##### 5. Masa Republik Indonesia IV (1998-sekarang): Masa Reformasi

Tumbanganya Orde baru membuka peluang terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Pengalaman Orde Baru mengajarkan kepada bangsa Indonesia bahwa pelanggaran terhadap demokrasi membawa kehancuran bagi negara dan penderitaan rakyat. Oleh karena itu bangsa Indonesia sepakat untuk sekali lagi melakukan demokratisasi, yakni proses pendemokrasian sistem politik Indonesia sehingga kebebasan rakyat

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 272.

terbentuk, kedaulatan rakyat dapat ditegakkan, dan pengawasan terhadap lembaga eksekutif dapat dilakukan oleh lembaga wakil rakyat (DPR).<sup>55</sup>

Presiden Habibie yang dilantik sebagai Presiden untuk menggantikan Presiden Soeharto dapat dianggap sebagai Presiden yang akan memulai langkah-langkah demokratisasi dalam Orde Reformasi. Oleh karena itu, langkah yang dilakukan pemerintahan Habibie adalah mempersiapkan pemilu dan melakukan beberapa langkah penting dalam demokratisasi. UU politik yang meliputi UU Partai Politik, UU Pemilu, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang baru disahkan pada awal 1999. UU politik ini jauh lebih demokratis dibandingkan dengan UU politik sebelumnya sehingga Pemilu 1999 menjadi pemilu yang demokratis yang diakui oleh dunia internasional. Pada masa Habibie juga terjadi demokratisasi yang tidak kalah pentingnya, yaitu penghapusan dwifungsi ABRI sehingga fungsi sosial-politik ABRI (sekarang TNI atau Tentara Nasional Indonesia) dihilangkan. Fungsi pertahanan menjadi fungsi satu-satunya yang dimiliki TNI semenjak reformasi internal TNI tersebut.<sup>56</sup>

Langkah terobosan yang dilakukan dalam proses demokratisasi adalah amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil Pemilu 1999 dalam empat tahap selama empat tahun (1999-2002). Beberapa perubahan penting

---

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op. Cit.*, hlm. 134.

<sup>56</sup> *Ibid.*

dilakukan terhadap UUD 1945 agar UUD 1945 mampu menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Peranan DPR sebagai lembaga legislatif diperkuat, semua anggota DPR dipilih dalam pemilu, pengawasan terhadap presiden lebih diperketat, dan hak asasi manusia memperoleh jaminan yang semakin kuat. Amandemen UUD 1945 juga memperkenalkan pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung (pilpres). Pilpres pertama dilakukan pada tahun 2004 setelah pemilihan umum untuk lembaga legislatif.<sup>57</sup>

Langkah demokratisasi berikutnya adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah secara langsung (pilkada) yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini mengharuskan semua kepala daerah di seluruh Indonesia dipilih melalui pilkada mulai pertengahan 2005. Semenjak itu, semua kepala daerah yang telah habis masa jabatannya harus dipilih melalui pilkada. Pilkada bertujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih demokratis dengan diberikan hak bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah. Hal ini tentu saja berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya yang bersifat tidak langsung karena dipilih oleh DPRD.<sup>58</sup>

Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilihan presiden pada tahun 2004 merupakan tonggak sejarah politik penting dalam sejarah politik Indonesia

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 135.

modern karena terpilihnya presiden dan wakil presiden yang didahului oleh terpilihnya anggota-anggota DPR, DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan DPRD telah menuntaskan demokratisasi di bidang lembaga-lembaga politik di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa demokratisasi telah berhasil membentuk pemerintah Indonesia yang demokratis karena nilai-nilai demokrasi yang penting telah diterapkan melalui pelaksanaan peraturan perundangan mulai dari UUD 1945. Memang benar bahwa demokratisasi adalah proses tanpa akhir karena demokrasi adalah sebuah kondisi yang tidak pernah terwujud secara tuntas. Namun dengan adanya perubahan-perubahan tadi, demokrasi di Indonesia telah mempunyai dasar yang kuat untuk berkembang.<sup>59</sup>

Jadi untuk mengatakan apakah suatu negara itu disebut negara yang demokratis secara hakiki atau tidak ukurannya adalah tidak semata-mata pada adanya dimensi konseptual mengenai rumusan nilai-nilai demokrasi dan institusi pelaksanaan demokrasi ada pada suatu negara, melainkan pada dimensi praksis yaitu sejauh mana implementasi nilai-nilai demokrasi dinikmati oleh lembaga penyalur dan penegak demokrasi seperti DPR, DPRD, Partai Politik, dan LSM dalam menyuarakan aspirasi rakyat serta oleh rakyat sendiri. Seperti dalam kasus pemerintahan Indonesia pada masa Orde Baru. Dilihat dari segi konseptual, rezim ini sebenarnya telah menunjukkan sebagai negara yang demokratis. Indikator yang dapat digunakan secara mudah adalah

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

lembaga perwakilan rakyat (DPR dan DPRD), adanya pemilu sebagai wahana rotasi kepemimpinan, tumbuhnya LSM, adanya pers yang bebas dan bertanggung jawab, adanya partai politik dan indikator lainnya. Namun dalam tataran praksis, semua elemen penegak demokrasi tidak berfungsi secara optimal. Hal itu disebabkan oleh sangat kuatnya hegemoni negara dan pemerintahan rezim Soeharto terhadap institusi demokrasi. Selain itu nilai-nilai dasar demokrasi tidak dapat dinikmati baik oleh institusi pelaksana demokrasi maupun oleh rakyat.<sup>60</sup>

## **B. Lembaga Perwakilan**

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan saran untuk mengagregasi dan mengartikulasi aspirasi rakyat. Secara historis lembaga perwakilan merupakan bentuk konkret dari demokrasi modern atau demokrasi tidak langsung. Lembaga perwakilan rakyat atau sering disebut dengan sebutan lembaga legislatif merupakan lembaga yang berwenang untuk membuat undang-undang atau “*legislate*”.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Tim Penyusun PUSLIT IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 191.

