

## Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah

**Anton Hutomo Sugiarto**

Fakultas Hukum, Universitas Yos Soedarso Surabaya

### ABSTRACT

*The principle of the broadest possible autonomy means that regions are given the authority to manage and regulate all government affairs outside those of the central government. The implementation of regional government functions is carried out by regional government institutions, namely the executive institution (Regional Government) and the legislative body (DPRD).*

*In accordance with their respective functions, the two institutions build a working relationship that is mutually supportive in nature, not as opponents or competitors to each other in carrying out their respective functions. The relationship is a partnership means that the DPRD is a partner of the regional government in making regional policies to implement regional autonomy in accordance with their respective duties and functions. Based on this, the two institutions are obliged to maintain and build a harmonious working relationship and each other must support, not as opponents or competitors.*

**Keywords: Legislation, Regional Autonomy**

### ABSTRAK

Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah) dan lembaga legislative (DPRD).

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. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja pemda dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antara kedua lembaga wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing.

**Kata Kunci : Legislasi, Otonomi Daerah**

### PENDAHULUAN Latar Belakang

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pengaturan mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan diatur dalam bab yang tersendiri yaitu Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan. Dalam pasal 1 ayat (1) dinyatakan: " Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik". Ayat (2)-nya menegaskan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Ini berarti bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum

(rechtstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (mactsstaat). Negara yang berdasarkan hukum menuntut kepada negara, pemerintah, lembaga negara yang lain, bahkan semua warga negara Indonesia, dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau dapat dipertanggungjawabkan di muka umum. Di dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 diatur tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Bab VII tentang Penyelenggara Pemerintah, Pasal 57 menyebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Begitu juga dengan Pasal 95 ayat (1) menyebutkan bahwa DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kedudukan dari DPRD adalah merupakan mitra kerja bersama Kepala Daerah. Namun dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi pembentukan perda provinsi, anggaran, dan pengawasan.

Sesungguhnya dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yaitu DPRRI sebagai lembaga tunggal legislative, Definisi Pemerintahan Daerah (Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014): "Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945." Definisi Pemerintah Daerah (Pasal 1 angka 3 UU Nomor 23 Tahun 2014: "Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. "Jika kita lihat DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak: (a). interpelasi; (b). angket; dan (c). menyatakan pendapat.

Dalam Pasal 57 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa: "Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD", sedangkan Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa: "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah) dan lembaga legislative (DPRD).

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. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja pemda dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antara kedua lembaga wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing.

Hadirnya konsep otonomi daerah sebagai sebuah proses pemencaran kekuasaan dari pemerintah pusat kepada wilayah dan/atau daerah-daerah yang lebih kecil adalah konsekuensi logis dari pelaksanaan konsep Negara Hukum yang demokratis dalam sebuah Negara yang tidak mengenal adanya Negara bagian (*federal state*). Pemencaran kekuasaan tersebut pada prinsipnya adalah cara bagi sebuah Negara untuk meminimalisir penggunaan kekuasaan yang berlebihan oleh pusat, yang dapat berujung pada munculnya kekuasaan Negara *absolut (absolut power)*, serta untuk memberi ruang partisipasi yang cukup kepada masyarakat daerah untuk membangun daerahnya sendiri berdasar prinsip demokrasi dan *rule of law*.

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 berupa Peraturan Daerah.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja 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.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang 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 di daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Apabila terjadi perselisihan antarprovinsi, antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, menteri dalam negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud. Keputusan Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud bersifat final.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Presiden dapat membentuk suatu dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah. Dewan ini dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri yang susunan organisasi keanggotaan dan tata laksanaanya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Dewan tersebut bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden antara lain mengenai rancangan kebijakan: pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus; perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi: Politik luar negeri, Pertahanan, Yustisi, Moneter, Fiscal nasional, Agama

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Pelaksanaan pemerintahan daerah yang seharusnya didalam prakteknya haruslah sesuai dengan asas legalitas. Pemerintah daerah harus bertindak sesuai kewenangan yang berlaku. Pemerintah daerah tidak boleh bertindak dengan menyalahgunakan wewenang dan melampaui wewenang, atau tanpa wewenang, sehingga dengan demikian dapat mewujudkan Negara Sejahtera.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014"

### Rumusan Masalah

Permasalahan yang timbul dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan DPRD dalam sistem penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang 23 tahun 2014?
2. Apakah lembaga politik dapat menimbulkan konflik norma bilamana berperan sebagai penyelenggaraan pemerintah di daerah?

