

Dr. Mohamad Khamim, S.H., M.H.



PERAN DPRD DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DI DAERAH

PERAN DPRD
DALAM MEWUJUDKAN
GOOD GOVERNANCE
DI DAERAH

**KUTIPAN PASAL 72:
Ketentuan Pidana Undang-Undang Republik
Indonesia
Nomor 19 Tahun 2002 tentang HAK CIPTA**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

~ Dr. Mohamad Khamim, S.H., M.H. ~

PERAN DPRD
DALAM MEWUJUDKAN
GOOD GOVERNANCE
DI DAERAH



Pekalongan - Indonesia

PERAN DPRD DALAM MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* DI DAERAH

Copyright © 2021

Penulis:

Dr. Mohamad Khamim, S.H., M.H.

Editor:

Dr. Achmad Irwan Hamzani
Dr. Moh. Taufik

Setting Lay-out & Cover:

Tim Redaksi

Diterbitkan oleh:

PT. Nasya Expanding Management
(Penerbit NEM - Anggota IKAPI)

Jl. Raya Wangandowo, Bojong
Pekalongan, Jawa Tengah 51156

Telp. (0285) 435833, Mobile: 0853-2521-7257

www.penerbitnem.online / penerbitnem@gmail.com

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.
Dilarang memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

Cetakan ke-1, Maret 2021

ISBN: 978-623-6906-62-0

Kata Pengantar

Perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, demikian juga tuntutan perubahan politik di daerah telah mendorong pemerintah pusat untuk mencairkan sentralisme kekuasaan yang sudah sekian lama berada di pusat pemerintahan. Kecenderungan legislatif daerah bertindak melampaui hak dan wewenangnya dengan mengintervensi kewenangan eksekutif daerah, sebaliknya eksekutif daerah cenderung menggunakan paradigma lama yang ingin tetap berkuasa secara menyeluruh dan dominan. Hal ini memungkinkan terjadinya konflik dan hubungan yang tidak harmonis antara eksekutif dan legislatif dalam suatu pemerintahan daerah.

Keberadaan otonomi daerah harus mendapatkan respon yang positif bukan semata-mata karena masuknya arus globalisasi yang melanda negeri ini, tetapi bagaimana mengangkat dan meningkatkan taraf hidup masyarakat sehingga tercipta kualitas hidup yang layak melalui penerapan otonomi daerah yang luas, nyata, konsekuen dan bertanggung jawab sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat.

Lembaga yang representatif haruslah mampu mengoptimalkan fungsi politiknya secara mandiri sehingga dapat memposisikan dirinya secara netral dalam menilai pemerintahan dan masyarakatnya. Pada hakikatnya otonomi

daerah adalah hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat tanpa campur tangan dari pemerintah tingkat atasnya.

Hal ini berarti otonomi daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat termasuk aparat dan wakil-wakil rakyat untuk berpartisipasi dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan secara mandiri tanpa perlu mendapat pertimbangan dari pusat sepanjang masih dalam koridor peraturan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia atau UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peran DPRD di daerah yang berpengaruh dalam proses perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan di mana konstelasi politik membawa harapan dan prioritas program yang merupakan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai konsekuensi untuk melihat kesiapan daerah dalam membangun struktur pemerintahan baru melalui aplikasi peran dan fungsi DPRD sebagai institusi politik daerah. Sehubungan dengan itu diperlukan suatu penelitian untuk mengkaji kemampuan daerah khususnya kesiapan DPRD dalam implementasi program otonomi daerah, sehingga dapat dilihat bagaimana aplikasi peran dan fungsi DPRD pada tatanan sosial masyarakat daerah.

Pada hakikatnya, fungsi utama legislatif (DPR/DPRD) adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi

anggaran (*budget*). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut, kedudukan legislatif ini sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah (a) hak *budget* (b) hak interpelasi, (c) hak angket, (d) hak usul resolusi, (e) hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota legislatif juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak itu penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan yang baik berbasis nilai kesejahteraan.

Buku yang saat ini berada di hadapan para pembaca sekalian merupakan hasil penelitian penulis mengenai peran yang dapat diambil oleh lembaga legislatif di daerah (DPRD baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota) dalam mewujudkan *good governance* dalam lingkup kerjanya, dengan bekerja sama lembaga-lembaga eksekutif dan yudikatif di daerah masing-masing.

Februari 2021

Penulis

Daftar Isi

KATA PENGANTAR __ v

DAFTAR ISI __ viii

BAB 1 PENDAHULUAN __ 1

- A. Pemerintahan Daerah __ 1
- B. Lembaga Legislatif di Daerah __ 5

**BAB 2 TINDAKAN BADAN EKSEKUTIF
PEMERINTAHAN __ 11**

- A. Tindakan Badan Eksekutif __ 11
- B. Penyelenggaraan Pemerintahan __ 14

**BAB 3 BERBAGAI TEORI TENTANG PERAN NEGARA
__ 18**

- A. Teori Kesejahteraan sebagai *Grand Theory* __ 18
- B. Teori Kedaulatan Negara sebagai *Middle Theory* __ 23
- C. Teori Negara Hukum sebagai *Applied Theory* __ 31
- D. Teori Kewenangan __ 40
- E. Teori Umum Negara Kesatuan __ 47

**BAB 4 KEWENANGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF
__ 52**

- A. Badan Eksekutif __ 53
- B. Badan Legislatif __ 54
- C. Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) __ 61
- D. Negara Kesejahteraan __ 65

**BAB 5 PEMERINTAH DAN TATA PEMERINTAHAN
YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE) __ 67**

- A. Pemerintahan yang Baik __ 67
- B. Demokratisasi Penyelenggaraan Pemerintahan __ 68
- C. Kedudukan dan Kewenangan DPRD __ 76
- D. Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) __ 83
- E. Teori Umum Pemerintahan dalam Praktik Otonomi Daerah __ 93

**BAB 6 KEWENANGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF
DALAM PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UU
NO. 23 TAHUN 2014 __ 103**

- A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah __ 103
- B. Kewenangan Eksekutif Menurut UU No. 23 Tahun 2014 __ 111
- C. Kewenangan Legislatif Menurut UU No. 23 Tahun 2014 __ 118
- D. Tinjauan Fungsi DPRD Pasca UU No. 23 Tahun 2014 __ 125

**BAB 7 PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN
MENURUT UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH __ 131**

- A. Urusan Pemerintahan Absolut __ 132
- B. Urusan Pemerintahan Konkuren __ 133
- C. Urusan Pemerintahan Umum __ 136

**DAFTAR PUSTAKA __ 139
TENTANG PENULIS**

PENDAHULUAN

A. Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah penuh dinamika dengan perkembangan dari masa ke masa yang diikuti tuntutan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah secara efektif dan efisien. Hal ini dapat dilihat dalam perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, demikian juga tuntutan perubahan politik di daerah telah mendorong pemerintah pusat untuk mencairkan sentralisme kekuasaan yang sudah sekian lama berada di pusat pemerintahan.

Dimungkinkan terjadi konflik dan hubungan yang tidak harmonis antara eksekutif dan legislatif dalam suatu pemerintahan daerah, jadi kecenderungan legislatif daerah bertindak melampaui hak dan wewenangnya dengan mengintervensi kewenangan eksekutif daerah, sebaliknya eksekutif daerah cenderung menggunakan paradigma lama yang ingin tetap berkuasa secara menyeluruh dan dominan.

Keberadaan otonomi daerah harus mendapatkan respon yang positif bukan semata-mata karena masuknya arus globalisasi yang melanda negeri ini, tetapi bagaimana mengangkat dan meningkatkan taraf hidup masyarakat sehingga tercipta kualitas hidup yang layak melalui penerapan otonomi daerah yang luas, nyata, konsekuen dan

bertanggung jawab sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat.

Peran DPRD di daerah yang berpengaruh dalam proses perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan di mana konstelasi politik membawa harapan dan prioritas program yang merupakan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai konsekuensi untuk melihat kesiapan daerah dalam membangun struktur pemerintahan baru melalui aplikasi peran dan fungsi DPRD sebagai institusi politik daerah. Sehubungan dengan itu diperlukan suatu penelitian untuk mengkaji kemampuan daerah khususnya kesiapan DPRD dalam implementasi program otonomi daerah, sehingga dapat dilihat bagaimana aplikasi peran dan fungsi DPRD pada tatanan sosial masyarakat daerah.

Pada saat kejatuhan rezim otoritarian Soeharto, menimbulkan harapan terjadinya perubahan karakter hubungan kekuasaan di antara lembaga-lembaga politik utama, maupun antara pemerintah pusat dan daerah. Proses transisi politik setidaknya membawa kemungkinan terjadinya fokus politik dari pusat kekuasaan yang sebelumnya di Jakarta ke daerah-daerah, yang menjadi alasan kemungkinan perubahan karakter kekuasaan seperti dikemukakan oleh Thoha¹, bahwa legitimasi kekuasaan melalui pergantian pucuk pimpinan negara yang baru sangat lemah. Hal ini terbukti peralihan kekuasaan dari Soeharto ke Habibie dimana pemerintah baru harus

¹ Miftah Thoha, *Kelembagaan Pemerintahan dan Akuntabilitas Publik*, Materi Diklat "Manajemen Strategis bagi Bupati dan Wakilnya serta Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia", Jakarta: Badan Diklat Depdagri, 2001, hal. 16.

membangun popularitas dan dukungan rakyat agar tetap bertahan, lebih lanjut dikatakan bahwa:

“Cara yang ditempuh dengan memenuhi keinginan dari berbagai tuntutan politik yang menginginkan pemerintahan yang transparansi, demokratis dan bertanggung jawab, melalui salah satu tuntutan yang sangat signifikan diajukan masyarakat yaitu melaksanakan otonomi daerah yang dilandasi dengan transparansi dan akuntabilitas publik sehingga mendukung terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis (*Democratic and Good governance*)”.²

Syahrono³ berasumsi bahwa, “Perubahan konstelasi politik maupun rezim mengakibatkan perubahan harapan dan prioritas program yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Perubahan tersebut akan membawa perubahan peran aktor politik dalam kelembagaan birokrasi”. Struktur baru yang dibangun dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia melalui implementasi. Otonomi adalah merupakan kondisi perubahan kehidupan politik yang dapat mengakibatkan perubahan peran para politik serta prioritas program yang harus dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan menuju *Good governance* yang menuntut adanya peran yang seimbang atau kesetaraan hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang terwakili oleh DPRD, sehingga otonomi daerah dimaknai sebagai

² *Ibid.*, hal. 38.

³ Syahrono Oman, *Manajemen Kekuatan Sosial Politik di Daerah*, Materi Diklat “Manajemen Strategis bagi Bupati dan Wakilnya serta Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia”, Jakarta: Badan Diklat Depdagri, 2001, hal. 65.

kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan secara konsekuen.

Penegasan pemisahan fungsi antara pemerintah daerah dengan DPRD kabupaten dan kota membawa konsekuensi yang jelas tentang peran dan fungsi sebagai Badan Legislatif Daerah. Dalam paradigma baru otonomi daerah memungkinkan pelaksanaan kontrol terhadap pemerintah daerah menjadi efektif. Di sini DPRD diharapkan mampu memainkan peran dan fungsinya secara optimal dalam proses pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari praktek KKN sehingga masyarakat dapat menikmati realitas kehidupan yang layak.⁴ Berdasarkan Undang-undang Otonomi Daerah, Gaffar⁵ menyatakan bahwa:

“... DPRD telah dibekali dengan sejumlah hak, apabila dijalankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut mampu memainkan peran dan fungsinya yang sangat kuat untuk menciptakan *checks and balances* dengan pihak eksekutif”.

Pendapat ini menyiratkan lembaga yang representatif haruslah mampu mengoptimalkan fungsi politiknya secara mandiri sehingga dapat memposisikan dirinya secara netral dalam menilai pemerintahan dan masyarakatnya. Pada hakekatnya otonomi daerah adalah hak untuk

⁴ Bambang Yudhoyono, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Jakarta: Tasrif Watampone 2001, hal. 97.

⁵ Afan Gaffar, *Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Dimasa Yang Akan Datang*. Materi Pelatihan Eksekutif Pertamina “Manajemen Perubahan Menuju Perusahaan Kelas Dunia”, Jakarta, 1999, hal. 54.

menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat tanpa campur tangan dari pemerintah tingkat atasnya. Hal ini berarti otonomi daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat termasuk aparat dan wakil-wakil rakyat untuk berpartisipasi dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan secara mandiri tanpa perlu mendapat pertimbangan dari pusat sepanjang masih dalam koridor peraturan.

Namun dalam praktek bahwa otonomi yang diharapkan menjadi penggerak demokrasi di daerah cenderung untuk bertindak secara bebas tanpa mengindahkan nilai-nilai demokrasi, toleransi, berbeda pendapat dan bertindak secara insani. Di samping itu, otonomi daerah yang seharusnya diletakkan pada kepentingan rakyat namun dimanfaatkan oleh elit politik daerah. Karena itu penyelenggaraan otonomi secara nyata dibutuhkan adanya legislatif yang kuat dan mampu mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah.

B. Lembaga Legislatif di Daerah

Legislatif sebagai lembaga pengemban tugas fungsi pengawasan berperan dalam mewujudkan *Good governance* yang bercirikan pemerintahan yang transparansi, akuntabel, partisipatif, efektif, efisien, responsif, Namun dengan peran fungsi yang cukup luas dapat menimbulkan konflik antara eksekutif dan legislatif (pemerintah daerah), khususnya kepala daerah. Menurut Yudhoyono contoh konflik atau perbedaannya yang muncul adalah sebagai berikut:

1. Dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD. Ketidak sesuaian sering kali diwarnai perdebatan

- menjadi proses pembahasan berlarut-larut dengan besaran angka untuk kegiatan legislatif yang dinilai kurang mencerminkan rasionalitas dan etika berpolitik.
2. Dalam menyusun keuangan legislatif cenderung mengabaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa perhitungan yang rasional dan proporsional.
 3. Kedudukan protokoler anggota legislatif serta kebutuhan fasilitas yang cenderung mengabaikan penilaian masyarakat, misal: fasilitas gaji yang tinggi, mobilitas, tempat tinggal dan sebagainya.
 4. Pembahasan laporan tahunan kepala daerah sering dijadikan forum peradilan untuk menjatuhkan kepala daerah dengan dasar penolakan laporan tahunan kepada daerah dinilai tidak rasional, obyektif dan argumentatif sehingga terkesan mencari-cari.⁶

Lemahnya kinerja lembaga legislatif di pusat dan terutama di daerah disebabkan oleh dominannya kekuasaan eksekutif terutama Presiden yang diistilahkan dengan *executive heavy*. Lembaga legislatif sengaja dibuat mandul oleh eksekutif melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur dirinya sehingga ruang gerak anggota dewan sangat terbatas. Akibatnya, seluruh fungsi lembaga legislatif tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Hal inilah yang menyebabkan pengawasan dan fungsi legislasi yang seharusnya mampu dijalankan oleh DPRD secara obyektif sesuai dengan aspirasi rakyat terpaksa disesuaikan dengan keinginan eksekutif.

⁶ Bambang Yudhoyono, *Op Cit, Good governance & Pelayanan Aspirasi Politik DPRD*. Dalam *Jurnal PSPR* Edisi I, Pebruari 2002, hal. 39. Dan lihat tulisan Laode Ida.

Kekuasaan eksekutif yang besar itu memang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tidak secara jelas dan rinci mengatur kewenangan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Akibatnya seringkali dalam praktik pembuatan peraturan perundang-undangan yang seharusnya menjadi tugas lembaga legislatif justru diambil alih oleh pihak eksekutif. Kondisi inilah yang menjadi salah satu dasar tuntutan reformasi, yakni mengamandemen UUD NRI Tahun 1945 agar batas kewenangan eksekutif dan lembaga lain menjadi jelas.

Menurut Moh. Mahfud MD, mengapa hal ini demikian dapat terjadi tak lain karena kelemahan-kelemahan materi UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri terutama dalam mengelaborasi prinsip konstitusional. Selanjutnya Mahfud mengkritisi ada empat kelemahan UUD NRI Tahun 1945, secara runtut sebagai berikut? *Pertama*, sistem politik yang *executive heavy*. UUD NRI Tahun 1945 membangun sistem politik yang memberikan kekuasaan sangat besar terhadap presiden yang tidak dapat diimbangi oleh lembaga-lembaga lainnya. Karena kedudukannya tersebut, maka Presiden dapat merekayasa kepentingannya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga seolah-olah absah. *Kedua*, UUD NRI Tahun 1945 memiliki pasal-pasal yang *multi interpretable*. Beberapa pasal UUD NRI Tahun 1945 nampak bersifat ambigu dan multitafsir atau berbeda, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang diberikan oleh presiden. Hal itu dapat dilakukan presiden dengan menggunakan kedudukannya untuk melakukan *political pressure* dalam *executive heavy* di atas. Misalnya, UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum maupun setelah amandemen menyatakan Pasal 27 ayat (1): Segala warga negara

bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya. Dalam kenyataannya tafsir hanya dilakukan sepihak oleh pemerintah di mana hukum hanya berlaku bagi rakyat sementara bagi pemerintah diskriminatif. Hanya yang dianggap tidak melawannya hukum dapat diberlakukan. *Ketiga*, banyaknya atribusi dan delegasi kewenangan UUD NRI Tahun 1945 kepada badan eksekutif. Dalam hal ini, pembentuk suatu undang-undang merupakan kekuasaan Presiden dan bukan ditangan badan legislatif. Oleh karena itu, Presiden sebagai representasi eksekutif menjadi sangat dominan dan *powerfull*. *Keempat*, tidak adanya mekanisme *checks and balance* antar lembaga tinggi negara yang memungkinkan terjadinya dominasi lembaga eksekutif.

Penyelenggara negara sebagai pengemban amanah untuk mengelola urusan publik harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga kemaslahatan masyarakat banyak, di atas kepentingan perorangan dan golongan. Penyelenggara negara yang tidak mematuhi prinsip-prinsip kemaslahatan sebagaimana disebutkan di atas, berarti telah mengkhianati amanah, dan harus mempertanggungjawabkan secara etik, moral, dan hukum. Dengan demikian, penyelenggara negara semacam itu tidak termasuk dalam kategori pemerintahan yang baik (*good governance*/ *siyâsah al-hukûmah al-fâdhilah*). Firman Allah:

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ

تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

”Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat” (QS. An-Nisa':58)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia atau UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada hakikatnya, fungsi utama legislatif (DPR/DPRD) adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (*budget*). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama dibidang pengawasan dan legislasi tersebut, kedudukan legislatif ini sangat kuat. Instrument yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah (a) hak *budget*, (b) hak interpelasi, (c) hak angket, (d) hak usul resolusi, (e) hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota legislatif juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak itu penting sebagai instrument yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan.

Sayangnya dari pengalaman selama ini kesemua hak dan “fasilitas” anggota legislatif itu masih belum dimanfaatkan secara optimal akibat terbatasnya SDM (Sumber Daya Manusia) yang ada. Untuk itulah mereka dituntut memberdayakan diri dalam peran kontrolnya agar terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tentunya dalam hal ini tetap harus sesuai dengan berbagai ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Satu hal kata kunci dalam pengawasan terhadap aparatur daerah ini, yaitu pada optimalisasi fungsi dan kinerja aparatur DPRD.

~oOo~

Bab 2

TINDAKAN BADAN EKSEKUTIF PEMERINTAHAN

A. Tindakan Badan Eksekutif

Tercapainya kondisi pemerintahan yang dapat menjamin kepentingan pelayanan publik secara seimbang dengan melibatkan kerja sama antar semua komponen pelaku (negara, masyarakat madani, lembaga-lembaga masyarakat, dan pihak swasta) merupakan tujuan pokok *good governance*. Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Paradigma tata pemerintahan yang baik menekankan arti penting kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar dan masyarakat.¹

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri atas kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Badan eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional asas Trias Politika, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Kadang malahan dikatakan bahwa dalam

¹ Miftah Thoha, *Peranan Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Yogyakarta: PPS UGM, 2000, hal. 7.

negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama.

Perkembangan ini terdorong oleh banyak faktor, seperti perkembangan teknologi, proses modernisasi yang sudah berjalan jauh, semakin terjalinnya hubungan politik dan ekonomi antarnegara, krisis ekonomi, dan revolusi sosial. Dalam menjalankan tugasnya, badan eksekutif ditunjang oleh tenaga kerja yang terampil dan ahli serta tersedianya bermacam-macam fasilitas serta alat-alat di masing-masing kementerian. Sebaliknya keahlian seta fasilitas yang tersedia bagi badan legislatif jauh lebih terbatas.

Hal ini tidak berarti bahwa peranan badan legislatif tidak ada artinya. Di dalam negara demokratis badan legislatif tetap penting untuk menjaga jangan sampai badan eksekutif keluar dari garis-garis yang telah ditentukan oleh badan legislatif, dan tetap merupakan penghalang atas kecenderungan yang terdapat pada hampir setiap badan eksekutif untuk memperluas ruang lingkup wewenangnya.

Di Indonesia yang bertugas untuk membuat hukum atau kaitannya dengan undang-undang adalah DPR. Namun juga bisa saja dengan kerja sama dengan eksekutif yaitu presiden. Dengan cara presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan badan legislatif ini menyetujui atau bisa menolak rancangan undang-undang dari presiden. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa undang-undang produk dari kolaborasi antara DPR dan presiden ataupun hanya produk dari DPR saja selaku badan legislatif. Kaitannya dengan ini badan yudikatif ini bertugas atau melaksanakan kekuasaannya dalam menegakkan hukum, memberikan peradilan atau akibat yang ditimbulkan kepada orang yang melakukan pelanggaran dengan

mengacu pada hukum atau undang-undang tadi sebagai dasar keputusan peradilan, yang mana disebutkan tadi bahwa hukum dibuat oleh lembaga legislatif. Namun lembaga eksekutif turut andil dalam bagian ini, peranannya sebagai kepala negara yang menjalankan aturan hukum yang sudah ditetapkan dan menjalankan pemerintahan sesuai pada aturan hukum yang dibuat tersebut.

Namun eksekutif juga bisa memberikan keringanan bagi orang yang dihukum, apabila keputusan yang diberikan oleh badan yudikatif terlalu berat bagi terpidana, yang biasa dikenal dengan istilah grasi. Biasanya grasi diberikan kepada terpidana hukuman mati atau seumur hidup. Hal itu tidaklah mudah diputuskan oleh eksekutif karena harus melalui pertimbangan yang susah. Selanjutnya tentang sistem peradilan yang diklasifikasikan berdasarkan perbedaan antara *rule of law* dan *administrative law*. Pengklasifikasian ini diakibatkan adanya perbedaan antara lembaga yudikatif dan lembaga eksekutif. Negara yang disebut *common law states* seperti Inggris dan Amerika Serikat yang mengembangkan *rule of law* ini, dapat dikenali dari kebebasan secara penuh lembaga peradilan dari campur tangan eksekutif. *Prerogative states* mengizinkan bagian tertentu dari hukum yang disebut *administrative of law*, dikuasai oleh lembaga eksekutif. Lembaga yudikatif di negara manapun merupakan salah satu dari tiga organ penting dalam pemerintahan dan berhubungan erat dengan kekuasaan dua organ lainnya, juga dengan hak dan kewajiban rakyat yang diperintah. Pemisahan kekuasaan tidak berarti keseimbangan yang sama antara kekuasaan. Pada negara benar-benar konstitusional, bahkan jika lembaga eksekutifnya non-parlementer, lembaga legislatif arus dan benar-benar mampu menjamin bahwa

tindakan eksekutif dimaksudkan untuk melakukan kehendak legislatif secara luas.

B. Penyelenggaraan Pemerintahan

Dengan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia atau UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain terdapat dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Adapun urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Sampai saat ini sesungguhnya tidak pernah ada kesepakatan mengenai bagaimana sistem pemerintahan yang dikatakan demokratis, di dalam diskusi tentang demokrasi mengandung berbagai dilema yang mendasar sejak dari definisi sampai pada masalah empirik. Kerumitan dalam memahami substansi dan konsep-konsep yang relevan mengenai demokrasi penting untuk dikemukakan karena pada dasarnya demokrasi telah dijadikan sebagai acuan oleh hampir semua rezim yang berkuasa.²

² *Dilemma Demokrasi Pluralis, Antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta: Rajawali Press, 1985, hal. 7-11.

Walaupun definisi demokrasi itu beraneka ragam, secara umum demokrasi disepadankan sebagai pemerintahan oleh rakyat. Ia merupakan sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat, dengan dua nilai pokok yang melekat adalah; kebebasan (*liberty*) dan kesejahteraan (*equality*). Kebebasan di sini otomatis berarti kebebasan yang bertanggung jawab serta bergerak dalam batas-batas konstitusi, hukum dan etika. Kesederajatan mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial dan politik. Lawan dari kebebasan adalah pengekangan, dominasi dan kesewenang-wenangan. Lawan dari kesederajatan adalah diskriminasi dan ketidakadilan.³

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika UU No. 32 Tahun 2004 digantikan dengan UU No. 23 Tahun 2014. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat kita lihat dari perbedaan yuridis maupun filosofis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam undang-undang sebelumnya. Sedangkan perbedaan filosofis terlihat dari makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal-pasal yang sebelumnya tak diatur dalam undang-undang sebelumnya.

Perbedaan secara yuridis, sangat terlihat dengan tidak adanya pasal-pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Perihal pemilihan daerah telah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Adapun alasan utama yang tecantum dalam naskah akademik RUU Pilkada dimaksudkan untuk agar undang-undang baik

³ Lyman Tower Sarget, *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer; Sebuah Analisa Komperatif*, Jakarta: Erlangga, 1987, hal. 32-43.

tentang Pemda maupu Pilkada dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan isu sentralnya masing-masing. Selain itu, dalam pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada dimaksudkan untuk mempertegas posisi dan perbedaan Gubernur dan Wali kota/Bupati.

Hal ini dikarenakan Gubernur yang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung. Namun, secara sepihak dikooptasi dengan menempatkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam perspektif akademis posisi Gubernur dapat dikategorikan sebagai "unit antara". Ciri khas dari "unit antara" dalam penyelenggaraan pemerintahannya bersinggungan dengan kegiatan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Dengan demikian, Gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat, kewenangannya "terkebiri" karena status gandanya yang juga sebagai wakil pemerintah pusat. Berbeda dengan Wali kota dan Bupati yang sama-sama dipilih oleh rakyat tapi statusnya sebagai daerah otonom yang mengedepankan prinsip atau azas desentralisasi. Di sinilah urgensi pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemilihan pilkada menjadi dua undang-undang yang berbeda.

Perbedaan selanjutnya perihal pembagian urusan pemerintahan. Pada undang-undang sebelumnya urusan pemerintahan dibagi atas Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat Pemerintah Pusat atau wakil Pemerintah Pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah) dan Urusan pemerintah daerah dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Namun, di Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan dibagi atas Urusan Absolut yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat,

Urusan pemerintahan kongkruen yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Keberadaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini harapannya mampu memperbaiki sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, perubahan orientasi dari kekuasaan semata menjadi pelayanan publik seharusnya mampu mendorong adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

~oOo~

Bab 3

**BERBAGAI TEORI
TENTANG PERAN NEGARA**

A. Teori Kesejahteraan sebagai *Grand Theory*

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa kesejahteraan yakni suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketenteraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Kesejahteraan merupakan salah satu aspek yang cukup penting untuk menjaga dan membina terjadinya stabilitas sosial dan ekonomi, dimana kondisi tersebut juga diperlukan untuk meminimalkan terjadinya kecemburuan sosial dalam masyarakat. Maka setiap individu membutuhkan kondisi yang sejahtera, baik sejahtera dalam hal materil dan dalam hal nonmateril sehingga dapat terciptanya suasana yang harmonis dalam bermasyarakat.

Menurut Anthony Cole sebagaimana dikutip oleh Harry Puguh Sosiawan dalam Telaah tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR dalam

Proses Amandemen ke-4 Pasal 34 UUD NRI Tahun 45),¹ kesejahteraan didefinisikan sebagai suatu cara dimana suatu masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan anggotanya. Dimana kebutuhan masyarakat dapat dibagi menjadi dua, yaitu kebutuhan fisik atau biologikal dan kebutuhan nonfisik yang dalam hal lain disebut kebutuhan sosial atau kultural. Fokus dari pembahasan Anthony Cole yaitu tentang kebijakan suatu negara atau pemerintahan dalam mengatasi masalah berhubungan dengan ketiadaan dan rendahnya suatu pendapatan yang diperoleh warga negaranya, sehingga negara mengeluarkan kebijakan yang berhubungan dengan kesejahteraan, yaitu:

1. Jaminan Sosial/*Social Security*;
2. Kesehatan;
3. Pendidikan;
4. Perumahan; dan
5. Pelayanan Sosial Personal.

Anthony Cole mengemukakan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-Undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat para industrial Eropa yang pada era ini disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai *Elizabethan Poor Law* dimana pada awalnya merupakan sifat *charity* dari Lembaga Gereja. Setelah dua abad paling sedikit

¹ Harry Puguh Sosiawan, Telaah tentang Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR dalam Proses Amandemen ke-4 Pasal 34 UUD'45), *Tesis*, pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hal. 19.

ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu:

1. Kegagalan implementasi secara menyeluruh undang-undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-Undang Kemiskinan;
2. Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun;
3. Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan;
4. Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman dosa.²

Marshall³ mengemukakan tentang karakteristik dari negara kesejahteraan, yaitu individualisme dan kolektivisme. Yang dimaksud dengan individualisme adalah menitikberatkan pada individualisme sebagai hak untuk menerima kesejahteraan, sedang kolektivisme adalah prinsip dimana negara mempunyai suatu kewajiban untuk meningkatkan dan menjamin kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara kesejahteraan tidak menolak ekonomi

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

pasar, namun dengan pertimbangan-pertimbangan khusus untuk kesejahteraan masyarakat, pemerintah mengurangi peran pasar yang menghasilkan kapitalisme yang diperlunak oleh sosialisme.

Dalam menjalani kehidupannya, manusia selalu berusaha mencari keamanan, ketenteraman dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Untuk ini berbagai cara akan dilakukan agar usahanya untuk menuju hidup sejahtera itu tercapai dengan baik. Dalam mencapai kesejahteraan, pikiran-pikiran manusia akan terpacu untuk mengembangkan teknik-teknik yang tepat agar dapat dilaksanakan dengan baik. Untuk mempertahankan hidupnya, manusia umumnya berusaha mengurangi risiko atas kejadian-kejadian yang akan menimpa dirinya. Menurut C.A. Kulp, John W Hall, risiko yang bisa dialami manusia bisa saja terjadi di segala bidang. Risiko ini pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.⁴

Setelah negara mencapai tahapan “Negara Kesejahteraan”, maka kedua kelompok risiko tersebut di atas harus mendapatkan perhatian untuk mengatasinya, karena risiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana risiko ekonomis. Contoh untuk ini adalah seperti adanya inflasi akibat suatu kebijaksanaan moneter. Sedangkan risiko khusus adalah sebaliknya, yaitu bersifat makro individual, dan dirasakan oleh perorangan atau unit

⁴ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cet. II, Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987, hal. 7.

usaha seperti pada risiko terhadap harta benda yang bisa menyangkut kerusakan atau kekayaan. Untuk mengatasi kedua risiko tersebut, di negara yang menganut paham “Negara Kesejahteraan” harus memberikan perlindungan kepada warga negaranya karena merupakan hak yang dijamin konstitusi dalam pemenuhannya. Negara memiliki kewajiban (*obligation*) dalam memenuhi, melindungi, dan menghargai hak-hak dasar, ekonomi, dan budaya warganya.

Dalam perkembangannya teori negara kesejahteraan ini banyak dikembangkan oleh aliran sosiologis. Menurut Habermas suatu negara modern harus dapat menjamin kesejahteraan seluruh rakyat. Selanjutnya Habermas menyebutkan beberapa jaminan yang diberikan negara sebagai indikasi sebagai negara modern, dan menjamin kesejahteraan rakyatnya yang diwujudkan dalam perlindungan atas: *“The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.”*⁵

Selanjutnya Lunstedt berpendapat bahwa untuk mencapai kesejahteraan sosial, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Kesejahteraan sosial mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala kenikmatan yang diangan-

⁵ Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State “Sociological Introduction”*, California: Stanford University Press, 1992, hal. 126.

angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.

Secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak. Melihat tujuan dari *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa. Keinginan untuk hidup dan berkembang secara layak (sejahtera) merupakan tujuan negara kesejahteraan, sehingga apabila keinginan tersebut harus dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut.

B. Teori Kedaulatan Negara sebagai *Midlle Theory*

Jellinek merumuskan arti kedaulatan secara singkat, ialah kekuasaan negara yang atas dasar itu mempunyai kemampuan yang penuh untuk secara hukum menentukan dan mengikat dirinya sendiri.⁶

Istilah kedaulatan dipergunakan dalam berbagai macam pengertian dalam hukum internasional. Pengertian berdaulat itu ditujukan kepada negara-negara yang berhak untuk

⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, dalam Oetojo Oesman dan Afian (ed) *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1992, hal. 127.

menentukan urusannya sendiri baik yang menyangkut masalah-masalah dalam negeri maupun luar negeri tanpa adanya campur tangan dari negara lain. Kedaulatan ke dalam dinyatakan sebagai wewenang untuk membentuk organisasi daripada negara menurut keinginannya sendiri, yang meliputi tugas-tugasnya dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan kedaulatan keluar dinyatakan dalam wewenangnya untuk mengadakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain atau dalam kekuasaannya untuk menyatakan perang atau damai dengan negara lain.

Dalam hukum tata negara pengertian kedaulatan itu bisa relatif artinya bahwa kedaulatan itu hanya dikenal pada negara-negara yang mempunyai kekuasaan ke luar dan ke dalam, tapi juga bisa dikenakan kepada negara-negara yang terikat dalam suatu perjanjian yang berbentuk traktat atau dalam konfederensi atau federasi, dan yang paling akhir jika kedaulatan itu hanya diartikan sebagai kekuasaan untuk mengurus rumah tangga sendiri yang disebut sebagai otonomi.⁷

Pengertian lain dari kedaulatan adalah wewenang tertinggi rakyat berarti bahwa rakyatlah yang mempunyai wewenang yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara. Dengan demikian, kedaulatan tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam negara.⁸

Dari para penganut terori kedaulatan negara ini dinyatakan, bahwa kedaulatan itu tidak ada pada Tuhan, seperti apa yang telah dikatakan oleh penganut teori

⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976, hal. 57.

⁸ *Ibid*, hal. 61.

kedaulatan Tuhan, tetapi ada pada negara. Negara di sini dianggap sebagai suatu kebutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum. Jadi, adanya hukum itu karena adanya negara dan tiada satu hukum pun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh negara. Di antara penganut teori kedaulatan negara ini adalah Jean Bodin.⁹ Thomas Hobbes.¹⁰

Pada hakikatnya teori kedaulatan negara itu menyatakan, bahwa kekuasaan tertinggi itu pada negara. Tentang apakah kedaulatan negara absolut atau terbatas memang terus menjadi perdebatan sampai sekarang dan tidak pernah berakhir. Dalam teori ini negaralah yang menentukan hukum dan ketaatan rakyat termasuk rajanya kepada hukum, karena hukum itu merupakan kehendak negara. Negaralah yang menciptakan hukum, makanya satu-satunya sumber hukum dan yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan adalah negara, di luar negara tidak ada satu orang pun yang berwenang menetapkan hukum, walaupun dalam praktiknya bagaimanapun, kedaulatan ini berada di tangan kepala negara atau kepala pemerintahan yang dipercaya untuk memerintah negara ketika itu.

Dalam pandangan Islam bahwa kedaulatan adalah mutlak milik Allah dan rakyat adalah khalifah atau wakilnya.¹¹ Jadi inti dari semua pernyataan di atas adalah bahwa kekuasaan bersumber dari kemahakuasaan Tuhan. Tuhanlah yang sebenarnya berdaulat, bukan manusia. A.

⁹ T.H. Stevenson, *Politics and Government*, New Jersey: Littlefield, Adam and Co, 1973, hal. 15.

¹⁰ Soehino, *Ilmu Negara, Liberti*, 1987, hal. 152.

¹¹ Abul A'la Al-Maududi, *Hak-hak Asasi Manusia dalam Islam*, Cet. I, Jakarta: Bumi Aksara, 1995, hal. 98.

Hasjimy¹² pernah mengatakan, bahwa dasarnya negara adalah kepunyaan Allah, sebuah kedaulatan negara itu milik Allah juga. Dalam hal ini yang banyak disinggung khususnya adalah soal kedaulatan negara dalam menetapkan hukum atau undang-undang.

Sistem perumusan suatu hukum di dalam konsep kedaulatan rakyat yang banyak ditentukan oleh lembaga legislatif seperti DPR tentu sudah melenceng bila dihadapkan pada sebuah pengertian bahwa sumber hukum itu berasal dari Allah Swt. Pengertian ini merujuk pada istilah dari filsafat hukum Islam yang menyatakan bahwa hukum ada sebelum terwujudnya negara. Artinya, negara itu dibentuk dan dijalankan atas dasar hukum yang bersumber dari Allah. Dengan demikian kedaulatan yang dimiliki oleh setiap manusia (rakyat) itu harus mengikuti standar-standar hukum (kedaulatan hukum) yang telah ditentukan oleh Tuhan. Karena, kedaulatan rakyat itu hanyalah merupakan cermin dari kedaulatan hakiki, yaitu kedaulatan Allah SWT.

Di Indonesia sendiri, konsep kedaulatan berada di tangan rakyat bukan di tangan tuhan. Hal itu terjadi karena sejak awal Indonesia sudah menjadikan Pancasila sebagai sebuah dasar negara dengan orientasi perwujudan sistem demokrasi dalam tata kelola pemerintahannya. Konsep kedaulatan rakyat sudah menjadi suatu sistem yang ideal dalam pemerintahan Indonesia karena memang dalam pelaksanaannya sudah sesuai dengan apa yang diharapkan walaupun sedikit kadang sedikit melenceng dari arah tujuannya.

¹² A. Hasjimy, *Dimana Letak Negara Islam*, Surabaya: Bina Ilmu, 1984, hal. 27.

Suatu negara yang menganut azas kedaulatan rakyat disebut negara demokrasi. Artinya rakyat secara keseluruhan ikut menentukan jalannya pemerintahan dan yang demikian disebut demokrasi. Ajaran kedaulatan rakyat dari pemikiran J.J. Rousseau sebagai kelanjutan dari filsafatnya yang bersumber kepada perasaan. Ajaran ini berpangkal tolak kepada hasil penemuannya bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tenteram. Tanpa tata tertib manusia merupakan binatang buas yang "*homo homini lupus*", dan kehidupan itu berubah menjadi perang antar manusia "*bellum omnium contra omnes*". Itulah sebabnya manusia bersepakat untuk mendirikan negara dan untuk mereka mengadakan perjanjian masyarakat.

Teori Kedaulatan Rakyat dikembangkan dari hasil kajian *Rousseau* yang berpendapat bahwa perjanjian masyarakat itu cukup dengan satu faktum saja. Dalam perjanjian masyarakat setiap rakyat menyerahkan hak-haknya kepada kelompok (rakyat secara kolektif). Kelompok inilah yang memegang kedaulatan (pendukung kedaulatan/*gezag*).¹³

Melalui kontrak sosial masyarakat/kelompok memperoleh kedaulatan dan kedaulatan ini tidak dapat dipindahkan atau dialihkan/diserahkan kepada siapapun. Pemerintah hanyalah dianggap sebagai wakil daripada rakyat yang memegang kedaulatan. Mereka yang melaksanakan tugas pemerintahan hanyalah melakukan tugasnya atas nama rakyat. Oleh karena itu, kekuasaan

¹³ Azhary, *Ilmu Negara, Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg*, Ghalia Indonesia, 1983, hal. 19.

mutlak itu diperoleh dari rakyat, maka sudah sewajarnya jika rakyat yang memberikan batas-batas kekuasaan tadi atau mengubahnya, bahkan rakyat dapat menarik kembali kekuasaan tadi bila dianggap perlu.

Menurut teori ini, kedaulatan yang berasal dari rakyat dan dengan persetujuan rakyat sendiri tersebut adalah kedaulatan rakyat. Berarti rakyatlah yang berdaulat dan mewakili kekuasaannya kepada suatu badan, yaitu pemerintah. Jika pemerintah tidak melaksanakan tugas dan kewajiban yang dibebankan rakyat kepadanya, maka rakyat berhak untuk mengganti pemerintah yang dipilih serta diangkatnya itu. Kedaulatan rakyat ini dilandaskan pada kehendak umum yang dinamakan "*volunte generale*".¹⁴

Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Imanuel Kant yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.¹⁵

Pemilihan umum adalah sarana untuk mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Substansi pemilihan umum adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara. Suatu rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak

¹⁴ Ramdlon Nanong, *Gatra Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1983, hal. 11.

¹⁵ Suhino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1986, hal. 161.

untuk memilih wakil dari berbagai calon, termasuk pula calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebagai suatu hak, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanah konstitusi. Hal ini merupakan tanggung jawab negara yang dalam pelaksanaannya di Indonesia oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Untuk memastikan bahwa seluruh warga negara yang memiliki hak pilih dapat menggunakan haknya tentu diperlukan prosedur tertentu. Prosedur juga diperlukan untuk menghindari kecurangan pemilihan umum yang bertentangan dengan asas *luber dan jurdil*. Sebelum era reformasi berlangsung, demokrasi di Indonesia adalah sebuah impian. Ketika itu, di bawah kekuasaan yang terpusat dan membelenggu, kita menginginkan kebebasan untuk menikmati hasil pembangunan secara berkeadilan. Kita memimpikan pemerintahan yang dibentuk atas dasar pilihan rakyat dan berpusat untuk kemaslahatan rakyat. Kita menginginkan demokrasi dan sebuah republik yang sebenarnya. Setelah reformasi berlangsung impian tersebut telah menjadi kenyataan. Kini rakyat bebas untuk menentukan pilihannya dalam pemilihan umum kepala daerah. Akan tetapi ternyata demokrasi yang telah dibangun dan terwujud tersebut, kenyataannya ternyata jauh dari harapan kira bersama, terutama dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Praktik pemilihan umum kepala daerah yang terjadi sekarang selalu diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang masif, terstruktur dan sistematis.¹⁶

¹⁶ Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hal. 135.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Wali kota) sejauh mana mengembangkan visi dan misi organisasi.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.¹⁷

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan, "Gubernur, Bupati, dan Wali kota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 ditindaklanjuti oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan, "Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan."

¹⁷ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, hal. 61.

C. Teori Negara Hukum sebagai *Applied Theory*

Kajian terhadap konsep negara akan diawali dengan pendapat Bellefroid dalam N.H.T. Siahaan¹⁸ bahwa: “Negara adalah suatu masyarakat hukum, yang secara kekal menempati suatu daerah tertentu dan yang diperlengkapi dengan kekuasaan tertinggi untuk mengurus kepentingan umum”. Selanjutnya pada penegasan Kelsen, yang menganggap negara sebagai komunitas hukum bukan sebagai sesuatu yang terpisah dari tata hukumnya, sesuatu selain korporasi yang berbeda dari tata pembentuknya (anggaran dasarnya)”¹⁹.

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan itu sendiri. Adalah Plato²⁰ yang untuk pertama kali mengemukakan tentang cita negara hukum, dan kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Plato dikenal karena produktivitasnya dan radikalitas pemikirannya. Dari sejumlah karya ilmiahnya, paling tidak ada tiga buah karyanya yang sangat relevan dengan masalah kenegaraan, yaitu pertama, *Politeia (The Republica)* ditulisnya ketika masih berusia sangat muda; kedua, *Politicos (The Stateman)*; dan ketiga, *Nomoi (The Law)*.

Politeia, buku pertama yang ia tulis lahir atas keprihatinannya menyaksikan kondisi negaranya yang saat itu repressif. Ia melihat beberapa penguasa saat itu sangat tiranik,

¹⁸ Bellefroid dalam N.H.T. Siahaan, 2009, *Hukum Lingkungan*, Jakarta: Pancuran Alam, hal. 92.

¹⁹ Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih Bahasa, Somardi, Jakarta: Bee Media Indonesia, hal. 226.

²⁰ J.J.Von Schmid, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: Pembangunan, 1954.

haus dan gila kekuasaan, sewenang-wenang dan tidak memperhatikan nasib rakyat. *Politeia* bisa disebut sebagai buku kritis yang mengoreksi dan menghendaki para penguasa berlaku sebaliknya. Plato seolah menyampaikan pesan moral agar negara (di bawah sebuah rezim) hendaknya berlaku adil, menghargai kesusilaan, bijaksana, berpengetahuan luas, dan memperhatikan nasib rakyat. Seorang pemimpin bagi Plato haruslah bebas dari kepentingan berkuasa (tiranik), karena itu hanya para filosoflah yang dapat berbuat demikian, dan layak menjadi pemimpin. Dengan diserahkannya kekuasaan kepada filosof kekhawatiran akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*a buse of power*) dapat dieliminir bahkan dihilangkan itulah inti pokok *Politeia*.

Negara hukum sebagaimana yang diungkapkan oleh para ahli hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl menyebut dengan istilah *rechstaat*, sedangkan A.V. Dicey yang merupakan ahli hukum *Anglo Saxon* menyebut dengan istilah *rule of law*.²¹ Unsur dari *Rechstaat*:

1. Adanya perlindungan hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan berdasarkan trias politika;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*);
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan *Rule of Law* seperti yang diungkapkan oleh A.V. Dicey, unsurnya:

²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi Cetakan Keempat, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, hal. 113.

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) tidak ada kekuasaan yang sewenang-wenang di tangan eksekutif, semuanya berdasarkan pada hukum;
2. Tidak seorang pun yang kedudukannya di atas hukum, atau kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*);
3. Perlindungan/penjaminan hak akan kebebasan individu yang didasarkan pada konstitusi (*the constitution based on individual rights*).²²

Selanjutnya Ridwan yang mengambil inti sari dari pendapat Ten Berge dalam W. Riawan Tjandra, menguraikan prinsip-prinsip yang harus terpenuhi dalam negara hukum, yaitu:

1. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh Pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;
2. Perlindungan hak asasi;
3. Pemerintah terikat pada hukum;
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan,

²² A.V. Dicey, diterjemahkan Nurhadi M.A., *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Cetakan Pertama, Bandung: Nusamedia, 2007, hal. 251-261.

ketika hukum tersebut dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah;

5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum yang dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.²³

Dengan kenyataan bahwa secara konstitusional Negara Indonesia menganut prinsip “negara hukum yang dinamis” atau *Welfare State*, maka dengan sendirinya tugas pemerintah Indonesia begitu luas. Pemerintah wajib berusaha memberikan perlindungan kepada masyarakat baik dalam bidang politik maupun dalam sosial dan ekonominya. Konsep negara hukum selanjutnya berkembang menjadi dua sistem hukum yakni, sistem hukum eropa kontinental dengan istilah *rechtsstaat* dan sistem anglo saxon (*rule of law*).²⁴ Konsep negara hukum, Pemerintah memiliki fungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan. Kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan bukan berarti Pemerintah dapat bertindak sewenang-wenang sebab negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana yang disebutkan oleh Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burken: “Adalah Negara yang

²³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008, hal. 12-13.

²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2010, hal. 162.

menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum".²⁵

Hal ini dijelaskan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengatakan bahwa tujuan dari pada hukum ialah "Untuk mencapai ketertiban, keadilan dan kepastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara".²⁶ Mengingat Indonesia merupakan negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Negara hukum yang dianut Indonesia bukanlah negara hukum dalam artian formal melainkan negara hukum dalam artian materiil yakni negara kesejahteraan (*welfarestate*).

Konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia yakni negara hukum Pancasila. Negara hukum Pancasila menurut Padmo Wahyono adalah suatu kehidupan bangsa Indonesia atas berkat dan rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka, berdaulat, adil dan makmur yang didasarkan atas hukum baik hukum tertulis maupun hukum tak tertulis sebagai wahana untuk ketertiban dan kesejahteraan dalam arti menegakkan demokrasi, perikemanusiaan dan perikeadilan.²⁷ Kemudian untuk menindaklanjuti apa yang dimaksudkan UUD NRI Tahun 1945 maka setiap tindakan harus didasarkan atas

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 18. (Selanjutnya disebut Ridwan H.R. I).

²⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1995, hal. 2.

²⁷ Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, 1989, hal. 153-155.

hukum. Hukum di sini harus telah diatur untuk itu hukum di sini bentuknya tertulis dan tidak tertulis.

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Dalam konsep negara hukum, asas legalitas merupakan unsur yang utama dalam sebuah negara hukum.²⁸ Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum.²⁹ Selanjutnya menurut Sri Soemantri, ada 4 (empat) hal yang dapat dijumpai dalam suatu Negara Hukum, yakni:

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan negara;
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterilije control*).³⁰

Negara hukum merupakan dasar suatu negara dalam melaksanakan tindakan yang menempatkan asas legalitas sebagai dasar tindakan dari suatu negara. Dalam melaksanakan pemerintahan, Pemerintahan Indonesia yang menggambarkan negara hukum haruslah sesuai dengan unsur-unsur yang telah dikemukakan tadi, sehingga nantinya

²⁸ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, hal. 59. (Selanjutnya disebut A. Mukthie Fadjar I).

²⁹ H. Mustamin Dg. Matutu, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hal. 8.

³⁰ Sri Soemantri M, *Bunga rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Almunir, 1992, hal. 29-30.

apabila pemerintah dalam melaksanakan tindakannya dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan memiliki dasar pembenaran, maupun ketika tindakannya itu menyimpang dapat diajukan suatu upaya hukum sebagaimana unsur dari negara hukum lainnya yakni peradilan administrasi, sebagai suatu lembaga yang diberikan kepada masyarakat untuk melawan serta memperoleh keadilan ketika berhadapan dengan negara. konsep negara hukum ini sendiri erat kaitannya dengan asas legalitas yang memberikan dasar serta kepastian akan suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah serta memudahkan masyarakat untuk mengontrol tindakan pemerintah tersebut apakah telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Adanya peradilan administrasi merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga yudikatif yang dalam hal ini merupakan tujuan daripada adanya suatu pengawasan. Pengawasan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang berada pada bidang eksekutif dilaksanakan oleh pemerintah pusat sebagai bagian adanya pelaksanaan desentralisasi. Sehingga kepada daerah dengan adanya desentralisasi tidak berarti daerah bisa bertindak semuanya mengingat Indonesia merupakan negara kesatuan yang dimana dalam suatu negara tidak ada negara lagi yang berbeda dengan negara federal. Oleh karenanya maka pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada daerah yang dimana erat kaitannya dengan fungsi peradilan dalam hal ini pengawasan.

Pengawasan ini dilakukan oleh pemerintah karena pemerintah daerah tetap berada dalam koridor NKRI yang mana walaupun daerah diberikan kewenangan dan kebebasan untuk mengurus sendiri rumah tangga pemerintahanya

namun tidak lantas pemerintah daerah bebas tanpa batas. Pelaksanaan otonomi daerah oleh pemerintah daerah tetap harus dalam koridor NKRI dan di bawah pengawasan pemerintah pusat. Hal tersebut dilakukan dalam rangka pembinaan terhadap pemerintahan daerah agar terwujud *good government*. Dasar hubungan antara pusat dan daerah adalah bahwa pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonom).³¹ Selanjutnya agar wewenang yang telah diserahkan oleh pusat kepada daerah agar tidak disalahgunakan, maka digunakan instrumen pengawasan.

Diana Halim Koencoro, menyebutkan pengawasan dalam perspektif HAN adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif).³² Secara harfiah, pengawasan/kontrol mengandung arti penilikan dan penjagaan; pengawasan (umum) berarti pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah. Dalam bahasa Inggris pengawasan disebut dengan "*controlling*" (yang berarti pengawasan, termasuk di dalamnya ada pengendalian).

Pengawasan atau kontrol ini dapat dibedakan atas *pertama* kontrol yang bersifat intern dan kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern di sini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara

³¹ Widodo Ekathahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilan di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra, 2008, hal. 39.

³² S.F. Marbun, dkk., *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hal. 267. (selanjutnya disebut S.F. Marburn I).

organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau disebut pula *built-in control*.³³ Dan jenis kontrol yang *kedua* adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah. Pengawasan juga dapat dibedakan dari dua sisi, yaitu pengawasan dari sisi saat/waktu pelaksanaan dan pengawasan dari sisi obyek.

1. Pengawasan dari Sisi Saat/Waktu

Control priori dan *control a-posteriori*. *control priori* dilakukan bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Sedangkan dalam *control a-posteriori* dilakukan bilamana pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah.³⁴

2. Pengawasan dari Sisi Objek

Kontrol dari sisi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol dari sisi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Kontrol dari sisi hukum ini pada prinsipnya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol dari sisi kemanfaatan di sini ialah pada prinsipnya menilai perbuatan pemerintah berdasarkan

³³ Widodo Ekathahjana, *Op. Cit.*, hal. 41.

³⁴ *Ibid.*

benar tidaknya perbuatan tersebut dari segi pertimbangan kemanfaatannya, khususnya dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat.³⁵

Khusus terkait dengan pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, Bagir Manan menyatakan ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*).³⁶ Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif. Bila dikaitkan dengan model pengawasan di atas dengan implementasi pengawasan peraturan daerah sebagai salah satu produk penyelenggaraan pemerintahan otonomi, maka model pengawasan preventif ini dilakukan dengan memberikan pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan Perda yang disusun oleh Pemerintah Daerah. Menurut hemat penulis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah merupakan pengawasan internal yang hanya berada pada ranah eksekutif.

D. Teori Kewenangan

Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi

³⁵ *Ibid*, hal. 42.

³⁶ *Ibid*, hal. 43.

negara.³⁷ Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*).³⁸ Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan. Menurut Donner, ada dua fungsi berkaitan dengan kewenangan, "Yakni fungsi pembuatan kebijakan (*policy marking*) yaitu kekuasaan yang menentukan tugas (*taakstelling*) dari alat pemerintahan atau kekuasaan yang menentukan politik negara dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing*) yaitu kekuasaan yang bertugas untuk merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwezeblikking van de taak*)".³⁹

Ateng Syafrudin menerangkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Dalam beberapa sumber menerangkan, bahwa istilah kewenangan (wewenang) disejajarkan dengan *bevoegheid* dalam istilah Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon bahwa, "Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya mempunyai 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum

³⁷ HM. Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka, 2005, hal 61.

³⁸ Sadjijono, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2008, hal. 49.

³⁹ Victor Situmorang, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Bima Aksara, 1989, hal. 30.

dan komformitas hukum".⁴⁰ Komponen pengaruh, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum; dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai dasar hukum, sedangkan komponen komformitas hukum dimaksud, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai standar. Menurut Philipus M. Hadjon,⁴¹ ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara meliputi: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal. Bagir Manan⁴² menyatakan: Di bidang otonomi Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.

Bahasan mengenai keabsahan itu sendiri setara jika berbicara mengenai keberadaan hukum, sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusumo bahwa hukum ada karena kekuasaan yang sah.⁴³ Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi tahun 1997/1998 Fakultas Hukum Universita Airlangga*", Surabaya, 1998, hal. 2.

⁴¹ Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008, hal. 1.

⁴² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fak. Hukum UII, 2004, hal. 185-186.

⁴³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010, hal. 25.

hukum, jadi hukum bersumber pada kekuasaan yang sah. Sementara itu Bagir Manan menjelaskan bahwa, "Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*)."

Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuten*),⁴⁴ sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁴⁵

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁴⁶ Kewenangan yang sumbernya dari peraturan perundang-undangan disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang merupakan sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur struktur dan fungsi-fungsi lembaga negara.⁴⁷ Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hal. 79.

⁴⁵ Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, hal. 73.

⁴⁶ *Ibid*, hal. 104.

⁴⁷ Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka Publisher, 2008, hal. 11.

1. Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh organ pemerintahan secara langsung dari peraturan perundang-undangan;
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁴⁸

Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintahan baru. Dapat diberi uraian bahwa ketentuan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan yang disengketakan itu mungkin menyebut dengan jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha negara (TUN) yang diberi wewenang pemerintah, jadi dasar wewenang tersebut dinamakan bersifat atributif.⁴⁹

Sedangkan pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Dengan demikian, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang, adalah sangat penting untuk mengetahui apakah suatu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu pada waktu mengeluarkan suatu keputusan yang berisi suatu pendelegasian wewenang berdasarkan suatu wewenang

⁴⁸ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 105.

⁴⁹ A. Siti Soetami, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hal. 4.

pemerintah atributif yang sah atau tidak. Dalam hal mandat, maka tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan intern, pemberi mandat (*mandans*) menugaskan penerima mandat (*mandataris*) untuk atas nama *mandans* melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara tertentu. Jadi pada mandat, wewenang pemerintahan tersebut dilakukan oleh *mandataris* atas nama dan tanggung jawab *mandans*.

Dalam teori beban tanggung jawab, ditentukan oleh cara kekuasaan diperoleh, yaitu pertama, kekuasaan diperoleh melalui *attributie*. Setelah itu dilakukan pelimpahan dan dilakukan dalam dua bentuk yaitu *delegatie* dan *mandaat*. Di sisi lain pelimpahan wewenang pusat kepada daerah didasarkan pada teori kewenangan, yaitu pertama kekuasaan diperoleh melalui atribusi oleh lembaga negara sebagai akibat dari pilihan sistem pemerintahan, setelah menerima kewenangan atribusi berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 untuk kemudian dilakukan pelimpahan (*afgeleid*) yang dapat dilakukan melalui dua cara yaitu delegasi dan mandat, delegasi dapat diturunkan kembali hanya sampai pada sub-sub delegasi.⁵⁰

Dalam hal atribusi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang tersebut (*atributaris*), pada delegasi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang (*delegans*) dan bukan pada pemberi wewenang (*delegataris*), sementara pada mandat tanggung jawab wewenang ada pada pemberi mandat (*mandans*) bukan

⁵⁰ I Ketut Suardita, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak Daerah dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004*, 2009, hal. 23.

penerima mandat (*mandataris*). Jika dilihat dari sifatnya wewenang itu dapat dibedakan menjadi tiga yakni:

1. Wewenang yang sifatnya terikat yakni terjadi apabila telah dirumuskan secara jelas kapan, keadaan bagaimana wewenang tersebut harus dilaksanakan serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya diambil;
2. Wewenang fakultatif yakni wewenang tersebut tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan pada keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya;
3. Wewenang bebas yakni wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendiri kepada pejabat tata usaha negara untuk bertindak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya.⁵¹

Kewenangan pembentukan Perda merupakan sumber kewenangan atribusi, karena pembentukan Perda merupakan pemberian atribusi untuk mengatur daerahnya sesuai dengan Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004, di samping itu pembentukan Perda merupakan suatu pelimpahan wewenangan (*delegasi*) dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁵² Serta pendelegasian kewenangan Pemerintah (Presiden) kepada pembantunya yakni Mendagri dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Karena jika kita lihat pada Pasal 145 ayat (2) perda dibatalkan oleh pemerintah,

⁵¹ Ridwan HR, *Loc. Cit.*

⁵² Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (2) (Proses dan Teknik Penyusunan)*, Yogyakarta: Kansius, 2007, hal. 23.

jika kita menafsirkan Pasal 1 angka (1) yang disebut Pemerintahan Pusat adalah Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga yang membatalkan perda adalah Presiden dan bukan Mendagri.

E. Teori Umum Negara Kesatuan

Kesatuan atau dalam bahasa Inggris *integration* (integrasi) biasanya menunjuk pada upaya penyatuan berbagai kelompok masyarakat yang berbeda-beda secara sosial, budaya, agama, maupun politik ke dalam satu kesatuan wilayah untuk membangun kesetiaan yang lebih besar dan bersifat nasional. Dalam hal ini kesatuan (integrasi) dipandang sebagai usaha meniadakan kesetiaan-kesetiaan picik dan ikatan-ikatan sempit dalam rangka membangun kesetiaan dan ikatan yang lebih luas ke arah pembentukan komitmen identitas sosio-kultural dan politik yang bersifat nasional. Selain itu, istilah kesatuan sering juga dipergunakan untuk menunjuk pada upaya pembangunan suatu otoritas atau kewenangan nasional; penyatuan pemerintah dengan yang diperintah; konsensus tentang nilai-nilai kolektif, dan soal kesadaran setiap anggota masyarakat untuk memperkokoh ikatan di antara mereka.

Menurut James J. Coleman dan Carl G. Rosberg⁵³ ada dua dimensi utama konsep kesatuan (integrasi), yaitu kesatuan vertikal dan kesatuan horizontal. Kesatuan vertikal sering

⁵³ Nazarudin Sjamsuddin, *Negara dan Politik dalam Islam*, 1996, hal. 3-25.

disebut integrasi politik yang mencakup masalah yang timbul dalam hubungan negara dengan masyarakat. Sedangkan kesatuan horizontal lebih bersifat kultural dan oleh karena itu mencakup persoalan ketegangan hubungan di antara berbagai kelompok kultural di dalam masyarakat itu sendiri.⁵⁴

Kendati demikian, Myron Weiner tidak sepenuhnya sependapat pada pembedaan secara tajam antara kesatuan vertikal di satu pihak dan kesatuan horizontal di lain pihak. Ia justru memandang penting semua aspek kesatuan yang mencakup 5 (lima) persoalan sekaligus, yaitu kesatuan bangsa, kesatuan wilayah, kesatuan elit massa, kesatuan nilai, dan perilaku kesatuan (*integrative behavior*).

Kelima aspek kesatuan inilah yang disebut oleh Weiner⁵⁵ sebagai integrasi politik. Dengan pemahaman demikian, Weiner tampaknya memandang, bahwa kedaulatan politik tak akan pernah dapat dicapai apabila salah satu dari kelima aspek integrasi tersebut diabaikan, untuk kemudian diikat dengan norma hukum yang diakui oleh internasional sebagai negara yang berdaulat penuh.⁵⁶

Sementara itu, dalam pandangan Howard Wringgins,⁵⁷ terdapat sekurang-kurangnya lima faktor yang menentukan berhasilnya kesatuan bangsa. Faktor-faktor itu adalah (1) upaya penciptaan musuh bersama dari luar; (2) gaya politik para pemimpin yang memperkecil perbedaan, dan pemberian penghargaan serta rasa hormat terhadap suku bangsa yang

⁵⁴ *Ibid*, hal. 25.

⁵⁵ Jason L Finkle dan Richard W Gable, *Political Development and Social Change*, Wiley and Sons. Inc, 1971.

⁵⁶ Akira Nagazumi, *Indonesia dalam Kajian Sarjana Jepang*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1980.

⁵⁷ Yahya Muhaimin dan Colin MacAndrews, ed. *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, Yogyakarta: UGM Press, 1988, hal. 50-60.

berbeda-beda; (3) lembaga-lembaga politik, partai politik, dan birokrasi nasional, termasuk militer yang aspiratif, luwes dan akomodatif terhadap perbedaan dan keanekaragaman daerah; (4) ideologi nasional yang menentukan tujuan dan cara-cara pencapaiannya; dan (5) pertumbuhan ekonomi yang didasarkan pada perluasan kesempatan bagi semua orang secara adil.⁵⁸

Dalam konteks Indonesia, kesatuan politik itu lazim disebut sebagai integrasi (kesatuan) nasional, yang cakupan dimensinya bukan saja integrasi bangsa dan integrasi wilayah (teritorial), melainkan juga integrasi penguasa (elit) dengan rakyat yang dikuasai rakyat (massa). Dengan menggunakan perspektif Coleman dan Rosberg, William Liddle melihat persoalan integrasi nasional di Indonesia berkaitan dengan dua masalah utama yang berpeluang menjadi potensi disintegrasi, yaitu, *pertama*, adanya pembelahan horizontal yang berakar perbedaan suku, ras, agama dan geografi. *Kedua*, pembelahan yang bersifat vertikal yang disebabkan oleh perbedaan latar belakang pandangan antar-elit yang berorientasi perkotaan dan masa yang masih berorientasi pedesaan serta tradisional.⁵⁹ Dalam kaitan itulah perspektif sejarah dan hukum menjadi solusi terbaik. dengan kata lain, setiap komponen bangsa harus mengingat aspek perjuangan bangsa sekaligus proses terbentuknya konstitusi. Dalam perspektif konstitusi yang harus ditekankan dan dipahami, bahwa konstitusi adalah konsensus bersama dan hierarki tertinggi dari hukum negara (negara hukum). Untuk Indonesia tahapan hukum itu dimulai dari Proklamasi

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ R. William Liddle, *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*, Jakarta: Grafiti 1992.

Kemerdekaan yang kemudian disusul dengan berlakunya Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam UUD NRI Tahun 1945 itulah segala perbedaan tadi dirangkum, disepakati menjadi sebuah komitmen nasional dan tatanan bernegara, berbangsa ingin diwujudkan.

Merujuk kembali konstitusi terutama Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Wilayah negara dibagi menjadi wilayah-wilayah kecil, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) 1945 pasca amandemen.

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.”

Jika dikaitkan antara bunyi Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dapat disimpulkan, bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut sistem desentralisasi. Dengan demikian, daerah-daerah tersebut masing-masing bukan merupakan suatu negara dalam negara, layaknya negara bagian (federasi), melainkan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam perkembangannya adalah konstitusi pula yang mampu menjadi rujukan utama dalam mengantisipasi kemungkinan terjadinya integrasi bangsa dan negara. Tentu saja, yang tak kalah pentingnya adalah bagaimana mengimplementasikan pasal-pasal konstitusi itu dalam berbagai proses ketatanegaraan sehingga dapat menimbulkan partisipasi masyarakat secara luas. Lebih dari

itu, distribusi kekuasaan dan kekayaan secara adil serta proporsional bagi daerah-daerah merupakan jawaban “jitu” pula di dalam mempertahankan integrasi. Dengan kata lain, kehadiran tentang Undang-Undang Otonomi Daerah seperti juga telah tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004; desentralisasi politik dan ekonomi merupakan jalan keluar yang penting untuk mempertahankan keutuhan negara bangsa Indonesia yang amat beragam secara sosial, kultural, agama dan politik.

Wewenang atau kekuasaan eksekutif presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah:

1. Memegang kekuasaan pemerintah (eksekutif) tertinggi dalam negara;
2. Merupakan Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, sehingga tidak hanya angkatan perang tapi juga polisi (Polri);
3. Dengan persetujuan DPR presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
4. Bersama-sama DPR Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
5. Presiden menyatakan keadaan bahaya, dalam mana syarat-syarat dan akibat keadaan berbahaya ditetapkan dengan undang-undang;
6. Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta negara lain;
7. Presiden memberi gelar, tanda jasa dan tanda-tanda kehormatan yang lain.

Bab 4

KEWENANGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF

Negara Republik Indonesia mengenal adanya lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan melaksanakan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antara lembaga-lembaga negara. Kekuasaan lembaga-lembaga negara tidaklah diadakan pemisahan yang kaku dan tajam, tetapi ada koordinasi yang satu dengan yang lainnya. Menurut UUD NRI Tahun 1945, untuk menjalankan mekanisme pemerintahan di negara Republik Indonesia, maka didirikan satu lembaga tertinggi negara dan lima lembaga tertinggi negara yang merupakan komponen yang melaksanakan atau menyelenggarakan kehidupan negara.

Lembaga tertinggi negara ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksana dari kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga tinggi negara adalah aparat-aparat negara utama yang kedudukannya adalah di bawah MPR, sesuai dengan urutan-urutan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, lembaga-lembaga tinggi negara adalah sebagai berikut: 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2) Dewan Perwakilan rakyat, 3) Presiden dan Wakil Presiden, 4) Mahkamah Agung, 5) Mahkamah konstitusi, 6) Badan Pemeriksa Keuangan.

A. Badan Eksekutif

Telah disebutkan sebelumnya bahwa kekuasaan pelaksanaan pemerintahan diserahkan kepada lembaga eksekutif. Dalam bahasa sederhananya eksekutif adalah cabang pemerintahan yang bertanggung jawab mengimplementasikan atau menjalankan hukum. Dengan kata lain eksekutif melaksanakan substansi undang-undang yang telah disahkan oleh lembaga legislatif. Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif yang biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya.

Untuk melaksanakan fungsi pemerintahan lembaga eksekutif negara secara efektif dan efisien perlu diperhatikan tipe-tipe kekuasaan eksekutif. Pilihan tipe eksekutif lebih kepada bagaimana desain institusional suatu negara, jadi undang-undang dasarlah yang menentukan tipe kekuasaan eksekutif ini. Undang-undang Dasar 1945 yang telah diamandemen, membatasi masa jabatan presiden/wakil presiden selama 2 periode. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) berdasarkan konstitusi. Dalam melakukan tugas tersebut, presiden dibantu wakil presiden. Presiden juga berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR. Selain itu, Presiden juga memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang. Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tidak dipilih dan diangkat oleh MPR melainkan langsung dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Presiden dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau gabungan partai politik sebelum Pemilu. Setelah terpilih, periode masa jabatan Presiden adalah 5 tahun, dan setelah itu, ia berhak terpilih kembali hanya untuk 1 lagi periode.

Wewenang atau kekuasaan eksekutif presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah:

1. Memegang kekuasaan pemerintah (eksekutif) tertinggi dalam negara;
2. Merupakan Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, sehingga tidak hanya angkatan perang tapi juga polisi (Polri);
3. Dengan persetujuan DPR presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
4. Bersama-sama DPR Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
5. Presiden menyatakan keadaan bahaya, dalam mana syarat-syarat dan akibat keadaan berbahaya ditetapkan dengan undang-undang;
6. Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta negara lain;
7. Presiden memberi gelar, tanda jasa dan tanda-tanda kehormatan yang lain.

B. Badan Legislatif

Badan legislatif adalah struktur politik yang berfungsi mewakili warga negara di dalam proses pembuatan kebijakan negara. Legislatif itu sendiri berasal dari kata "*legislate*" yang berarti lembaga yang bertugas membuat undang-undang. Anggotanya dianggap sebagai perwakilan rakyat, karena itulah lembaga legislatif sering dinamakan sebagai badan atau dewan perwakilan rakyat. Nama lain yang sering dipakai juga adalah parlemen, kongres, ataupun asembli nasional. Dalam sistem parlemen, legislatif adalah badan tertinggi yang menunjuk eksekutif. Sedangkan dalam

sistem presiden, legislatif adalah cabang pemerintahan yang sama, dan bebas dari eksekutif.

Melalui UUD NRI Tahun 1945, dapat diketahui bahwa struktur legislatif yang ada di Indonesia terdiri atas MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat RI, DPRD I, DPRD II), dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Badan-badan ini memiliki fungsi dan wilayah kewenangan yang berbeda-beda. Sebab itu, Jimly Asshiddiqie dalam Beddy Irawan Maksudi menyebut Indonesia setelah amandemen IV UUD NRI Tahun 1945, Indonesia merupakan sistem Trikameral (sistem tiga kamar) dalam lembaga perwakilan rakyat.

Untuk perbandingan, dapat kita lihat dari sistem ketatanegaraan Amerika Serikat. Di negara tersebut kekuasaan legislatif ada di tangan kongres. Kongres terdiri atas *The House of Representatives* dan *Senates*. Anggota *The House of Representatives* terdiri atas wakil-wakil partai politik. Anggota *Senates* terdiri atas wakil-wakil negara bagian. Kongres tidak berdiri sendiri-sendiri sebagai badan tersendiri sebab ia hanya ada berkat gabungan antara anggota *The House of Representatives* dan *Senates*. Sementara di Indonesia, ada tiga lembaga perwakilan yang diakui konstitusi, yaitu MPR, DPR dan DPD.

1. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)

MPR merupakan struktur legislatif yang berkedudukan di tingkat pusat. Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 ke-4 pada tanggal 10 Agustus 2002, maka MPR RI sebagai kelembagaan negara, tidak lagi diberikan sebutan sebagai lembaga tertinggi negara dan hanya sebagai lembaga negara, seperti juga DPR, Presiden, BPK dan MA. Dalam Pasal 1 ayat (2) yang

telah mengalami perubahan perihal kedaulatan disebutkan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar,” sehingga tampaklah bahwa MPR RI tidak lagi menjadi pelaksana kedaulatan rakyat. Juga susunan MPR RI telah berubah keanggotaannya, yaitu terdiri atas anggota DPR dan DPD yang kesemuanya direkrut melalui pemilu.

Jumlah anggota MPR saat ini adalah 678 orang yang terdiri atas 550 orang anggota DPR dan 128 orang anggota DPD. Masa jabatan anggota MPR 5 tahun dan bersamaan pada saat anggota DPR dan anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah atau janji. Tugas dan wewenang MPR diatur dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dari pasal di atas dapat dijabarkan lagi bahwa tugas dan wewenang MPR tersebut meliputi (dalam UU No. 27 Tahun 2009 pada Pasal 4):

- a. Mengubah dan menetapkan UUD Negara RI Tahun 1945;
- b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum (pemilu);
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa

- jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya;
 - e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
 - f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti atau diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.
2. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)
- DPR adalah suatu struktur legislatif yang punya kewenangan membentuk undang-undang. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dan dalam membentuk undang-undang tersebut DPR harus melakukan pembahasan serta persetujuan bersama Presiden. Tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPR adalah sebagai berikut (dilihat dari UUD NRI Tahun 1945):

- a. Legislatif (DPR) mempunyai kewenangan mengusulkan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden kepada MPR, terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi dan seterusnya (UUD NRI Tahun 1945 Pasal 7B hal (1));
- b. DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang (UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 hal (1));
- c. Di dalam DPR menetapkan rancangan undang-undang, tidak disahkan oleh Presiden Rancangan Undang-Undang tetap sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan (UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat (5));
- d. Setiap anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (UUD NRI Tahun 1945 Pasal 21 ayat (1)).

Untuk lebih lengkapnya mengenai tugas dan wewenang DPR, diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 pada Pasal 71 sebanyak 20 ayat, hak DPR terdapat pada Pasal 78 sebanyak 8 ayat dan kewajibannya terdapat pada Pasal 79 sebanyak 11 ayat.

3. DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, dengan maksud untuk memberikan tempat bagi daerah-daerah menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan tingkat nasional untuk mengakomodir dan memperjuangkan kepentingan daerah-daerahnya, sehingga memperkuat kesatuan nasional.

Kewenangan yang dimiliki oleh DPD termuat di dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22D yang menyatakan:

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan pembangunan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
- c. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

DPD mempunyai tugas dan wewenang dalam UU No. 27 Tahun 2009 pada Pasal 224, yaitu:

- a. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah,

- hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 - e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
 - f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

C. Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Good governance (tata pemerintahan yang baik) sudah lama menjadi mimpi buruk banyak orang di Indonesia. Kendati pemahaman mereka tentang *good governance* berbeda-beda, namun setidaknya sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *good governance* mereka akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak di antara mereka membayangkan bahwa dengan memiliki praktik *good governance* yang lebih baik, maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintah menjadi semakin peduli dengan kepentingan warga.¹

Dewasa ini permasalahan yang dialami oleh bangsa Indonesia semakin kompleks dan semakin sarat. Oknum-

¹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005, hal. 56.

oknum organisasi pemerintah yang seyogyanya menjadi panutan rakyat banyak yang tersandung masalah hukum. Eksistensi pemerintahan yang baik atau yang sering disebut *good governance* yang selama ini dielukan-elukan faktanya saat ini masih menjadi mimpi dan hanyalah sebatas jargon belaka. Indonesia harus segera terbangun dari tidur panjangnya. Revolusi di setiap bidang harus dilakukan karena setiap produk yang dihasilkan hanya mewedahi kepentingan partai politik, fraksi dan sekelompok orang. Padahal seharusnya penyelenggaraan negara yang baik harus menjadi perhatian serius. Transparansi memang bisa menjadi salah satu solusi tetapi apakah cukup hanya itu untuk mencapai *good governance*. Sebagai negara yang menganut bentuk kekuasaan demokrasi. Maka kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar seperti disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2). Negara seharusnya memfasilitasi keterlibatan warga dalam proses kebijakan publik. Menjadi salah satu bentuk pengawasan rakyat pada negara dalam rangka mewujudkan *good governance*. Memang akan melemahkan posisi pemerintah. Namun, hal itu lebih baik daripada perlakuan otoriter dan represif pemerintah.

Terdapat tiga terminologi yang masih rancu dengan istilah dan konsep *good governance*, yaitu: *good governance* (tata pemerintahan yang baik), *good government* (pemerintahan yang baik), dan *clean governance* (pemerintahan yang bersih). Untuk lebih dipahami makna sebenarnya dan tujuan yang ingin dicapai atas *good governance*, maka adapun beberapa pengertian dari *good governance*, antara lain:

1. Menurut Bank Dunia (*World Bank*), *good governance* merupakan cara kekuasaan yang digunakan dalam mengelola berbagai sumber daya sosial dan ekonomi untuk pengembangan masyarakat.
2. Menurut UNDP (*United National Development Planning*), *good governance* merupakan praktik penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan. Penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi dan administratif di semua tingkatan. Dalam konsep di atas, ada tiga pilar *good governance* yang penting, yaitu:
 - a. Kesejahteraan rakyat (*economic governance*);
 - b. Proses pengambilan keputusan (*political governance*);
 - c. Tata laksana pelaksanaan kebijakan (*administrative governance*).²
3. Kunci utama memahami *good governance*, menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang mendasarinya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini didapat tolok ukur kinerja suatu pemerintah. Prinsip-prinsip tersebut meliputi:
 - a. Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka;
 - b. Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia;

² Prasetijo, *Prinsip-prinsip Dasar Good Corporate Governance*, Jakarta: Total Media, 2009.

³ Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Jakarta: Kompas, 2003.

- c. **Transparansi:** transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau;
- d. **Peduli dan stakeholder:** lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak berkepentingan.
- e. **Berorientasi pada konsensus:** tata pemerintahan baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur;
- f. **Kesetaraan:** semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka;
- g. **Efektifitas dan efisiensi:** proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin;
- h. **Akuntabilitas:** para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggung jawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan;
- i. **Visi strategis:** para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan

atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut.

D. Negara Kesejahteraan

Definisi kesejahteraan dalam konsep dunia modern adalah sebuah kondisi dimana seorang dapat memenuhi kebutuhan pokok, baik itu kebutuhan akan makanan, pakaian, tempat tinggal, air minum yang bersih serta kesempatan untuk melanjutkan pendidikan dan memiliki pekerjaan yang memadai yang dapat menunjang kualitas hidupnya sehingga memiliki status sosial yang mengantarkan pada status sosial yang sama terhadap sesama warga lainnya. Kalau menurut HAM, maka definisi kesejahteraan kurang lebih berbunyi bahwa setiap laki laki ataupun perempuan, pemuda dan anak kecil memiliki hak untuk hidup layak baik dari segi kesehatan, makanan, minuman, perumahan, dan jasa sosial, jika tidak maka hal tersebut melanggar HAM.⁴

Adapun pengertian kesejahteraan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Pasal 2 ayat (1) yakni suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materiil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketenteraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi

⁴ Ikhwani Abidin Basri, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Gema Insani Press, 2005, hal. 24.

diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila. Kesejahteraan adalah salah satu aspek yang cukup penting untuk menjaga dan membina terjadinya stabilitas sosial dan ekonomi, dimana kondisi tersebut juga diperlukan untuk meminimalkan terjadinya kecemburuan sosial dalam masyarakat. Maka setiap individu membutuhkan kondisi yang sejahtera, baik sejahtera dalam hal materil dan dalam hal nonmateril sehingga dapat terciptanya suasana yang harmonis dalam bermasyarakat.

Perkembangan negara-negara di dunia untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakatnya, pertumbuhan industrialisasi yang cepat dan standar kehidupan yang lebih tinggi menjadi tuntutan politik yang tumbuh secara alamiah. Minat akan negara kesejahteraan tidak didasarkan atas sentimen murni dan kekuatan psikologi, tapi diperoleh dari pengetahuan bahwa kemiskinan harus dihapuskan dari muka bumi. Sebelum Revolusi Industri, kemiskinan sepertinya ditakdirkan untuk tidak dapat diubah. Saat ini, manusia mengatasi kemiskinan dengan mengubah institusi masyarakat.



Bab 5

PEMERINTAH DAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*)

A. Pemerintahan yang Baik

Perubahan paradigma dalam bidang pemerintahan dalam era pasca reformasi ini menjadi topik utama dalam paradigma baru pemerintahan di Indonesia. Aparatur pemerintah merupakan unsur pelayanan masyarakat perlu lebih dahulu menghayati serta menerapkannya sesuai tuntutan zaman yang sudah berubah. Bahwa paradigma lama yang selama ini menjadi aspek pemerintahan dengan kecenderungan dengan kekuasaan dan sekarang berubah menjadi kewenangan untuk pelayanan masyarakat, pemberdayaan masyarakat. Sejalan dengan perubahan era reformasi tersebut baik secara internal maupun perubahan lingkungan strategis yang sudah merupakan keharusan setiap pegawai negeri (aparatur) memahami dan melaksanakan secara baik.

Perubahan paradigma dalam bidang pemerintahan dalam era pasca reformasi ini menjadi topik utama dalam paradigma baru pemerintahan di Indonesia. Aparatur pemerintah merupakan unsur pelayanan masyarakat perlu lebih dahulu menghayati serta menerapkannya sesuai tuntutan zaman yang sudah berubah. Bahwa paradigma lama yang selama ini menjadi aspek pemerintahan dengan kecenderungan dengan kekuasaan dan sekarang berubah

menjadi kewenangan untuk pelayanan masyarakat, pemberdayaan masyarakat. Sejalan dengan perubahan era reformasi tersebut baik secara internal maupun perubahan lingkungan strategik yang sudah merupakan keharusan setiap pegawai negeri (aparatur) memahami dan melaksanakan secara baik.

Sejak adanya gerakan reformasi tahun 1998, paradigma yang berkembang dalam administrasi publik adalah tuntutan pelayanan yang lebih baik dari sebelumnya. Tuntutan akan pelayanan yang lebih baik dan memuaskan kepada publik menjadi suatu kebutuhan yang harus dipenuhi oleh instansi pemerintah penyelenggara pelayanan publik. Tuntutan tersebut muncul seiring dengan berkembangnya era reformasi dan otonomi daerah dan sejak tumbangya kekuasaan rezim orde baru.¹ Setelah delapan tahun berlalu, gaung tuntutan tersebut masih terus menggema, bahkan berbagai peluang yang ada diperhitungkan agar terwujudnya kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik lagi. Pendek kata, seluruh elemen bangsa telah sepakat agar kondisi masa lalu yang kurang dan tidak baik tidak terulang lagi.

B. Demokratisasi Penyelenggaraan Pemerintahan

Tujuan pokok *good governance* adalah tercapainya kondisi pemerintahan yang dapat menjamin kepentingan pelayanan publik secara seimbang dengan melibatkan kerja sama antar semua komponen pelaku (negara, masyarakat madani, lembaga-lembaga masyarakat, dan pihak swasta).

¹ Semil, Nurmah, Servis Quality. (Servqual), Pelayanan Publik Instansi Pemerintah dan The New Public Service, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* (JIANA) Vo. 5 No. 1, Januari 2005, hal. 35.

Thoha² menyatakan bahwa salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Paradigma tata pemerintahan yang baik menekankan arti penting kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar dan masyarakat.

Dengan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia atau UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain terdapat dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Adapun urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sampai saat ini sesungguhnya tidak pernah ada kesepakatan mengenai bagaimana sistem pemerintahan yang dikatakan demokratis, di dalam diskusi tentang demokrasi mengandung berbagai dilema yang mendasar sejak dari definisi sampai pada masalah empirik. Kerumitan dalam memahami substansi dan konsep-konsep yang relevan mengenai demokrasi penting untuk dikemukakan

² Miftah Thoha, *Peranan Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik*. Yogyakarta: PPS UGM, 2000, hal. 7.

karena pada dasarnya demokrasi telah dijadikan sebagai acuan oleh hampir semua rezim yang berkuasa.³

Walaupun definisi demokrasi itu beraneka ragam, secara umum demokrasi disepadankan sebagai pemerintahan oleh rakyat. Ia merupakan sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat, dengan dua nilai pokok yang melekat adalah; kebebasan (*liberty*) dan kesejahteraan (*equality*). Kebebasan di sini otomatis berarti kebebasan yang bertanggung jawab serta bergerak dalam batas-batas konstitusi, hukum dan etika. Kesederajatan mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial dan politik. Lawan dari kebebasan adalah pengekangan, dominasi dan kesewenang-wenangan. Lawan dari kesederajatan adalah diskriminasi dan ketidakadilan.⁴

Persamaan dan kebebasan mengindikasikan bahwa di dalam negara yang demokratis, setiap orang memiliki hak dan kedudukan yang sama serta memiliki akses ke dalam berbagai bidang kehidupan kenegaraan. Ciri ini sebagaimana dikemukakan oleh Maswadi Rauf, bahwa demokrasi menunjukkan adanya “penekanan pada individu, persetujuan sebagai dasar dalam hubungan antar manusia, persamaan, mengakui adanya keanekaragaman, hak suara yang luas dan kebebasan berbicara dan berkumpul”. Lebih jauh Maswadi Rauf mengemukakan bahwa, “Kedaulatan rakyat memperlihatkan adanya persyaratan tertentu pada apa yang disebut sebagai pemerintahan demokratis, yaitu negara sebagai alat, *rule of law*, konstitusional adalah pemerintah yang terbatas

³ *Dilemma Demokrasi Pluralis, antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta: Rajawali Press, 1985, hal. 7-11.

⁴ Lyman Tower Sarget, *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisa Komperatif*, Jakarta: Erlangga, 1987, hal. 32-43.

kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.”⁵

Ciri pemerintahan konstitusional menurut Wollin dalam Adnan Buyung Nasution adalah:

1. Ada prosedur hukum untuk memberi wewenang kepada pejabat;
2. Ada batasan yang efektif terhadap penggunaan kekuasaan;
3. Ada prosedur yang dilembagakan untuk menjamin pertanggungjawaban dan *accountability* dari pejabat-pejabat pemerintah; dan
4. Ada satu sistem jaminan hukum bagi hak-hak warga negara.⁶

Lebih jauh Wolin menguraikan tentang tujuan utama pembentukan pemerintahan konstitusional adalah membatasi pelaksanaan kekuasaan politik untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Di samping itu, konstitualisme menuntut adanya pengaruh yang ketat dari rakyat untuk mengontrol para pejabat publik atau cara-cara pelaksanaan tugas pemerintahan.⁷

⁵ Maswadi Rauf, Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 1997, hal. 15-18.

⁶ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia; Studi Sosial Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Grafiti, 1995, hal. 43-44.

⁷ Istilah konstitualisme itu sendiri sebenarnya tercipta pada akhir abad 18 untuk menegaskan doktrin Amerika tentang supremasi Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis) di atas undang-undang sebagai produk badan legislatif. Akan tetapi sebagai ide dan praksis modern dalam kehidupan kenegaraan, apa yang dipahami sebagai konstitualisme ini sesungguhnya telah berawal dari masa yang lebih dini; yaitu zaman raja-raja Eropa dan kehidupan polis-polis (negara kota) di Eropa Barat

Berdasarkan rumusan dari Wolin tersebut, yang paling mendasar dari pengertian konstitualisme adalah dibatasinya kekuasaan negara dengan maksud untuk melindungi hak-hak dan kebebasan warga negara dalam mengekspresikan kepentingannya. Oleh karena itu, dalam sistem negara demokrasi yang paling penting adalah bagaimana munculnya partisipasi rakyat secara otonom.

Hal yang sama dikemukakan pula oleh Sargent⁸ bahwa ciri khas paling fundamental dari setiap sistem demokrasi adalah pandangan bahwa warga negara (rakyat) harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan politik, baik dengan cara langsung atau pun melalui perwakilan yang mereka pilih. Lebih jauh Sargent mengemukakan bahwa rakyat mempunyai hak untuk terlibat dalam pembahasan kebijakan yang mengatasnamakan rakyat, karena ketika kebijakan itu dilaksanakan rakyatlah yang akan menerima konsekuensinya.

Uraian Sargent di atas sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Ebensten dalam Maswadi Rauf, yang menyebutkan bahwa demokrasi pada dasarnya haruslah bercirikan pada beberapa hal utama, seperti (1) emperisme sosial, (2) penekanan pada individu, (3) negara sebagai alat, (4) kesukarelaan (*volunteerism*), (5) berdasarkan hukum, (6) penekanan pada cara, (7) persetujuan sebagai dasar dalam hubungan antar manusia, dan (8) persamaan. Jika berangkat dari konsep demokrasi seperti itu, penekanan pada individu, persetujuan sebagai dasar hubungan antar

pada abad 11 dan 12. Dalam Benny K. Harman, *Konstitualisme Peran DPR dan Judicial Review*, Jakarta: YLBHI, 1991, hal. 2.

⁸ Lyman Tower Sargent, *Ideologi-ideologi Kontemporer; Sebuah Analisis Kontemporer*, Jakarta: Erlangga, 1987, hal. 30.

manusia, kebebasan berbicara dan berkumpul, maka sebagaimana dikemukakan oleh Maswadi Rauf, konsep rakyat salah satunya akan berimplikasi pada peran negara sebagai alat. Ini berarti bahwa individu atau rakyat lain yang paling menentukan dalam setiap pengambilan keputusan, bukan oleh sekelompok kecil orang atau elit yang sedang berkuasa.⁹

Berkaitan dengan konsep di atas, Robert Dahl mengemukakan ciri sistem demokrasi yang ditunjukkan oleh lima indikator utama. Kelima indikator tersebut menjadi ukuran bagi Dahl untuk melihat sejauh mana suatu negara dalam menyelenggarakan pemerintahan telah berjalan secara demokratis atau tidak. Secara lebih rinci Dahl mengemukakan kelima indikator demokrasi itu sebagai berikut:

1. Adanya hak yang sama dan tidak adanya perbedaan antara rakyat yang satu dengan rakyat yang lainnya. Hak tersebut diatur dalam suatu undang-undang dan peraturan-peraturan yang dapat dipertanggungjawabkan dan diterima semua pihak (*legitimate*);
2. Partisipasi efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil. Untuk itu harus ada ruang yang memperkenankan publik untuk mengekspresikan kehendaknya;
3. Adanya *enlightened understanding* yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara. Pemahaman rakyat

⁹ Maswadi Rauf, *Op. Cit.*, hal. 5.

terhadap berbagai keputusan menunjukkan adanya efektivitas peran pemerintah dalam mensosialisasikan kebijakan-kebijakannya dan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengkritisnya;

4. Adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat (*final control on the agenda by the demos*), yang menunjukkan bahwa rakyat memiliki kesempatan istimewa untuk membuat keputusan, membatasi materi atau memperluas materi yang akan diputuskan dan dilakukan melalui proses-proses politik, yang dapat diterima dan memuaskan berbagai pihak;
5. *Inclusiveness*, yakni suatu pertanda yang menunjukkan bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat, kecuali orang-orang yang terganggu mentalnya.¹⁰

Sementara itu, menurut Thomas Dye, perwujudan demokrasi secara empirik mensyaratkan beberapa kondisi, kondisi yang dibutuhkan tersebut adalah:

1. Adanya partisipasi publik dalam menentukan arah kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan publik dan individu dalam masyarakat;
2. Pemerintah yang berada di bawah kekuasaan mayoritas dengan pengakuan terhadap hak-hak minoritas. Hak-hak ini meliputi kebebasan berbicara, kebebasan pers, mengeluarkan petisi, berbeda pendapat dan lain-lain;
3. Adanya komitmen bagi martabat individu dan pemeliharaan nilai-nilai kehidupan secara bebas serta perlindungan terhadap kepemilikan;

¹⁰ Robert A. Dahl, *Analisa Politik Modern*, Jakarta: Gramedia, 1982, hal. 59.

4. Adanya komitmen untuk memberikan kesempatan yang sama bagi semua individu untuk mengembangkan kemampuannya.¹¹

Namun demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang dicita-citakan seringkali mengalami hambatan untuk mewujudkan. David Potter, menganalisis beberapa faktor yang mendorong tidak terwujudnya demokrasi, yaitu:

1. Kegagalan pembangunan ekonomi;
2. Lemahnya kelembagaan politik yang berfungsi sebagai mediasi aspirasi masyarakat;
3. Terhambatnya pembentukan struktur sosial yang independen, khususnya kelas menengah dan kelas pekerja yang progresif dan mandiri;
4. Budaya politik yang masih bersifat feodal.¹²

Sedangkan menurut Peter Merkl dalam Sukarna kegagalan mewujudkan sistem yang demokratis, terutama di negara-negara berkembang adalah:

1. Sifat kepemimpinan nasional yang dikuasai oleh kalangan militer yang bersifat diktator maupun oleh pimpinan yang kharismatik;
2. Masih asingnya pemahaman masyarakat terhadap konsep individualisme dan pluralisme. Umumnya di negara-negara berkembang budaya politiknya masih bersifat primordial;

¹¹ Thomas R. Dye-L. Harmon Zaiger, *The Irony of Democracy*, 1984, hal. 76.

¹² David Potter, etc, *Democraton*, Cambridge: Open University, 1997, hal. 24-29.

3. Kurangnya pengalaman dalam berorganisasi, sehingga tidak memiliki kemampuan memadukan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat;
4. Tingkat kesadaran politik (pendidikan politik) masyarakat yang rendah sehingga mudah dimanipulasi oleh elit-elit politiknya.¹³

Dengan demikian, terwujudnya sistem politik yang demokratis akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan masyarakat dalam menerapkan nilai-nilai kebebasan, keberagaman dan toleransi. Nilai-nilai tersebut akan mudah dicapai bila masyarakat memiliki otonomi dalam mengekspresikan berbagai aspirasi dan kepentingannya.

Dengan adanya otonomi, pemerintah daerah memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi secara lebih luas dalam berbagai aspek kehidupan politik. Di samping itu, rakyat mempunyai kesempatan untuk mengenal para politisi dan menilai sejauhmana kinerja para politisi dalam mewakili kepentingannya.

C. Kedudukan dan Kewenangan DPRD

UU No. 22 Tahun 1999 telah membuka peluang yang sangat besar bagi penguatan masyarakat di daerah dengan diperkuatnya DPRD. Penguatan tersebut baik dalam proses rekrutmen politik lokal maupun dalam pembuatan kebijakan publik di daerah. Pada masa Orde Baru, kebijakan publik di daerah merupakan domain sekelompok kalangan elit politik lokal, maka pada masa diberlakukan kebijakan otonomi daerah yang baru partisipasi rakyat merupakan prasyarat dalam pembuatan kebijakan.

¹³ Sukarna, *Sistem Politik*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 68-69.

Kewenangan DPRD dalam memilih kepala daerah, memilih anggota MPR dari utusan daerah (untuk DPRD provinsi), mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah, adalah kewenangan dan hak-hak DPRD yang dibentuk melalui UU No. 22 Tahun 1999. Dalam UU ini mencakup pula hak-hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah, melakukan penyelidikan, bahkan meminta keterangan dari pejabat negara dan warga masyarakat tentang sesuatu hal yang menyangkut kepentingan publik. Penguatan DPRD ini bertujuan untuk membangun sistem pemerintahan daerah yang menggambarkan ada keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.¹⁴

Dalam perkembangannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang kewenangan DPRD tidak begitu banyak perubahan hanya dalam pemilihan anggota MPR dari utusan daerah sudah tidak berlaku lagi karena anggota MPR dari utusan daerah sudah tidak ada lagi dan DPRD mempunyai wewenang membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah, melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Kuatnya kedudukan DPRD terlihat pada Pasal 14 (ayat 1) yang secara tegas menyatakan bahwa: “di daerah bentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah”. Dari ketentuan tersebut, kedudukan kedua lembaga tersebut bersifat “sejajar dan sekaligus menjadi mitra”. Pengertian mitra di sini adalah dalam proses pembuatan kebijakan publik, dan pada

¹⁴ Ryaas Rasyid, *Kebijakan Otonomi Daerah dan Peran DPRD dalam Panduan Parlemen Indonesia*, Jakarta: Yayasan API, 2000, hal. 220.

tahap pelaksanaan kebijakan DPRD berfungsi sebagai pengontrol jalannya kebijakan yang dilaksanakan oleh kepala daerah. Ketentuan ini merupakan ide baru yang konkrit sebagai indikasi adanya misi pembangunan demokrasi di tingkat lokal. DPRD secara “*de jure*” menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif.

Sedang dalam Undang-undang yang baru, UU No. 23 Tahun 2014 kedudukan DPRD masih sama sejajar sekaligus menjadi mitra seperti yang dinyatakan dalam Pasal 95 yakni: “DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah Provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi dan anggota DPRD Provinsi adalah pejabat Daerah Provinsi”.

Dalam pandangan Ramlan Surbakti, di era otonomi daerah telah terjadi perubahan dan peningkatan fungsi serta peran DPRD yang berada jauh ketika masa Orde Baru. Setidaknya ada 10 perbedaan yang cukup signifikan untuk menjelaskan kedudukan DPRD pada masa reformasi, yaitu:

1. DPRD bukan lagi bagian dari pemerintah daerah (kepala daerah), melainkan telah terpisah dengan tugas dan kewenangan masing-masing yang sangat jelas. DPRD menyelenggarakan tugas-tugas di bidang legislatif, sedangkan pemerintah daerah menyelenggarakan tugas-tugas eksekutif;
2. Pada masa pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 pengajuan kepala daerah diajukan oleh DPRD kepada pemerintah pusat untuk dipilih dan ditetapkan tanpa terikat pada hasil perolehan suara masing-masing calon kepala daerah. Sedangkan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 DPRD hanya berkonsultasi dengan pemerintah pusat

(Departemen Dalam Negeri) untuk menetapkan calon kepala daerah (Gubernur), kemudian dipilih dan ditetapkan oleh DPRD dengan suara terbanyak. Sedangkan untuk jabatan bupati dan wali kota dipilih dan ditetapkan oleh DPRD tanpa konsultasi dengan pemerintah pusat;

3. Pada masa pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 gubernur/bupati/wali kota adalah wakil pemerintah pusat di daerah. Sebagai wakil pemerintah pusat, kepala daerah berwenang mengawasi lembaga-lembaga yang ada di wilayahnya, termasuk mengawasi DPRD. Sedangkan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 DPRD-lah yang mengawasi kinerja kepala daerah dan berhak untuk meminta pertanggungjawaban gubernur/bupati/wali kota;
4. Kalau pada masa UU No. 5 Tahun 1974 dibedakan antara hak DPRD dengan hak anggota DPRD, maka kini hak DPRD sekaligus merupakan hak anggota DPRD;
5. Pada masa lalu anggaran DPRD ditentukan dan dikelola oleh pemerintah daerah (eksekutif), kini anggaran DPRD ditentukan dan dikelola sendiri oleh DPRD;
6. Bila pada masa lalu (orde baru) pejabat-pejabat daerah (Kepala Dinas, Biro/Bagian, dan sebagainya) atau anggota masyarakat sering menolak panggilan DPRD atau mewakilkan kepada bawahan atau pihak lain tanpa dapat diberikan sanksi, maka sekarang ini DPRD dapat mengenakan sanksi kepada seseorang yang menolak panggilan atas dasar pelecehan kehormatan DPRD (*content of parliament*);
7. Di masa lalu DPRD tidak dilibatkan dalam perjanjian internasional yang menyangkut eksploitasi sumber daya

- alam yang ada di daerahnya, maka kini DPRD diberi kewenangan memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah mengenai rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
8. Jika pada masa lalu hak penyelidikan DPRD tidak pernah digunakan karena UU yang dijanjikan mengatur penggunaan haknya tidak pernah dibuat, maka sekarang ini penggunaan semua hak DPRD diatur sendiri oleh DPRD dalam peraturan tata tertibnya;
 9. Pada masa lalu DPRD hanya menampung dan menyampaikan tuntutan dari berbagai kelompok masyarakat kepada pemerintah daerah, kini DPRD mendapat tugas baru menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan tuntutan berbagai kelompok masyarakat;
 10. Perbedaan lainnya adalah komposisi fraksi yang semula hanya terdapat tiga fraksi partai dan satu fraksi ABRI, maka sesuai dengan UU politik dan UU Pemilu komposisinya semakin beragam dan di setiap daerah diperkirakan terdapat lebih dari lima fraksi partai politik dan satu fraksi TNI. Bahkan sekarang ini dimungkinkan anggota nonfraksi.¹⁵

Berbagai perubahan yang terjadi dalam sistem politik Indonesia pasca Orde Baru, berimplikasi terhadap perubahan politik di tingkat daerah. Di berbagai daerah terjadi perubahan mendasar sistem politik lokal dari yang bersifat pasif menjadi lebih dinamis. Menurut Ramlan

¹⁵ Ramlan Surbakti, *Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah Menurut UU No. 4 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004*, Surabaya, 1999, hal. 3-4.

Surbakti perubahan juga mempengaruhi keberadaan DPRD yang dapat dibedakan ke dalam 8 macam perubahan.

1. DPRD sebagai badan perwakilan terpisah dari pemerintah daerah tetapi berinteraksi secara fungsional dalam posisi sejajar. DPRD bersama-sama dengan kepala daerah membuat peraturan daerah (Perda) dan kebijakan lainnya. Setelah Perda atau kebijakan lainnya dibuat, kepala daerah tinggal melaksanakannya dan DPRD bertugas untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan tersebut;
2. Pemberdayaan DPRD dengan memberikan perluasan hak dan kewenangan kepada DPRD untuk melaksanakan tugas-tugas legislasi dan pengawasan. Perubahan lainnya adalah pemberian hak-hak anggota DPRD yang menyatu dengan hak-hak DPRD sebagai institusi;
3. Menjamin kemandirian DPRD dengan cara memberikan kewenangan untuk menyusun dan menetapkan Peraturan Tata Tertib secara mandiri. Kewenangan lainnya adalah menetapkan dan mengelola anggaran, memberikan persetujuan terhadap penetapan sekretaris dewan yang diajukan oleh kepala daerah dan bertanggung jawab kepada DPRD. Sekretaris dewan berwenang untuk merekrut staf ahli untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas DPRD;
4. Peningkatan legitimasi DPRD karena jumlah anggota yang dipilih melalui Pemilu mengalami peningkatan, sedangkan anggota yang diangkat tinggal 10% dari jumlah anggota DPRD. Di samping itu anggota DPRD tidak dapat di-*recall* oleh partainya;
5. Akuntabilitas anggota DPRD tidak hanya secara hukum, tetapi juga secara etik. Selain kewajiban dan larangan yang ditetapkan dalam UU No. 4 Tahun 1999 dan UU

- No. 22 Tahun 1999, para anggota DPRD dapat merumuskan dan mematuhi kode etik legislatif yang dibuatnya sendiri. Untuk menegakkan kode etik legislatif, DPRD dapat membentuk panitia kehormatan DPRD. Di samping itu, perhatian dan pengawasan terhadap perilaku anggota DPRD lebih terbuka dengan adanya Lembaga Pemantau DPRD (*Parliament Watch*) dan sorotan media masa baik cetak maupun elektronik;
6. Akses rakyat mempengaruhi wakil rakyat semakin terbuka karena setiap anggota DPRD mewakili kecamatan tertentu sehingga setiap anggota DPRD mengetahui siapa yang diwakilinya, dan penduduk kecamatan mengetahui siapa yang mewakilinya di DPRD;
 7. Mekanisme akuntabilitas kepala daerah secara politik dinilai oleh DPRD, karena kepala daerah dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD. Kontrol DPRD terhadap kepala daerah, dilakukan melalui penggunaan hak bertanya, hak penyelidikan, dan meminta keterangan. Bahkan DPRD dapat mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden bila kepala daerah tidak dapat mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangannya kepada DPRD;
 8. Adanya pemisahan jabatan politik dari jabatan administrasi. Pemegang jabatan politik dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD sebagai representasi kekuasaan rakyat. Pemegang jabatan administrasi diangkat oleh atasannya karena keahlian dan prestasi kerjanya, yaitu melaksanakan apa yang diputuskan oleh pemegang jabatan politik, menyampaikan informasi dan rekomendasi, menegakkan peraturan dan memberikan pelayanan publik. Konsekuensi pemisahan jabatan

politik dari jabatan administratif ialah keharusan bagi birokrasi bertindak netral terhadap partai politik dan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum.¹⁶

D. Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Istilah pemerintahan yang baik (*good government*) mulai dikenal luas setelah era reformasi berlangsung. *Good government* merupakan praktik terbaik dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan layanan yang baik pemerintah kepada rakyatnya. Agar pemerintahan yang baik dapat menjadi kenyataan dan berjalan sebagaimana mestinya memerlukan komitmen dan keterlibatan semua pihak, yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good government* yang efektif menuntut adanya *aligment* (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Prinsip pemerintahan yang baik meliputi: asas kepastian hukum, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas. Terselenggaranya *good government* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa serta negara.

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal adanya Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) untuk terciptanya *good governance*. *Governance* adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.¹⁷ Ada 4 (empat) unsur utama dalam *good governance* yaitu:

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Paulus Efendi Lotulung, *Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi dalam Buku Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010, hal. 37.

akuntabilitas (*accountability*), kerangka hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), dan keterbukaan (*openness*).¹⁸

Jika mendengar istilah *good governance* yang ada dibenak kita hanyalah definisi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, tapi penyelenggaraan seperti apa dan bagaimana hal tersebut dilakukan masih belum dapat dibayangkan. Secara umum penyelenggaraan yang dimaksud terkait dengan isu transparansi, akuntabilitas publik dan sebagainya. Padahal untuk mewujudkan pemahaman *good governance* sebenarnya amatlah pelik dan kompleks, tidak hanya sekedar memperjuangkan transparansi dan akuntabilitas pada level tertentu.¹⁹

Menurut Taschereau dan Campos yang dikutip Thoha dalam Agus Sutiono dan Ambar TS, tata pemerintahan yang baik (terjemahan dari *good governance*) merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta, adanya saling kontrol yang dilakukan oleh komponen yakni pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*), atau *civil society* dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta. Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Jika kesamaan derajat itu tidak sebanding, atau tidak terbukti, maka akan terjadi pembiasaan dari tata pemerintahan yang baik.²⁰

¹⁸ Ahmad Sukarya, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 241.

¹⁹ Agus Sutiono dan Ambar TS, *Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Pemerintah dalam Birokrasi Publik di Indonesia, dalam Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Teguh Sulistiyani (Ed.), Yogyakarta: Gava Media, 2011, hal. 21-22.

²⁰ Agus Sutiono dan Ambar TS, *Ibid*, hal. 22.

Pemahaman terhadap Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, di samping dari segi kebahasaan, karena asas ini muncul dari proses sejarah. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik ini berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, ia akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya atau antara sarjana yang satu dengan lainnya.

Ketika mengawali pembahasan tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt menulis sebagai berikut: *"bestuursorganen zijnaangenomen dat ze bevoegd zijn een bepaald handeling te veeichten-bij hun handelen niet alleen gebonden aan wettelijke regels, aan het geschreven recht; daarnaast moeten zij het angeschreven recht in acht nemen. Het ongeschreven recht, dat wil zeggen vooral de algemene beginselen van behoorlijk bestuur"* (Organ-organ pemerintahan yang menerima wewenang untuk melakukan tindakan tertentu menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan; hukum tertulis, di samping itu organ-organ pemerintahan harus memperhatikan hukum tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik).²¹

Pendapat H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt ini senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon yaitu bahwa AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum

²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011, hal. 325.

tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.²²

Asas umum penyelenggaraan negara telah diatur di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Baik dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang meliputi 7 asas yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;

²² Ridwan HR, *Ibid*, hal. 237.

6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²³

Asas-asas yang tercantum dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tersebut pada awalnya ditujukan untuk para penyelenggara negara secara keseluruhan, berbeda dengan asas-asas dalam AAUPB yang sejak semula hanya ditujukan pada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan istilah “*bestuur*” pada *algemeen van behoorlijk bestuur*, bukan *regering* atau *ov erheid*, yang mengandung arti pemerintah dalam arti luas.²⁴

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 20 ayat (1) yang terdiri dari:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas;

²³ Ridwan HR, *Ibid*, hal. 241-242.

²⁴ Ridwan HR, *Ibid*, hal. 242.

7. Asas akuntabilitas;
8. Asas efisiensi, dan
9. Asas efektivitas.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Begisselen Van Behorlijk Bestuur*) di Nederland dirangkum oleh Crinice Le Roy dalam sebelas (11) asas, kemudian oleh Kuntjoro Purbopronoto ditambahkan dua (2) asas. Dengan demikian AUPB yang memperoleh tempat yang layak dalam peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi di Nederland dan dikembangkan oleh teori ilmu hukum, antara lain:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas keseimbangan;
3. Asas kesamaan;
4. Asas bertindak cermat;
5. Asas motivasi;
6. Asas jangan mencampuradukkan wewenangan;
7. Asas permainan yang layak;
8. Asas keadilan dan kewajiban;
9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar;
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal;
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup;
12. Asas kebijaksanaan;
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.²⁵

Pemahaman terhadap Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, di samping dari segi kebahasaan, karena asas ini muncul

²⁵ Yasminingrum, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Semarang: FH Untag Semarang, 2010, hal. 56-57.

dari proses sejarah. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik ini berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, ia akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada.

Dalam kamus bahasa Indonesia, pengertian *baik* identik dengan *patut* atau *layak*. Baik berarti tidak ada celanya. Pemerintahan yang baik berarti suatu pemerintahan yang teratur, tiada celanya. Asas-asas umum pemerintahan yang baik itu merupakan asas-asas hukum kebiasaan yang secara umum dapat diterima menurut rasa keadilan kita yang tidak dirumuskan secara tegas dalam peraturan-peraturan maupun yang berlaku dari yurisprudensi maupun literatur hukum. Karena itu asas-asas tersebut harus diperlihatkan pada setiap perbuatan hukum administratif yang dilakukan oleh penyelenggara negara.

Dengan demikian dapat diartikan bahwa pengelolaan pemerintahan yang baik adalah proses pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan secara teratur dan tertib sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya dan dikelola secara transparansi atau terbuka, profesional, efisien, efektif, proporsional, dan bertanggung jawab.

Pemerintahan yang bersih (*clean government*) adalah bagian yang integral dari pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Dengan kata lain bahwa pemerintahan yang bersih adalah sebagian dari pemerintahan yang baik.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan kesinergian antara pemerintah dan DPR, swasta dan masyarakat. Salah satu komponennya adalah pemerintahan yang bersih (*clean government*), yaitu pemerintahan yang didasarkan atas keabsahan bertindak dari pemerintah. Oleh sebab itu, pembahasan pemerintahan yang bersih (*clean government*) tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Good governance sebagai norma pemerintahan, adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Sinergitas antara *good governance* dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak menciptakan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang berwibawa. Konsep *good governance* telah menjadi kemauan politik dalam berbagai ketentuan perundang-undangan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*), awal mulanya tidak dikenal dalam Hukum Administrasi, maupun dalam Hukum Tata Negara bahkan dalam Ilmu Politik. Konsep tersebut lahir dari lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang awal mulanya dari *Organisation of the Economic Cooperation and Development* (OECD).

Governance Civil society and Democracy merinci komponen *Good governance* (GG) ke dalam:

1. *Human Rights observance and democracy;*
2. *Markets reforms;*
3. *Bureaucratic reform (corruption and transparancy);*
4. *Environmental protection and sustaninable development;*

5. *Reduction in military and defence expenditures and non-production of weapons of massdestruction;*

Selain OECD (*Organization for the Economic Cooperation and Development*), UNDP (*United Nation Development Program*) sebagai badan dunia juga mengemukakan komponen *good governance* yang meliputi: *Participation; Rule of law; Transparency; Responsiveness; Consensus orientation; Equity; Effectiveness and efficiency; Accountability; Strategic vision;*

Dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tersebut ditegaskan tentang konsep pemerintahan yang baik:

1. Menjamin terwujudnya kehidupan bermasyarakat berdasar atas hukum dan perlindungan hak asasi manusia;
2. Menjamin kehidupan yang demokratis;
3. Mewujudkan keadilan sosial;
4. Menjamin terwujudnya pemerintahan yang layak;

Keempat tujuan pembangunan hukum tersebut di atas adalah tujuan yang sangat fundamental sebagai sari dari sepuluh arah pembangunan hukum sebagaimana dituangkan pada Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004, yang esensi sesungguhnya bermuara kepada satu sasaran. Yaitu, tegaknya asas kedaulatan rakyat atau yang lebih populer dengan istilah supremasi hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat.

Untuk menjamin pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai syarat terciptanya pemerintahan yang bersih (*clean government*), maka hukum harus dilihat sebagai asas prosedural (*fairness*), keterbukaan sistem (*transparency*), keterbukaan hasil kerja (*disclasure*), pertanggung jawaban

publik (*accountability*), kewajiban keterbukaan kepada masyarakat (*responsibility*). Ini harus diawali dengan rancangan besar (*grand design*). Di situlah, *good governance* dapat dikaji lebih jauh.

Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Propenas Tahun 2000-2004 dirinci lima prioritas pembangunan nasional:

1. Membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan.
2. Mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik melalui:
 - a. Legislasi;
 - b. Pemberdayaan lembaga peradilan dan penegakan hukum;
 - c. Peningkatan etika penyelenggara negara agar mematuhi hukum;
 - d. Pembentukan budaya taat hukum pemerintahan yang baik;
 - e. Penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia;
 - f. Peningkatan kesejahteraan;
 - g. Pemberantasan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (crf. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999);
 - h. Pembentukan kelembagaan dan ketatalaksanaan;
 - i. Penyesuaian jumlah pegawai negeri sipil;
 - j. Peningkatan kapasitas sumber daya penyelenggara negara dalam rangka pelayanan kepada masyarakat secara optimal;
3. Mempercepat pemulihan ekonomi;
4. Membangun kesejahteraan rakyat;
5. Meningkatkan pembangunan daerah;

Dalam doktrin hukum administrasi dikenal dan dipraktikkan khususnya dalam dunia peradilan sejak tahun 50-an sebagaimana temuan komisi *De Monchy*, memperkenalkan tiga belas asas untuk pelaksanaan pemerintahan yang layak. Asas-asas tersebut oleh *De Monchy* diberi nama *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*.

E. Teori Umum Pemerintahan dalam Praktik Otonomi Daerah

Sejarah perjalanan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia senantiasa mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Beragam peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan daerah bergulir sejak negara ini berdiri.

Dimulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015. Hal ini membuktikan bahwa implementasi terhadap pemerintahan daerah begitu rumit dan kompleks karena banyaknya persoalan yang perlu diatur dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari hal di atas, tampak berbagai persoalan muncul seiring dengan semangat tuntutan akan pelaksanaan desentralisasi secara utuh oleh pemerintah daerah. Pemerintahan daerah senantiasa bergerak menuju kepada

penataan kelembagaan yang lebih baik lagi mulai dari tingkatan desa sampai dengan level provinsi.

Kompleksitas pengaturan berkaitan dengan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah menjadi isu hangat setiap periodisasi dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Hubungan pemerintah dan pemerintah daerah tidak luput juga menaruh andil terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Pada level di bawahnya, hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta hubungan antara pemerintah kabupaten/kota dengan desa-desa yang ada di bawahnya menjadi perbincangan hangat dalam rangka menemukan formulasi yang tepat guna mengatur persoalan-persoalan di atas.

Topik-topik yang berkaitan dengan pengaturan kewenangan dan hubungan serta keuangan menjadi topik yang sentral yang mewarnai setiap perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Tarik ulur kepentingan di pusat dan daerah hingga desa tidak dapat dilepaskan begitu saja dari perjalanan pemerintahan daerah yang ada saat ini.

Sejarah memberikan fakta bahwa pasca reformasi, Undang-Undang 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang 32 Tahun 2004 telah memberikan ruang yang begitu besar bagi pemerintah daerah untuk dapat mengurus urusan rumah tangganya sendiri melalui asas desentralisasi. Akan tetapi masih terdapat kekurangan di sana sini dalam praktik di lapangan.

Pemecahan Undang-Undang 32 Tahun 2004 menjadi beberapa bagian khusus, tentunya akan berdampak kepada pelaksanaan otonomi daerah yang ada saat ini. Sebagaimana

diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dipecah menjadi beberapa bagian pengaturan antara lain; pemerintahan daerah, desa, dan pemilihan kepala daerah. Ini menunjukkan bahwa Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang digunakan ± 10 tahun memuat begitu banyak pengaturan terkait pemerintahan daerah yang pada akhirnya menyisakan berbagai persoalan.

Semangat lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.

Dari ketentuan di atas yang sudah berlaku, secara tidak langsung mempengaruhi produk hukum di daerah baik peraturan daerah, peraturan kepala daerah maupun yang lainnya yang sebelumnya sudah berlaku terlebih dahulu. Oleh karena itu, perlu dilakukan penyisiran terhadap produk-produk hukum daerah khususnya peraturan daerah yang tidak lagi sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah maupun desa yang berlaku saat ini agar dapat segera untuk disesuaikan sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Dengan melihat matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sebagaimana terdapat dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah dapat diketahui bahwa terdapat beberapa urusan pemerintah kabupaten/kota yang telah beralih menjadi urusan pemerintah provinsi.

Urusan-urusan yang sebelumnya menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota yang diperkuat dengan peraturan daerah tentunya secara hukum perlu untuk direvisi mengingat urusan tersebut kini bukan lagi menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota melainkan menjadi urusan pemerintah provinsi. Sejalan dengan itu juga, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga memberikan dampak tersendiri terhadap pelaksanaan pemerintahan desa yang ada saat ini. Beberapa ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sudah tidak lagi sejalan dengan peraturan daerah yang ada saat ini.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan di atas, dapat diketahui terdapat permasalahan yang muncul pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Tentunya hal ini akan turut mempengaruhi produk hukum daerah yang ada saat ini yang berkaitan dengan hal-hal dimaksud di atas.

Demi menjamin dan memberikan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintahan (*bestuurhendeling*) yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate dan justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis.

Secara umum sasaran penyelenggaraan negara adalah terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, profesional, dan bertanggung jawab, yang diwujudkan dengan sosok dan perilaku birokrasi yang efisien dan efektif serta dapat memberikan pelayanan yang prima kepada seluruh masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut di atas, secara khusus sasaran yang ingin dicapai adalah:

1. Berkurangnya secara nyata praktik KKN di birokrasi yang antara lain ditunjukkan dengan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Tidak adanya manipulasi pajak;
 - b. Tidak adanya pungutan liar;
 - c. Tidak adanya manipulasi tanah;
 - d. Tidak adanya penggelapan uang negara;
 - e. Tidak adanya pemalsuan dokumen;
 - f. Tidak adana pembayaran fiktif;
 - g. Tidak adanya penggelembungan nilai kontrak (*mark-up*);
 - h. Tidak adanya uang komisi;
 - i. Tidak adanya penundaan pembayaran kepada rekanan;
 - j. Tidak adanya kelebihan pembayaran;
 - k. Tidak adanya ketekoran biaya;
 - l. Proses pelelangan (*tender*) berjalan dengan baik.
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, efisien, transparan, profesional dan akuntabel:
 - a. Sistem kelembagaan lebih efektif, ramping, fleksibel;
 - b. Kualitas tata laksana dan hubungan kerja antar lembaga di pusat, dan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota lebih baik;

- c. Sistem administrasi pendukung dan kearsipan lebih efektif dan efisien;
 - d. Dokumen/arsip negara dapat diselamatkan, dilestarikan, dan terpelihara dengan baik.
3. Terhapusnya peraturan perundang-undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat:
 - a. Kualitas pelayanan kepada masyarakat dan dunia usaha (swasta) meningkat;
 - b. SDM, prasarana, dan fasilitas pelayanan menjadi lebih baik;
 - c. Berkurangnya hambatan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik;
 - d. Prosedur dan mekanisme serta biaya yang diperlukan dalam pelayanan publik lebih baku dan jelas;
 - e. Penerapan sistem merit dalam pelayanan;
 - f. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik;
 - g. Penanganan pengaduan masyarakat lebih intensif.
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan pelayanan publik: berjalannya mekanisme dialog dan musyawarah terbuka dengan masyarakat dalam perumusan program dan kebijakan layanan publik.
5. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan baik pusat maupun daerah:
 - a. Hukum menjadi landasan bertindak bagi aparatur pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkan pelayanan publik yang baik;

- b. Kalangan dunia usaha/swasta merasa telah aman dan terjamin ketika menanamkan modal dan menjalankan usahanya karena ada aturan main (*rule of the game*) yang tegas, jelas dan mudah dipahami oleh masyarakat;
- c. Tidak akan ada kebingungan di kalangan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya serta berkurangnya konflik antar pemerintah daerah serta antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pasca gerakan reformasi nasional, tercermin dalam undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, yang memuat asas-asas umum pemerintahan yang mencakup:

1. *Asas Kepastian Hukum*, yang mengutamakan landasan peraturan perundangan, keputatan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. *Asas Tertib Penyelenggaraan Negara*, yang mengutamakan landasan keteraturan, keserasiaan, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. *Asas Kepentingan Umum*, yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. *Asas Keterbukaan*, dengan membuka diri terhadap hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, bersikap jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. *Asas Proporsionalitas*, yang mengutamakan keseimbangan antara hak dengan kewajiban penyelenggara negara.

6. *Asas Profesionalitas*, yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. *Asas Akuntabilitas*, dimana setiap kegiatan dan hasil kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, khususnya Bab IV Pasal 20 ayat (1) telah mencantumkan penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: a) Asas kepastian hukum; b) Asas tertib penyelenggaraan negara; c) Asas keterbukaan; d) Asas proporsional; e) Asas profesionalitas; f) Asas akuntabilitas; g) Asas efisiensi; h) Asas efektivitas; i) Asas kepentingan umum.

Dari pedoman pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tersebut sangat jelas bahwa antara *good governance*, *clean government* dan *principle of good administration* pada intinya berorientasi kepada sebuah nilai yang menjunjung tinggi hukum dan moral yang dapat meningkatkan kemampuan untuk mencapai tujuan hidup bernegara (bermasyarakat) yang jauh lebih baik dalam mencapai tujuan bernegara.

Dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Lebih lanjut asas penyelenggaraan pemerintahan daerah tertuang dalam Pasal 58 yang menyatakan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah,

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

1. Kepastian hukum; yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Tertib penyelenggara negara; yang dimaksud dengan “tertib penyelenggara negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Kepentingan umum; yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Keterbukaan; yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Proporsionalitas; yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Profesionalitas; yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Akuntabilitas; yang dimaksud dengan “*asas akuntabilitas*” adalah *asas* yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Efisiensi; yang dimaksud dengan “*asas efisiensi*” adalah *asas* yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
9. Efektivitas; yang dimaksud dengan “*asas efektivitas*” adalah *asas* yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
10. Keadilan; yang dimaksud dengan “*asas keadilan*” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.



Bab 6

KEWENANGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UU NO. 23 TAHUN 2014

A. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 digantikan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat kita lihat dari perbedaan yuridis maupun filosofis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam undang-undang sebelumnya. Sedangkan perbedaan filosofis terlihat dari makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal-pasal yang sebelumnya tak diatur dalam undang-undang sebelumnya.

Perbedaan secara yuridis, sangat terlihat dengan tidak adanya pasal-pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Perihal pemilihan daerah telah diatur dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014. Adapun alasan utama yang tecantum dalam naskah akademik RUU Pilkada dimaksudkan untuk agar undang-undang baik tentang Pemda maupu Pilkada dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan isu sentralnya masing-masing. Selain itu, dalam pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada dimaksudkan untuk mempertegas posisi dan perbedaan Gubernur dan Wali kota/Bupati. Hal ini

dikarenakan Gubernur dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung. Namun, secara sepihak dikooptasi dengan menempatkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam perspektif akademis posisi Gubernur dapat dikategorikan sebagai “unit antara”, dalam penyelenggaraan pemerintahannya bersinggungan dengan kegiatan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Dengan demikian, Gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat, kewenangannya “terkebiri” karena status gandanya yang juga sebagai wakil pemerintah pusat. Berbeda dengan Wali kota dan Bupati yang sama-sama dipilih oleh rakyat tapi statusnya sebagai daerah otonom yang mengedepankan prinsip atau asas desentralisasi. Di sinilah urgensi pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemilihan pilkada mejadi dua undang-undang yang berbeda.

Perbedaan selanjutnya perihal pembagian urusan pemerintahan. Pada undang-undang sebelumnya urusan pemerintahan dibagi atas Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat Pemerintah Pusat atau wakil Pemerintah Pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah) dan Urusan pemerintah daerah dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Namun, di UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan dibagi atas Urusan Absolut yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Urusan pemerintahan kongkruen yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam naskah akademik RUU Pemda tahun 2011 dijelaskan bahwasanya mengacu kepada ketiga kriteria

tersebut, pembagian urusan pemerintahan menjadi sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi dan supervise terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara).
2. Pemerintahan daerah provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala provinsi (lintas kabupaten/kota) berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.
3. Pemerintahan daerah kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala kabupaten/kota berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Selain itu Pemerintah Pusat diwajibkan menyelesaikan penetapan NSPK tersebut dalam waktu dua tahun dan apabila dalam waktu dua tahun Pemerintah Pusat belum juga menetapkan NSPK untuk dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, maka pemerintahan daerah dapat menetapkan peraturan daerah (perda) untuk melaksanakan urusan yang menjadi kewenangannya. Fungsi lainnya dari NSPK adalah mengatur hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan yaitu

antara pusat dan daerah dan antar pemerintahan daerah dalam pelaksanaan suatu urusan.¹

Adapun yang menjadi titik permasalahan dalam pembagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang terlalu banyak (31 buah urusan yang menjadi urusan pemerintahan yang didesentralisasikan). Selain itu, pemerintah daerah dari Provinsi hingga Desa juga dibebankan untuk melaksanakan urusan Pemerintah Pusat berdasarkan asas tugas pembantuan.

Dengan besarnya urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, kebutuhan akan aparatur yang melaksanakan urusan wajib tersebut semakin membesar. Aparatur daerah yang gemuk ini, tentunya membutuhkan biaya yang sangat besar pula sehingga terjadi *overcost* terhadap pembiayaan aparatur. Kondisi ini berdampak tidak maksimalnya penyelenggaraan program di daerah khususnya pada aspek pengadaan sarana dan prasarana yang diperuntukkan bagi masyarakat.

Selain itu, efek samping dari gemuknya aparatur di daerah, dan diperparah dengan alur birokrasi yang kacau, telah melahirkan birokrasi yang tidak efektif dan efisien. dalam *New Public Management* (NPM), yang sekarang ini menjadi gerakan pembaharuan administrasi publik di negara maju dan berkembang, desentralisasi telah menjadi satu nilai penting dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang efisien, efektif, responsif, dan akuntabel.

Maka dari itu, dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh

¹ Harry Kusuma, S.IP.
<http://harryuban.blogspot.co.id/2014/12/review-uu-no-23-tahun-2014-tentang.html>. Lihat Naskah akademik RUU Pemda, 2011, hal 8-9.

pemerintah daerah dibedakan atas dua jenis. Termaktub dalam Pasal 9 ayat (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum, (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintah absolut sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1), terdiri atas Politik LN, Hankam, yustisi, moneter dan fiskal serta agama. Namun, Pemerintah Pusat dalam melimpahkan kewenangannya kepada instansi vertikal dan wakil pemerintah pusat di daerah yakni Gubernur yang berdasarkan asas dekonsentrasi. Dengan demikian, urusan pemerintah absolut memang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan tak berkaitan dengan pemerintah kota dan kabupaten yang mengedepankan asas desentralisasi serta bukan perwakilan pemerintah pusat.

Selain itu, untuk memaksimalkan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah baik Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dan pemerintah kota serta kabupaten, telah dibedakan menjadi dua jenis urusan konkuren yakni urusan pemerintah wajib dan urusan pilihan. Untuk urusan wajib pun dibagi dua lagi yakni

urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib ini pun, secara yuridis diatur dengan menggunakan skala prioritas bahwa urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar diprioritaskan pelaksanaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1).

Adanya penyertaan skala prioritas dalam penyelenggaraan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar agar dimaksudkan otonomi luas bukan lagi diartikan semua urusan harus dilembagakan. Akan tetapi fungsinya tetap menjadi domain kewenangan daerah namun tidak harus dilembagakan tersendiri karena akan memicu bengkaknya *overhead cost*. Diperlukan pemikiran untuk menerapkan kelembagaan yang "*right sizing*" yang bercirikan ramping struktur namun kaya fungsi.

Pembagian wilayah kerja antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota pun dijelaskan secara spesifik dalam undang-undang ini seperti yang termaktub dalam Pasal 13 ayat (2), (3) dan (4). Hal ini dimaksudkan untuk memaksimalkan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan wewenangnya masing-masing serta meningkatkan tingkat akuntabilitas dan efisiensi dalam mengukur keberhasilan. Selain itu, pembagian wilayah kerja ini juga ditujukan untuk memudahkan jalur birokrasi yang kelak akan mempermudah pemerintah baik pusat maupun daerah dalam melayani masyarakat.

Dalam urusan pemerintahan umum, juga diatur secara spesifik yang meliputi 7 bidang utama dan termasuk bidang yang bukan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal. Urusan pemerintahan umum ini dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Wali kota di

wilayah kerjanya masing-masing. Yang patut dicatat di sini adalah penggunaan APBN dalam penyelenggaraan pemerintahan umum. Hal ini dimaksudkan agar APBD di masing-masing pemerintah daerah dapat digunakan untuk melaksanakan urusan konkuren yang pelayanan dasar. Di sinilah terlihat komitmen Pemerintah Pusat, untuk menghindari beban berlebih yang harus ditanggung APBD dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sinergi penyelenggaraan urusan pemerintahan antara kementerian dengan pemerintahan daerah, Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk bertindak selaku kordinator dari kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian yang sebagian urusannya diserahkan ke daerah.² Kementerian yang kewenangannya diserahkan kepada daerah berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis kepada pemerintahan daerah, sedangkan Kementerian Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi dan sinergi antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan secara keseluruhan.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut, untuk kelancaran kordinasi dengan seluruh pimpinan instansi pemerintahan di daerah, dapat dibentuk Forum Koordinasi Pimpinan Pemerintahan di Daerah dan kepala daerah selaku kepala pemerintahan daerah bertindak sebagai koordinatornya sebagaimana diatur dalam Pasal 26. Karena urusan pemerintahan umum merupakan urusan

² *Ibid*, hal. 7.

pemerintahan yang tidak didesentralisasikan, maka biaya penyelenggaraan urusan pemerintahan umum tersebut di daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

Sebagai negara yang bercirikan kepulauan, dalam undang-undang ini juga mengakomodasi daerah yang bercirikan kepulauan dan diatur dalam Bab V tentang Kewenangan Daerah Provinsi di Laut dan Daerah Provinsi yang Bercirikan Kepulauan. Realitas daerah yang memiliki ciri khas kepulauan adalah tidak meratanya sarana dan prasarana yang memadai untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan sehingga pembangunan dan penciptaan kesejahteraan bagi masyarakat yang hidup di daerah kepulauan masih jauh dari harapan. Maka dari itu, pemerintah daerah yang bercirikan kepulauan haruslah memiliki model pembangunan yang berbeda dengan pada umumnya, model pelayanan administrasi/pelayanan publik yang berbasis kepulauan, dan meningkatkan intensitas pembangunan sarana-prasarana yang mengedepankan pendekatan *prosperity* dan *security* secara linier.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, daerah yang bercirikan kepulauan diberikan semacam insentif dan perlakuan secara khusus seperti yang tercantum dalam Pasal 28 hingga 30. Ini merupakan bentuk komitmen yang ditunjukkan Pemerintah Pusat dalam membangun daerah bercirikan kepulauan. Tentunya, dalam pelaksanaannya komitmen ini haruslah dijalankan secara konsekuen dan perlu diberikan pengawasan yang ketat agar permasalahan yang dihadapi masyarakat yang tinggal di daerah kepulauan dapat diselesaikan.

B. Kewenangan Eksekutif Menurut UU No. 23 Tahun 2014

Undang-Undang ini juga menjelaskan bahwasanya Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, diatur lebih spesifik seperti yang diatur dalam Pasal 91-93. Adapun tugas tersebut melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Kabupaten/Kota, melakukan monev dan supervisi, melakukan evaluasi APBD dan lain-lain, dapat membatalkan Perda dan memberikan persetujuan terhadap Raperda Kabupaten/Kota, serta dapat memberikan sanksi kepada Bupati/Wali kota.

Gubernur memegang dua peran yaitu sebagai kepala daerah otonom provinsi dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Sebagai kepala daerah provinsi, gubernur memegang kewenangan memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, gubernur menjalankan peran Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dalam konteks melaksanakan peran sebagai wakil Pemerintah Pusat, hubungan gubernur dengan pemerintahan daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.³

Dengan luas dan besarnya kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, diharapkan dapat meminimalisir kekuasaan “Raja-raja Kecil” yang menerapkan oligarki politik. Upaya ini ditujukan agar penyelenggaraan pemerintahan jauh lebih bersih, akuntabel, efektif-efisien, dan mampu memberikan pelayanan publik bagi masyarakat.

³ *Ibid*, hal. 85.

Semangat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah memaksimalkan peranan pemerintah daerah yang mampu melaksanakan kewenangannya yang berorientasi pelayanan dasar bukan kekuasaan semata. Dengan kondisi tersebut, mau tidak mau, peran serta masyarakat dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pelayanan publik.

Bentuk manifestasi dari semangat pembaharuan secara yuridis termaktub dalam BAB XIII tentang Pelayanan Publik. Dalam bab ini dibahas tentang upaya pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai bentuk pelayanan publik. Dengan demikian, masyarakat mampu memberikan *feedback* terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah. Maka dari itu, dalam undang-undang ini juga diatur tentang Partisipasi Masyarakat di Bab XIV.

Partisipasi masyarakat ditujukan untuk mendorong dan meningkatkan tingkat kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah. Hal ini tentunya akan menjadi katalisator bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik yang terbaik.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud adalah untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kepala daerah mempunyai tugas yang tertuang dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, yaitu sebagai berikut:

1. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 65 ayat (2), kepala daerah berwenang:

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;

5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dan apabila sesuatu hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Adapun tugas wakil kepala daerah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 66 ayat (1) sebagai berikut:

1. Membantu kepala daerah dalam:
 - a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 - b. Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 - c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
2. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
3. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
4. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Dalam melaksanakan tugas, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Adapun Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 67 meliputi:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. Melaksanakan program strategis nasional; dan
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Dalam Pasal 91 ayat (3) dijelaskan bahwa Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Penugasan pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam melaksanakan tugas tersebut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 91 ayat (3) menjelaskan bahwa gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:

1. Membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
2. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
3. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
4. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 91 ayat (4) menyebutkan bahwa gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang:

1. Menyelaraskan perencanaan pembangunan antar-Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
2. Mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
3. Memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. Melantik bupati/wali kota;

5. Memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat didelegasikan kepada wakil gubernur. Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak keuangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diatur dengan peraturan pemerintah. Apabila gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 ayat (2) sampai dengan ayat (4), Menteri mengambil alih pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

C. Kewenangan Legislatif Menurut UU No. 23 Tahun 2014

DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 Pasal 95 ayat (1). Kemudian dijelaskan dalam Pasal 96 ayat (1) DPRD provinsi mempunyai fungsi:

1. Pembentukan Perda provinsi
2. Anggaran
3. Pengawasan.

Fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

1. Membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;
2. Mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan
3. Menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur.

Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh gubernur. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara:

1. Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh gubernur berdasarkan RKPD;
2. Membahas rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi;
3. Membahas rancangan Perda Provinsi tentang perubahan APBD provinsi; dan

4. Membahas rancangan Perda Provinsi tentang pertanggungjawaban APBD provinsi.

Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

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

Dalam rangka melaksanakan fungsi tersebut, DPRD provinsi menjangkau aspirasi masyarakat. Dalam Pasal 101 ayat (1) disebutkan bahwa DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
2. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
4. Memilih gubernur;
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;

7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak DPRD Provinsi disebutkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 106, antara lain:

1. Interpelasi; adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2. Angket; adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Menyatakan pendapat, adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Hak Anggota DPRD provinsi dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 107, antara lain:

1. Mengajukan rancangan Perda Provinsi;
2. Mengajukan pertanyaan;
3. Menyampaikan usul dan pendapat;
4. Memilih dan dipilih;
5. Membela diri;
6. Imunitas;
7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
8. Protokoler; dan
9. Keuangan dan administratif.

Kemudian kewajiban Anggota DPRD provinsi dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 108, antara lain:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
5. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
6. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
7. Menaati tata tertib dan kode etik;
8. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
9. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;

10. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat;
11. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Hal ini tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 148 ayat (1). Kemudian dijelaskan dalam Pasal 149 ayat (1) DPRD provinsi mempunyai fungsi: a) pembentukan Perda Kabupaten/Kota; b. anggaran; dan c. pengawasan.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/kota, dalam rangka melaksanakan fungsi tersebut, DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat. Kemudian tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota diatur dalam Pasal 154, yaitu:

1. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
4. Memilih bupati/wali kota;
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.

6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak DPRD Kabupaten/Kota dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 159, antara lain:

1. Interpelasi; adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/wali kota mengenai kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2. Angket; adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Menyatakan pendapat; adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/wali kota atau mengenai kejadian luar biasa yang

terjadi di Daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Hak Anggota DPRD kabupaten/kota dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 160, antara lain:

1. Mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota;
2. Mengajukan pertanyaan;
3. Menyampaikan usul dan pendapat;
4. Memilih dan dipilih;
5. Membela diri;
6. Imunitas;
7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
8. Protokoler; dan
9. Keuangan dan administratif.

Kewajiban Anggota DPRD kabupaten/kota dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 161, antara lain:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
5. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
6. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
7. Menaati tata tertib dan kode etik;

8. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
9. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
10. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat;
11. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Keberadaan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini harapannya mampu memperbaiki sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, perubahan orientasi dari kekuasaan semata menjadi pelayanan publik seharusnya mampu mendorong adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

D. Tinjauan Fungsi DPRD Pasca UU No. 23 Tahun 2014

Lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 32 Tahun 2014 membawa perubahan penting terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik di DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota, 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 fungsi DPRD adalah membentuk Perda bersama dengan kepala

daerah. Tetapi lain halnya bila itu dilihat dari sudut pandang teoritis.

Perubahan fungsi DPRD dari fungsi legislatif menjadi fungsi pembentukan Perda menarik untuk ditelaah. Dari segi teoritis UU No. 23 Tahun 2014 membuat langkah yang sangat tepat.

1. DPRD Tidak Menjalankan Fungsi Legislasi

Legislasi menurut *Gale Encyclopedia American Law* berarti *legislation: lawmaking: the preparation and enactment of laws by a legislative body*.⁴ Badan legislatif itu sendiri diartikan "*a body that passes and laws of legislative*".⁵ Karakteristik atau ciri khas legislasi adalah bahwa legislasi itu harus dibuat oleh badan legislatif.

Dengan kata lain, hanya badan legislatif yang memiliki fungsi legislasi. Badan legislatif itu sendiri adalah badan yang legislatif artinya badan yang membuat undang-undang. Lalu apakah DPRD itu badan legislatif sehingga DPRD diberikan fungsi legislasi? Untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan itu dapat ditelusuri dengan konsep negara kesatuan yang dianut oleh negara Indonesia.

Suatu negara telah menjatuhkan pilihannya pada bentuk kesatuan harus memahami implikasi dari pilihannya tersebut. Bentuk negara kesatuan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan bentuk negara federal dan begitu pun sebaliknya.

⁴ Dona Batten (Project Editor), *Gale Encyclopedia of American Law*, 3RD Edition, Volume 14, Dictionary Legal, 2010, hal. 136.

⁵ <http://www.hukumpedia.com/twtoha/pembagian-urusan-pemerintahan-menurut-undang-undang-no-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>

Pertama, dalam negara kesatuan semua kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) terkonsentrasi pada pusat. Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014 telah mengakui bahwa pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri dari lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat dari rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah.

Dari sini sudah sangat jelas bahwa DPRD bukan badan legislatif tetapi penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan kepala daerah. *Kedua*, negara kesatuan menerapkan pemisahan kekuasaan secara horizontal, dalam hal ini pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial dalam unit negara. *Ketiga*, negara kesatuan tidak menerapkan pemisahan kekuasaan secara vertikal antara unit negara dan sub unit negara atau daerah.

Keempat, dalam negara kesatuan kekuasaan dapat didelegasikan ke unit yang lebih rendah tetapi tidak berupa peralihan kekuasaan. Perlu digarisbawahi bahwa dalam negara kesatuan kekuasaan yang dapat didelegasikan ke unit yang lebih rendah hanyalah kekuasaan pemerintahan atau eksekutif dan tidak meliputi kekuasaan legislatif dan yudisial. Di sini nampak semakin memperjelas bahwa DPRD bukan badan legislatif.

Kelima, berdasarkan sistem negara kesatuan, kekuasaan pemerintahan yang telah diberikan kepada

unit yang lebih rendah dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat. Hal ini sebagai konsekuensi bahwa dalam negara kesatuan tidak pernah terjadi peralihan kekuasaan tetapi hanya pendelegasian kekuasaan.

Kesimpulan yang dapat dihasilkan dari uraian karakteristik bentuk negara kesatuan di atas adalah bahwa dalam negara kesatuan hanya ada satu badan legislatif yang kalau di Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPRD bukan badan legislatif sehingga tidak bisa diberikan fungsi legislasi. Oleh sebab itu sangat tepat kalau UU No. 23 Tahun 2014 menyebut fungsi DPRD adalah fungsi pembentukan Perda.

Adalah “kecelakaan” ketika UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) masih menyebut fungsi DPRD adalah fungsi legislasi, beruntung kekhilafan UU MD3 segera disadari oleh penyusun UU No. 23 Tahun 2014 sehingga keluarlah Pasal 409 huruf d yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku materi muatan UU MD3 yang khusus mengatur mengenai DPRD, baik DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota yang berarti mencabut pula Pasal 316 ayat (1) dan 365 ayat (1) yang masih menyebut fungsi DPRD adalah fungsi legislasi. Pasca Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 fungsi DPRD benar-benar fungsi pembentukan Pemda bukan lagi legislasi.

2. Kesalahpahaman DPR dengan DPRD

Pada saat berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 fungsi DPRD meliputi fungsi legislasi,

anggaran, dan pengawasan. Tiga fungsi yang dimiliki DPRD ini sama persis dengan fungsi yang dijalankan DPR. Nampaknya pembentuk Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sangat dipengaruhi pemikiran bahwa DPRD identik atau bahkan sama dengan DPR sehingga kedua lembaga itu diberikan fungsi yang sama. Pemikiran mengidentikkan DPR dengan DPRD dapat terjadi karena tiga sebab:

- a. Dari aspek nama DPR-DPRD tentu sangat mirip. Dari kemiripan nama ini dapat menimbulkan pemahaman bahwa keduanya adalah sama dan yang membedakan hanyalah bahwa DPR berada di pusat sedangkan DPRD berada di daerah. DPR adalah badan legislatif pusat dan DPRD badan legislatif daerah.
 - b. Anggota DPR dan anggota DPRD sama-sama dipilih dalam pemilu legislatif.
 - c. DPR dan DPRD diatur dalam satu undang-undang yaitu UU MD3. mengidentifikasikan bahkan menyamakan DPR dengan DPRD adalah pemikiran yang tidak tepat bahkan salah kaprah. DPR tidak sama dengan DPRD. DPR itu berbeda dengan DPRD, karena beda seharusnya DPRD tidak menjalankan fungsi yang sama dengan DPR.
3. Korelasi oleh UU No. 23 Tahun 2014
- Lahirnya Pasal 409 huruf d UU No. 23 Tahun 2014 adalah dalam rangka meluruskan kerancuan antara DPR dengan DPRD. Pasal 409 huruf (d) UU No. 23 Tahun 2014 yang mengeluarkan DPRD dari UU MD3 adalah langkah yang sangat tepat. DPR dan DPRD adalah lembaga yang

berbeda dan sudah seharusnya tidak diatur dalam satu undang-undang. Tepat pula penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa sebagai konsekuensinya posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, maka DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang, namun cukup diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014.

Selain tidak lagi mengatur DPR dan DPRD dalam satu undang-undang, masih terdapat langkah lain untuk menegaskan bahwa DPR berbeda dengan DPRD. *Pertama*, mengubah nama DPRD, misalnya dengan dewan perwakilan rakyat provinsi untuk DPRD provinsi dan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota untuk DPRD kabupaten/kota. *Kedua*, anggota DPRD tidak lagi dipilih dalam pemilu legislatif bersama dengan pemilihan anggota DPR dan DPD tetapi dipilih bersama dengan pemilihan kepala daerah karena DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah. Sekali lagi DPRD bukan badan legislatif dan sangat berbeda dengan DPR.

~oOo~

Bab 7

PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN MENURUT UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Daerah adalah bagian yang tidak terpisahkan dalam pembangunan di Indonesia. Tapi seringkali, selalu ada masalah antara pusat dan daerah, salah satunya dalam hal pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ketika kita membahas urusan pemerintahan pusat dan daerah, peraturan yang bisa menjadi pegangan bagi kita adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang yang baru disahkan setahun lalu di akhir masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.

Urusan pemerintahan menurut undang-undang ini terbagi menjadi 3 bagian, *pertama* urusan pemerintahan absolut, *kedua*, urusan pemerintahan konkuren dan yang *ketiga* adalah urusan pemerintahan umum. Ketiga urusan di atas dibagi menjadi urusan yang menjadi domain pusat dan domain daerah. Asas yang digunakan pembagian urusan pemerintahan terdiri dari asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Asas desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah, dan domain dari desentralisasi sangat berkaitan dengan penyerahan kekuasaan dari sebelumnya milik pusat menjadi milik daerah. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi

kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Sedang asas tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

A. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Definisi Pusat jika kita masuk bidang eksekutif adalah Pemerintah Pusat, definisinya sendiri adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri. Cakupan urusan pemerintahan absolut terdiri dari masalah bidang politik luar negeri, pertanahan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal serta agama.

Meski sepenuhnya berada di tangan pusat, urusan pemerintahan absolut bisa dilimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal sendiri adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi, contoh instansi vertikal di daerah

adalah satuan kerja perangkat daerah atau SKPD, seperti dinas dan badan daerah.

B. Urusan Pemerintahan Konkuren

Urusan pemerintahan kedua adalah urusan pemerintahan konkuren. Definisinya adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah. Pembagian itu mencakup berbagai bidang, mulai dari pertanian, perdagangan, pertambangan, perikanan, dll. Tapi prinsip utama dalam pembagian urusan pemerintahan konkuren adalah harus didasarkan pada akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas serta harus berkepentingan nasional.

Pembagian urusan konkuren itu kemudian diperinci dalam tatanan teritorial atau wilayah, seperti contohnya dalam lokasi, pusat berwenang pada lokasi lintas negara ataupun lintas daerah provinsi, sedang provinsi berada pada lintas kota/kabupaten, sedang untuk tingkat kota/kabupaten berada pada area dalam kota/kabupaten.

Dalam undang-undang ini juga, seperti dalam lampiran matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren, jika kita masuk ke dalam bidang dan sub bidang, maka pusat, daerah provinsi dan kota/kabupaten mempunyai porsi kewenangannya masing-masing. Misal dalam bidang pendidikan, lalu jika dipilih sub bidang, manajemen pendidikan contohnya, kewenangan pusat pada penetapan standar pendidikan, untuk provinsi berwenang mengelola pendidikan menengah dan untuk kota/kabupaten mengelola pendidikan dasar.

Jika kita lihat dalam bidang lain, misal kesehatan, perumahan dan lain-lain, polanya sama, ada porsi pusat dan ada porsi daerah baik itu tingkat pemerintahan provinsi ataupun kota/kabupaten. Meski ada beberapa bagian, misal dalam pengawasan kehutanan, pusat berwenang penuh dalam urusan itu, tidak melibatkan daerah.

Pemerintahan pusat dalam urusan pemerintahan konkuren, menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria atau biasa disingkat NSPK, kewenangan di atas dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. NSPK ini kemudian menjadi pedoman bagi daerah dalam rangka menyelenggarakan kebijakan daerah yang akan disusunnya. NSPK ini berbentuk peraturan perundang-undangan, dan ini 2 tahun setelah peraturan pemerintah tentang mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan. Kebijakan daerah sebagai bagian dari kewenangan daerah yang diserahkan oleh pusat, tetap harus berpedoman pada NSPK yang dibuat oleh Pusat. Kebijakan daerah yang tidak berpedoman pada NSPK, maka pemerintah pusat membatalkan kebijakan daerah itu. Tapi di sini ada pengecualian, jika 2 tahun NSPK belum dibuat berdasarkan peraturan pemerintah pelaksanaan konkuren, maka daerah bisa mengeluarkan kebijakan daerah tanpa harus ada NSPK.

Berkaitan dengan kewenangan daerah yang kemudian dibuat dalam bentuk kebijakan daerah, urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah kemudian dibagi menjadi 2 bagian, pertama urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.. Urusan wajib ini kemudian dibagi lagi dalam 2 bagian, pertama, urusan pemerintahan wajib yang berkaitan

dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

1. Urusan Pemerintahan Wajib

Arti dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah dan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar ini, mencakup bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, penataan ruang, perumahan rakyat, kawasan pemukiman, ketertiban umum dan masalah sosial.

Daerah diwajibkan memprioritaskan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan di atas berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan pemerintah pusat dalam bentuk peraturan pemerintah. Standar pelayanan minimal sendiri adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal.

Sedang urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar mencakup bidang tenaga kerja, pemberdayaan perempuan, pemberdayaan anak, pangan, pertanian, lingkungan hidup, lingkungan hidup, perhubungan, administrasi kependudukan, koperasi, UMKM, kebudayaan, statistik dan perpustakaan.

2. Urusan Pemerintahan Pilihan

Untuk urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Bidang yang termasuk

adalah kelautan, perikanan, pertanian, kehutanan, perdagangan, industri, energi dan sumber daya mineral.

Baik urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan, ada rambu-rambu yang harus diikuti oleh pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan daerah. Salah satu rambu yang harus dilalui adalah proses pemetaan bidang yang akan diprioritaskan, ini dilakukan oleh kementerian atau lembaga nonkementerian bersama pemerintah daerah. Proses selanjutnya setelah dipilih bidang yang akan diprioritaskan, bidang itu ditetapkan melalui peraturan menteri.

Pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sendiri didasarkan pada jumlah penduduk, besarnya APBD dan luas wilayah, sedang pemetaan urusan pemerintahan pilihan berdasarkan pada potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja dan pemanfaatan lahan. Baik pemetaan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkenaan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan pilihan, digunakan oleh daerah dalam penetapan kelembagaan, perencanaan dan penganggaran dalam segala penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah. Sedang pemerintah pusat menggunakannya sebagai dasar pembinaan kepada daerah.

C. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan ketiga yang ada dalam undang-undang ini adalah urusan pemerintahan umum, definisinya adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Urusan ini meliputi pembinaan ketahanan nasional, kerukunan antar umat beragama, persatuan dan kesatuan bangsa, penanganan konflik sosial, pembinaan kerukunan antar suku ataupun intrasuku, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan kota/kabupaten, pengembangan kehidupan demokrasi dan, pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan kewenangan daerah.

Pelaksanaan urusan pemerintahan umum adalah gubernur dan wali kota serta bupati di daerahnya masing-masing, dibantu oleh instansi vertikal. Pertanggungjawabannya sendiri, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri dan bupati/wali kota kepada menteri melalui gubernur. Hal ini karena gubernur diposisikan sebagai wakil pemerintah pusat. Pendanaan urusan pemerintahan umum sendiri berasal dari APBN.

Jadi secara sederhananya, pembagian urusan pemerintahan menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terbagi menjadi 3 bagaian.

1. Urusan pemerintahan absolut, ini adalah urusan yang sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat, tapi pemerintah pusat bisa melimpahkan pelaksanaannya kepada daerah sesuai dengan asas dekonsentrasi.
2. Urusan pemerintahan konkuren, pengertiannya adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah.
3. Urusan pemerintahan umum, ini adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden

sebagai kepala Pemerintahan. Pelaksanaannya bisa diserahkan kepada gubernur atau bupati di daerahnya masing-masing.



DAFTAR PUSTAKA

- Al-Maududi, Abul A'la, *Hak-hak Asasi Manusia dalam Islam*, Cet. I, Jakarta: Bumi Aksara, 1995.
- Attamimi, A. Hamid S., *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, dalam Oetojo Oesman dan Afian (ed) *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: BP-7 Pusat, 1992.
- Azhary, *Ilmu Negara, Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Basri, Ikhwan Abidin, *Islam dan Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Gema Insani Press, 2005.
- Batten, Dona (Project Editor), *Gale Encyclopedia of American Law*, 3RD Edition, Volume 14, Dictionary Legal, 2010.
- Bellefroid dalam N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Jakarta: Pancuran Alam, 2009.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi Cetakan Keempat, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Dahl, Robert A., *Analisa Politik Modern*, Jakarta: Gramedia, 1982.

Dg. Matutu, H. Mustamin, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2004.

_____, *Dilemma Demokrasi Pluralis, antara Otonomi dan Kontrol*. Jakarta: Rajawali Press, 1985.

Dacey, A.V., diterjemahkan Nurhadi M.A., *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Cetakan Pertama. Bandung: Nusamedia, 2007.

Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005.

Dye, Thomas R. and L. Harmon Zaiger, *The Irony of Democracy*, 1984.

Ekathahjana, Widodo, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra, 2008.

Fadjar, A. Mukthie, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005.

Finkle, Jason L. dan Richard W Gable, *Political Development and Social Change*, Wiley and Sons. Inc., 1971.

Gaffar, Afan, *Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa yang Akan Datang*. Materi Pelatihan Eksekutif Pertamina "Manajemen Perubahan Menuju Perusahaan Kelas Dunia", Jakarta, 1999.

Gaffar, Jenedjri M., *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Hadjon, Philipus M., "Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi tahun 1997/1998 Fakultas Hukum Universita Airlangga", Surabaya, 1998.

- _____ dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Hamidi, Jazim dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka Publisher, 2008.
- Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Jakarta: Kompas, 2003.
- Hasjimy, A., *Dimana Letak Negara Islam*, Surabaya: Bina Ilmu, 1984.
- HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- Indrati S., Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (2) (Proses dan Teknik Penyusunan)*, Yogyakarta: Kansius, 2007.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih Bahasa, Somardi, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007.
- Kertonegoro, Sentanoe, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cet. II, Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1995.
- Liddle, R. William, *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*, Jakarta: Grafiti.

Lotulung, Paulus Efendi, *Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi dalam Buku Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fak Hukum UII, 2004.

Marbun, S.F. dkk., *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2004.

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2010.

Miftah, Thoha, *Peranan Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Kepemerintahan yang Baik*, Yogyakarta: PPS UGM, 2000.

_____. 2001. *Kelembagaan Pemerintahan dan Akuntabilitas Publik*, Materi Diklat “Manajemen Strategis bagi Bupati dan Wakilnya serta Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia”. Jakarta: Badan Diklat Depdagri, 2001.

Muhaimin, Yahya dan Colin MacAndrews (Ed.), *Masalah-masalah Pembangunan Politik*. Yogyakarta: UGM Press, 1988.

Muljadi, HM Arief, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka, 2005.

Nagazumi, Akira, *Indonesia dalam Kajian Sarjana Jepang*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1980.

Nanong, Ramdlon, *Gatra Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1983.

- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia; Studi Sosial Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Grafiti, 1995.
- Oman, Syahrono, *Manajemen Kekuatan Sosial Politik di Daerah, Materi Diklat "Manajemen Strategis bagi Bupati dan Wakilnya serta Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia"*, Jakarta: Badan Diklat Depdagri, 2001.
- Poggi, Gianfranco, *The Development of the Modern State "Sociological Introduction"*, California: Stanford University Press, 1992.
- Potter, David etc., *Democraton*, Cambridge: Open University, 1997.
- Prasetijo, *Prinsip-prinsip Dasar Good Corporate Governance*, Jakarta: Total Media, 2009.
- Rasyid, Ryaas, *Kebijakan Otonomi Daerah dan Peran DPRD. dalam Panduan Parlemen Indonesia*, Jakarta: Yayasan API, 2000.
- Sadjijono, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2008.
- Sarget, Lyman Tower, *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisa Komperatif*, Jakarta: Erlangga, 1987.
- Situmorang, Victor, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Bima Aksara, 1989.
- Sjamsuddin, Nazarudin, *Negara dan Politik dalam Islam*, 1996.
- Soemantri M., Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Almuni, 1992.
- Soetami, A. Siti, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Refika Aditama, 2009.

- Sosiawan, Harry Puguh, *Telaah tentang Peran Negara dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR dalam Proses Amandemen ke-4 Pasal 34 UUD'45)*, Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2003.
- Stevenson, T.H., *Politics and Government*, New Jersey: Littlefied, Adam and Co., 1973.
- Suardita, I Ketut, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak Daerah dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004*, 2009.
- Suhino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1986.
- Sukarna, *Sistem Politik*, Bandung: Alumni, 1981.
- Sukarya, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fiqih Siyasa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Surbakti, Ramlan, *Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah Menurut UU No. 4 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004*, Surabaya, 1999.
- Sutiono, Agus dan Ambar TS, *Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Pemerintah dalam Birokrasi Publik di Indonesia, dalam Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Editor, Teguh Sulistiyani, Yogyakarta: Gava Media, 2011.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Tutik, Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2010.
- Von Schmid, J.J., *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: Pembangunan, 1954.

Wahyono, Padmo, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, 1989.

Yasminingrum, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Semarang: FH Untag Semarang, 2010.

Yudhoyono, Bambang, "*Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*", Jakarta: Tasrif Watampone, 2001.

Jurnal:

Semil, Nurmah. Servis Quality. (Servqual). Pelayanan Publik Instansi Pemerintah dan The New Public Service. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JIANA)* Vo. 5 No. 1, Januari 2005.

Yudhoyono, Bambang. Good Governance & Pelayanan Aspirasi Politik DPRD. Dalam *Jurnal PSPR* Edisi I, Februari 2002.

Sumber internet:

<http://www.hukumpedia.com/twthaha/pembagian-urusan-pemerintahan-menurut-undang-undang-no-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>

Kusuma, Harry, S.IP.
<http://harryuban.blogspot.co.id/2014/12/review-uu-no-23-tahun-2014-tentang.html>. Lihat Naskah akademik RUU Pemda, 2011

TENTANG PENULIS



Dr. Mohamad Khamim, S.H., M.H., merupakan Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal. Penulis menyelesaikan Pendidikan S₁ di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, S₂ Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, dan S₃ di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung. Penulis pernah menjabat sebagai Wakil Dekan III Fakultas Hukum, dan Wakil Rektor II Universitas Pancasakti Tegal. ###

PERAN DPRD DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI DAERAH

Kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik berbasis nilai kesejahteraan mengisyaratkan bahwa eksekutif dan legislatif sebagai badan penyelenggara negara dan pengemban amanah untuk mengelola urusan publik harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga kemaslahatan masyarakat banyak di atas kepentingan perorangan dan golongan.

Semangat dari UU No. 23 Tahun 2014 ini adalah memaksimalkan peranan pemerintah daerah agar mampu melaksanakan kewenangannya yang berorientasi pelayanan dasar bukan kekuasaan semata. Dengan kondisi tersebut, mau tidak mau, peran serta masyarakat dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pelayanan publik. Kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dalam perspektif UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum berjalan dengan baik karena terjadinya praktik hubungan kemitraan yang kebablasan, khususnya dalam hal penyusunan APBD yang terkesan mengedepankan kepentingan pribadi atau kelompok.

Legislatif sebagai lembaga pengemban tugas fungsi pengawasan berperan dalam mewujudkan *good governance* yang bercirikan pemerintahan yang transparansi, akuntabel, partisipatif, efektif, efisien, responsif, namun dengan peran fungsi yang cukup luas dapat menimbulkan konflik antara eksekutif dan legislatif (pemerintah daerah), khususnya kepala daerah.