<sup>61</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah – Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni, Bandung, 2004, hlm. 88.

## 1. Hubungan Antara Si Wakil Dengan Yang Diwakili

Duduknya seseorang di Lembaga Perwakilan, baik karena pengangkatan/penunjukan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilinya.

Yang pertama membahas hubungan tersebut adalah:

### A. Teori Mandat

Si wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun menyesuaikan diri dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandat ini disebut sebagai:

#### a. Mandat Imperatif

Menurut ajaran ini si wakil bertugas dan bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi baru dan diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Kalau setiap kali ada masalah baru harus minta mandat baru, ini berarti menghambat tugas

lembaga perwakilan tersebut, maka lahirlah teori mandat baru yang disebut:

b. Mandat bebas

Ajaran ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyes di Perancis dan Black Stone di Inggris. Ajaran ini berpendapat bahwa si wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Teori ini kemudian berkembang lagi menjadi:

c. Mandat representatif

Di sini si wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (Parlemen). Rakyat memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan (Parlemen), sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihannya apalagi pertanggungjawabannya. Lembaga perwakilan (Parlemen) inilah yang bertanggung jawab kepada rakyat.<sup>62</sup>

B. Teori Organ

Kurang puas dengan teori mandat yang sebelumnya berkembang di Perancis, maka para sarjana mulai mencari teori baru yang membahas

---

<sup>62</sup> Moh. Kusnardi - Bintan R Saragih, *Ilmu Negara, Op. Cit.*, hlm. 255.

hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya. Maka muncul pula teori baru dari Von Gierke yang dikenal sebagai teori organ. Von Gierke adalah orang Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat, yang semuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan, mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Teori ini didukung oleh Paul Laband dan G. Jellinek. Laband menyatakan tidak perlu terlalu mempersoalkan hubungan antara si wakil dan yang diwakili dari segi hukum. Rakyat dan Parlemen adalah organ yang bersumber pada Undang-Undang Dasar dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri, jadi tidak perlu melihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen, yaitu memilih dan membentuk organ Parlemen (Perwakilan) dan setelah organ tersebut terbentuk maka rakyat tidak perlu turut campur lagi dan organ tersebut bebas bertindak sesuai fungsinya. Jellinek mengemukakan rakyat adalah organ yang primer, tetapi organ primer ini tidak dapat menyatakan kehendaknya maka harus melalui organ sekunder yaitu Parlemen, jadi tidak perlu mempersoalkan hubungan antara si wakil dengan yang diwakili dari segi hukum.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 256.

### C. Teori Sosiologi Rieker

Rieker menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Dan dalam lembaga perwakilan ini tercermin lapisan-lapisan masyarakat.<sup>64</sup>

### D. Teori Hukum Obyektif dan Duguit

Menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan Parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan Parlemen pasti akan menjalankan tugasnya. Keinginan berkelompok yang disebut solidaritas merupakan dasar daripada hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan menjadi satu

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut.<sup>65</sup>

Akibatnya:

- a. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial” untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut turut menentukan.
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum obyektif jadi tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut. Masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara dasar solidaritas sosial.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada hubungan mandat, tetapi karena ada hukum obyektif yang didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikatnya. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.<sup>66</sup>

## 2. Fungsi Lembaga Perwakilan

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 257.

Fungsi lembaga perwakilan biasanya terdiri dari dua fungsi pokok yaitu fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Namun bila dikaitkan dengan UUD 1945 ada pula yang menyimpulkan menjadi empat fungsi, yaitu fungsi pembentukan UU, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, dan fungsi sebagai wakil rakyat. Umumnya fungsi yang harus ada dari lembaga perwakilan meliputi fungsi legislasi (perundang-undangan) dan fungsi pengawasan (kontrol).<sup>67</sup>

#### a. Fungsi Legislasi

Fungsi lembaga perwakilan yang mencirikan demokrasi modern memperkenalkan nama “badan legislatif” atau badan pembuat undang-undang. Melalui fungsi ini, badan perwakilan rakyat menunjukkan dirinya sebagai wakil rakyat dengan mengakomodasikan dan merumuskan aspirasi ataupun kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam berbagai kebijaksanaan masyarakat yang ditetapkannya. Oleh sebab itu, pada umumnya kepada badan perwakilan diberikan hak inisiatif dan hak amandemen untuk mewujudkan dirinya sebagai wakil rakyat.