### METODE

Penelitian pada kali ini termasuk dalam jenis penelitian yuridis normatif. Hal ini dikarenakan dalam penelitian ini akan mengelaborasi, dan mengkomparasikan permasalahan yang ada dengan kondisi atau fakta di lapangan. Dengan begitu maka bisa dilihat apakah ada sebuah pelanggaran atau ketidak selarasan antara peraturan yang ada dengan fakta di lapangan. Setelah ditemukan sebuah ketidak selarasan maka penulis akan berusaha untuk mencari sebuah solusi yang kongkret dalam sebuah permasalahan yang terjadi.

Metode penelitian yang digunakan pada saat ini mengacu pada argumentasi Philipus M. Hadjon. Dimana Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa harus adanya keselarasan antara hukum yang tertulis (*Law in the book*) dengan hukum yang ada di lapangan (*Law in the action*). Dengan begitu dalam pembahasan yang ada dalam ini pada awalnya akan membahas mengenai hukum yang tertulis yang diambil dari beberapa sumber hukum. Selanjutnya penelitian ini akan membahas mengenai hukum yang berlaku di lapangan. Ketika ditemukan ketidak selarasan antara hukum yang tertulis dengan hukum yang ada di lapangan maka hal tersebut menjadi titik permasalahan.

Permasalahan yang ada kemudian akan dibahas dengan beberapa sumber hukum yang terkait dengan penelitian ini. Dengan demikian dapat ditemukan beberapa solusi yang tidak bertentangan dengan hukum yang ada. Hal ini dikarenakan ketika sebuah solusi masih bertentangan dengan hukum maka akan menimbulkan sebuah permasalahan yang baru.

### PEMBAHASAN

#### 1. Kedudukan DPRD Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014

Birokrat di daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah dan para anggota DPRD paham bahwa Paradigma UU No 23 Tahun 2014 menggunakan prinsip asimetris ketika melihat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah pada tataran implementasi Bhinneka Tunggal Ika yakni keragaman dalam persatuan dan persatuan dalam keragaman, bukan berbeda-beda tapi satu jua sebagaimana dipahami selama ini atau *unus el ubrum* yang nota bene makna lambang negara Amerika Serikat.

Istilah Bhinneka Tunggal Ika diperjelas dengan meminjam istilah Bung Karno Bhina Ika, Tunggal Ika dalam pidato kenegaraannya 22 juli 1958 ketika menjelaskan Lambang Negara Garuda Pancasila dengan Semboyan Bhinneka Tunggal Ika.

Jika kita memahami substansi UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah secara komprehensif, maka konsep hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pernyataan pada alinea ketiga memuat pernyataan, bahwa kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia.

Lebih lanjut pernyataan pada alinea keempat dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Konstruksi hukum terhadap Urusan Pemerintahan Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dipetakan sebagai berikut ada Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota.

Usuran Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum.

Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

Salah satu aspek dalam Penataan Daerah adalah pembentukan Daerah baru. Pembentukan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka Pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi Daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah. Pembentukan Daerah didahului dengan masa persiapan selama 3 (tiga) tahun dengan tujuan untuk menyiapkan Daerah tersebut menjadi Daerah.

Apabila setelah tiga tahun hasil evaluasi menunjukkan Daerah Persiapan tersebut tidak memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, statusnya dikembalikan ke Daerah induknya. Apabila Daerah Persiapan setelah melalui masa pembinaan selama tiga tahun memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, maka Daerah Persiapan tersebut dibentuk melalui undang-undang menjadi Daerah.

Sesuai karakter Daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam upaya menyejahterakan masyarakat. Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu Daerah dengan Daerah

lainnya. Konsekuensi logis dari pendekatan asimetris tersebut maka Daerah akan mempunyai prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya. Oleh karena itu kebutuhan Perangkat Daerah harus juga diselarasakan dengan visi dan misi Kepala Daerah terpilih hasil PILKADA.

