

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah

Kedaulatan dalam Negara Kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk Pemerintahan desentralisasi dalam Negara kesatuan adalah sebagai usaha untuk mewujudkan pemerintahan demokrasi, dimana pemerintahan daerah dijalankan secara efektif dan efisien, dengan tujuan untuk kemaslahatan rakyat.¹ Pemerintahan Daerah memiliki tugas untuk mewujudkan Negara sebagaimana telah dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mana tugas tersebut mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih sesuai, dengan tujuan memberikan landasan dan pedoman bagi Badan/Pejabat Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan Pemerintahan daerah meliputi kewenangan membuat Peraturan daerah dan penyelenggaraan Pemerintahan yang diemban secara Demokratis, Penyerahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada Daerah-daerah otonom bukan karena ditetapkan dalam suatu Konstitusi saja, melainkan berdasarkan Hakikat Negara kesatuan Republik Indonesia.²

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Pasal 18 berbunyi sebagai berikut :

¹ Michael Barama, "Pelaksanaan Pemerintahan Daerah dan Penerapan Sanksi Administrasi Dalam Peraturan Daerah", *Jurnal Hukum Unsrat*, XXII (Januari,2016),hlm.29-30.

² *Ibid*, hlm. 30

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Kabupaten dan Kota, yang tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan
- (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.
- (4) Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara Demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai Urusan Pemerintahan Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan Peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan Otonomi dan Tugas Pembantuan.
- (7) Susunan dan Tata cara penyelenggaraan Pemerintahan daerah diatur oleh Undang-Undang.

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Daerah baik Provinsi, Kabupaten/Kota mempunyai Kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintah dan berhak menetapkan peraturan daerah serta Peraturan-peraturan lainnya dalam rangka melaksanakan Otonomi daerah dan Tugas Pembantuan.³ Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 angka 2 yang berbunyi “Pemerintahan daerah adalah penyelenggara Urusan pemerintahan oleh Pemerintahan daerah dan DPRD menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dengan Prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

³ Maria Farida Indrati S, 2016, *Ilmu Perundang-Undangan*, Depok, PT. Kanisius, hlm. 180.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan tujuan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.⁴

Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membentuk Perda dirumuskan secara lebih konkrit dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah (Perda)”. Dan tercantum juga dalam Pasal yang sama pada ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 yang berbunyi “Peraturan Daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah”.

⁴ Fatkhul Muin, “Otonomi Daerah dalam Perspektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah”, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang*, VIII, (Januari-Maret, 2014), hlm. 73-74.

2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Asas disebut sebagai alas, dasar, tumpuan, pokok pangkal, maupun pondasi, untuk menyadarkan, serta mengembalikan sesuatu yang hendak kita jelaskan.⁵ Menurut Inu Kencana Syafie, asas adalah pedoman, atau dasar yang dianggap kebenaran. Asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan ideologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.⁶ Begitu pula, menurut Talizi dalam Inu Kencana Syafie menyebutkan asas pemerintahan yang berlaku tercantum dalam pedoman dan peraturan-peraturan.⁷ Menurut Satjipto Raharjo, asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Artinya, Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap ada dan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.⁸ Dalam pelaksanaan otonomi daerah, dikenal tiga bentuk Asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai berikut :

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi memiliki cara atau sistem untuk mewujudkan asas Demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam Pemerintahan Negara.⁹

Kalangan ilmuwan Pemerintahan dan Politik mengidentifikasi sejumlah

⁵ Djuhendah Hasan, 2008, *Sistem Hukum, asas-asas, dan Norma Hukum dalam pembangunan Hukum Indonesia*, Jakarta, Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, hlm. 80.

⁶ Inu Kencana Syafie, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm. 104.

⁷ *Ibid*, hlm. 105

⁸ Satjipto Raharjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, hlm. 85.