Dalam praktik, pelaksanaan fungsi itu berbeda dengan negara yang satu dengan negara yang lain. Ada negara yang menyerahkan sepenuhnya pembentukan undang-undang kepada badan perwakilan rakyat, dan ada pula

---

<sup>67</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op. Cit., hlm. 94

negara yang menyerahkan pada kerjasama antara perwakilan rakyat dengan pemerintah. Demikian pula pembahasan terhadap suatu rancangan undang-undang. Untuk kepentingan pembahasan suatu rancangan undang-undang, pada umumnya sering di bentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk dimintai keterangan seperlunya. Namun, di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Perancis, panitia legislatif ini sangat berkuasa. Tidak demikian halnya di Inggris, panitia ini hanya merupakan panitia teknis saja seperti halnya di Indonesia.<sup>68</sup>

Akan tetapi, persoalannya adalah semakin banyaknya kelompok-kelompok di luar badan legislatif yang turut serta dan sering kali sangat mempengaruhi proses pembuatan undang-undang. Bahkan, dewasa ini telah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislasi telah banyak bergeser ke tangan eksekutif. Mayoritas dari perundang-undangan dirumuskan dan diprakarsai oleh badan eksekutif, sementara badan legislatif tinggal membahas dan mengamandemennya. Kenyataan yang demikian, tampaknya sejak UUD 1945 diamandemen, kendali kekuasaan legislasi sudah mulai bergeser ke arah lembaga legislatif dan hal itu merupakan tantangan tersendiri bagi legislator untuk mempersiapkan diri dengan berbagai kreativitas dan pengetahuan perundang-undangan serta pengetahuan yang

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

lainnya. Sebab tanpa persiapan yang matang akan mustahil fungsi ini dapat dilaksanakan dengan optimal.<sup>69</sup>

#### b. Fungsi Pengawasan

Sejalan dengan makin menguatnya fungsi badan perwakilan dalam bidang legislasi, fungsinya dalam bidang pengawasan atau kontrol tidak perlu surut. Badan perwakilan berkewajiban untuk senantiasa menjalankan fungsi pengawasannya terhadap aktivitas atau tindakan yang dilakukan oleh eksekutif. Sebab fungsi pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan rakyat merupakan ciri utama dari negara yang berkedaulatan rakyat (demokrasi). Dikatakan demikian, karena rakyat dalam sistem demokrasi memiliki kebebasan untuk turut serta dalam proses penyelenggaraan pemerintah negara, baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>70</sup>

Partisipasi rakyat itu, secara umum dilakukan dengan cara mengadakan pengawasan terhadap pemerintah, pengawasan tidak langsung oleh rakyat melalui badan perwakilan. Badan perwakilan ini selain mengawasi jalannya pemerintahan, juga berhak memberikan dukungan terhadap suatu pemerintahan. Dengan demikian, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh

---

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm 96.

badan perwakilan merupakan konsekuensi dari kualifikasinya sebagai perwakilan rakyat.<sup>71</sup>

### **C. Otonomi Daerah**

#### **1. Hubungan antara Pusat dan Daerah**

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari pelaksanaan sampai dengan evaluasi.<sup>72</sup>

Adapun yang dimaksud otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada, diperlukan, tumbuh, dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan dan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah – Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 81.

yang serasi antara pusat dan daerah, serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>73</sup>

Sehubung dengan pelimpahan kewenangan dari TAP MPR No. XV/MPR/1998, sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah di bawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU PD). Melalui UU tersebut daerah diberi kesempatan luas untuk mengatur dengan ditopang pendanaan yang lebih memadai.

Melalui UU PD beberapa terobosan baru dimunculkan. Pertama, DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari pemerintahan daerah, tetapi sebagai badan legislatif daerah. Kedua, pemilihan kepala daerah tidak lagi menjadi kewenangan pusat, tetapi menjadi kewenangan DPRD; DPRD diberi kewenangan untuk memilih kepala daerah yang sesuai aspirasi masyarakat di daerah dan pemerintah pusat tinggal mengesahkannya. Ketiga, DPRD berwenang untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Keempat, DPRD dapat mengusulkan pemecatan kepala daerah kepada presiden jika terbukti telah melakukan penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah. Kelima, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, di bentuk dan disusunlah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 82.

menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan masing-masing daerah tersebut berdiri sendiri dan tidak mempunyai hierarki satu sama lain.<sup>74</sup>

Dengan kewenangan yang demikian besar pada DPRD, diharapkan proses demokrasi di daerah akan berjalan lebih baik. Anggota-anggota DPRD dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat di daerah. Sejak kelahiran Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, masyarakat di daerah menyambut kehadiran undang-undang tersebut dengan penuh harapan. Kehadiran undang-undang tersebut seperti menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya untuk mempersiapkan daerah di masa depan agar lebih otonom dan demokratis.<sup>75</sup>

Ketika suasana hiruk-pikuk “wabah korupsi” menjangkiti parlemen dan eksekutif di daerah, dari Sabang sampai Merauke, lahirlah undang-undang baru, yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mencabut pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999. Sebuah episode dari UU No. 22 Tahun 1999 yang dalam penyelenggaraan otonomi daerah berakhir tragis dan menyedihkan bagi bangsa Indonesia. Tantangan yang dihadapi negara dewasa ini adalah, bagaimana menemukan keseimbangan yang tepat hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan dan

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 84.

<sup>75</sup> *Ibid.*

menghubungkan keduanya dengan cara yang dapat mendukung pembangunan secara efektif.<sup>76</sup>

## 2. Kebijakan Desentralisasi dan Implikasinya

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 (*zelftanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional). Jadi, desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.<sup>77</sup>

Dengan demikian, 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 dengan menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis. Terdapat dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. Pertama, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 85.

