

**BAB II**  
**TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004**

**A. Pengertian Pemerintahan Daerah**

Kewenangan negara yang ada secara sentral telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Di tingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. Kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguhpun dalam praktek, sering tumpang tindih (*over lapping*) dan saling bersaing. Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan lebih baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien. beberapa hal yang urgen dari keberadaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, akan dijelaskan lebih lanjut.

Sejarah perkembangan manusia menunjukkan bahwa akibat perbedaan geografis maupun geologis, manusia di berbagai belahan bumi mengalami proses evolusi yang berbeda-beda. Orang Eskimo di kutub es, memiliki perilaku kehidupan tersendiri sesuai dengan tantangan alam yang ada, yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk budaya masyarakat sebagai identitas

mereka. Persekutuan diantara mereka dengan ciri-ciri budaya dan perilaku yang sama kemudian menjadi suatu suku yang secara otomatis berbeda dengan suku lainnya di seluruh dunia. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Perbedaan kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian menjadi pangkal berbagai konflik antarwarga atau suku yang saling berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, di samping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.<sup>1</sup>

Dalam aspek potensi yang dimiliki daerah, pertimbangan perlunya pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. Potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbarui maupun yang tidak dapat diperbarui seperti minyak bumi, batu bara, timah, tembaga, nikel serta potensi pariwisata lainnya, melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian mewajibkan pemerintah membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Dalam konteks ini malah ada kecenderungan pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan sampai-sampai daerah kehilangan kreativitas dan inovasi. Dengan demikian sering muncul berbagai persoalan yang

---

<sup>1</sup> SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 18

menempatkan pemerintah sebagai sasaran kedongkolan masyarakat daerah yang merasa telah dijadikan "sapi perahan" oleh pemerintah. "Ujung" otonominya telah diberikan kepada pemerintah daerah, tapi "ekornya" masih dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah. Uraian yang panjang lebar tentang masalah ini akan disajikan pada bab lainnya.

Kebutuhan untuk memanfaatkan institusi daerah disebabkan oleh adanya variasi dalam hal kepadatan penduduk, intensitas kebutuhan dan minimnya sumber daya yang tersedia pada masyarakat. Dalam dua dekade terakhir ini, misalnya, kepentingan potensial pemerintah daerah telah meningkat sejalan dengan tuntutan yang semakin besar terhadap pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan. Di samping itu, walaupun fenomena di atas mempengaruhi semua lembaga pemerintah daerah, tuntutan bagi yang ada di wilayah perkotaan makin serius. Semakin besar hambatannya, semakin tidak dapat dihindarkan masalah kriminalitas, permukiman kumuh, persediaan air yang tidak mencukupi, fasilitas kebersihan yang terbatas, persekolahan yang tidak memuaskan dan pengangguran. Hal ini tentunya membutuhkan penanganan yang serius dengan melibatkan unsur lembaga yang mampu menciptakan keteraturan. Pemerintah daerah dengan berbagai produk peraturannya dipandang urgen untuk menstabilkan suasana yang rumit ini, sebab jangkauan serta kemampuan pemerintah pusat terlalu jauh untuk menangani masalah ini. Dengan demikian, masalah keterbatasan

kemampuan pemerintah pusat juga merupakan salah satu alasan urgennya pemerintahan daerah.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di negara mana pun di dunia ini. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Masyarakat yang merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan antipati terhadap program tersebut. Dengan demikian, sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya, memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian prioritas dan partisipasi masyarakat. Hal-hal di atas merupakan determinan bagi perkembangan dan kesinambungan sistem pemerintahan yang efektif dan ekonomis. Jika *political will* di atas terwujud dengan baik, maka akan tercapai sistem administrasi pemerintahan yang efisien. Motivasi administratif bagi

keberadaan pemerintah daerah ialah bahwa desentralisasi pembuatan keputusan senantiasa lebih efisien dalam memberikan respon terhadap permasalahan yang dihadapi di daerah. Administrasi daerah dapat memanfaatkan kondisi spesifik lokal dengan baik, sekaligus menghindarkan risiko kekeliruan birokrasi nasional.