⁹ Juanda., *Op. Cit.* hlm. 121.

alasan mengapa Desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah Negara, yaitu antara lain :

- 1) Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan;
- 2) Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah;
- 3) Memelihara keutuhan Negara kesatuan atau integrasi nasional, untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah;
- 4) Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat;
- 5) Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah;
- 6) Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;¹⁰

Menurut Philipus M. Hadjon mengemukakan, “Desentralisasi mengandung urusan pemerintahan yang tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah, dalam bentuk satuan Teritorial, maupun Fungsional”.¹¹

Menurut Smith dalam Hanif Nurcholis, desentralisasi mempunyai ciri-ciri :

- 1) Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
- 2) Fungsi yang diserahkan berupa fungsi sisa (*Residual power*).

¹⁰ Syauckani, HR, Afan Gaffar, Ryass, Rasyid, 2009, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan VII, Jakarta, Pustaka Pelajar Offset, hlm. 8.

¹¹ *Ibid*, hlm. 122.

- 3) Penerima wewenang yaitu daerah otonom.
- 4) Wewenang tersebut mengatur dan mengurus kepentingan yang sifatnya lokal.¹²

Menurut Joeniarto, “Asas Desentralisasi adalah asas yang memberikan wewenang dari pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri yang disebut otonomi daerah”.¹³ Penyerahan artinya pemberian kewenangan kepada daerah otonom menurut Asas Desentralisasi berupa segala kebijaksanaan, perencanaan, dan pembiayaan yang diserahkan sepenuhnya kepada Daerah Otonom.¹⁴

Desentralisasi terjadi setelah Sentralisasi melalui Dekonsentrasi yang tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan dengan baik, pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan merupakan wewenang pemerintah (Pusat), sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah, untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan

¹² Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*, Jakarta, Gramedia Widiasarana, hlm. 11-13.

¹³ Pipin Syarifudin dan Dedah Jubaedah, *Op.,Cit*, hlm. 97

¹⁴ *Ibid*, hlm, 98

pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya disebut Desentralisasi.¹⁵

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pada Pasal 1 angka 8 yang berbunyi “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi”. Maka hal ini, telah sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, memperlihatkan bahwa desentralisasi memberikan ruang terjadinya penyerahan kewenangan (urusan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.¹⁶ Esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian berupa proses penyerahan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.¹⁷

b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Amrah Muslimin, dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan pusat pada pemerintah yang ada di daerah.¹⁸ lebih lanjut menurut Laica Marzuki sejalan dengan kajian hukum tata Negara, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke secentralistie*

¹⁵ Titik Triwulan, 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 122.

¹⁶ Agus Salim Andi Gadjong, *Op., Cit*, hlm, 98.

¹⁷ Sirajudin dan Winardi, 2015, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara*, Malang, Setara Press, hlm. 332.

¹⁸ Amrah Muslimin, 1980, *Beberapa Asas-asas dan pengertian-pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung, Alumni, hlm. 4.

atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁹ Menurut Philipus M. Hadjon, dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai dengan membuat keputusan-keputusan dalam masalah tertentu pada badan pemerintahan yang bersangkutan.²⁰ Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”. Kekuasaan pemerintahan ini disebut sebagai wewenang Pemerintahan umum, yang terdiri segenap tindakan dan kegiatan pemerintahan dalam rangka mensejahterakan rakyat berdasarkan Pancasila yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok Pemerintahan Pusat.²¹ Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD NRI berbunyi “Penyelenggaraan Pemerintahan daerah didasarkan pada Asas Dekonsentrasi yang mana Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Maka, dapat disimpulkan

¹⁹ Agus Salim Andi Gadjong, *Op., Cit.*, hlm. 89.

²⁰ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajah mada University Press, hlm. 112.

²¹ Pipin Syarifudin dan Dedah Jubaedah, 2006, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung, CV. Pustaka Setia, hlm. 94-95.

Asas Dekonsentrasi merupakan Asas pelimpahan wewenang dari Pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah²².

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 9 menyatakan, “Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum”. Jadi, dalam Pasal 1 angka 9 UU Nomor 23 Tahun 2014, dimaknai bahwa dekonsentrasi memiliki kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagai wakil pemerintah Pusat. Hal ini, asas dekonsentrasi pernah dijalankan pada masa Orde Baru sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah. Dan secara garis besar, UU No 23 Tahun 2014 merupakan kombinasi UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 32 Tahun 2004.²³

c. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan merupakan asas yang diwariskan oleh Hukum Tata Negara Hindia Belanda. Tugas Pembantuan memiliki istilah *Medebewind*. *Medebewind* adalah kewajiban daerah otonom untuk

²² Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia : Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara. hlm. 140.