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 86.

berkaitan langsung dengan mereka. Kedua, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.<sup>78</sup>

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, dengan sentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi. Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam:<sup>79</sup>

a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara:

UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli:

Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm. 87.

c. Dasar kebhinakaan:

“Bhineka Tunggal Ika” melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “*spanning*” yang timbul dari keragaman.

d. Dasar Negara Hukum:

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Dengan kompleksitas tersebut, berbagai kriteria dapat dan harus digunakan untuk menilai desentralisasi ini. Kriteria-kriteria ini mengukur sejauh mana desentralisasi: (1) memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik; (2) meningkatkan efektivitas administrasi/pemerintahan; (3) meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial; (4) meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang berbeda; (5) memperbesar kepercayaan diri (kemandirian) di antara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah, dan (6) mengembangkan cara-cara

yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program dan proyek-proyek pembangunan daerah.<sup>80</sup>

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:

- (1) Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- (2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
- (3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- (4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Terdapat beberapa kondisi yang dapat mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi, kondisi-kondisi tersebut adalah: (1) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab; (2) sejauh mana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (3) sejauh mana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen; (4)

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 89.

sejauh mana sumber daya keuangan, manusia, dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.<sup>81</sup>

Pengalaman di banyak negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi berbagai masalah pemerintahan, politik dan ekonomi. Penerapannya tidak secara otomatis mengatasi kekurangan tenaga kerja atau personel yang terampil. Desentralisasi tidak menjamin bahwa jumlah sumber yang besar dapat dihasilkan di tingkat daerah. Desentralisasi mungkin berhasil di sebuah negara, tetapi di negara lain bentuk yang sama gagal. Namun demikian, kekurangan-kekurangan yang dibuktikan oleh pengalaman sejumlah negara berkembang tidak berarti bahwa usaha-usaha itu harus dihentikan.

Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. Pertama, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber pemerintah pusat telah meningkat. Kedua, desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga pemerintah pusat. Akhirnya, berbagai sumber nasional pun tersedia bagi pembangunan daerah. Ketiga, di sejumlah negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/organisasi daerah, meski peningkatan ini berjalan lambat. Keempat, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 90.

regional dan lokal untuk melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. Kelima, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan.<sup>82</sup>

Oleh karena itu, desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai salah satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik.

### 3. Otonomi Daerah Sebagai Sarana Integrasi Nasional

Timbul pertanyaan, bagaimana hubungan antara otonomi daerah dengan integrasi nasional? Kajian yang dilakukan oleh berbagai kalangan ilmuwan politik dan pemerintahan, seperti misalnya B C. Smith (1991), memperlihatkan hubungan yang sangat menarik antara otonomi daerah dengan integrasi nasional, karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integrasi nasional, sepanjang hal itu diupayakan dengan tepat dan benar. Dengan otonomi maka akan

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 91.

tercipta mekanisme, di mana daerah dapat mewujudkan sejumlah fungsi politik terhadap pemerintahan nasional, hubungan kekuasaan menjadi lebih adil sehingga, dengan demikian, daerah akan memiliki kepercayaan dan akhirnya akan terintegrasi ke dalam pemerintah nasional. Dengan otonomi, maka proses demokrasi dapat dijalankan yang juga akan menopang terwujudnya demokrasi dalam pemerintahan, dan pada akhirnya pembangunan daerah akan dipercepat.<sup>83</sup>

a. Otonomi Daerah dan Pendidikan Politik

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat yang tentu saja menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat *kognitif*, *afektif*, atau pun *evaluatif*. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, simbol, dan para pemimpin negara, yang

---

<sup>83</sup> Syauckani, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 274.

kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.<sup>84</sup>

Di Indonesia mempunyai pengalaman yakni warga masyarakat di daerah sebenarnya sudah terbiasa dengan institusi demokrasi yang sudah lama terbentuk sejak masa pemerintahan Kolonial, terutama partai-partai politik. Hanya saja, karena kecenderungan pendidikan politik yang mengarah pada penanaman nilai-nilai yang diyakini rejim yang berkuasa, maka tidak jarang proses pendidikan politik menjadi suatu hal yang kontra produktif terhadap pemerintah itu sendiri, yang menciptakan warga negara yang kritis dan kemudian menolak kehadiran penguasa. Hal itu terjadi terhadap Soekarno dan Soeharto, karena proses pendidikan politik pada masa kedua pemimpin itu berkuasa lebih menekankan pada indoktrinasi politik, bukan pendidikan politik yang alami, apalagi perilaku politik yang diperlihatkan oleh mereka yang berkuasa menyimpang dari nilai-nilai politik yang ditanamkan.<sup>85</sup>

b. Pemberian Kembali Hak-Hak Politik Warga Masyarakat di Daerah

Otonomi Daerah di Indonesia adalah juga dalam rangka pemberian kembali hak-hak politik masyarakat di daerah yang selama puluhan tahun mengalami proses marginalisasi, dan bahkan mengalami proses alienasi,

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 275.

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 276.

terutama terjadi pada masa pemerintahan Soeharto yang sangat sentralistik.<sup>86</sup>

Salah satu dimensi yang menonjol yang berkaitan dengan masalah ini adalah yang berkaitan dengan rekrutmen politik lokal. Pada masa Orde Baru, misalnya, rekrutmen politik lokal sangat bersifat tertutup, karena ditentukan oleh mekanisme yang sama sekali tidak transparan, serta tidak memberikan peluang kepada warga masyarakat untuk menentukan sendiri siapa yang akan memimpin mereka baik dalam bidang politik, ataupun dalam bidang pemerintahan. Yang menentukan siapa yang akan menjadi Bupati, dan Walikota adalah pihak TNI-AD (*Pangdam* dan *Danrem*), kemudian Gubernur yang juga kebanyakan dari TNI-AD, dan pihak Departemen Dalam Negeri melalui Dirjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (PUOD). Sementara yang menentukan siapa yang akan menjadi Gubernur di sebuah provinsi adalah Mabes TNI, Departemen Dalam Negeri dan Sekretaris Negara. Setelah anak-anak Soeharto meningkat dewasa lalu mereka mempunyai kepentingan bisnis di suatu Provinsi kemudian juga mereka menentukan siapa yang menjabat Gubernur.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

Hal lain yang berkaitan dengan pengembalian hak dari warga masyarakat daerah adalah yang menyangkut pembuatan kebijaksanaan publik di daerah. Pada masa lampau, semua Peraturan Daerah (Perda) harus disahkan oleh Departemen Dalam Negeri kalau dibuat oleh Pemerintah Provinsi. Sekarang hal itu tidak diperlukan lagi. Satu kali sebuah Rancangan Perda disepakati oleh DPRD dan Bupati maka pada saat itu pula Perda tersebut sudah dapat diimplementasikan, tidak perlu mendapat pengesahan dari Jakarta. Hanya saja yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat adalah dengan menyampaikannya ke Departemen Dalam Negeri sebagai laporan. Tentunya sejalan dengan nafas Otonomi Daerah, di mana Pemerintah Daerah memiliki hak untuk menentukan sendiri apa yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya, sepanjang hal itu *dibutuhkan, bermanfaat bagi seluruh masyarakat setempat, dan didukung oleh sumber daya yang ada*. Ketiga hal itulah yang menjadi parameter penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>88</sup>

c. Membangun Demokrasi dari Bawah

Dengan desentralisasi maka demokrasi akan terbangun dari bawah, hal itu terjadi karena dengan adanya pemerintahan daerah yang mandiri, yang ditopang dengan praktek-praktek demokrasi yang benar dan baik, maka

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm. 278.

masyarakat daerah akan terbiasa dengan demokrasi sehingga menjadi pilar bagi pengembangan demokrasi dalam pemerintahan nasional.<sup>89</sup>

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang mereka miliki, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan Nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik pada masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi domainnya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.<sup>90</sup>

#### d. Otonomi Daerah dan Percepatan Pembangunan Daerah

Tidak perlu didiskusikan terlampau jauh bagaimana logika hubungan antara Otonomi Daerah dengan proses percepatan pembangunan di daerah.

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 279.

Logika sederhana menyatakan bahwa orang di daerah yang paling tahu apa yang mereka butuhkan, apa yang menjadi skala prioritas mereka, serta bagaimana merencanakan dan menjadikannya sebuah kebijaksanaan pembangunan di daerah. Mereka sudah tahu segala kondisi sosial, ekonomi, dan politik masyarakatnya, dan juga mereka sangat memahami potensi yang mereka miliki, baik yang menyangkut sumber daya alam, ataupun sumber daya manusia yang ada di daerah. Oleh karena itu, Bupati/Walikota bersama DPRD harus memiliki *sense of allocation* atau rasa alokasi yang jelas serta memiliki kemampuan untuk menentukan prioritas. Otonomi tidak identik dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan melalui perluasan dan peningkatan pungutan. Kalau pemerintah daerah mempunyai kecenderungan untuk memungut sementara melalaikan pelayanan kepada publik, maka pemerintah daerah seperti itu tidak lebih dari “preman” yang selalu melakukan pungutan, hanya saja yang satu legal dan yang lainnya tidak legal.<sup>91</sup>

Yang menjadi tugas utama bagi pemerintah daerah adalah melakukan fasilitasi terhadap proses interaksi dengan kalangan dunia usaha dan kelompok kepentingan yang ada di daerah. Pemerintah daerah harus mampu mempermudah ijin kegiatan usaha, memotong jaringan birokrasi yang berbelit-belit dan tidak perlu, memberikan kemudahan kepada

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

kalangan dunia usaha, menyediakan insentif-insentif tertentu bagi kalangan masyarakat yang mau menanamkan modalnya.<sup>92</sup>

Di samping itu, kalangan masyarakat di daerah harus menciptakan iklim berusaha yang kondusif guna menarik kalangan pebisnis menanamkan modalnya di daerah. Kalangan politisi harus menjamin terciptanya stabilitas politik dan pemerintahan sehingga kalangan dunia usaha merasa yakin modal yang akan mereka tanamkan tidak akan sia-sia, serta mereka juga tahu kepada siapa mereka akan berurusan secara jelas. Kalau Bupati atau Walikota selalu terbayang kedudukannya karena Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) mereka ditolak, dunia usaha akan berfikir seribu kali untuk menanamkan uangnya di sebuah daerah, karena mereka tidak akan tahu kepada siapa mereka akan berurusan.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 280.

<sup>93</sup> *Ibid.*

### **BAB III**

#### **Mengenai Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

##### **A. Pengaturan kedudukan, tugas dan wewenang DPRD menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?**

###### **1. DPRD Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah**

###### **A. Kedudukan DPRD**

Di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ada beberapa terobosan baru terhadap kedudukan dan peranan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang selama Orde Baru terkesan *mandul dan pasif*. Pertama, DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf b dan c<sup>94</sup>, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai badan Eksekutif Daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD adalah badan legislatif daerah.