Pemerintah pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).<sup>2</sup>

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang yudikatif dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 101

luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian "pemerintahan daerah" adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa "pemerintah daerah" memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Penyebutan "asas

desentralisasi" bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi.

Undang-undang ini hanya memberi pengertian pemerintahan daerah. Tidak ada kejelasan mengenai pemerintahan pusat. Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah di atas, maka pemerintahan pusat dapat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom. Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan sekaligus dua aspek otonomi. *Pertama*, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. *Kedua*, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif. Sebaliknya pemerintahan pusat. Selain di bidang eksekutif dan legislatif, pemerintahan pusat menyelenggarakan juga fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, DPA, BPK dan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan

antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintah daerah otonom, misalnya kekuasaan menyelenggarakan peradilan.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:<sup>3</sup>

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom
3. Pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.

Secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara "pemerintah pusat" dan "pemerintah daerah". Pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari Presiden dan menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.

Pengertian-pengertian yuridis di atas menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan pusat mengandung arti yang

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 103

luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) maupun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan pusat dengan daerah. Di sini, pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.

Setelah Pemerintah Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kali UUD 1945 diamandemen. Melalui Sidang Umum MPR tahun 1999, ada sembilan (9) pasal yang diubah : Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian pada 18 Agustus 2000, MPR melalui Sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab C, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan

kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.

#### **B. Asas-Asas Dalam Pemerintahan Daerah**

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk

tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Jadi dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dalam arti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 digunakan asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **C. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kepala Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam undang-undang mengenai susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapinya diatur dalam undang-undang ini.

Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka dibentuk panitia pengawas. Kewenangan KPU provinsi, kabupaten dan kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih dengan berita acara yang selanjutnya KPU menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

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 kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Menurut pandangan MPR sebagaimana tercermin dalam ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemeratan.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Jadi dengan demikian DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah tapi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Perubahan fundamental dengan dipisahkannya lembaga eksekutif daerah dengan lembaga legislatif daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan intisari dari agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat, sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas kepala daerah. Jadi dengan pemisahan ini, pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah

Daerah dan institusi politik diharapkan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.<sup>4</sup>

Substansi sasaran vital yang ingin dicapai melalui pembahasan sistem pemerintahan daerah ini adalah:<sup>5</sup>

1. Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik yang demokratis
2. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta bernuansa desentralisasi
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah
4. Penegakan supremasi hukum.

Berdasarkan bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat pembagian kekuasaan antara birokrasi publik dengan institusi politik. Birokrasi publik dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah otonom sebagai lembaga eksekutif daerah. Sementara itu, institusi politik adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat (legislatif) daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintah Daerah adalah implementator kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, Pemerintah Daerah di masa-masa mendatang juga mengemban fungsi-fungsi manajemen pemerintahan di daerah sejak dari perencanaan. pemerintahan di masa mendatang adalah pemerintahan yang cerdas, yang mampu menerjemahkan kebijakan kebijakan publik ke dalam

---

<sup>4</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Penda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 49

<sup>5</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 23

langkah-langkah operasional yang kreatif dan inovatif dengan orientasi pada kepentingan masyarakat.

Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (legislatif), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga ini rakyat yang diwakilinya dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan. Di samping fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD juga diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas.

Secara teoritik, pelaksanaan fungsi-fungsi beserta hak, tugas dan wewenang DPRD secara efektif hanya mungkin dilakukan oleh para anggotanya yang mempunyai kualitas yang memadai. Hal ini tidak cukup hanya memiliki pengalaman di bidang sosial kemasyarakatan dan politik saja, melainkan juga harus memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang berkaitan dengan substansi bidang tugas lembaga legislatif yang menjadi tanggung jawabnya.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 4 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan

daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri, sedangkan syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Selanjutnya sebagai syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

#### **D. Hak, Wewenang dan Kewajiban DPRD**

Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak Otonomi meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada Rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan

aspirasi masyarakat agar menjadi kebijakan daerah, serta melakukan fungsi pengawasan.

Dalam menjalankan peran perwakilan rakyat di daerah, anggota DPRD Secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan publik di daerahnya. Untuk mengemban peran ini, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif harus bertanggung jawab untuk ikut menentukan isi kebijakan daerah serta memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh pemerintah benar-benar kebijakan yang dikehendaki masyarakat di daerah.