Sebaiknya untuk mengakomodasikan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan paling sedikit mempertimbangkan faktor jumlah penduduk, luasan wilayah, beban kerja, dan kemampuan keuangan Daerah. Untuk mengakomodasi variasi beban kerja setiap Urusan Pemerintahan yang berbeda-beda pada setiap Daerah, maka besaran organisasi Perangkat Daerah juga tidak sama antara satu Daerah dengan Daerah lainnya.

Berdasarkan argumen tersebut dibentuk tipologi dinas atau badan Daerah sesuai dengan besarnya agar terbentuk Perangkat Daerah yang efektif dan efisien. Untuk menciptakan sinergi dalam pengembangan potensi unggulan antara organisasi Perangkat Daerah dengan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian di pusat, diperlukan adanya pemetaan dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian di pusat untuk mengetahui Daerah-Daerah yang mempunyai potensi unggulan atau prioritas sesuai dengan bidang tugas kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang kewenangannya didesentralisasikan ke Daerah.

Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar.

Kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Sebagai konsekuensi logis bahwa Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah.

Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden.

Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final. Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.

Inovasi Daerah Majunya suatu bangsa sangat ditentukan oleh inovasi yang dilakukan bangsa tersebut. Untuk itu maka diperlukan adanya perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di Daerah dalam memajukan Daerahnya. Perlu adanya upaya memacu kreativitas Daerah untuk meningkatkan daya saing Daerah. Untuk itu perlu

adanya kriteria yang obyektif yang dapat dijadikan pegangan bagi pejabat Daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat inovatif.

Artinya dengan cara tersebut inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum. Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Dilakukan pengaturan yang bersifat afirmatif yang dimulai dari pemetaan Urusan Pemerintahan yang akan menjadi prioritas Daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang Urusan Pemerintahannya di desentralisasikan ke Daerah.

Sinergi Urusan Pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena setiap kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian akan tahu siapa pemangku kepentingan (stakeholder) dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian tersebut di tingkat provinsi dan kabupaten/ kota secara nasional.

Sinergi Urusan Pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dengan Daerah untuk mencapai target nasional. Manfaat lanjutannya adalah akan tercipta penyaluran bantuan yang terarah dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap Daerah-Daerah yang menjadi stakeholder utamanya untuk akselerasi realisasi target nasional tersebut.

Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan cara tersebut Pemerintah Daerah akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan kompetensinya.

Harus sinergi dengan peraturan perundang-undangan tentang pelayanan publik dan keterbukaan informasi, artinya harus ada langkah pemerintah daerah berikutnya terhadap jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat pelayanan publik sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan. Upaya akhir untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas.

Artinya adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang melaksanakan pembinaan teknis.

Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Untuk pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota.

## **2. Lembaga Politik Dapat Menimbulkan Konflik Norma Bilamana Berperan Sebagai Penyelenggaraan Pemerintah Di Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dibentuk di setiap propinsi dan kabupaten/ kota pada umumnya dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legilsatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legilsatif di daerah. Akan tetapi, ada peran ganda karena selain sebenarnya fungsi legilsatif di daerah, juga menjadi unsur pemerintahan, Peran ganda dapat menyulitkan anggota DPRD sendiri, apalagi kalau berbeda dengan Kepala Daerah.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa jika 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 pemerintahan di daerah.

Oleh karena itu, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.

Menurut ketentuan UUD 1945 yang lama, DPR berhak memajukan usul inisiatif perancangan UU. Demikian pula DPRD, berdasarkan ketentuan UU No.23/2014 berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Gubernur, atau Walikota/Bupati. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.

Fungsi utama DPRD adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Gubernur dan Bupati/Walikota diwajibkan mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.

Dari uraian di atas dapat kita mengerti bahwa sebenarnya, lembaga parlemen itu adalah lembaga politik, dan karena itu pertama-tama haruslah dipahami sebagai lembaga politik. Sifatnya sebagai lembaga politik itu tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi legislasi lebih berkaitan dengan sifat-sifat teknis yang banyak membutuhkan prasyarat-prasyarat dan dukungan-dukungan yang teknis pula.