²³ Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Op.,Cit*, hlm. 58.

menjalankan peraturan perundang-undangan dengan mengadakan peraturan daerah guna menyesuaikan peraturan perundang-undangan pusat dengan kondisi daerah otonom tersebut.²⁴ Tugas pembantuan tercantum dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa, “Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan tugas Pembantuan”. Tugas pembantuan adalah tugas untuk melaksanakan peraturan Perundang-Undang yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat pada pemerintah daerah.²⁵ Menurut Irawan Soejito, Tugas pembantuan adalah tindakan mengatur (Tugas Legislatif) atau berupa tugas Eksekutif. Daerah yang memperoleh tugas pembantuan diharuskan dapat mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.²⁶

Menurut Bagir manan, Tugas Pembantuan adalah tugas yang melaksanakan peraturan Perundang-Undang tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*).²⁷ Tugas pembantuan memiliki sifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai hak untuk menolak. Pada dasarnya tugas pembantuan, memiliki tugas untuk

²⁴ SLS. Danuredjo, 1967, *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Laras, hlm. 75.

²⁵ Jazim Hamidi, 2011, *Optik Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 17.

²⁶ *Ibid*, hlm, 17.

²⁷ *Ibid*, hlm.17-18.

melaksanakan peraturan perundang-undangan yang diperintahkan dalam rangka tugas pembantuan.²⁸

Tugas pembantuan diatur dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa “Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi”.²⁹

3. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan Negara kesatuan (*eenheidstaat*). Pelaksanaan Otonomi daerah memiliki makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat berkeadilan.³⁰ Reformasi di Indonesia terjadi pada tahun 1998 yang mengalami perubahan terhadap sistem pemerintahan di Indonesia dari Pemerintahan pusat sampai pemerintahan daerah dengan melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan perubahan terhadap Undang-Undang, dimana salah satunya adalah Undang-Undang Pemerintahan Daerah.³¹

²⁸ Agus Salim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 91.

²⁹ Sirajudin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Op., Cit.*, hlm. 72.

³⁰ Bambang Yudoyono, 1999, *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD)*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 7.

³¹ Fatkhul Muin, *Op., Cit.*, hlm. 72.

Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi rakyat melalui DPRD, yang mana turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan Desentralisasi.³² Otonomi daerah diadakan dengan menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan sekedar menampung kenyataan yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument demi mewujudkan kesejahteraan umum. Otonomi daerah merupakan cara memelihara Negara kesatuan. Daerah-daerah otonomi yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari Republik Indonesia.³³

Tujuan adanya Otonomi daerah adalah :

- 1) Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat;
- 2) Pengembangan kehidupan demokrasi;
- 3) Penghormatan pada budaya lokal;
- 4) Perhatian terhadap potensi dan keanekaragaman daerah
- 5) Dan, distribusi pelayanan publik;³⁴

Menurut **Gerald S Maryanov**, “Otonomi daerah dan Desentralisasi merupakan dua sisi dari satu mata uang”.³⁵ Menurut *Encyclopedia of Social*

³² Septi Nur Wijayanti, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”, *Jurnal Media Hukum*, XXIII, (Desember, 2016), hlm. 189.

³³ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 3.

³⁴ Sarundajang, 2012, *Biroraksi dalam Otonomi daerah : upaya mengatasi kegagalan*, Jakarta Selatan, Kata penerbit, hlm. 88-89.

Science, “Otonomi adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi, ada 2 (dua) ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one’s own laws*”.³⁶ Otonomi bukan sekedar pemecaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*Staatsrechtelijk*), bukan tatanan administrasi Negara (*Administratiefrechtelijk*).³⁷

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu :

- a. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya;
- b. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas tersebut;³⁸

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 angka 6 Otonomi daerah memiliki arti yang berbunyi “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

³⁵ Bhenyamin Hoessein, 2003, “Membangun Visi dan Persepsi yang sama antara Daerah dan Pusat dalam memantapkan Otonomi Daerah”, (Makalah yang diterbitkan, STIA LAN RI, Jakarta), hlm. 17.

³⁶ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, PT. Alumni, hlm. 127.

³⁷ Bagir Manan, *Op., Cit*, hlm. 24.

³⁸ Ateng Syafrudin, 1982, *Memantapkan Pemerintahan yang Bersih, Kuat dan Berwibawa*, Bandung, Tarsito, hlm. 18.

urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

B. Tinjauan Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Indonesia

Menurut Miriam Budiardjo, DPRD adalah lembaga legislatif atau pembuat peraturan perundang-Undangan di daerah dengan tujuan mencerminkan kebijaksanaan. Dikatakan DPRD karena memiliki istilah badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.³⁹ Sedangkan Menurut Siswanto Sunarno, DPRD adalah unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan keputusan Menteri dalam Negeri atas nama Presiden, sesuai dengan hasil Pemilu maupun pengangkatan.⁴⁰

DPRD dibentuk, pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai lembaga kekuasaan legislatif di daerah. Akan tetapi, harus dicatat bahwa Fungsi Legislatif di daerah tidak sepenuhnya berada ditangan DPRD seperti fungsi DPR dalam hubungannya dengan Presiden, yakni sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) jo Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen. Dalam Pasal ini ditetapkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU; dan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan menetapkan Peraturan Daerah, baik

³⁹ Jusmiati, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Kutai Timur Tahun 2009-2012”, *eJournal Ilmu Pemerintahan UNMUL*, I (Mei, 2013), hlm. 1707.

⁴⁰ Lubis M. Solli, 2008, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, hlm. 66.

daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, tetap berada ditangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan Persetujuan DPRD. Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif sekaligus Legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.⁴¹

Susunan DPRD terdiri atas Anggota Partai Politik pada peserta Pemilihan Umum yang dipilih melalui Pemilihan umum (Pemilu). Adapun Alat Kelengkapan DPRD terdiri dari Pimpinan, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda), Badan Anggaran, Badan Kehormatan, dan Alat Kelengkapan lainnya yang diperlukan dan dibentuk oleh Rapat Paripurna. Dalam menjalankan tugasnya, maka Alat Kelengkapan dibantu oleh Sekretariat yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS).⁴²

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 4 “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”. Penyelenggara pemerintahan Daerah tercantum dalam Pasal 57 yang berbunyi “Penyelenggara Pemerintahan Daerah terdiri atas Kepala daerah, dan DPRD yang dibantu oleh Perangkat Daerah”.

2. **Dasar Hukum DPRD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam hierarki peraturan Perundang-Undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal

⁴¹ Jimly Asshidiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. hlm 296-297.

⁴² Jusmiati, *Loc., Cit.*

7 ayat (1) dan (2) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diantaranya :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- e. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- g. Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang merupakan upaya penyempurnaan dari Undang-

Undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴³ Menindaklanjuti dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah terdapat Peraturan yang mengatur diluar dari Hierarki Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan dasar hukum diatas, bahwa DPRD adalah lembaga Perwakilan daerah yang memiliki unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Artinya DPRD dengan Kepala Daerah merupakan mitra kerja.⁴⁴ Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, DPRD adalah *Lending Sector*, dalam persolan Legislasi daerah. Dengan tujuan untuk mewujudkan program pembentukan Perda yang baik dan DPRD dapat dikatakan sebagai Refresentasi Rakyat karena DPRD memiliki sensitivitas dan Kapabilitas yang menyerap, merangkum, dan menindaklanjuti, aspirasi masyarakat.⁴⁵

3. Fungsi dan Peran DPRD

Dalam menyelenggarakan Pemerintahan, Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada Pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Yang mana, diperlukan Lembaga untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yaitu Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini disebut DPRD (Secara umum peran DPRD diwujudkan dalam tiga Fungsi yaitu :

⁴³ Retno Saraswati, "Problematika Hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" *Artikel Hukum* Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Edisi 87, (Desember, 2013).

⁴⁴ Sunanda Haizel Fitri, *Op. Cit.*, hlm. 9-10.

⁴⁵ Jauhari, Implementasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Kota Cirebon, *Tesis Program Pascasarjana Universitas Swadaya Gunung Jati*, (2014), hlm. 8-9.