Untuk dapat memainkan peranan yang dikehendaki oleh masyarakat, DPRD sebagai lembaga legislatif daerah mempunyai wewenang, kewajiban dan hak. Secara umum ketiga hal itu mempunyai pengertian yang berbeda. Wewenang merupakan kemampuan atau kecakapan untuk menyanggah hak dan kewajiban-kewajiban merupakan pembatasan dan beban yang harus dilaksanakan menurut hukum. Sedangkan hak merupakan kepentingan yang harus dipenuhi dan dilindungi oleh hukum.

Pengaturan mengenai tugas dan wewenang DPRD diatur Secara tegas oleh Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa:

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui Rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional;

- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/ Kota;
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap Rencana Perjanjian Internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap Rencana Kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap Rencana Kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagaimana maksud Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala Peraturan Perundang-undangan;

- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihnya;
- h. Menaati peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan Sumpah/ Janji Anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, anggota DPRD mempunyai hak yang cukup luas antara lain:

- a. Mengajukan Rancangan Perda;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;

- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Protokoler; dan
- h. Keuangan dan administratif.

Selain lembaga perwakilan di daerah, DPRD mempunyai peranan besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peranan ini, aspek tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas-tugas DPRD menjadi salah satu faktor penentu terhadap makna dan kemanfaatan Pemerintah daerah bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, berdaulat dan mampu berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pemahaman ini sekaligus memberikan tanggung jawab kepada DPRD untuk ikut menentukan isi kebijakan bagi pemerintah daerah yang bersangkutan dan atau untuk menegakkan prinsip demokrasi. Artinya bahwa, DPRD harus memastikan kebijakan yang ditempuh pemerintah sesuai aspirasi yang dikehendaki rakyat.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, keberadaan DPRD sangat diperlukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif (atau institusi legislatif) yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif di daerah, DPRD diserahkan tugas dan kewenangan yang menyangkut urusan di bidang politik, yaitu perumusan kebijakan publik dan pelaksanaan pengawasan.

Dalam perumusan kebijakan publik, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif diserahkan tugas dan wewenang yang pokok. Pertama, karena DPRD secara normatif adalah pelaku utama perumusan kebijakan

publik di daerah, DPRD harus bertanggung jawab untuk menentukan isi kebijakan daerah, sekalipun pelaksanaan penetapan kebijakan-kebijakan publik di daerah ada pada Kepala Daerah berikut jajaran birokrasi pemerintahannya. Kedua, DPRD mengambil dan menetapkan kebijakan sebagai institusi, artinya DPRD bukanlah sekedar perwakilan kelompok masyarakat melainkan perwakilan aspirasi dalam memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Ketiga, kebijakan publik pada dasarnya adalah serangkaian tindakan termasuk di dalamnya penetapan sesuatu atau serangkaian keputusan-keputusan oleh pejabat yang memegang otoritas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mencapai suatu tujuan publik. Kendati DPRD sebagai aktor penting dalam perumusan kebijakan publik di daerah, DPRD harus dapat membentuk *sparing partner* dengan kepala daerah beserta perangkatnya, dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut misalnya:

1. DPRD bersama Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah.
2. DPRD bersama Pemerintah Daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
3. DPRD memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.

Dalam Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004 diatur tugas dan wewenang DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain.
2. Pelaksanaan Keputusan Pemerintah Daerah.
3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
4. Kebijakan Pemerintah Daerah, dan
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah.

Dengan tugas dan wewenang ini, DPRD diharapkan mampu memainkan peranannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi korupsi, kolusi, nepotisme (KKN).

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, berbeda dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik. Sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat fungsional berada dalam dimensi administrasi Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah.

#### **E. Hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD**

Dua institusi yang harus selalu ada dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD). Karena itu Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 18) dan Undang-undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini di setiap daerah otonom. Hal ini sekaligus untuk membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Tanpa adanya DPRD, status daerah adalah wilayah administrasi. Misalnya : lima wilayah kota di DKI Jakarta.