Sebagai lembaga politik, prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Meskipun seseorang bergelar Prof. Dr. jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota parlemen. Tetapi, sebaliknya, meskipun seseorang tidak tamat sekolah dasar, tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan paling 'legitimate' untuk menjadi anggota parlemen.

Sesuai fungsinya sebagai lembaga pengawasan politik yang kedudukannya sederajat dengan pemerintah setempat, maka DPRD juga diberi hak untuk melakukan amandemen dan apabila perlu menolak sama sekali rancangan yang diajukan oleh pemerintah itu. Bahkan DPRD juga diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan sendiri kepada pemerintah (Gubernur atau Bupati/Walikota).

Dengan demikian, semestinya semua anggota DPRD propinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia, untuk meningkatkan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama.

Sudah tentu untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, termasuk fungsi legislasi dan fungsi anggaran, setiap anggota DPR perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar di bidangnya. Informasi dan kepakaran itu, banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak.

Apabila mungkin, setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang ataupun beberapa orang asisten ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Jika belum mungkin, ada baiknya para anggota DPRD itu menjalin hubungan yang akrab dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat, dengan tokoh-tokoh masyarakat dan mahasiswa di daerahnya masing-masing, dan bahkan dari semua kalangan seperti pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan dan seniman, dan sebagainya.

Dari mereka itu, bukan saja dukungan moril yang dapat diperoleh, tetapi juga informasi dan pemahaman mengenai realitas yang hidup dalam masyarakat yang kita wakili sebagai anggota DPRD. Atas dasar semua itu, setiap anggota DPRD dapat secara mandiri menyuarakan kepentingan rakyat yang mereka wakili, sehingga rakyat pemilih dapat benar-benar merasakan adanya manfaat memberikan dukungan kepada para wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPRD.

Kemitraan DPRD dengan Eksekutif Pilkada langsung telah memberikan warna yang berbeda terhadap pola hubungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kepada daerah disebabkan adanya perubahan yang mendasar pada sistem pemilihan dan pertanggungjawaban seorang kepala daerah. Dengan diberlakukannya Undang-undang No. 23 Tahun 2014, kepala daerah tidak lagi dipilih dan juga tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat, serta pertanggungjawaban diberikan kepada pemerintah dan publik. Berbeda dengan Undang-Undang 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada DPRD untuk menentukan nasib seorang kepala daerah dalam perjalanan kariernya.

Aktivitas-aktivitas yang merupakan representasi adanya perubahan tersebut, misalnya apakah pengawasan yang dilakukan masyarakat terhadap eksekutif akan lebih produktif sehingga pemerintah daerah benar dalam menjalankan fungsi-fungsi eksekutifnya, walaupun sampai saat ini masih menyisakan pertanyaan mendasar mengenai mekanisme dan bentuk pertanggungjawabannya. Sejauh mana respons masyarakat memengaruhi kinerja dan karier kepala daerah, belum ada kejelasan.

Kenyataan seperti ini, berimbas pada pola hubungan yang terjadi antara DPRD dengan kepala daerah. Pasal 19 ayat 2 undang-undang ini mengatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD, kemudian pada pasal 40 ditegaskan bahwa DPRD berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, yang bersama-sama dengan kepala daerah membentuk dan membahas Perda dan APBD (pasal 42 ayat 1 huruf a.,b.)

Melihat konteks seperti ini, maka pola hubungan yang dikembangkan adalah kemitraan atau partnership. Dalam pola hubungan seperti ini, DPRD tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, dan sebaliknya kepala daerah tidak memiliki akses untuk membubarkan DPRD.

Hubungan kemitraan pada realisasinya tidak hanya didasarkan pada peraturan-peraturan perundangan semata akan tetapi juga mengacu pada nilai dan budaya yang berkembang dalam masyarakat lokal, sehingga dapat dijalin hubungan yang harmonis, saling menghargai, menghormati dan transparans tanpa harus mengorbankan sikap kritis dan sensitif dari DPRD. Pengalaman yang lalu dapat diambil sebagai pelajaran, hubungan kemitraan yang kebablasan, khususnya dalam hal penyusunan APBD yang terkesan mengedepankan kepentingan pribadi atau kelompok harus dihindarkan.

Kepala daerah dalam kedudukannya sebagai kepala eksekutif, selain menguasai APBD juga dilengkapi perangkat yang cukup memadai, baik berupa biro (di provinsi), dinas-dinas daerah (di Kota/kabupaten) maupun lembaga teknis yang kesemuanya merupakan unsur pelaksana. Karena tugasnya yang bersifat administratif dan rutin, maka para unsur pelaksana ini pada umumnya memiliki skill dan wawasan yang memadai di bidangnya masing-masing.

Persoalan muncul ketika DPRD sebagai lembaga politik menghadapi para birokrat daerah ini, karena masih ada anggota DPRD yang kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai, selain itu seringkali kurang diback up data atau informasi yang akurat. Disamping itu, berdasarkan penelitian beberapa lembaga, antara lain LIPI dan LAN, dalam era reformasi ini, pada umumnya pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten/Kota masih mempunyai kelemahan-kelemahan antara lain sebagai berikut:

Fungsi legislasi : (1) sebagian besar inisiatif Peraturan Daerah (Perda) datang dari Eksekutif; (2) kualitas Perda masih belum optimal, karena kurang mempertimbangkan dampak ekonomis, sosial dan politis secara mendalam; (3) kurangnya pemahaman terhadap permasalahan daerah.

Fungsi anggaran: (1) belum memahami sepenuhnya sistem anggaran kinerja; (2) belum cukup menggali aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif; (3) kurangnya pemahaman terhadap potensi daerah untuk pengembangan ekonomi lokal.

Fungsi pengawasan : (1) belum jelasnya kriteria untuk mengevaluasi kinerja Eksekutif, karena Daerah belum sepenuhnya menerapkan anggaran kinerja dengan indikator keberhasilan yang jelas; (2) hal tersebut mengakibatkan penilaian yang subjektif; (3) terkadang pengawasan berlebihan dan/atau KKN dengan Eksekutif.

Agar dapat mengimbangi gerak langkah kepala daerah dan unsur pelaksanaannya, terutama untuk memberikan kinerja yang lebih baik dalam mengembangkan pola hubungan kemitraan ini maka anggota dewan sebagai legislator harus lebih memperkuat fungsinya.

Harapannya secara strategis akan terjalin komunikasi politik yang tidak hanya tergantung pada isu maupun insting politik semata tetapi juga terbangun komunikasi model rasional yang mengedepankan pendekatan kognitif berbasis data. Hal tersebut bisa dibangun melalui cara sebagai berikut;

- a. Meningkatkan kemampuan legal drafting, Fungsi legislasi dijalankan DPRD dalam bentuk pembuatan kebijakan bersama-sama dengan kepala daerah, apakah itu dalam bentuk peraturan daerah atau rencana strategis lainnya. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD tidak hanya membuat peraturan daerah bersama-sama dengan eksekutif akan tetapi juga mengawasi pelaksanaannya. Untuk menjaga adanya kemitraan yang seimbang, maka anggota dewan perlu memahami dan menguasai kemampuan legal drafting. Hal ini penting karena pada umumnya di pihak eksekutif kemampuan seperti ini telah terorganisasi dan terbina dengan baik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dari waktu ke waktu.

- b. Menyiapkan backing staff dan penguasaan public finance. Fungsi budgeting merupakan fungsi DPRD yang berkaitan dengan penetapan dan pengawasan penggunaan keuangan daerah. Dalam pelaksanaan fungsi ini, DPRD perlu memikirkan adanya backing staff (staf ahli) dan mengembangkan pengetahuan serta keterampilan public finance. Backing staff ini memiliki arti penting sebagai penyuplai informasi yang akurat yang sangat dibutuhkan anggota dewan dalam merumuskan kebijakan bersama-sama kepala daerah, sedangkan pemahaman public finance perlu terus dikembangkan mengikuti penerapan sistem keuangan pemerintah yang terus berubah. Fungsi budgeting ini merupakan fungsi yang sensitif dan disinilah biasanya sumber terjadinya perkeliruan dan penyalahgunaan keuangan daerah yang melibatkan kedua unsur pemerintahan daerah tersebut. Kinerja DPRD sangat diharapkan disini dan bersifat strategis karena memiliki hubungan yang signifikan dengan usaha menciptakan clean governance.
- c. Mengembangkan prosedur dan teknik-teknik pengawasan. Pengawasan yang dilakukan DPRD adalah pengawasan politik bukan pengawasan teknis. Untuk itu DPRD dilengkapi dengan beberapa hak, antara lain hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Dengan hak interpelasi maka DPRD dapat meminta keterangan dari kepala daerah tentang kebijakan yang meresahkan dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat. Hak angket dilakukan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dari kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat fungsinya berbeda dengan mosi tidak percaya, karena tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, tetapi hanya berupa pengusulan pemberhentian kepala daerah kepada presiden. Bisa jadi kepala daerah yang bermasalah di tingkat lokal, akan tetapi karena kemampuannya melobi pemerintah di Jakarta, yang bersangkutan dapat terus bertahan. Dalam hal seperti ini maka nampak sistem sentralistis kembali berperan.
- d. Fungsi pengawasan DPRD perlu terus dikembangkan baik model maupun tekniknya, karena dengan keberhasilan fungsi ini akan memberikan kredibilitas yang tinggi kepada DPRD. Dapat dipikirkan pula apakah pengawasan akan masuk pada soal-soal administratif, seperti mengawasi proyek-proyek pembangunan atau pengawasan terhadap daftar anggaran satuan kerja (DASK) yang merupakan kompetensi Bawasda, atau paling tidak DPRD memiliki akses kepada hasil pengawasan Bawasda, tetapi hal inipun harus dipertimbangkan dengan baik, mengingat Bawasda selama ini merupakan bagian dari Satuan Pengawasan Internal (SPI) yang user-nya adalah kepala daerah.

Sekiranya upaya-upaya penguatan fungsi legislatif tersebut dapat dilaksanakan dengan konsisten dan terprogram, dapat diharapkan adanya peningkatan performance DPRD. Menempatkan DPRD dan kepala daerah sebagai dua unsur pemerintahan daerah yang memiliki hubungan kemitraan yang menuntut adanya kesejajaran dalam kualitas kerja.

## KESIMPULAN

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas, berikut ini dikemukakan beberapa saran yang mungkin dapat bermanfaat bagi semua pihak :

1. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang di maksud dengan lembaga pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah yang berada di tingkatan daerah. Sedangkan pemerintah daerah terdiri atas daerah beserta perangkat daerah. DPRD mempunyai fungsi legislatif, anggaran dan pengawasan. Adapun fungsi legislatif yang di maksud adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah, yang di maksudn fungsi legislatif dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Bersama-sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang- undang peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.
2. Kondisi kemitraan badan legislatif daerah dan eksekutif daerah, dalam setiap dekade pemerintah senantiasa diwarnai dengan adanya pertentangan antara isu politik liberal dan politik yang berdasarkan pada pemurnian Pancasila dan UUD 1945. Lebih-lebih dewasa ini. Mencuat isu

demokrasi HAM dan masalah lingkungan hidup amat mempengaruhi dan pembangunan sistem pemerintahan yang tepat representatif yang mampu aspira demokrasi dan HAM dalam kontek dengan hak-hak DPRD dalam hubungan dengan eksekutif dapat ditanggapi sebagai suatu proses belajar yang di harapkan dapat menjadi perubahan terhadap kinerja eksekutif untuk lebih tranparan, akuntabel dan mendapat dukungan masyarakat melalui kinerja lembaga DPRD.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku :

1. Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sinar Grafika, Jakarta: 2010.
2. Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta: 2010.
3. Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, Argumentasi Hukum, Yogyakarta:UGM pers.
4. Yudhoyono, Susilo Bambang. 2001. Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD. Jakarta: Pustaka Si nar Harapan.
5. Yulies Tiena Masriani, pengantar Hukum Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta: 2008.

##### Peraturan perundang-undangan:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah