

**PROBLEMATIKA KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DIANTARA
KEKUASAAN LEGISLATIF DAN EKESEKUTIF
(PROBLEMATICS POSITION OF REGIONAL PEOPLE'S REPRESENTATIVE ASSEMBLY (DPRD)
BETWEEN LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWER)**

Oleh: Wulan Pri Handini

Mahasiswi Pasca Sarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Perancang
Peraturan Perundang-undangan di Badan Pembinaan Hukum Nasional
Email : wulanphandini@gmail.com

ABSTRAK

Perbedaan pengaturan dalam perundang-undangan terkait kedudukan DPRD antara kekuasaan legislatif dan eksekutif, menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini bertujuan untuk memperjelas kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan dari perspektif teori dan peraturan perundang-undangan, apakah DPRD merupakan kekuasaan legislatif ataukah kekuasaan eksekutif. Dalam membahas kedudukan tersebut, penelitian ini mendasarkan analisis pada 3 (tiga) hal, yaitu pemisahan kekuasaan secara vertikal (eksekutif-legislatif-yudikatif), pemerintahan daerah dan konsep Negara kesatuan serta lembaga perwakilan rakyat. Kesimpulan dari penelitian ini adalah dari sisi teori maupun sejarah pengaturan pemerintahan daerah dalam konstitusi, menempatkan pemerintahan daerah sebagai bagian dari kerangka Negara kesatuan. Pemerintahan daerah tidaklah bersifat "*staat*" melainkan subordinat dari pemerintah pusat. Karena pemerintahan daerah adalah subordinat dari pemerintah pusat (kekuasaan eksekutif), maka seluruh unsur penyelenggaranya perlu dimaknai pula sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif dengan tetap memiliki kemandirian dalam menyelenggarakan kewenangannya.

Kata kunci: DPRD, legislatif, eksekutif, kekuasaan.

ABSTRACT

The difference in legislation relating to the position of the DPRD between the legislative and executive powers raises questions about the position of the DPRD in the administration of regional government. This study aims to clarify the position of the DPRD in the government system from the perspective of theory and legislation, whether it is the legislative power or the executive power. In discussing this position, this research bases its analysis on 3 (three) things, namely vertical separation of powers (executive-legislative-judiciary), regional government and the concept of a unitary state and people's representative institutions. The conclusion of this research is in terms of theory and history of regional government

arrangements in the constitution, placing local government as part of the framework of a unitary state. Regional government is not "staat" but subordinate to the central government. Because regional government is a subordinate of the central government (executive power), then all elements of its organizers need to be interpreted as part of executive power and still have independence in exercising their authority.

Keywords: DPRD, legislative, executive, powers.

A. Pendahuluan

Pengaturan kedudukan DPRD dalam berbagai peraturan perundang-undangan telah mengalami berbagai perubahan konsep seiring perubahan zaman. Pada rapat pengesahan UUD 1945 misalnya, ditekankan bahwa perangkat pemerintahan di daerah adalah sebagai bagian dalam mekanisme pemerintah pusat dan bukan merupakan negara tersendiri. Pada UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, DPRD bersama-sama dengan kepala daerah disebut sebagai pemerintah. Dalam perspektif awal ini maka dapat diartikan baik kepala daerah maupun DPRD diposisikan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif pemerintah pusat.

Konsep pemerintahan daerah kemudian mengalami perubahan besar pada saat berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999¹. Pasca tergulingnya pemerintahan Soeharto yang otoriter, Indonesia masuk pada rezim transisi dibawah pemerintahan Presiden B.J. Habibie. Ide demokrasi yang masuk melalui reformasi, menawarkan warna baru bagi pelaksanaan konsep pemerintahan daerah. Dimulailah era desentralisasi melalui UU Nomor 22 Tahun 1999. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dirumuskan konsep unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang sangat berbeda dengan yang diterapkan pada UU Nomor 5 Tahun 1974. DPRD ditetapkan sebagai badan legislatif daerah² dan seolah-olah berdiri sendiri. Hal ini ternyata berdampak pada

¹ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara 5587.

² Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999., *Loc.cit.* lihat Pasal 1 angka 3 dan Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

ketegangan yang timbul antara hubungan Kepala Daerah dengan DPRD yang sangat diwarnai oleh nuansa “*legislative heavy*”.³ DPRD diasosiasi berkedudukan sebagai badan legislatif seperti DPR.

Konsep DPRD dalam pemerintahan daerah kemudian berubah kembali pada masa UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini, Pemerintah dan DPR bersepakat menghilangkan frasa “badan legislatif” dari DPRD, namun tetap memberlakukan fungsi-fungsi yang berkaitan dengan lembaga legislatif.⁴ Sayangnya, frasa “legislasi” kembali digunakan sebagai nomenklatur pada UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur Pasal 302 ayat (1) yang menyatakan bahwa alat kelengkapan DPRD provinsi terdiri atas: a. pimpinan; b. Badan Musyawarah; c. komisi; d. Badan Legislasi Daerah; e. Badan Anggaran; f. Badan Kehormatan; dan e. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Pelekatan frasa legislasi kepada DPRD baik sebagai fungsi maupun nomenklatur kemudian menimbulkan tafsir dimasyarakat bahwa DPRD adalah bagian dari lembaga legislatif. Pemahaman DPRD sebagai lembaga legislatif sangat dimaklumi, karena juga didukung dengan konsep pengisian anggotanya yang didasarkan pada pemilihan umum⁵ sebagaimana konsep pengisian anggota lembaga legislatif di tingkat pusat.