- a. **Regulator** adalah mengatur seluruh kepentingan daerah, baik otonomi daerah maupun tugas pembantuan.
- b. **Policy Making** adalah merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program pada daerah.
- c. **Budgeting** adalah perencanaan anggaran daerah.

DPRD menempatkan selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukann control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintahan daerah. Peran tersebut diwujukan dalam fungsi sebagai berikut :

- a. **Representation** adalah mengartikulasi dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”.
- b. **Advokasi** adalah memperjuangkan melalui negoisasi kompleks serta adanya tawar menawar politik yang sangat kuat.
- c. **Administrative Oversight** adalah menilai atau menguji dan mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Artinya, tidak dibenarkan bahwa DPRD bersikap tidak “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat.⁴⁶

⁴⁶ H.A Kartiwa, Tahun tidak diterbitkan, “Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan Good Governance”, (Paper Ilmu Administrasi Publik FISIP dan Pascasarjana UNPAD), hlm. 4-6.

Menurut Pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dan Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, terdapat Implementasi kedua peran DPRD sebagai lembaga Legislatif pada tingkat Daerah, DPRD memiliki tiga Fungsi yaitu:

- a. Fungsi Legislasi
- b. Fungsi Anggaran (*Budgeting*)
- c. Fungsi Pengawasan (*Controlling*)

Dengan adanya Ketiga Fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melahirkan output, sebagai berikut :

- a. Adanya Perda yang Aspiratif dan Responsif. Artinya Perda yang dilahirkan sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan harapan rakyat.
- b. Anggaran belanja daerah (APBD) yang efektif dan efisien, serta dapat disesuaikan secara logis antar kondisi kemampuan keuangan daerah dengan dana yang dikeluarkan.
- c. Terdapat suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas.⁴⁷

Maka, dalam menjalankan ke-3 Fungsi tersebut menurut Pasal 154 pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilengkapi dengan Tugas, Wewenang, Alat kelengkapan DPRD, Hak serta Kewajiban. Disamping itu, dalam Pasal 325 ayat (1) dan Pasal 374 ayat (1) yang isinya bahwa keberadaan DPRD ditopang

⁴⁷ H.A. Kartiwa, *Loc.Cit.*

oleh keberadaan fraksi yang merupakan struktur yang tidak termasuk dalam bagian alat kelengkapan DPRD. Fraksi merupakan wadah behimpunnya anggota DPRD dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban anggota DPRD. Namun salah satu Fungsi penting dalam Pelaksanaan Otonomi daerah yaitu Fungsi Legislasi. Karena Fungsi Legislasi merupakan jantung dari Perundang-Undangan pada Tingkat Daerah.

4. Hak-Hak DPRD

Menurut Bagir Manan, wewenang tidak sama dengan Kekuasaan (*Macht*). Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam istilah hukum, wewenang berarti Hak dan Kewajiban (*Rechten Enplichten*). Kaitannya dengan otonomi daerah, Hak mengandung pengertian Kekuasaan untuk mengatur sendiri (*Zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*Zelfbesturen*), sedangkan Kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.⁴⁸

Berdasarkan Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai Hak sebagai Representasi dari DPRD yaitu :

- a. Hak Interpretasi
- b. Hak Angket
- c. Hak Menyatakan Pendapat

⁴⁸ Bagir manan, 2001, *Menyangsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, hlm,70.

Penjelasan terhadap Pasal 159 ayat (1) mengenai Ke-3 Hak tersebut ada pada Pasal yang sama namun berbeda ayat yaitu ayat (2), (3), (4) pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

- a. Hak Interpretasi adalah Hak yang dimiliki oleh DPRD dalam meminta keterangan kepada Bupati/Walikota mengenai kebijakan Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota yang berdampak pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. Hak Angket adalah Hak yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah dan Negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah Hak dimiliki DPRD terhadap kebijakan Bupati/Walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah melalui rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan Hak Interpretasi dan Hak Angket.