---

<sup>94</sup> Pasal 1 huruf b dan c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Dijelaskan kembali pada pasal 16 ayat (1)<sup>95</sup> yaitu DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan pasal 16 ayat (2)<sup>96</sup> yaitu DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. *Kedua*, Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi menjadi kewenangan DPRD. DPRD diberi kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat, Pemerintah Pusat tinggal mengesahkannya. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Sehingga pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang akan dipilih satu pasang diantaranya oleh DPRD.

*Ketiga*, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, dan wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. DPRD juga diberi kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sehingga apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh

---

<sup>95</sup> Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>96</sup> Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

DPRD, Kepala Daerah tersebut tidak bisa dicalonkan kembali pada periode berikutnya. *Keempat*, DPRD bisa mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD. Sehingga, DPRD tidak perlu menunggu sampai lima tahun untuk memerintah, tetapi setiap saat, minimal sekali dalam setahun, DPRD dapat meminta keterangan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

*Kelima*, untuk pertama kalinya DPRD dapat memaksa seorang pejabat negara, atau pejabat pemerintah, atau bahkan warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan di hadapan DPRD, kalau memang lembaga tersebut merasa memerlukan keterangan atau informasi dari pejabat ataupun warga masyarakat. Kalau yang bersangkutan menolak untuk memberikan keterangan, sementara keterangan tersebut sangat diperlukan oleh DPRD dalam rangka pelaksanaan tugasnya, maka yang bersangkutan dapat dikenakan ancaman dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD (*Contempt of Parliament*).

## B. Tugas dan Wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD terdapat pada BAB V Bagian Kedua Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 18 yaitu:<sup>97</sup>

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan Daerah;
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap:
  1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
  2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;

---

<sup>97</sup> Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  4. Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
  5. Pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

(2) Pelaksanaan tugas dan wewenang, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

## **2. DPRD Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah**

### **A. Kedudukan DPRD**

Pergantian Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah didahului dengan penggantian undang-undang bidang politik yaitu : UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbarui dengan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu; UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang diperbarui dengan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam suasana reformasi maka Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945, juga mengalami Amandemen sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, 2002) dan khusus menyangkut pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah mengalami perubahan dan penambahan isi yang cukup signifikan. Sesuai dengan kondisi politik saat itu maka rumusan tentang kedudukan DPRD dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengalami perubahan mendasar, dan hampir mirip seperti kembali kepada keadaan dan suasana UU Nomor 5 Tahun 1974. Hal itu terlihat dalam rumusan tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam rumusan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 disebutkan:<sup>98</sup>

“Pemerintahan Daerah adalah:

- a. Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
- b. Pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.”

Berbeda dengan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang SUSDUK DPRD, maka dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Sususnan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terdapat perubahan formulasi yang cukup

---

<sup>98</sup> Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

signifikan. Kalau dalam UU Nomor 4 Tahun 1999, disebutkan: “DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila”, berubah menjadi: “DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi” (Pasal 60).<sup>99</sup> Rumusan ini bernuansa seakan-akan mau kembali ke rumusan Pasal 13 UU Nomor 5 Tahun 1974, yang berarti DPRD tidak murni lagi sebagai lembaga legislatif daerah, tetapi “berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah provinsi”. Ditegaskan kembali kedudukan DPRD dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 40 yang berbunyi:<sup>100</sup> “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

---

<sup>99</sup> Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>100</sup> Pasal 40 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

## B. Tugas dan Wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD terdapat pada Bagian Kelima Paragraf Ketiga Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 42 yaitu:<sup>101</sup>

(1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;

---

<sup>101</sup> Pasal 42 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

(2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

### **3. DPRD Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

#### **A. Kedudukan DPRD**

Lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan penting terhadap kedudukan maupun fungsi DPRD, baik itu DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. DPRD yang sebelumnya melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan kini berubah menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah (perda), anggaran, dan pengawasan. Titik fokus perubahan penting itu terletak pada perubahan fungsi legislasi menjadi fungsi pembentukan perda. Pada tataran praktik, perubahan itu mungkin tidak penting dan tidak berimplikasi apa-apa karena sebelum diubah menjadi fungsi pembentukan perda pun memang fungsi DPRD adalah membentuk perda bersama dengan kepala daerah.

Pengaturan mengenai kedudukan DPRD dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dibagi menjadi dua bagian yaitu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Kedudukan DPRD Provinsi terdapat pada Bagian Keempat UU No. 23 Tahun 2014 Pasal

95<sup>102</sup> ayat (1) yang mengatakan DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi, dan Pasal 95 ayat (2) yang mengatakan Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi. Sedangkan kedudukan DPRD kabupaten/kota terdapat pada Bagian Kelima UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 148<sup>103</sup> ayat (1) yang mengatakan DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota, dan Pasal 148 ayat (2) yang mengatakan Anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat Daerah kabupaten/kota.

#### B. Tugas dan Wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD provinsi terdapat pada Bagian Keempat Paragraf Ketiga Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 101 yaitu:<sup>104</sup>

(1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:

a. Membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur;

---

<sup>102</sup> Pasal 95 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>103</sup> Pasal 148 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>104</sup> Pasal 101 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- b. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh Gubernur;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
- d. Memilih Gubernur;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
- g. Memberikan persetujuan terhadap kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota terdapat pada Bagian Kelima Paragraf Ketiga Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 154 yaitu:<sup>105</sup>

- (1) 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;

---

<sup>105</sup> Pasal 154 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- 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.

(2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota tentang tata tertib.

**B. Kelebihan dan kekurangan pengaturan DPRD menurut UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?**

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana telah menganut sistem demokrasi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dimana implementasi dari konsep negara hukum ini tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintah dan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya”. Hal ini juga berlaku pada lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan seperti lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiga lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan tersebut memiliki kedudukan, tugas, dan wewenangnya masing-masing yang mana telah diatur dalam Undang-Undang.

DPRD dalam hal ini sebagai lembaga legislatif memiliki kedudukan, tugas, dan wewenang yang diatur dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yang dalam kurun waktu kurang lebih 15 (lima belas) tahun dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengalami perubahan sebanyak dua kali yaitu menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan setelah itu terjadi lagi perubahan menjadi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Hal ini dikarenakan pengaturan mengenai kedudukan, tugas, dan

wewenang DPRD disesuaikan seiring kondisi perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk itu, disini penulis akan menganalisis apa yang menjadi kelebihan dan kekurangan dari pengaturan DPRD mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang dalam ketiga Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut.

### **1. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah**

Dalam undang-undang ini, kedudukan DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah melainkan DPRD adalah sebagai badan legislatif daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, itulah kelebihan dari undang-undang ini dimana Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 ini telah menerapkan teori pemisahan kekuasaan sebagaimana yang telah dianut di Indonesia. Jadi DPRD benar-benar merupakan badan legislatif sebagaimana yang telah dijelaskan diatas fungsi lembaga perwakilan adalah menjalankan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Disini DPRD juga diberikan kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat, Pemerintah Pusat tinggal mengesahkannya. Pada undang-undang ini juga DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah langsung kepada Presiden apabila

pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD. Sehingga DPRD tidak perlu menunggu sampai lima tahun untuk memerintah, tetapi setiap saat minimal sekali dalam setahun DPRD dapat meminta keterangan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Kekurangan pengaturan DPRD dalam undang-undang ini adalah DPRD terlihat seperti sangat berkuasa di daerah dengan pelimpahan kewenangan yang sedemikian rupa besarnya. Hal ini dapat dimanfaatkan oleh anggota DPRD untuk menyelewengkan kekuasaannya, dengan itu korupsi sangat rentan terjadi. Hubungan kemitraan yang sejajar antara DPRD dan Kepala Daerah, secara operasional kurang berjalan dengan baik, karena dalam prakteknya DPRD sering mendominasi Kepala Daerah, misalnya dalam Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD sering dipergunakan sebagai ajang politik untuk menjatuhkan Kepala Daerah dan bukan untuk menilai kinerja Kepala Daerah, atau bahkan sering dijadikan ajang “politik uang” dalam penerimaan atau penolakan LPJ tersebut. Kerja sama antara DPRD dan Kepala Daerah yang mestinya diarahkan untuk kepentingan kesejahteraan rakyat, dalam praktek sering dijadikan sebagai praktek pertentangan kepentingan yang berlarut-larut yang sudah tentu akan menimbulkan ketidak stabilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang pada akhirnya membawa dampak penurunan terhadap pelayanan masyarakat.

## **2. Undang –Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah**

Karena Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, dan maraknya korupsi yang terjadi dibawah undang-undang tersebut maka Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Seperti “belajar dari kesalahan”, pada undang-undang ini DPRD tidak murni lagi sebagai lembaga legislatif daerah, tetapi berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah, dapat diartikan bahwa DPRD disini sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kelebihan pengaturan DPRD dalam undang-undang ini adalah kewenangan DPRD dibatasi, sebagai contoh yang sebelumnya DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah langsung kepada Presiden, pada undang-undang ini pengusulan pemberhentian Kepala Daerah diusulkan melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota. Intinya pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini pengaturan tentang DPRD mengenai tugas dan wewenangnya sangat dibatasi, hal ini untuk meminimalisir penyelewengan kekuasaan oleh DPRD.

Kekurangan dari pengaturan DPRD pada undang-undang ini adalah pada hakikatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga legislatif dan tidak bisa disamakan atau disatukan oleh lembaga eksekutif, karena kedua lembaga tersebut adalah dua lembaga yang berbeda dari segi kedudukan, tugas maupun kewenangannya. Sedangkan kedudukan DPRD pada undang-undang ini disebutkan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, sementara sudah ada unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sudah ditetapkan yaitu Gubernur untuk tingkat provinsi, dan Bupati/Walikota untuk tingkat kabupaten/kota.

### **3. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Lahirnya undang-undang ini yang menggantikan undang-undang sebelumnya membawa perubahan penting terhadap fungsi DPRD, baik itu DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. DPRD yang sebelumnya melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan kini berubah menjalankan fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan. Titik fokus perubahan penting itu terletak pada perubahan fungsi legislasi menjadi fungsi pembentukan Perda. Kelebihan pengaturan DPRD dalam undang-undang ini terletak pada pengaturan didalam undang-undangnya, dimana dalam undang-undang ini pengaturan mengenai tugas dan wewenang DPRD dipisahkan pengaturannya antara DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Sehingga tidak ada lagi kesalah pahaman kewenangan antara DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan data dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan DPRD pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai Badan Legislatif Daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Tugas dan wewenangnya adalah Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota; Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan daerah; Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota; Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah; Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan perundang-undangan lain, pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah, dan pelaksanaan kerjasama internasional di daerah; Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap

rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah dan masyarakat.

Kedudukan DPRD pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tugas dan wewenangnya adalah Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah; Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri Melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota; Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; Memberikan persetujuan terhadap kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD (Komisi Pemilihan

Umum Daerah) dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Kedudukan DPRD pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Tugas dan wewenangnya adalah Membentuk Perda provinsi atau kabupaten/kota bersama Gubernur atau Bupati/Walikota; Membahas dan memberikan Rancangan Perda provinsi atau kabupaten/kota tentang APBD yang diajukan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota; Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda provinsi atau kabupaten/kota dan APBD provinsi atau kabupaten/kota; Memilih Gubernur atau Bupati/Walikota; Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi atau kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi atau kabupaten/kota; Memberikan

persetujuan terhadap kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi atau kabupaten/kota; Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur atau Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota; Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi atau kabupaten/kota; Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kelebihan pengaturan DPRD pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah Undang-Undang ini telah menerapkan teori pemisahan kekuasaan sebagaimana yang telah dianut di Indonesia, disini DPRD benar-benar merupakan badan legislatif yang menjalankan fungsi legislasi. Pada undang-undang ini juga DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah langsung kepada Presiden apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak kedua kalinya oleh DPRD, sehingga DPRD tidak perlu menunggu sampai lima tahun untuk memerintah, tetapi setiap saat minimal sekali dalam setahun DPRD dapat meminta keterangan dan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Kekurangan pengaturan DPRD pada undang-undang ini adalah DPRD berpotensi untuk menyelewengkan kekuasaannya karena pelimpahan kewenangan terhadap DPRD sangat besar, dengan kewenangan yang sedemikian besarnya, DPRD sering mendominasi Kepala Daerah misalnya dalam Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD kerap

dipergunakan sebagai ajang politik untuk menjatuhkan Kepala Daerah dan sering dijadikan ajang “politik uang”.

Pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kelebihan pengaturan DPRD adalah kewenangan DPRD dibatasi untuk meminimalisir penyelewengan kekuasaan, tidak seperti pada undang-undang sebelumnya yang DPRD memiliki kewenangan yang berlimpah. Sebagai contoh pada undang-undang ini pengusulan pemberhentian Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD diusulkan melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota. Kekurangan pengaturan DPRD pada undang-undang ini adalah kedudukan DPRD disebut sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah sedangkan DPRD adalah badan legislatif yang menjalankan fungsi legislsi dan yang melakukan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Gubernur atau Bupati/Walikota sebagai badan eksekutif. Hal ini tentu bertolak belakang dengan teori pemisahan kekuasaan yang dianut di Indonesia.

Kelebihan pengaturan DPRD pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah pengaturan DPRD dalam undang-undang ini dipisahkan menjadi dua bagian yaitu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, yang pada undang-undang sebelumnya pengaturan DPRD hanya diatur secara luas pada satu bagian saja, hal ini dilakukan agar tidak terjadi kesalahpahaman dan perluasan kewenangan antara DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Kekurangan pengaturan DPRD pada undang-undang

ini adalah disini DPRD bukan sebagai badan legislatif maka DPRD tidak menjalankan fungsi legislasi atau membentuk undang-undang namun sebagai badan pembentuk peraturan daerah, jadi DPRD dalam hal ini bukanlah pembuat undang-undang yang bersifat nasional namun hanya sebagai pembentuk peraturan daerah yang bersifat lokalistik dan berpedoman pada undang-undang yang lebih tinggi.

## **B. Saran**

Adapun saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah seharusnya pengaturan mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang DPRD diatur dengan tetap di dalam satu Undang-Undang, alasannya adalah agar tidak adanya perluasan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang lain.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

Afan Gaffar. 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Jakarta: Pustaka Pelajar.

Djohermansyah Djohan. 2007. *POTRET OTONOMI DAERAH DAN WAKIL RAKYAT DI TINGKAT LOKAL*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Jimly Asshiddiqie. 2005. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.

Josef Riwu Kaho. 1991. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta Utara: CV Rajawali.

Juanda. 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah – Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: PT Alumni.

Maswadi Rauf. 1990. “*Musyawarah Untuk Mufakat; Sebuah Cara Penentuan Kebijakan Politik Dalam Pembangunan Politik Indonesia*”. Bandung: Makalah AIPI.

Miriam Budiardjo. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih. 2005. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.

—————2016. *Hukum Tata Negara Indonesia – Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pers.

—————2010. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

—————2005. *Otonomi Daerah – Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

————— 2016. *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Teori Dan Praktik Di Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.

Riswanda Imawan dalam Syamsudin Haris (editor). 2005. *Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance*. Jakarta: LIPI Press.

Soemantri, Sri. 2014. *Otonomi Daerah*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Syaukani, dkk. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Tim Penyusun PUSLIT IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta. 2000. *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*. Jakarta: IAIN Jakarta Press.

### **Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

### **Website**

Kontributor Wikipedia, “Jean-Jacques Rousseau”, *Wikipedia, Ensiklopedia Bebas*, diakses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques\\_Rousseau](https://id.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques_Rousseau) pada hari Rabu tanggal 18 Oktober 2017 pukul 21.00