³ Secara lengkap disampaikan oleh Gamawan Fauzi pada penjelasan pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dalam rapat Panitia Khusus DPR RI mengenai RUU tentang Pemerintahan Daerah dan RUU tentang Desa, bahwa konsep dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 berujung membawa Indonesia pada instabilitas nasional akibat konflik kewenangan antara pusat dengan daerah bahkan antar-daerah juga ketegangan yang timbul antara hubungan Kepala Daerah dengan DPRD yang sangat diwarnai oleh nuansa “*legislative heavy*”. Menurut hemat penulis adanya “*legislative heavy*” ini salah satunya disebabkan konsep identitas lembaga yang dilekatkan kepada DPRD sebagai lembaga legislatif. Hal ini semakin diperkuat dengan kedudukannya sebagai lembaga yang dapat mengangkat dan memberhentikan kepala daerah. Lihat risalah pembahasan UU nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Dalam Pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

⁵ Dalam UU Nomor 4 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 2004 diatur bahwa DPRD terdiri atas anggota yang berasal dari partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Lihat Pasal 52 dan Pasal 68 UU Nomor 4 Tahun 1999.

Sepuluh tahun pasca disahkannya UU Nomor 32 Tahun 2004, DPR dan Pemerintah menyetujui undang-undang pemerintahan daerah yang baru yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014. Berbeda dengan 2 (dua) Undang-Undang sebelumnya, UU Nomor 23 Tahun 2014 sama sekali tidak menyebutkan frasa “legislasi” kepada DPRD baik sebagai fungsi maupun nomenklatur. Fungsi legislasi kemudian diganti dengan rumusan antara lain sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a yaitu DPRD provinsi mempunyai fungsi pembentukan Perda provinsi.⁶ Definisi pemerintahan daerah dalam kedua undang-undang tersebut adalah sama yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik.⁷ Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa organ

utama penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah⁸ dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berbagai perbedaan pengaturan tersebut, tentunya menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan pada latar belakang tersebut, bagaimanakah kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan dari perspektif teori dan peraturan perundang-undangan, apakah DPRD masuk dalam kekuasaan legislatif ataukah kekuasaan eksekutif? Dalam membahas kedudukan tersebut, penelitian ini mendasarkan analisis pada 3 (tiga) hal, yaitu pemisahan kekuasaan secara vertikal (eksekutif-legislatif-yudikatif), pemerintahan daerah dan konsep Negara kesatuan serta lembaga perwakilan rakyat.

B. Metode Penelitian

⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Loc.cit.

⁷ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

⁸ Pemerintah daerah dalam perspektif Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sebaliknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, memaknai pemerintah daerah sebagai kepala daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif yang dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder yaitu peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya⁹. Metode ini juga digunakan untuk mengungkapkan berbagai perangkat hukum yang terkait kedudukan DPRD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Pengumpulan data dilakukan dengan meneliti berbagai data mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kedudukan DPRD dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif serta peraturan lain di bawahnya yang berkaitan dengan hal tersebut.

Sedangkan untuk teknik pengumpulan data bagi kegiatan ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan¹⁰. Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu buku-buku, karya ilmiah dan hasil penelitian yang berkaitan dengan objek yang dibahas. Pengumpulan data dilengkapi pula

dengan artikel hukum dari internet ataupun artikel ilmiah lainnya yang dapat mendukung kelengkapan data dalam penelitian ini. Data dari hasil penelitian ini kemudian dianalisa secara kualitatif, dengan didasarkan pada pertimbangan data yang dianalisa beragam, memiliki perbedaan antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantitatifkan.

C. Pembahasan

1. Memahami Pemerintahan Daerah dan Unsur Penyelenggaranya dalam Kerangka Negara Kesatuan.

Dalam kaitannya dengan negara hukum, disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie¹¹ bahwa salah satu elemen pokok dari ide *rechstaat* adalah pembatasan kekuasaan yang mutlak harus ada karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi ditangan satu orang, yaitu ditangan raja atau ratu yang memimpin negara secara turun-temurun. Pembatasan kekuasaan salah satunya diwujudkan

⁹ Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan PeraturanPerundang-Undangan.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 29-33.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2017), hlm 281-282.

dengan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Dalam perspektif Arthur Mass, ia membagi kekuasaan dalam 2 (dua) pengertian yakni : 1) *capital division of power* dan 2) *territorial division of power*. *Capital division of power* yang lazim disebut *trias politika*¹² membagi kekuasaan pada tataran Negara yang terdiri dari: kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial. Cabang kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yang biasa dibedakan dalam tiga fungsi, ditandai dengan: 1) fungsi legislasi, 2) fungsi pengawasan, dan 3) fungsi penganggaran. Fungsi legislasi juga menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);

- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atas ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).¹³

Adapun kekuasaan eksekutif menurut Jimly¹⁴ adalah cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam melaksanakan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Kekuasaan eksekutif dalam pengertian Montesquie, dapat dipersamakan dengan cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi *bestuur* yaitu fungsi pemerintahan dalam pengertian Van Vollen Hoven. *Bestuur* menurut hukum memiliki berbagai fungsi, selain fungsi mengurus (*besturen*), *bestuur* juga menjalankan fungsi mengatur (*regelen*), fungsi menegakkan hukum (*handhaving van het recht*), dan fungsi melaksanakan

¹² Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, "Telaah Kepustakaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah," (Depok: Pascasarjana UI, 1993), hlm. 71.

¹³ Jimly. *Op.cit.* hlm 300

¹⁴ *Ibid.* hlm 323.

putusan hakim (*executie*). Bahkan lebih jauh Jimly¹⁵ mengatakan dalam cabang kekuasaan eksekutif ini, terdapat pula cakupan bidang kekuasaan yang sangat luas, termasuk kekuasaan pemerintahan daerah (*local government*).

Selain membagi kekuasaannya secara horizontal, pada beberapa negara juga melakukan pembagian kekuasaan secara horizontal. Dalam pandangan Arthur Mass, pembagian secara horizontal ini dimaknai sebagai pembagian kekuasaan berdasar area/wilayah¹⁶ atau disebut *territorial division power* yang timbul akibat desentralisasi. Menurut, Philipus M.Hadjon sebagaimana dikutip oleh Rusdianto¹⁷, pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Konsep pembagian ini juga dianut dalam UUD NRI tahun 1945, dimana dalam pasal 1 ayat (1), dinyatakan bahwa pada tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu

mempunyai pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan kepada daerah pada hakikatnya merupakan upaya melakukan pembatasan kekuasaan menumpuk pada pemerintah pusat. Hal ini mengingat, seperti disampaikan oleh Ni'matul Huda¹⁸, kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun luar negeri, oleh karena itu mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Selanjutnya M. Mahfud MD menegaskan:

“Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi.”¹⁹

¹⁵ Jimly Asshiddiqie. *Op.cit* hlm. 327.

¹⁶ Arthur Mass dalam *Area and Power*, hlm. 10 menyatakan it can also divided among areas or regions which exist or can be created among political community.

¹⁷ *Ibid.* hlm 19.

¹⁸ Ni'matul Huda. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 4545.

¹⁹ Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).hlm. 24

Lebih lanjut menurut Jimly²⁰ pengertian desentralisasi biasanya dapat dibedakan dalam tiga pengertian yaitu: 1) desentralisasi dalam pengertian pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan, 2) desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan berisi penyerahan kekuasaan untuk mengambil keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintahan daerah yang berada diluar jangkauan kendali pemerintah pusat, dan 3) penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintah daerah. Dari pembagian ini akan dihasilkan daerah-daerah yang memiliki otonomi yang oleh J.J Schrieke dimaknai "*eigenmeesterschap*" (tuan atas dirinya), *zelfstandigheid* (kemandirian), tetapi bukan "*onafhankelijkheid*" (kemerdekaan).²¹ Otonomi daerah juga dapat dimaknai kewenangan daerah otonom untuk

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²² Wewenang pengaturan adalah wewenang untuk menciptakan norma hukum tertulis yang berlaku umum dan mengenai hal yang abstrak sedangkan wewenang pengurusan adalah wewenang untuk melaksanakan dan menetapkan norma hukum umum dan abstrak pada situasi konkrit.²³ Dari konsep pembagian inilah kemudian tercipta dua pemerintahan dalam suatu negara yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan di daerah yang memiliki otonomi. Akan tetapi, seluas manakah kedudukan pemerintahan daerah, apakah ia sejajar atau dapat dipersamakan dengan pemerintahan nasional/pusat akan sangat bergantung pada bentuk Negara yang dianut oleh Negara tersebut, apakah Negara yang bersifat kesatuan atau Negara federal.

Dalam konteks Indonesia, konsep bentuk Negara tersebut telah ditetapkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (1) UUD

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.* hlm 295.

²¹ *Ibid*, hlm. 73.

²² Lukman Santoso, *Op,cit*, hlm. 73.

²³ Bhenyamin Hoessein, *Op.cit.*

NRI Tahun 1945.²⁴ Konsepsi negara kesatuan menjadi kerangka dalam memahami konsepsi lembaga yang ada di daerah dalam korelasinya dengan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut C.F. Strong:²⁵

“negara kesatuan adalah negara yang diorganisasikan di bawah sebuah pemerintah pusat. Kekuasaan apapun yang dimiliki oleh berbagai pemerintah subnasional dalam wilayah yang diperintah secara keseluruhan oleh pemerintah pusat diselenggarakan atas diskresi pemerintah pusat, dan kekuasaan pusat memiliki supremasi terhadap keseluruhan tanpa pembatasan apapun yang dipaksakan oleh undang-undang yang memberikan kekuasaan khusus kepada bagian-bagiannya.”

Lebih lanjut menurut Bagir Manan:²⁶ Otonomi cq. otonomi daerah, baik sebagai *political institution*, sebagai *legal institution* (Hans Kelsen: *political*

order dan legal order) maupun sebagai lembaga manajemen, adalah subsistem negara kesatuan. Salah satu wujud sila Persatuan Indonesia adalah Kesatuan RI. Dalam kaitan dengan wewenang atau kekuasaan, pada negara kesatuan semua wewenang asli (*original power* atau *original authority*) dalam negara adalah pada pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat memencarkan (*spreiding*) sebagian wewenang kepada satuan-satuan yang lebih rendah baik dalam bentuk hak otonomi, hak pembantuan, atau hak atas dasar dekonsentrasi.

Berdasarkan kedua pendapat ini maka dapat dinyatakan prinsip dasar negara kesatuan adalah kekuasaan pemerintah daerah berasal dari pemerintah pusat, yang kemudian dibagikan kepada daerah. Oleh karenanya kedudukan daerah adalah subordinasi dari pusat. Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Lukman, menurutnya prinsip pembagian

²⁴ Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

²⁵ Dwi Andayani Budisetyowati, *Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Desertasi, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 95.

²⁶ Zudan Arif Fakrullah, *Politik Hukum Otonomi Daerah* (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm.143.

kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah:²⁷

Pertama, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. **Kedua,** pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. **Ketiga,** kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke Pemerintah Pusat sebagai

pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

Berkaitan dengan pelimpahan kekuasaan menurut Strong, terdapat kekuasaan yang tidak ikut dilimpahkan ke daerah. Pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam membentuk undang-undang dasar dan undang-undang serta menyusun organisasi pemerintahnya sendiri.²⁸ Tidak dilimpahkannya wewenang membentuk undang-undang inilah yang menjadi perbedaan mendasar antara konsep negara kesatuan dan negara federal. Menurut R.Kranenburg perbedaan antara kesatuan dan federal adalah sebuah negara yang mencakup dua kriteria berikut:²⁹

1. Negara bagian suatu federasi memiliki *pouvoir constituant* atau wewenang dalam membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan

²⁷ Lukman Santoso *Op.cit.*

²⁸ Lukman., *Op.cit.*, hlm. 30.

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 272.

organisasi bagian-bagian negara (yaitu pemerintah daerah) secara garis besar telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang terpusat.

2. Wewenang membentuk undang-undang pusat dalam mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu per satu dalam konstitusi federal sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan atau lokal tergantung pada badan pembentuk undang undang pusat tersebut.

Dari perspektif sejarah konstitusi Indonesia, konsep tidak dapat dilimpahkan kewenangan membentuk undang-undang dasar dan undang-undang sangat ditegaskan seperti disampaikan Sugeng Istanto,³⁰ dari penjelasan UUD 1945 bahwa daerah tidaklah bersifat sebagai "*staat*" karena Negara Indonesia itu suatu "*eeneidsstaat*". Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat autonom (*streek dan locale rechgemeenschappen*)

atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan pada kerangka ini dapat dinyatakan bahwa dalam kerangka Negara kesatuan yang didalamnya terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka pemerintahan di daerah termasuk unsur penyelenggaranya dalam hal ini adalah DPRD dan Kepala Daerah haruslah diposisikan sebagai bagian dari pemerintah pusat (kekuasaan eksekutif). Hal ini mengingat :

1. Kewenangan yang dimiliki/dijalankan oleh daerah bersumber dari pusat, kedudukannya bersifat subordinat pusat. Selanjutnya kewenangan ini diselenggarakan oleh daerah baik berdasarkan asas desentralisasi maupun sentralisasi ke daerah melalui undang-undang. Dengan kata lain unsur penyelenggaran pemerintahan di daerah pada hakikatnya adalah bagian dari pemerintahan pusat (kekuasaan eksekutif), yang kemudian

³⁰ F.Sugeng Istanto, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia* (Jogjakarta:Karya Putera, 1971), hlm.22.

menjalankan kewenangan tersebut di daerah secara otonom.

2. Kekuasaan membentuk undang-undang yang melekat pada cabang kekuasaan legislatif pada hakikatnya tidak pernah dilimpahkan ke daerah. Kedaulatan tidak terbagi-bagi dan salah satu perwujudannya adalah dengan tidak diakuinya badan pembentuk undang-undang lain selain badan pembentuk undang-undang pusat. Hal ini didukung dengan pendapat Bagir Manan bahwa peraturan daerah bersifat *administratiefrechtelijke* tidak bersifat *staatrechtelijke*. Hal ini didasari pada pemahaman terhadap hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka otonomi yang hanya menyangkut bidang penyelenggaraan administrasi negara, khususnya penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun daerah diberikan kewenangan untuk mengatur, tidak akan menghapus hubungan pusat dan daerah.³¹

Namun karena pertimbangan cita kedaulatan rakyat, yang ditetapkan pula dalam UUD NRI Tahun 1945, maka di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerahpun Pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Lembaga perwakilan ini merupakan wujud dari kedaulatan rakyat, dimana rakyat dapat ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui wakil-wakil yang dipilihnya.

2. Memahami Konsepsi DPRD Sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat

Dari perspektif sejarah, pembentukan lembaga perwakilan berasal dari gagasan pembentukan *house of commons* di Inggris.³² *House of commons* merupakan suatu lembaga yang merepresentasikan kaum borjuis saat itu yang kemudian bersama dengan *house of lord* membentuk parlemen. Keanggotaan kaum menengah dan rakyat dalam *house of commons* merupakan pilihan rakyat di daerah pemilihan mereka masing-masing.

³¹ Anggraeni Puspita, Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah (Tesis: Program Studi Pasca Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014), hlm 101.

³² Paimin Napitupulu, *Peran dan Tanggung Jawaban DPR Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta* (Bandung: PT.Alumni, 2005), hlm. 33.

Sebagai lembaga yang merepresentasikan hasil pilihan rakyat, *house of commons* ingin memperluas kekuasaan dan haknya untuk membebaskan menteri yang mereka tidak sukai melalui mosi tidak percaya termasuk menciptakan kekuasaan badan legislatif yakni dengan merebut kekuasaan keuangan; dijadikan kebiasaan untuk mengajukan kepada raja petisi-petisi (*bill*) sebelum ia meluluskan suatu bantuan/subsidi.³³

Konsep ini juga kemudian berkembang pada Negara-negara yang menganut paham demokrasi. Pada dasarnya, gagasan pembentukan sistem perwakilan dalam suatu penyelenggaraan negara itu dilatar belakangi oleh teori demokrasi. Teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat harus ambil bagian atau berpartisipasi dalam proses perumusan dan penentuan kebijakan.³⁴ Adapun untuk menerjemahkan konsep partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, kita dapat menggunakan

pendapat Aren Lijphart³⁵, yaitu:

The one major amendment that is necessary when we speak of democracy at the national level in modern large-scale nation-state is that the acts of government are not usually performed not directly by the citizens but indirectly by representatives whom the elect on a free and equal basis.

Lijphart pada intinya menegaskan bahwa bentuk partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dilakukan langsung oleh rakyat, melainkan melalui perwakilannya.

Sebagai lembaga yang menjalankan mandat dari rakyat, lembaga perwakilan rakyat menurut Calvin Mackenzie, memiliki tiga fungsi:³⁶

1. *Legislation* : peran pembuatan undang-undang. Peran pembuatan undang-undang ini dilakukan melalui deliberasi, yaitu sebuah proses yang mencakup pengumpulan informasi yang komprehensif, diskusi panjang, negosiasi kompleks dan sering alot,

³³ Max Boboy, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara* (Jakarta: Pustaka sinar Harapan, 1994), hlm. 18-19.

³⁴ Ni'matul Huda., *Op.cit*, hlm.123.

³⁵ Satya Arinanto, *Politik Hukum 1* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hlm. 25.

³⁶ Paimin Napitupulu.,*Op.cit*,hlm. 39-40.

dan tawar menawar politik diantara lawan-lawan yang sangat kuat.

2. Representasi : anggota lembaga perwakilan rakyat bekerja untuk mengartikulasikan keprihatinan mereka dan melindungi kepentingan mereka ketika kebijakan publik dibuat. Dalam hal ini kepentingan 2 (dua) kelompok masyarakat, yaitu: bangsa secara keseluruhan sehingga dalam tindakannya setiap anggota mempunyai tanggung jawab kepada kepentingan nasional dan konstituensi individu, tempat /daerah yang memilih anggota.
3. Pengawasan administrasi: proses dimana badan legislatif mereview dan, bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif.

Apabila melihat sejarah dan fungsi lembaga perwakilan rakyat, maka tidak salah jika menyebut lembaga perwakilan rakyat adalah cabang kekuasaan legislatif. Karena hakikat/awal mula kekuasaan legislatif dalam hal ini adalah parlemen, berasal dari lembaga

perwakilan yaitu *house of commons* (perwakilan rakyat) yang kemudian bersatu dengan *house of representatives* membentuk parlemen. Parlemen ini kemudian memperluas fungsi dari semula sebagai penyeimbang atau pengawas raja hingga membuat undang-undang dan anggaran.

Dalam kaitannya dengan Indonesia, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) mengatur bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat. Selanjutnya, dalam Pasal 18 sebelum amandemen juga dinyatakan bahwa “pembagian daerah dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara”. Rumusan yang demikian ini menunjukkan bahwa, pembentuk UUD NRI Tahun 1945 menghendaki penyelenggaraan sistem pemerintahan harus demokratis yaitu keinginan dan cita-cita rakyatlah yang menentukan usaha pemerintah dalam rangka mengejar cita-cita adil dan makmur.³⁷ Salah satu caranya adalah dengan mengikutsertakan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dapat diwujudkan melalui sistem

³⁷ B.N Marbun, DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya (Jakarta: Sinar Harapan, 2006), hlm. 3.

perwakilan. Itulah mengapa, ditingkat pusat kemudian di bentuk Komite Nasional Indonesia Pusat yang selanjutnya menjadi DPR RI, sedangkan di daerah dalam penjelasan Pasal 18 juga diperintahkan membentuk Komite Nasional Daerah.

Pengaturan badan perwakilan daerah kemudian mulai direalisasi pada tanggal 23 November 1945. Presiden dengan persetujuan Badan Pekerja KNIP menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang didalamnya memuat ketentuan Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah³⁸ yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas darinya.³⁹ Selanjutnya badan perwakilan ini berkembang dan disebut DPRD.

Keberadaan DPRD dipandang

penting agar pemerintahan daerah dapat dibangun dan dilaksanakan atas dasar permusyawaratan (demokrasi).⁴⁰ Demokrasi merupakan salah satu tujuan dilakukannya desentralisasi membawa konsekuensi penempatan DPRD pada posisi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Badan yang kemudian menjadi Dewan ini diadakan untuk menyerap dan merumuskan dan mewujudkan aspirasi rakyat dari daerah yang diwakili untuk selanjutnya akan dijadikan tugas rumah tangga daerahnya dan ada pula yang perlu diajukan kepada badan pemerintahan yang lebih tinggi atau pemerintah pusat.⁴¹ Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Kedudukan ini memberi beban kepada DPRD untuk memelihara keseimbangan dan keserasian hubungan antara kepentingan pemerintah dengan

³⁸ Pengaturan Komite Nasional Daerah kedalam UU yang mengatur Pemerintahan Daerah adalah merupakan usul KNIP, bahkan KNIP berpendapat bahwa Komite Nasional Daerah merupakan bagian dari pemerintah daerah sebagai badan legislatif daerah.

³⁹ Ateng Syafrudin, *DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa* (Bandung: CV.Mandar Maju, 1991), hlm. 12.

⁴⁰ Miriam Budiarto dan Ibrahim Ambong, ed., *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm.104.

⁴¹ Ateng Syafrudin.,Op.cit, hlm. 37.

kepentingan yang diwakilinya.⁴² Secara umum, fungsi-fungsi badan perwakilan berkisar pada fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan.⁴³

3. Pengaturan DPRD dalam Peraturan Perundang-undangan Terkait Pemerintahan Daerah.

Kedua konsep tersebut, yaitu pemerintahan daerah dalam kerangka Negara kesatuan dan konsep lembaga perwakilan daerah coba diterapkan dalam pengaturan tentang DPRD yang dimuat dalam berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

UU Nomor 5 Tahun 1974 merupakan penyempurnaan UU Nomor 18 Tahun 1965 yang pada dasarnya mempunyai arah pengaturan yang sama, yaitu menciptakan pemerintahan yang terpusat dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh kepentingan untuk mewujudkan

keutuhan negara kesatuan.⁴⁴ Bagi pemerintah orde baru dikeluarkannya UU No.5/1974 merupakan salah satu perwujudan penataan birokrasi, yang arah tujuan penataan birokrasi tersebut yaitu: pertama, mengalihkan wewenang pemerintah ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah. Kedua, membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah para pemimpin pusat. Ketiga memperluas wewenang pemerintah baru dan mengkonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah.⁴⁵

Konsep mengamankan negara kesatuan dan mempertahankan pemerintahan terpusat tersebut kemudian diterjemahkan dengan bentuk pengaturan:

- a. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan

⁴² Miriam Budiarmo, Op.cit, hlm 117.

⁴³ Ibid, hlm. 120.

⁴⁴ Miriam Budiarmo dan Ibrahim Ambong., eds, *Fungsi Legislasi Dalam Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm. 175.

⁴⁵ Ibid.

Perwakilan Rakyat Daerah.⁴⁶ Dalam kedudukannya sebagai pemerintah daerah, Kepala Daerah dan DPRD bertugas dan berwenang menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah (termasuk tugas-tugas tertentu yang digolongkan sebagai tugas pembantuan). Urusan rumah tangga daerah dalam asas desentralisasi, semula adalah urusan yang pada mulanya adalah wewenang departemen/lembaga di tingkat pusat yang didesentralisasikan ke daerah.⁴⁷ Sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD merupakan mitra yang sejajar dengan eksekutif/kepala daerah sekaligus sebagai pengontrol kepala daerah dan administrasinya (administrasi pemda).⁴⁸

- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang memilih `bakal calon Kepala Daerah Tingkat I selanjutnya hasil pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Adapun Kepala Daerah Tingkat II, disepakati bersama antara pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi dengan Gubernur untuk selanjutnya diangkat oleh Menteri Dalam Negeri yang dalam hal ini bertindak atas nama Presiden.⁴⁹
- c. Hierarki pertanggung jawaban pelaksanaan hak, wewenang dan kewajiban kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri hanya berlaku bagi Kepala Daerah.⁵⁰ DPRD tidak terikat kewajiban ini.
- d. DPRD sebagai perwakilan rakyat mempunyai hak: anggaran,

⁴⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037, lihat Pasal 13 ayat (1).

⁴⁷ Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, *Op.cit*, hlm. 106.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 123-124.

⁴⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, . Loc.cit; rumusan jelas lihat Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1).

⁵⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, . Loc.cit; Rumusan jelas lihat Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1).

mengajukan pertanyaan bagi masing - masing anggota, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, prakarsa dan penyelidikan. DPRD juga berkewajiban antara lain:

- 1) bersama dengan Kepala daerah menyusun APBD dan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah dan
- 2) memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan perintah.⁵¹ Berdasarkan hak ini kiranya tergambar jelas bahwa hak yang dimiliki DPRD sebenarnya cukup luas untuk memungkinkan DPRD

menjalankan fungsinya sebagai pemerintah daerah yang bidang tugasnya berada dalam “kawasan legislate”.⁵² Ketika menjalankan hak inilah, fungsi DPRD sebagai perwakilan diuji. Kemampuan DPRD dalam mengangkat berbagai masalah dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD menjadi tolak ukur atas penyelenggaraan fungsinya sebagai wakil rakyat.⁵³

Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini tidak mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan anggota DPRD. Mekanisme pengisian anggota DPRD tunduk pada UU Nomor 18 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam Pasal 17 ayat (1) diatur bahwa anggota DPRD terdiri atas anggota golongan politik dan golongan karya. Pengisian keanggotaan mereka dilaksanakan melalui pemilihan umum yang dinyatakan dalam Pasal 17 ayat (2). Masa keanggotaan adalah 5 (lima)

⁵¹ *Ibid.* lihat Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 30.

⁵² Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong, hlm. 109.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 119.

tahun untuk kemudian mereka berhenti secara bersama-sama saat masa keanggotaannya berakhir. Ketentuan mengenai masa keanggotaan ini diatur dalam Pasal 19.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999⁵⁴

Seperti diketahui UU Nomor 22 Tahun 2009 adalah pengganti dari UU Nomor 5 tahun 1974 yang lahir dalam rezim transisi dari era pemerintahan otoriter ke pemerintahan demokratis. Dalam kondisi tersebut yaitu tentang berakhirnya politik dan negara yang dilanda pasar global, menurut Giddens keberadaan pemerintah antara lain berfungsi untuk: menyediakan sarana untuk perwakilan kepentingan - kepentingan yang beragam, menawarkan forum rekonsiliasi kepentingan - kepentingan yang

saling bersaing ini, termasuk menopang sistem hukum efektif.⁵⁵ Fungsi pemerintah tersebut sangat terefleksikan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, yang materi muatannya memang dilahirkan dalam rangka mengakomodasi tekanan menciptakan konsep pemerintahan daerah yang berlandaskan desentralisasi.

Unsur penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD.⁵⁶ Lebih lanjut, undang-undang memberi pemisahan yang tegas mengenai kedudukan kedua lembaga dengan mengatur bahwa Pemerintah Daerah⁵⁷ yang dalam hal ini adalah kepala daerah dan perangkat daerah sebagai badan eksekutif sedangkan DPRD berkedudukan sebagai badan legislatif⁵⁸. DPRD tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari

⁵⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999, Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999 Tambahan Lembaran Negara 3839.

⁵⁵ Satya Arinanto, Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018), hlm.99;Penulis mengutip 3 (tiga) butir dari 9 butir fungsi pemerintah dalam perspektif gidden sebagaimana dituliskan dalam buku.

⁵⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, *Loc.cit.*, lihat Pasal 1 angka 4.

⁵⁷ *Ibid.* Pasal 1 angka 2.

⁵⁸ *Ibid.* Pasal 1 angka 3.

pemerintah daerah⁵⁹ serta diberi kedudukan sebagai kekuasaan /lembaga legislatif. Eksistensi tersebut terlihat jelas dalam Pasal 16 ayat (2) yang mengatur bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Dalam kedudukannya tersebut, DPRD memiliki tugas dan wewenang:

- a. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah
- b. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- c. melaksanakan pengawasan terhadap :
 - 1) pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - 2) pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;

- 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) kebijakan Pemerintah Daerah; dan
 - 5) pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.
- d. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.
 - e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
 - f. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
 - g. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
 - h. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;

Dalam kaitannya dengan fungsi legislatif DPRD, Jimly Ashiddiqie⁶⁰

⁵⁹ Ni'matul Huda. Op.cit. hlm.

⁶⁰ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Op.cit,hlm. 241.

berpendapat adapun kewenangan menetapkan peraturan daerah, baik daerah provinsi maupun kabupaten tetap berada di tangan Gubernur dan bupati/walikota dengan persetujuan DPRD, dengan demikian dapat dikatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah di daerah. Adapun hak yang dimiliki DPRD, adalah:

- a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- b. meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
- c. mengadakan penyelidikan;
- d. mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
- e. mengajukan pernyataan pendapat;
- f. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;

- g. menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan
- h. menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dari uraian kedudukan, tugas dan wewenang serta hak dimaksud, terlihat bahwa ruang gerak DPRD mengalami perluasan. Kepala daerah yang semula dipilih oleh Menteri Dalam Negeri, berubah menjadi dipilih oleh DPRD. Karena pemilihan dilakukan oleh DPRD, DPRD juga berwenang untuk meminta pertanggung jawab kepada kepala daerah. Perluasannya yang sangat signifikan juga terlihat dari ketentuan yang mengatur bahwa DPRD berhak ⁶¹untuk meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan. Ketentuan ini bahkan dilengkapi dengan sanksi kurungan karena dianggap merendahkan martabat

⁶¹ Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999.

dan kehormatan DPRD, dengan lama kurungan paling lama satu tahun apabila pihak yang dimintai keterangan menolak hadir.⁶²

Seperti halnya UU Nomor 5 Tahun 1974, dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 juga tidak mengatur mengenai mekanisme pengisian jabatan anggota DPRD. Pengisian jabatan anggota DPRD diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Berbeda dengan mekanisme pemilihan pada UU Nomor 18 Tahun 1969 dimana pengisian untuk semua unsur anggota dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan umum, pada undang-undang ini dalam Pasal 18 diatur bahwa pengisian Anggota DPRD I dilakukan berdasarkan hasil Pemilihan Umum dan pengangkatan. Pemilihan umum digunakan untuk mengisi anggota dari partai politik, sedang pengangkatan digunakan untuk mengisi posisi anggota ABRI. Ketentuan mengenai susunan keanggotaan dan mekanisme

pemilihan ini juga berlaku bagi pemilihan DPRD II sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (10 dan ayat (2)). Masa keanggotaan DPRD I adalah 5 (lima) tahun dan berakhir saat anggota DPRD baru mengucapkan sumpah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 20 sedangkan untuk DPRD II diatur dalam Pasal 26.

3. UU No. 32 Tahun 2004

UU No 32 Tahun 2004 mengubah rumusan kedudukan DPRD, dari badan legislatif daerah menjadi lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat 4 dan Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004. Adapun hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki

⁶² Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999.

kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.⁶³

Dalam menjalankan kedudukannya dimaksud, dijelaskan didalam pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 DPRD memiliki 3 fungsi antara lain:

1. Legislasi yang diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah.
2. Anggaran yang diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah.
3. Pengawasan yang diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Adapun tugas dan wewenang DPRD, sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 42 UU No.32 Tahun 2004 adalah:

- 1) Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala

Daerah untuk mencapai tujuan bersama;

- 2) Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang - undangan lainnya, Keputusan Kepala Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Program Pembangunan Daerah, dan Kerjasama Internasional di daerah;
- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia melalui Gubernur;
- 5) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada

⁶³ Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004.

- Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
- 7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
 - 8) Meminta laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi;
 - 9) membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
 - 10) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
 - 11) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Di samping itu, oleh Undang-Undang ditambahkan pula bahwa selain tugas dan wewenang diatas, DPRD melaksanakan tugas dan

wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁴ Artinya, selain ke-11 jenis tugas dan wewenang yang tersebut pada Pasal 42 ayat 1 itu, tugas dan wewenang DPRD masih dapat ditambah lagi dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁵

Dari uraian tugas dan wewenang tersebut, terlihat bahwa DPRD tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah seperti pada rezim UU Nomor 22 tahun 1999. DPRD hanya memiliki wewenang untuk mengusulkan pengangkatan Kepala Daerah. Hal ini disebabkan undang-undang ini lahir setelah amandemen ke II UUD NRI Tahun 1945 dimana dalam UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen diatur bahwa Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis, yang kemudian oleh pembentuk undang-undang seolah-olah dimaknai tidak lagi dilaksanakan oleh DPRD. Selain

⁶⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 Ayat 2.

⁶⁵ Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op.cit.*, hlm 255.

memiliki tugas dan wewenang, DPRD juga memiliki hak yang meliputi hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat.

Pada saat undang-undang ini berlaku, mekanisme pemilihan anggota DPRD tunduk pada rezim UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang selanjutnya pada tahun 2009 dilakukan penggantian dengan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPRD. Pada UU Nomor 22 Tahun 2003 terjadi perubahan signifikan terhadap susunan kedudukan DPRD. Anggota DPRD yang semula terdiri dari unsur parpol dan ABRI berubah hanya berisikan anggota dari parpol saja sebagaimana diatur dalam Pasal 52 yang berbunyi DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Ketentuan ini juga berlaku bagi DPRD kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 68. Penyebutan DPRD juga mengalami perubahan yang semula DPRD I dan DPRD II menjadi DPRD Provinsi sebagai

pengganti DPRD I dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai pengganti DPRD II. Dalam Pasal 55 diatur bahwa masa jabatan anggota DPRD Provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir saat anggota baru mengucapkan sumpah jabatan.

4. UU No 23 Tahun 2014

Mengenai kedudukan DPRD, UU 23 Tahun 2014 dalam Pasal 1 angka 4 mengatur bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Definisi yang diatur dalam Pasal 1 angka 4 inilah yang harus dipegang sebagai makna leksikal dari DPRD. Pemaknaan secara leksikal adalah pemaknaan sesuai dengan tema yang dalam hal ini DPRD ditempatkan sebagai bagian dari tema besar/genus yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat. Olehkarenanya, DPRD tidak perlu lagi diperdebatkan dari sisi pemaknaan sebagai Kekuasaan legislative atau kekuasaan eksekutif. UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur secara terpisah antara tugas dan wewenang, serta hak dan kewajiban

DPRD Provinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota. Adapun fungsi DPRD:⁶⁶

- a. Fungsi membentuk Peraturan Daerah bersama-sama Kepala Daerah ;
- b. Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah ;
- c. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Sedangkan tugas dan Wewenang DPRD adalah:

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten bersama Kepala Daerah;

- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan / atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah; (catatan bagian hukum)
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

⁶⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 96 ayat 1.

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan kedudukannya, DPRD provinsi juga memiliki 3 (tiga) hak yaitu: hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Adapun ketentuan

mengenai DPRD Kabupaten /Kota diatur dalam Bagian Kelima Undang-Undang ini. Pada Pasal 184 ayat (1) diatur bahwa kedudukan DPRD kabupaten/kota adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Dalam kedudukannya dimaksud, DPRD Kabupaten/Kota sendiri memiliki fungsi:⁶⁷

- a. pembentukan Perda Kabupaten /Kota;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan

Ketiga Fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah Kabupaten/Kota, di dalam rangka menjalankan fungsi DPRD Kabupaten/Kota menjaring aspirasi masyarakat. Dijelaskan juga bahwa DPRD Daerah Kabupaten/Kota memiliki tugas dan wewenang yang

⁶⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 149 Ayat 1.

telah diatur didalam perundang-undangan yaitu:⁶⁸

- a. Membentuk Perda Kabupaten /Kota bersama bupati/wali kota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD Kabupaten /Kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD Kabupaten/Kota;
- d. Memilih Bupati/Walikota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati /Walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota terhadap rencana

perjanjian internasional di Daerah;

- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten /Kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam menjalankan tugas nya sebagai DPRD Daerah Kabupaten/Kota juga memiliki hak yang diatur didalam peraturan-perundangan yaitu:⁶⁹

⁶⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 154 Ayat 1.

⁶⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2015 , Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587, lihat Pasal 159 ayat 1.

- 1) Hak Interpelasi
- 2) Hak Angket
- 3) Hak Menyatakan Pendapat.

Sedikit berbeda dengan 4 (empat) undang-undang sebelumnya yang tidak memuat mekanisme pengisian jabatan anggota DPRD, pembentuk undang-undang memutuskan untuk memindahkan semua substansi mengenai susunan dan kedudukan DPRD dari UU tentang MPR, DPR dan DPRD menjadi substansi UU Nomor 23 Tahun 2014. Kebijakan ini diambil untuk menegaskan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 94 diatur bahwa DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 102 ayat (4). Adapun mekanisme pengisian jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 147 yang berbunyi DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota

partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Masa jabatan anggota dimaksud adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji sebagaimana diatur dalam Pasal 155 ayat (4).

D. Penutup

Berdasarkan teori maupun sejarah pengaturan pemerintahan daerah dalam konstitusi, kedudukan DPRD - yang merupakan bagian dari pemerintahan daerah - dalam kerangka negara kesatuan haruslah dilihat sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif namun tetap memiliki kemandirian dalam menyelenggarakan kewenangannya. Hal ini mengingat Pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan tidaklah bersifat "*staat*" melainkan subordinat dari pemerintah pusat. Karena pemerintahan daerah adalah subordinat dari pemerintah pusat (kekuasaan eksekutif), maka seluruh unsur penyelenggaranya perlu dimaknai pula sebagai bagian dari. Adapun terkait adanya kewenangan membentuk peraturan, kewenangan tersebut

tidaklah dapat disamakan dengan kekuasaan membentuk Undang-Undang yang ada pada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, hal ini didasarkan pendapat Strong yang menyatakan pada Negara kesatuan kewenangan membentuk undang-undang tidak pernah dibagi.

Dalam hal terdapat kemiripan fungsi DPRD yang sangat mencerminkan fungsi kekuasaan legislatif, kemiripan tersebut disebabkan oleh kehendak pembentuk UUD NRI Tahun 1945 agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga melibatkan rakyat di daerah sebagai perwujudan permusyawaratan rakyat dan kedaulatan rakyat. Suatu konsep kelembagaan yang jika dikaji dari

sisi sejarah dan teori demokrasi memang hanya direpresentasikan oleh lembaga perwakilan dalam hal ini kekuasaan legislatif. Namun dalam konteks pemberlakuannya di Indonesia sangat terikat dengan kerangka Negara Kesatuan yang mana kekuasaan membentuk undang-undang tidak pernah dilimpahkan. Selain itu fungsi legislatif yang dimaksud dalam badan perwakilan adalah fungsi membentuk undang-undang, sedangkan fungsi pada daerah adalah membentuk Perda yang berbeda dengan UU, dalam perspektif Bagir Manan yang disebut sebagai *administratiefrechtelijke* dan tidak bersifat *staatrechtelijke*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Arinanto, Satya *Politik Hukum 1* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001).
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali press, 2017).
- AZ, Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).
- Boboy, Max, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara* (Jakarta: Pustaka sinar Harapan, 1994).
- Budiarjo, Miriam dan Ambong, Ibrahim., eds, *Fungsi Legislasi Dalam Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1993).
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008).
- Fakrullah, Zudan Arif, *Politik Hukum Otonomi Daerah* (Jakarta: Rajawali Press, 2014).
- Hoessein, Bhenyamin, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, "Telaah Kepustakaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Depok: Pascasarjana UI, 1993).
- Huda, Ni'matul, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007).
- Istanto, F. Sugeng, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia* (Jogjakarta: Karya Putera, 1971).
- Marbun, B.N, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya* (Jakarta: Sinar Harapan, 2006).
- Napitupulu, Paimin, *Peran dan Tanggung Jawaban DPR Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta* (Bandung: PT.Alumni, 2005).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004).
- Syafrudin, Ateng, *DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa* (Bandung: CV.Mandar Maju, 1991).

B. Artikel Hasil Penelitian

Budisetyowati, Dwi Andayani, *Keberadaan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Disertasi, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004)

Puspita, Anggraeni, *Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Peraturan Daerah* (Tesis: Program Studi Pasca Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014)

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Lembaran Negara Nomor 38 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037

Undang-Undang tentang tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999, Lembaran Negara Nomor 60 Tahun 1999 Tambahan Lembaran Negara 3839

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2015, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587

BIODATA PENULIS

Wulan Pri Handini. Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama di Badan Pembinaan Hukum Nasional. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini tengah menyelesaikan pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia peminatan Hukum Kenegaraan (HTN/HAN) dengan beasiswa dari Lembaga Pengelolaan Dana Pendidikan (LPDP) Kementerian Keuangan. Pernah mengikuti Diklat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan di BPSDM Kementerian Hukum dan HAM pada tahun 2015.