Hak-Hak yang dimiliki oleh DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, diatur pula dalam Pasal 371 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

5. Tugas dan Wewenang DPRD

DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai mitra kerja dari Pemerintahan Daerah.⁴⁹ DPRD mempunyai kewajiban membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, kemudian memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya melalui beberapa solusi. Dengan kewenangan yang dimilikinya, DPRD dapat mengontrol kinerja eksekutif agar terwujudnya *good governance* seperti yang diharapkan oleh masyarakat.⁵⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyebutkan kedudukan merupakan hal yang paling penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah. Kedudukan DPRD mempunyai kedudukan sebagai Wakil rakyat dan sebagai unsur Penyelenggara pemerintahan daerah.⁵¹ Kedudukan ini menjadi dilematis bagi DPRD untuk menyelaraskan kepentingan rakyat yang diwakili dengan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah, kebijakan pemerintah daerah tidak selalu sejajar dengan kehendak masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 154, DPRD memiliki tugas dan wewenang diantaranya adalah :

⁴⁹ Rudi Soehardjo, 2004, *Mengenal Pelaksanaan Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota*, Semarang, CV Aneka Ilmu, hlm. 73.

⁵⁰ Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Op., Cit.*, hlm. 164.

⁵¹ Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum*, X (Februari 2014), hlm, 24.

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas bersama Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan Kepala Daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan lainnya, peraturan Kepala daerah, APBD Kebijakan Pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah.
- d. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah
- e. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD sangat luas, beragam dan mengharuskan terbangunnya hubungan yang harmonis dengan tetap pada prinsip *Check and Balances*.⁵²

⁵² Dadang Suwanda dan Akmal Malik Piliang, 2016, *Penguatan Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Untuk Pemerintahan Daerah yang Efektif*, Bandung, PT Remaja Rosdakarta, hlm, 36-37.

C. Tinjauan Umum tentang Fungsi Legislasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Legislasi berarti Pembuatan Undang-Undang.⁵³ DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Lembaga ini mempunyai Fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.⁵⁴ Untuk menjalankan fungsi Legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk Perda bersama Kepala Daerah. DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah.⁵⁵ Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa : “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dalam Pasal 18 ayat (6) juga dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 149 ayat (1) dan Pasal 365 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 disebutkan bahwa “DPRD memiliki fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa yang memiliki fungsi legislasi adalah DPRD. Sejalan dengan fungsi legislasi yang dimiliki tersebut, hal ini ditegaskan pada Pasal 154, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa :

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda bersama Gubernur/Bupati/Walikota;

⁵³ KBBI, Menulis Referensi dari internet, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/legislasi>., diunduh pada Hari Kamis, 2 Februari 2018, (08.12 WIB).

⁵⁴ Jusmiati, *Op., Cit*, hlm. 1705-1706.

⁵⁵ C.S.T.Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2008, *Pemerintahan Daerah Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika. Hlm 41.

2. Membahas dan memberikan Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) bersama Gubernur/Bupati/Walikota;

Dalam penyusunan Perda merujuk pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, pada Pasal 7 ayat (1), “Perda merupakan bentuk hukum terendah dari hierarki bentuk peraturan perundang di Indonesia”. Secara keseluruhan, jenis peraturan dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) TAP MPR, (3) UU/Peraturan Pemerintah pengganti UU, (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden, dan (5) Peraturan Daerah.⁵⁶ Berdasarkan susunan dan hierarki peraturan perundang-undangan, maka Perda dalam pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan yang berada di atasnya. Hal ini sejalan dengan asas yang menyatakan bahwa undang-undang di bawah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yang berada di atas.⁵⁷ Dan selain itu, berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pembentukan Peraturan Daerah dimulai dari beberapa tahap yaitu Tahap Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, Pengundangan dan Penyebarluasan. Ketujuh tahapan tersebut merupakan prosedur yang harus diikuti dalam Pembentukan Peraturan Daerah.⁵⁸

⁵⁶ Petrus Agapa, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam membuat Peraturan daerah Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014”, *ejournal Renaissance*, II, (Agustus 2017), hlm. 244.

⁵⁷ Yusnani Hasyimzoem, Iwan Satriawan, Ade Arif, Siti Khoiriah, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 148.

⁵⁸ Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Op.,Cit*, hlm. 169-171.