Keberadaan dua institusi ini sangat diperlukan untuk mengembangkan pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Pemerintah Daerah adalah institusi eksekutif dan DPRD adalah institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan sendiri, namun terikat dalam tata hubungan diantara keduanya.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pengertian "berkedudukan sejajar" dan menjadi "mitra" ini dipahami beraneka ragam, sehingga seringkali hubungan Pemda dan DPRD menjadi agak terganggu. Terutama ketika masing-masing pihak menggunakan hak, tugas dan kewenangannya untuk mengatakan sebagai yang paling benar dan berkuasa.

Dari hubungan antara kedua institusi itu, di samping mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah, ada beberapa sisi penting lainnya yang menarik untuk diamati. Tulisan singkat ini mencoba menyetengahkan beberapa sisi penting itu sebagai bagian dari upaya mencari format yang pas mengenai hubungan eksekutif dan legislatif.

Berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur cukup jelas pembagian kekuasaan secara horisontal. Untuk urusan-urusan di bidang politik diserahkan kepada DPRD, dan untuk urusan-urusan administrasi menjadi kewenangan Pemda. Dengan kata lain, perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi tugas dan kewenangan DPRD, sedangkan implementasinya menjadi tugas dan kewajiban Pemda.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horisontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki ranah administrasi pemerintah Daerah. Dari pengertian ini maka pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam dimensi politik. Misalnya; dalam melaksanakan pengawasan, memberi pendapat dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan (bukan penyidikan yang merupakan wewenang Polisi dan Kejaksaan), dan sebagainya, DPRD tidak boleh memasuki area teknis pelaksanaan administrasi Pemerintah Daerah. Jika demikian halnya, aktivitas yang dilakukan oleh

sebagian anggota DPRD di beberapa daerah dengan memeriksa kuitansi dan membuka brankas Pemimpin Proyek atau Pimpinan Instansi adalah keliru dan harus segera diluruskan. Sebab, apa yang dilakukan sebagian anggota DPRD itu sebenarnya adalah tugas dan fungsi administrasi dari perangkat pengawas fungsional, seperti Inspektorat Daerah, Badan Pemeriksa keuangan, dan Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan.<sup>6</sup>

Hubungan kemitraan akan tampak jelas jika diletakkan dalam konteks tugas dan wewenang DPRD, antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (1) huruf d: “bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah”.
2. Pasal 18 ayat (1) huruf e: “bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.
3. Pasal 18 ayat (1) huruf g: “memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah”.

Dari pernyataan beberapa pasal tersebut, DPRD jelas bukanlah suatu institusi yang harus berhadap-hadapan sebagai “lawan” dengan Kepala Daerah beserta perangkatnya. Kalaupun harus berhadap-hadapan, barangkali lebih tepat kalau disebut *sparing partner*. Ketika kedua institusi duduk bersama untuk membahas RAPBD atau Rancangan Peraturan Daerah, perbedaan pendapat tetap diberi tempat, dihargai dan dihormati. Sebaliknya, istilah “bersama” pada pengertian “mitra” bukan pula berarti DPRD harus melakukan

<sup>6</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah...*, Op. Cit, hlm. 96

kolusi dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ada gejala-gejala penyimpangan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah, DPRD sebagai mitra wajib mengingatkan. Kalau perlu meminta keterangan, bahkan sampai pada meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Dalam hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan-perbedaan pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Koordinasi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu.

Tetapi, koordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Daerah. Jika perlu, Kepala Daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan para pimpinan fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, maupun untuk meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya. Kondisi seperti inilah sebenarnya yang diinginkan.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap:<sup>7</sup>

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;
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 97

Dengan tugas dan wewenangnya ini, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi KKN.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya? Apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya kesejahteraan rakyat? Apakah penggunaan anggaran yang telah dialokasikan tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara? Apakah pungutan-pungutan yang diambil dari rakyat telah dibukukan secara benar dan didayagunakan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat? Apakah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak merugikan rakyat? Apakah dengan hutang kepada negara lain lebih banyak memberi manfaat ketimbang ruginya? Dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan

kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah. DPRD dapat meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, berdasarkan laporan tersebut maka DPRD dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk dimintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mendukung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepala Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari Inspektorat Daerah, BEPEKA, atau BPKP. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangan hasil temuan aparat pengawas fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan Instansi pengawas fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD.