

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pelaksanaan demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah memang sudah menjadi kebutuhan di hampir semua negara pada masa sekarang.¹

Brian C. Smith menjelaskan sebagai berikut; ²

“...mainly two categories; there are that claim local government is good for national democracy; and there are those where the major concern is with the benefits to the locality of local democracy. Each can be further subdivided into three sets of interrelated values. At the national level these values relate to political education.leadership and political stability. At the local level relevant values are equality, liberty and responsiveness”.

Menurut Brian C. Smith, munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Pandangan yang bercorak fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi di daerah, secara otomatis bisa diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional.³ DPRD sebagai institusi perwakilan rakyat di tingkat lokal menjadi salah satu pilar utama dalam menopang keberhasilan pertumbuhan demokrasi di aras lokal.

Berdasarkan studi-studi yang pernah dilakukan di sejumlah negara di berbagai belahan dunia, Smith mengemukakan empat alasan untuk ini.⁴

¹ Pandangan ini sebenarnya merupakan gejala umum bagi *nation state* yang di dalamnya terdapat tuntutan untuk menghidupkan partisipasi masyarakat dengan cara yang disebut *participatory democracy* dan *representative democracy*. Otonomi daerah dianggap sebagai instrumen utama untuk menopang kedua cara tersebut, karena bagaimanapun juga dalam suatu *nation state* banyak sekali kepentingan-kepentingan yang bersifat lokal dan kedaerahan yang tidak boleh begitu saja diabaikan. (lihat; Michael Goldsmith, *Politic, Planning, and City*, London: Hutckinson & Co. Publisher Ltd., 1980, Hlm. 16).

² B.C Smith, *Decentralization, The Territorial of The State*, George Allen & Unwin London, 1985, Hlm. 19.

³ B.C. Smith, *Local Government and the transition to democracy: A Review Article*. Public Administration and Development. 1998, Hlm. 85-86.

⁴ B.C. Smith, *Local Government and the transition to democracy: A Review Article*. Public Administration and Development. 1998, Hlm. 85-86.

Pertama, demokrasi pemerintahan di daerah merupakan suatu ajang pendidikan politik yang relevan bagi warga negara di dalam suatu masyarakat yang demokratis (*free societies*). *Kedua*, pemerintah daerah dipandang sebagai pengontrol bagi perilaku pemerintah pusat yang berlebihan dan kecenderungan anti-demokratis di dalam suatu pemerintahan yang sentralistis. Kecenderungan seperti ini, khususnya terjadi di masa transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang demokratis. Di dalam transisi ini pemerintah daerah memiliki posisi tawar menawar yang lebih tinggi atas kekuasaan dan otoritas dengan pemerintah pusat.⁵

Ketiga, demokrasi di daerah dianggap mampu menyuguhkan kualitas partisipasi yang lebih baik dibandingkan kalau terjadi di tingkat nasional. Fakta bahwa komunitas di daerah relatif terbatas dan masyarakatnya lebih tahu di antara satu dengan lainnya dianggap sebagai dasar argumen bahwa partisipasi masyarakat di daerah itu lebih bermakna apabila dibandingkan dengan di tingkat nasional. Partisipasi politik di daerah lebih memungkinkan adanya *deliberative democracy*, yakni adanya komunikasi yang lebih langsung di dalam berdemokrasi.⁶

Munculnya gagasan penguatan demokrasi di daerah pada dasarnya merupakan proses lanjut dari keinginan kuat untuk memperbaiki kualitas demokrasi itu sendiri. Sebagaimana dikemukakan oleh Robert A. Dahl, disamping untuk menghindari munculnya tirani, demokrasi juga bermaksud untuk mencapai tujuan-tujuan yang lain. Diantaranya adalah terwujudnya hak-hak esensial individu, terdapatnya kesamaan politik, munculnya moral otonomi, terdapatnya kesempatan untuk menentukan posisi dari diri individu, dan adanya kesejahteraan.⁷ Di dalam konteks demikian, munculnya demokratisasi di daerah melalui penguatan peran dan fungsi DPRD diharapkan tidak hanya memiliki muara terhadap kebebasan rakyat di daerah untuk menyampaikan aspirasinya. Proses itu diharapkan bisa melahirkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat melalui DPRD yang akuntabel dan profesional.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis; Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan oleh Sahat Simamora, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, Hlm. 45.

Namun banyak faktor yang mempengaruhi gerak langkah DPRD dalam memperjuangkan aspirasi rakyat. Pertama-tama soal status dan kedudukan DPRD itu sendiri. Meskipun sama-sama dipilih melalui mekanisme pemilu yang sama dengan DPR,⁸ keberadaan DPRD sebagai lembaga legislatif di tingkat lokal masih sering dipertanyakan. Hal itu dikarenakan DPRD memiliki dua kapasitas. Selain sebagai lembaga legislatif di tingkat lokal, DPRD juga adalah bagian dari pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945. Seperti dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum." Dari pasal ini dapat disimpulkan dua hal, yaitu (1) pemerintahan daerah memiliki DPRD dan (2) para anggota DPRD tersebut dipilih melalui pemilihan umum. Selain DPRD, unsur pemerintahan daerah lainnya adalah kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota).

Pemerintahan daerah yang memiliki DPRD tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁹ Otonomi yang dijalankan adalah otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.¹⁰ Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hanya enam urusan yang mutlak menjadi wewenang pusat, yaitu (1) politik luar negeri, (2) pertahanan, (3) keamanan, (4) yustisi, (5) moneter dan fiskal nasional, dan (6) agama.¹¹ Urusan-urusan lain di luar enam urusan ini menjadi kewenangan pemerintahan daerah sepanjang pemerintahan yang bersangkutan dapat melaksanakannya sendiri.

Pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk

⁸ Pasal 22E ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.

⁹ Pasal 18 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

¹⁰ Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945.

¹¹ Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan.¹² UUD 1945 menentukan bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.¹³

Sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.¹⁴ Fungsi ini persis seperti fungsi DPR yang diatur dalam UUD 1945.¹⁵ Bedanya adalah fungsi DPR diatur dalam konstitusi, sedangkan fungsi DPRD hanya diatur dalam tingkat undang-undang. Namun, satu hal yang tidak bisa dimungkiri, perumusan fungsi DPRD dalam undang-undang karena pembentuk undang-undang berimajinasi bahwa DPR dan DPRD adalah lembaga yang sama. Salah satu kesamaannya adalah sama-sama dipilih melalui proses pemilihan umum. Yang membedakan adalah satu berada di tingkat pusat dan satu lagi di tingkat daerah.

Ketidakjelasan mengenai status dan kedudukan DPRD harus segera diakhiri. Di masa depan hal tersebut sangat bergantung pada bagaimana cara DPRD tersebut dipilih. Bila pemilihannya tetap seperti sekarang, yaitu pemilihan umum, tidak bisa tidak DPRD harus diperlakukan sebagai lembaga legislatif, meskipun cuma di tingkat lokal. Sangat tidak masuk akal misalnya bila anggota DPRD dipilih melalui pemilu tetapi diperlakukan tidak ubahnya seperti jajaran birokrasi pemerintahan atau pegawai negeri. Terminologi yang digunakan sendiri sudah menunjukkan bahwa DPRD adalah “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, bukan semacam dewan kota (*city council*). DPRD seharusnya tidak lagi menjadi bagian dari eksekutif pusat seperti praktik selama ini, melainkan harus menjadi lembaga yang benar-benar mandiri mengingat semua anggotanya dipilih melalui pemilu.

Salah satu strategi dalam peningkatan fungsi dan peran lembaga DPRD adalah melalui kerja sama dengan lembaga negara lainnya yang memiliki fungsi dan kewenangan yang hampir sama dengan DPRD. Salah satunya adalah bekerja sama dengan DPD. Pasal 224 ayat (2) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009

¹² Pasal 18 ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945.

¹³ Pasal 18 ayat (7) Perubahan Kedua UUD 1945.

¹⁴ Pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Pasal 20A ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menjadi pintu masuk untuk melakukan kerja sama antara DPRD dan DPRD. Pasal ini selengkapnya berbunyi sebagai berikut; *DPD mempunyai tugas dan wewenang: Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.*

Dalam bidang pengawasan, secara konstitusional DPD dan DPRD setidaknya memiliki kedudukan yang saling berkaitan. Berdasarkan Pasal 23E (2) dinyatakan : *Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.* Kemudian pada ayat (3) diatur bahwa : *Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.* Dengan ketentuan tersebut setidaknya dalam bidang pengawasan anggaran DPD maupun DPRD perlu menjalin kerjasam sehingga dapat memaksimalkan peran masing.

Menyangkut wewenang DPD dalam bidang legislasi¹⁶ tentu tidak dapat dipisahkan keterkaitannya dengan DPRD. Secara substansial, materi perundang-undangan yang menjadi ranah DPD sangat bergantung pada dinamika dan konfigurasi politik di daerah (baca; DPRD). Sulit kiranya meniadakan keterlibatan DPRD terutama dalam memberikan kontribusi terhadap sebagian besar wewenang DPD.

¹⁶ Wewenang tersebut terutama dalam hal mengajukan rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang dan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah

B. Identifikasi Masalah

Ada 3 (tiga) permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penelitian ini, yang diidentifikasi sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah struktur dan kelembagaan DPRD dalam sistem ketatanegaraan RI?
- (2) Adakah hubungan penguatan DPD RI dengan peningkatan peran dan fungsi kelembagaan DPRD di setiap daerah?
- (3) Bagaimanakah konsep ideal kerja sama antara DPRD dan DPD RI dimasa mendatang?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

- (1) Menemukan yustifikasi teoretikal dan yuridikal mengenai pengaturan struktur dan kelembagaan DPRD dalam sistem ketatanegaraan RI.
- (2) Menemukan yustifikasi teoretikal dan yuridikal tentang hubungan penguatan DPD RI dengan peningkatan peran dan fungsi kelembagaan DPRD di setiap daerah.
- (3) Menemukan konsep ideal kerja sama antara DPRD dan DPD RI dimasa mendatang.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini diharapkan sebagai berikut:

- (1) Secara teoretis, untuk mempeluas pengetahuan dibidang hukum, khususnya ilmu hukum tata negara.
- (2) Secara praktis, berupaya mengkaji sehingga dapat menemukan landasan atau konsepsi yang jelas terhadap penguatan peran dan fungsi DPD RI yang diikuti dengan pengaturan struktur dan kelembagaan DPRD yang ideal.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.¹⁷ Menurut jenis, sifat dan tujuannya penelitian hukum dibedakan atas penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.¹⁸ Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridic normative*). Sebab, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.¹⁹

Dari sudut sifat, maka penelitian ini adalah penelitian deskriptif (*descriptive reseach*). Penelitian deskriptif merupakan suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu.²⁰ Pada hakekatnya, penelaahan secara deskriptif merupakan upaya untuk mendeskripsikan variabel yang diteliti secara mandiri tanpa mengkaitkan dengan variabel lain yang bersifat membandingkan maupun menghubungkan.²¹

Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.²² Sifat penelitian ini sejalan dengan karakteristik ilmu hukum yang bersifat preskriptif. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.²³ Sifat perskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum, tetapi tidak hanya terbatas pada

¹⁷ F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29, terpetik dari Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 141

¹⁸ Bambang Waluyo, *Op.cit.*, hlm. 13

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13

²⁰ Bambang Waluyo, *Op.cit.*, hlm. 8-9

²¹ Jujun S. Suriasumantri, *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Dunia Keilmuan Dewasa ini*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm. 61-62, terpetik dalam Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesia*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2004, hlm. 28

²² Bambang Waluyo, *Op.cit.*, hlm. 8-9

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 22

nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata. Melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut.

Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskriptif, maka upaya untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan fakta yang dilakukan secara kritis dalam penelitian ini, akan disertai pula dengan telaah terhadap beberapa sistem Pemilu yang ada. Sehingga penelitian ini diharapkan dapat mengungkap sistem Pemilu mana yang paling tepat dan sesuai dengan gagasan kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut ini.

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan keharusan dalam sebuah penelitian hukum normatif. Pendekatan ini digunakan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya.²⁴ Dalam penelitian ini aturan-aturan yang mengatur tentang sistem Pemilu akan dipelajari konsistensinya terhadap gagasan kedaulatan rakyat.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan perundang-undangan saja belum cukup untuk mendapatkan jawaban yang lebih komprehensif. Oleh karenanya, juga dibutuhkan menggunakan pendekatan konseptual. Dengan menggunakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dibidang ilmu hukum,²⁵ khususnya berkenaan dengan kedaulatan rakyat, maka diharapkan akan terbangun suatu argumentasi hukum dalam menjawab persoalan yang diteliti.

c. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*)

Pendekatan ini digunakan dengan cara membandingkan lembaga perwakilan yang ada di Indonesia dengan lembaga perwakilan dari beberapa negara.

²⁴ *Ibid.* hlm. 93

²⁵ *Ibid.* hlm. 95

3. Bahan Hukum yang Digunakan

Penelitian hukum normatif dinamakan dengan demikian adalah karena penelitian tersebut dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.²⁶ Data sekunder tersebut adalah sebagai berikut ini.

a. Bahan-bahan Hukum

Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup : bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.²⁷ Bahan-bahan hukum diperlukan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi. Sesuai dengan klasifikasi di atas, bahan-bahan hukum dalam penelitian ini adalah:

Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini akan digunakan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD;
4. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD;
5. Peraturan Tata Tertib, DPR, DPD dan DPRD.

Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder akan digunakan untuk menunjang penelitian ini sepanjang relevan dengan persoalan kelembagaan DPD dan DPRD.

Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit*, hlm. 13

²⁷ *Ibid.*

b. Bahan Non-Hukum

Sekalipun penelitian ini adalah normatif di mana lebih menitikberatkan pada bahan hukum, namun penelitian ini juga akan menggunakan bahan-bahan non-hukum. Sebab, harus disadari bahwa hukum mungkin juga dapat ditemukan dalam bahan-bahan non hukum,²⁸ apalagi dengan wilayah kajian Hukum Tata Negara yang sulit untuk melepaskannya dari disiplin di luar ilmu hukum. Ditambah lagi bahwa telaah yang dilakukan cenderung berada pada hal-hal yang bersifat filosofis. Oleh karena itu, penelitian ini juga akan menggunakan bahan non-hukum yang diperoleh dari publikasi-publikasi yang berhubungan dengan tema dan substansi yang dikupas dalam penelitian.

4. Cara Mencari Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan.²⁹ Studi kepustakaan merupakan metode tunggal yang dipergunakan dalam penelitian hukum normatif.³⁰ Berdasarkan itu, maka alat pengumpulan bahan yang akan digunakan dalam penelitian ini hanyalah studi kepustakaan. Untuk mempertajam studi kepustakaan yang dilakukan, juga dilakukan diskusi kelompok terfokus (FGD). FGD semata-mata ditujukan untuk menghimpunan pendapat dan masukan dalam rangka mempertajam kajian yang dilakukan.

5. Cara Menganalisa Bahan Hukum

Teknik analisis dan pengolahan bahan hukum yang dilakukan adalah analisis kualitatif yang dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh ditelaah untuk melihat dan memperoleh relevansinya dengan topik penelitian, baik berupa ide, usul, dan argumentasi ketentuan-ketentuan hukum yang dikaji.³¹

²⁸ *Ibid.* hlm. 114

²⁹ Bambang Waluyo, *Op.cit.* hlm. 19

³⁰ *Ibid.* hlm. 50

³¹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Perundang-undang yang Baik dalam Membentuk Undang-undang Berkelanjutan di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, hlm. 30, terpetik dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem*

- b. memberikan keterangan yang masuk akal berdasarkan hubungan logika makna yang terkandung pada bahan-bahan hukum dan non hukum yang ditelaah.³²
- c. Bahan-bahan hukum yang telah ditelaah tersebut akan disajikan sekaligus dengan hasil analisisnya.³³

Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 150

³² Teknik Analisa Kualitatif, <http://js.unikom.ac.id/kualitatif/analisis.html>, (diakses pada tanggal 23 Maret 2009)

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, 2007, hlm. 69

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Kesatuan

Pemakaian istilah bentuk negara masih terdapat adanya perbedaan dan belum ada keseragaman. Umumnya, istilah bentuk negara dipakai untuk Kerajaan dan Republik, ada pula yang dipakai untuk negara Kesatuan dan negara Federal. Menurut Sri Soemantri istilah bentuk negara merupakan terjemahan dari bahasa Belanda yaitu *staatsvormen* yang dikutip dari R. Kranenburg dalam bukunya yang berjudul *Algemene staatsleer*, istilah bentuk negara diartikan *monarchieen* (monarki) dan *republieken* (republik).³⁴

Pendapat yang sama dengan R. Kranenburg juga dikemukakan oleh Niccolo Machiavelli dalam bukunya *Il Principe* dan George Jellinek dalam bukunya *Allgemene Staatslehre* yang mengemukakan bentuk negara menjadi dua yaitu Republik dan Monarki. Menurut ketiga sarjana tersebut bentuk negara itu juga sekaligus mengatur mengenai sistem pemerintahannya.³⁵

Perbedaan antara Monarki dan Republik menurut Niccolo Machiavelli adalah bentuk negara dipergunakan dalam pengertian genus dan istilah Republik dan Monarki dipergunakan dalam pengertian yang spesifik. Menurut Jellinek perbedaan antara Republik dan Monarki dilihat dari sistem pemerintahannya dan sekaligus mengenai bentuk negaranya, untuk pembedaan tersebut digunakan kriteria kemauan negara. Kemauan negara ini dapat dilihat dari cara terbentuknya UU, menurutnya ada dua macam terbentuknya UU, yaitu kemauan negara yang ditentukan satu orang (bentuk negara yang demikian disebut dengan kerajaan) dan kemauan negara ditentukan oleh banyak orang atau dewan (bentuk negara yang demikian disebut dengan republik).³⁶

³⁴ Sri Soemantri, *Bentuk Negara dan Implentasinya Berdasarkan UUD 1945*, Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Tata Negara Tahun 1980/1981, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1984, Hlm. 112-113.

³⁵ *Idem.*

³⁶ UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), menyatakan “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, dari ketentuan tersebut seolah-olah terkesan republik berkenaan dengan bentuk negara”.

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Leon Duguit, Monarki dan Republik disebutkan sebagai bentuk pemerintahan (*forme de gouvernement*), karena itu istilah *staatsvorm* diterjemahkan kedalam bentuk negara, dan yang dimaksud dengan bentuk negara adalah negara Kesatuan, Negara serikat dan perserikatan negara-negara.

Kriteria yang dikemukakan Leon Duguit lebih cocok dalam perkembangan kenegaraan yang modern, oleh karena itu sependapat dengan yang dikemukakan Sri Soemantri penggunaan istilah *staatsvorm* diterjemahkan kedalam bentuk negara yang meliputi negara Kesatuan, Federasi dan Konfederasi³⁷.

Pengertian negara kesatuan adalah suatu negara merdeka dan berdaulat yang berkuasa hanya satu pemerintah pusat yang mengatur seluruh daerah sebagai bagian dari negara. Menurut A.V Dicey sebagaimana dikutip oleh C. F Strong yang dimaksud dengan negara kesatuan atau unitarisme adalah *the habitual exercise of supreme authority by one control power*.³⁸

Menurut CF Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions*, Negara kesatuan merupakan bentuk negara yang mempunyai kedaulatan tertinggi ditangan pemerintah pusat. Lebih lanjut Strong menyatakan bahwa *The Essential qualities of a unitary state may therefore be said to be;*³⁹

- 1) the supremacy of the central parliament,
- 2) the absence of subsidiary sovereign bodies.⁴⁰

Pendapat CF Strong tersebut menegaskan bentuk negara Kesatuan dimana kewenangan legislatif tertinggi dipusatkan pada badan legislatif yang ada di pemerintahan pusat. Berarti tidak ada badan legislatif lain selain di pusat atau hanya ada satu badan legislatif yang kedudukannya berada dalam Pemerintah pusat, dengan kata lain tidak ada badan legislatif ditingkat pemerintahan yang lebih rendah atau pada pemerintahan daerah (lokal). Kedaulatan terletak pada pemerintah pusat tidak ada badan atau daerah yang

³⁷ *Idem.*

³⁸ CF. Strong, *Op-cit*, Hlm 84.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

mempunyai kedaulatan, kedaulatan itu tidak terbagi dan merupakan kewenangan pemerintah pusat baik kedaulatan keluar maupun kedalam.

Menurutnya jika pemerintah pusat mendelegasikan kewenangan ke institusi bawahan, maka institusi bawahannya itu dalam mengerjakan kewenangan tidak atas kedaulatan sendiri melainkan pemberian pemerintah pusat. Pemerintah pusat bisa mencabut, menghapus dan membentuk institusi bawahan dan kewenangannya, seperti yang dikemukakannya sebagai berikut:⁴¹

“If the central power find it convenient to delegate powers to minor bodies -whether they be local authorities or colonial authorities - it does so, be remembered, from the plenitude of its own authority and not because the constitution says it must, or because the various parts of the state have a separate identity.”

Dalam negara kesatuan tidak ada kedaulatan cabang, sehingga tidak akan ada konflik kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah, daerah selalu tunduk dan merupakan sub ordinat dari pemerintah pusat. Pendapat yang sama dikemukakan oleh Hans Antlov⁴² yang mengemukakan bahwa prinsip negara kesatuan berlandaskan kedaulatan negara secara keseluruhan, lebih lanjut mengemukakan:

“The Unitary principle ground sovereignty in the nation as a whole. A Government represing a unitary nation has right to delegate powers downward to region and local institutions, through legislation, but the region have no right to any of these powers. A Unitary state can higly centralized (like France) or it can be decentralized, with a substantial degree of autonomy for provinces or communes (like Britain or the Netherlands) At any rate, it is a unitary state. The powers held by local and region organs have been received from above, and can be withdrawn through new legislation without any need for consent from the communes or provinces concerned.”

Pendapat Hans Antlov tersebut, mengandung pengertian bahwa dalam negara kesatuan baik yang sentralistis maupun desentralistik yang diberikan

⁴¹ *Idem.*

⁴² Hans Antlov. *Federation of Intent in Indonesia, 1945-1949*, makalah yang disampaikan dalam seminar International Toward Structural Reforms For Democratization in Indonesia Problems and Prospects, yang diadakan LIPI dan The Ford Foundation, Jakarta 12-14 Agustus 1998. terpetik dari Andi Malarangeng et. Al. *Otonomi Daerah Prespektif, teoritis dan praktis* BIGRAF dan FISIP UMM, Yogyakarta 2001, Hlm. 34.

hak otonom ke daerah atau Organ atau Institusi merupakan pemberian pemerintah pusat, pemberian hak otonom itu dapat ditarik baik kewenangan maupun peraturan perundang-undangan tingkat daerah tanpa harus meminta persetujuan terlebih dahulu dari daerah.⁴³

Di dalam negara kesatuan semua kekuasaan pemerintahan ada di tangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit konsitituen tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin juga ditarik kembali. (*"A unitary , as oppesed to a federal, syastem of government is one in which a constitution vest all, government power in the central government. The central government, if it so chooses, maay delegate authority to constituent units but what it delegates it maay also tak away*)⁴⁴.

Dengan demikian yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah suatu bentuk negara yang sifatnya tunggal tidak tersusun dari beberapa negara yang mempunyai kedaulatan tidak terbagi dan kewenangan dalam pengertian luas hanya ada di pemerintah pusat, namun dalam pelaksanaannya pemerintah pusat dapat mendelegasikan kewenangan kepada daerah maupun institusi yang ditetapkan dalam UU.

Di dalam negara kesatuan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan dilakukan dengan cara:

1. Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, berarti seluruh kewenangan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat disebut dengan sistem konsentrasi yang berarti segala sesuatunya pemerintah pusat yang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan. Dalam sistem konsentrasi ini tidak ada daerah atau wilayah bawahan. Kemudian dalam sistem sentralisasi ini ada pula yang memakai sistem pemencaran kewenangan yaitu yang melaksanakan kewenangan pusat didelegasikan kepada

⁴³ Abu Daud Busroh mengemukakan bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal. Artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara, didalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan yang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan (Abu Daud Busro, *Ilmu Negara*, Bumi aksara, Jakarta, 1993, Hlm. 64-65).

pejabat-pejabat yang ada di daerah untuk melaksanakan kehendak dari pemerintah pusat, hal ini disebut dengan sistem dekonsentrasi;

2. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, berarti sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pelimpahan kewenangan ini dapat luas atau terbatas tergantung pada kehendak pemerintah pusat, daerah tidak dapat memaksakan kehendak untuk melaksanakan kewenangan atas inisiatif sendiri tanpa adanya pendelegasian atau pelimpahan berdasarkan UU yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

B. Otonomi Daerah

1. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan

Antara negara kesatuan dan otonomi merupakan suatu hal yang tidak bisa dipisahkan, hal ini disebabkan otonomi adalah pranata dalam negara kesatuan. Dengan perkataan lain, dalam otonomi sudah terkandung makna memelihara negara kesatuan. Tanpa negara kesatuan tidak akan ada pranata otonomi.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian kerangka pemikiran di Bab I, pengertian otonomi berarti pemerintahan sendiri (*auto* = sendiri, *nomos* = pemerintahan) yang mempunyai makna kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dapat disebut pula penyerahan penuh kepada daerah otonom untuk melaksanakan urusan rumah tangga sedangkan tugas pembantuan yang selalu digandengkan dengan otonomi adalah daerah menjalankan aturan-aturan perundangan-undangan yang lebih tinggi atau membantu tugas-tugas pemerintahan dari pemerintah atau daerah yang lebih tinggi, dapat disebut dengan penyerahan tidak penuh untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang lebih tinggi.⁴⁵

⁴⁴ James MacGregor Burns, J.W. Peltason, Thomas E. Cronin, *Government by the People*, Prentice-Hall International, Inc. London, 1978, Hlm. 43.

⁴⁵ Pemerintahan yang menganut desentralisasi teritorial akan melahirkan daerah otonom, dan pengaturan daerah otonom di Indonesia telah diatur oleh beberapa perundang-undangan pemerintahan daerah yang pernah berlaku terdapat beberapa susunan pemerintahan daerah dan ajaran rumah tangga

Pilihan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia sudah dimulai sejak masa sebelum kemerdekaan sebagai subsistem dari negara kesatuan. Hal tersebut dapat disimpulkan dari proses pembicaraan sidang-sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) antara Amir, Ratulangi dan Soepomo.

Amir menyatakan:⁴⁶

“...pulau-pulau di luar Jawa supaya diberi pemerintahan di sana, supaya rakyat di sana berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya”.

Ratulangi menyatakan:

“...supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah dari pada Indonesia, dari satu negara ...”

Soepomo menyatakan bahwa:⁴⁷

“...badan kita harus menerima sebagai dasar, bahwa urusan rumah tangga pada dasarnya harus diserahkan kepada daerah. Akan tetapi lebih baik hal itu dimasukkan dalam undang-undang, tidak dalam Undang-undang Dasar”.

Mohammad Hatta yang mengatakan:⁴⁸

“...oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan kecil atau besar, mendapatkan otonomi, mendapatkan hak untuk menentukan nasib

yang berbeda-beda baik dalam segi teoritis maupun praktis penyebutannya dalam UU yang bersangkutan.

⁴⁶ Anonimous, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, 1998, Hlm. 545.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Mohammad Hatta, dalam Bagir Manan, *Suatu Kaji Ulang Atas UU No. 5 Tahun 1974*, Majalah Pro Justitia No. 2 Tahun IX April 1991, Hlm 6.

sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan”.

Dari Pandangan Mohammad Hatta di atas, mengandung arti bahwa satuan masyarakat hukum berhak menentukan pemerintahannya sendiri yaitu untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan dalam susunan daerah otonom sesuai dengan keadaan dan potensi daerah asal tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sebelum UUD 1945 diandemen tahun 2000 (amandemen kedua), tegas disebutkan bahwa salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah asas desentralisasi.⁴⁹ UUD 1945 hasil diamandemen, tidak mengelompokkan desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai suatu asas penyelenggaraan pemerintahan dan yang merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan adalah otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (2) yang menentukan bahwa: *“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*.⁵⁰

Hilangnya pencantuman desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tersebut menurut Bagir Manan merupakan “temuan” para pembentuk UUD, hal itu untuk

⁴⁹ Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menggariskan bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah otonomi dan tugas pembantuan. Hilangnya desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan dari Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen, dalam perspektif teoritis merupakan sesuatu yang wajar, karena pengertian umum desentralisasi adalah setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat. Dengan demikian, dekonsentrasi dalam pengertian umum dapat dipandang sebagai bentuk desentralisasi, karena mengandung makna pemencaran. desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah asas penyelenggaraan pemerintahan dengan alasan (1) baik desentralisasi maupun dekonsentrasi hakekatnya merupakan pemencaran kekuasaan; (2) desentralisasi merupakan suatu proses penyerahan kekuasaan/wewenang dan dekonsentrasi merupakan cara melaksanakan sesuatu.

⁵⁰ Susunan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya dalam UUD 1945 amandemen kedua Pasal 18 terdapat dua susunan pemerintahan daerah yaitu Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, dua susunan pemerintahan daerah tersebut dalam melaksanakan urusan rumah tangganya dalam sistem negara kesatuan akan ditentukan berdasarkan ajaran rumah tangga yang dianut dan adanya pembagian kewenangan atau urusan rumah tangga antara masing-masing susunan pemerintahan daerah.

menghindari kreasi-kreasi yang menyimpang dari makna, dan tujuan pemerintahan daerah⁵¹.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ternyata menganut asas otonomi dan tugas pembantuan hal tersebut sebagai terdapat dalam Pasal 2 ayat (2) yang menentukan bahwa : *“Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*. Kemudian dalam Penjelasan Umum angka 1 huruf (a) juga menggariskan bahwa; *“Sesuai dengan amanat UUD RI Tahun 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*.

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah (*absolute onafhankelijksheid*) karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki. Dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalisasi segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bias mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik⁵².

Otonomi daerah merupakan implementasi dari desentralisasi teritorial. Menurut Ateng Syafrudin,⁵³ tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah bersangkutan mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri, untuk dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah-tangganya melakukan berbagai tindakan hukum baik yang terikat atas kaidah-kaidah hukum material maupun hukum formal.

⁵¹ Bagir Manan, *Ibid*, Hlm. 87.

⁵² Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001, Hlm. 154-155.

⁵³ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1990, Hlm. 9.

Mengenai kaidah hukum material yang memberikan wewenang dan membatasi tindakan-tindakan pemerintah adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Pemencaran kekuasaan negara (*Spreiding van de Staatsmacht*) sebagai upaya untuk membatasi kekuasaan pemerintah atau negara sangat erat kaitannya dengan rumah tangga. Penyerahan atau membiarkan ataupun mengakui sebagai urusan pemerintahan diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga daerah, mengandung arti bahwa Pusat dibatasi kekuasaannya untuk tidak mengatur dan mengurus lagi urusan pemerintahan tersebut.⁵⁴

Penyerahan urusan pemerintahan harus jelas batas kewenangannya karena sangat berhubungan dengan pelaksanaan hak, kewajiban dan tanggungjawab. Dari pertumbuhan dan perkembangan ketatanegaraan, teori tentang Pemberian otonomi kepada daerah-daerah melalui perundang-undangan yang terdiri dari sistem otonomi formal, sistem otonomi material, dan sistem otonomi nyata atau riil.

Terhadap tiga macam ajaran ini ternyata para sarjana menggunakan istilah yang berbeda-beda. Bagir Manan menyebut dengan istilah "Sistem Rumah Tangga Daerah."⁵⁵ Josep Riwu Kaho memberi istilah "Sistem yang menekan pada teknik yang dipergunakan untuk menetapkan bidang-bidang yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah dan juga menggunakan istilah "prinsip".⁵⁶ Koncono Purbopranoto menggunakan istilah sistem yang kadangkala diganti dengan istilah "azas".⁵⁷ M. Joeniarto menggunakan istilah teori tentang pembagian urusan di daerah.⁵⁸

Dalam sistem otonomi formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan

⁵⁴ Bagir Manan, Hubungan Antara, *op.cit*, Hlm. 36.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Josep Riwukaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, Hlm. 15-19. Istilah ini sama seperti yang digunakan oleh Sujamto yang mengacu kepada TAP MPR No. IV/MPR/1973. Lihat Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, Hlm. 20-21.

⁵⁷ Dalam M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, Hlm. 28.

⁵⁸ M. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982, Hlm. 30.

pemerintahan tertentu tidak dibatasi secara positif,⁵⁹ atau ditetapkan secara rinci.⁶⁰ Pandangan yang dipakai dalam sistem ini adalah tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan Pusat dan yang diselenggarakan Daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh Pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh Daerah. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil kalau diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu.

Sistem otonomi formal ini memberikan keleluasaan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah. Seperti yang dikatakan oleh Tresna yaitu: "...daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dengan UU atas nama peraturan daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi."⁶¹

Titik berat perkiraan di dalam sistem otonomi formal adalah pertimbangan daya guna (dan hasil guna) merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab.⁶² Dalam kenyataan, sistem otonomi formal terdapat beberapa kelemahan dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan daerah:

- a) Hasil guna dan daya guna sistem rumah tangga formal sangat tergantung pada kreativitas dan aktivitas Daerah sehingga dalam kenyataan bagi Daerah-daerah yang kurang mampu memanfaatkan peluang, akan banyak tergantung pada Pusat atau Daerah tingkat lebih atas. Daerah akan selalu menunggu petunjuk mengenai urusan-urusan pemerintahan yang semestinya diatur dan diurusnya.

⁵⁹ Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, Hlm. 64.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ R. Tresna, *Bertamasya Ke Taman Ketatanegaraan*, Dibya, Bandung, tanpa tahun, Hlm.32-33.

⁶² RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979, Hlm.18.

- b) Keleluasaan daerah belum tentu dapat dimanfaatkan dengan baik karena ada kemungkinan hambatan dari segi keuangan daerah.⁶³ Artinya Jika tidak ditopang oleh sumber keuangan yang memadai maka otonomi formal akan tidak efektif
- c) Tidak pula kalah pentingnya hambatan teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh Pusat atau Pemerintahan Daerah tingkat lebih atas.⁶⁴

Secara sepintas sistem otonomi formal ini kelihatannya mendorong pada keleluasaan dan menguatnya desentralisasi tetapi dalam kenyataannya yang sering terjadi adalah sebaliknya, yakni mendorong pada kecenderungan sentralisasi. Ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah akan menjelmakan Daerah yang serba menunggu dan tergantung kepada Pusat.⁶⁵

Sebaliknya dengan sistem otonomi formal maka sistem otonomi materiil memuat secara rinci tentang pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah ditetapkan secara pasti dan jelas sehingga daerah punya pedoman yang jelas. Titik tolak pemikiran dari sistem otonomi materiil ini bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah Pusat dan Daerah.⁶⁶

Sistem otonomi materiil berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah Pusat dan Daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh Pusat. Sistem ini didasarkan pada pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan

⁶³ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlrn.133.

⁶⁴ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Liberty, Yogyakarta, 1995, Hlm.86.

⁶⁵ Bagir Manan, *Hubungan antara*, *op.cit*, Hlm.28.

⁶⁶ Syahda Guruh LS, *Otonomi Yang Luas dan Mandiri Menuju Indonesia Baru*, Tarsito, Bandung, 1999, Hlm.21.

satuan pemerintahan. Sistem otonomi materiil ini disebut juga di dalam literatur Belanda, disebut juga ajaran tiga lingkungan (*de driekringenleer*).⁶⁷

Disebut ajaran tiga lingkungan karena sesuai dengan susunan satuan organisasi pemerintahan Belanda yang terdiri dari Pemerintahan Pusat, Propinsi dan *Gewmeente*. Suatu negara hanya mempunyai dua susunan satuan organisasi pemerintahan (pusat dan hanya satu satuan daerah otonom) tentu tidak tepat disebut ajaran tiga lingkungan. Esensinya urusan pemerintahan tidaklah terletak pada dua atau tiga susunan satuan organisasi pemerintahan, melainkan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah secara mendasar satu sama lain.⁶⁸

Kenyataannya, sistem otonomi materiil ini pun terdapat beberapa kelemahan dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan ia berpangkaltolak pada pemikiran yang keliru yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dirinci dan dipilah-pilah. Padahal meskipun memang ada hal-hal yang dapat dilihat sifatnya dengan jelas, banyak juga hal-hal yang mempunyai sifat ganda; ada kemungkinan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan terkandung berbagai dimensi atau bagian-bagian yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, misalnya urusan kehutanan. Jadi sangat sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing satuan pemerintahan.

Kelemahan lain dan sistem ini bahwa daerah hanya mempunyai peluang yang kecil untuk segera menyesuaikan diri mempunyai dengan perubahan keadaan yang mungkin juga menuntut pemindahan penanganan urusan yang telah dibagi. Sistem otonomi materiil ini dirasa tidak memuaskan dan dianggap tidak dapat dijadikan patokan objektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Sistem teori otonomi riil ini merupakan jalan tengah,⁶⁹ antara sistem otonomi formal dan materiil. Di dalam sistem ini penyerahan urusan kepada daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang riil.

⁶⁷ Rochmat Soemitro, *Peraturan PerUndang-Undangan Tentang Pemerintahan Daerah*, Eresco-Tarate, Jakarta, 1983, Hlm. 33.

⁶⁸ Bagir Manan, *Hubungan antara ...*, *Ibid*, hlm. 30.

⁶⁹ Tresna, *op.cit.*, Hlm.34.

Lebih lanjut Bagir Manan mengemukakan ciri-ciri khas ajaran rumah tangga riil yang membedakan ajaran rumah tangga formal dan materiil yaitu :⁷⁰

"Pertama, adanya, urusan pangkal yang ditetapkan pada Pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada, sistem rumah tangga formal. *Kedua*, disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara *material*. Daerah-daerah dalam sistem rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula, urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat dan daerah tingkat lebih atas. *Ketiga*, otonomi dalam rumah tangga, nyata. didasarkan pada, faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing".

Dari uraian tersebut di atas, ajaran rumah tangga materiil dapat diambil pengertian;

- 1) Seluruh kewenangan pemerintahan pada dasarnya merupakan urusan pemerintah pusat.
- 2) Kewenangan yang diserahkan kepada daerah tergantung kehendak dan kemauan pemerintah pusat.
- 3) Daerah hanya menjalankan urusan rumah tangga yang terbatas pada penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat yang dituangkan dalam UU pembentukan daerah dan UU pemerintahan daerah.

Menurut Josef Riwu Kaho, penyelenggaraan pemerintahan dalam negara Kesatuan atau unitarisme dapat dibedakan kedalam 2 bentuk yaitu :⁷¹

1. Negara kesatuan dengan sistim sentralisasi dimana segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh Pemerintah Pusat, dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
2. Negara kesatuan dengan sistim desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (swatantra).

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, FISIPOL UGM, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 12.

Menurut Amrah Muslimin, dalam menjalankan pemerintahan, pemerintah (dalam arti luas) berpegang pada dua macam asas, yaitu asas keaslian dan asas kedaerahan. Asas kedaerahan mengandung dua macam prinsip pemerintahan, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi.⁷²

Secara teoritis, Amrah Muslimin juga membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat; baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan (*cutured decentralization*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan sebagainya).⁷³

Dalam pandangan Irawan Soejito, bentuk desentralisasi dapat dibagi ke dalam tiga macam, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, desentralisasi administratif atau lazim disebut dekonsentrasi. Desentralisasi fungsional adalah pelimpahan pembagian kewenangan pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organnya sendiri di daerah, sedangkan yang dimaksud dengan desentralisasi teritorial adalah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaar ischaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri. Desentralisasi fungsional, yaitu pemberian kewenangan dari pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.⁷⁴

⁷² Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum otonomi Daerah*, Alumni, Bandung 1982, Hlm. 4.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta. 1992, Hlm. 71.

Dalam arti ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonomi). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan azas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.⁷⁵

Lazimnya desentralisasi itu dapat dibagi ke dalam 2 macam, yaitu;⁷⁶

1. Desentralisasi atau "*ambielijke decentralisatie*", yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang menteri kepada Gubernur.
2. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) atau disebut juga desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi lagi dalam 2 macam, yaitu;⁷⁷

- a. Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom);
- b. Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri.

⁷⁵ Moh. Mahfud. MD, *Pergulatan, ... Op-cit*, Hlm. 22-23.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem.*

Bagi bangsa Indonesia sendiri keperluan atas pemerintah daerah seperti, propinsi, kabupaten, dan kota setidaknya untuk meningkatkan akuntabilitas. Pemerintahan lokal secara global semakin dilihat sebagai suatu agen pembangunan yang penting, dan seharusnya juga diketahui bahwa tingkat ini merupakan yang paling penting bagi partisipasi “akar rumput” karena ia yang paling dapat menanggapi kondisi dan kebutuhan setempat.⁷⁸

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa dalam negara Kesatuan, penyelenggaraan pemerintahan bisa dilaksanakan dengan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Sistem pemerintahan yang sentralisasi mengandung arti bahwa pengaturan hukum berlaku secara nasional untuk seluruh wilayah teritorial (*uniform*) tanpa ada perbedaan, sedangkan sistem pemerintahan yang desentralisasi terdapat norma-norma hukum yang hanya berlaku untuk daerah lokal, seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen sebagai berikut:⁷⁹

“The conception of a centralized legal order implies that all its norms are valid throughout the whole territory over which it extends; this means that all its norms have the same territorial sphere of validity. A decentralized legal order, on the other hand, consists of norms that have different territorial spheres of validity. Some of the norms will be valid for the entire territory – otherwise this would not be the territory of a single order – while others will be valid only for different parts thereof. The norms valid for the whole territory we suggest be called central norms, the norms valid only for some part of the territory, decentral or local norms.”

Berdasarkan pendapat Hans Kelsen tersebut di atas, sentralisasi dan desentralisasi diimplementasikan dalam rangka tatanan hukum (*legal order*) yang dikaitkan dengan wilayah negara. Sistem sentralisasi adalah penerapan kaidah hukum yang berlaku secara nasional atau untuk seluruh wilayah negara (*central norm*) dan desentralisasi merupakan penerapan kaidah atau norma hukum yang berlaku untuk wilayah tertentu atau bagian-bagian wilayah yang berbeda (*decentral or local norm*).

Lebih jauh Hans Kelsen membahas desentralisasi dibagi dalam dua macam yaitu desentralisasi statis dan desentralisasi dinamis. Desentralisasi

⁷⁸ IDEA Published, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Pengembangan Kapasitas Seri 8, Amerro Jakarta, 2000, Hlm. 49.

statis adalah berlakunya kaidah hukum secara sah yang dikaitkan dengan suatu wilayah teritorial tertentu yang merupakan bagian dari wilayah negara dan tidak mencerminkan daerah untuk membuat aturan-aturan sendiri dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Penetapan *decentral or local norm* untuk bagian wilayah tertentu itu ditetapkan oleh pemerintah pusat bukan oleh pemerintah daerah, hal ini seperti dikemukakan:⁸⁰

“However, we speak of decentralization only if the organization is carried out according to the territorial principle, if the norms of a legal order are differentiated with respect to their territorial sphere of validity, although the differentiation with respect to their personal sphere of validity has a similar effect”.

Berbeda dengan desentralisasi statis, terdapat pula desentralisasi dinamis yang mengaitkan tatanan hukum dengan organ yang membentuk kaidah hukum, seperti dikemukakannya:⁸¹

“There is an inclination to speak of decentralization whenever there is a plurality of norm creating organs, regardless of the territorial spheres of validity of the norms created by the organs. When we do so, the term decentralization acquires a dynamic meaning, totally distinct from its static meaning.”

Amrah Muslimin menyebutkan pemencaran kewenangan secara vertikal disebut dengan azas kedaerahan mengandung dua prinsip pemerintahan yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebahagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah, sedangkan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan atau golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.⁸²

⁷⁹ Hans Kelsen, *Op-cit*, Hlm 304.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ *Idem*.

⁸² Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 1960, Hlm. 3-4.

Bayu Surianingrat menyebutkan bahwa desentralisasi menurut kepastakaan dikenal 2 (dua) macam yakni: desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) dan desentralisasi kenegaraan (*staatskundige decentralisatie*). Menurutnya desentralisasi kenegaraan dapat dibedakan menjadi 2 macam, yaitu desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), mengandung arti penyerahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturan termaksud adalah daerah dan desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*) mengandung arti pelimpahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi misalnya pendidikan, pengairan dan sebagainya.⁸³

Pendapat yang sama dengan Bayu Surianingrat adalah Tresna dalam bukunya Bertamasja Ke-Taman Ketatanegaraan, mengemukakan desentralisasi dikenal didalam 2 macam, yaitu desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) dapat juga disebut dengan dekonsentrasi dan desentralisasi kenegaraan (*staatskundige decentralisatie*), desentralisasi kenegaraan ini dibagi dua yaitu desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*), pendapat tersebut lengkapnya adalah sebagai berikut:⁸⁴

1. *Ambtelijke decentralisatie.*

Pemberian (penyerahan) kekuasaan dari atas ke bawah didalam rangka kepegawaian, guna kelancaran pekerjaan semata-mata. *Ambtelijke decentralisatie* ini disebut djuga *deconcentratie*.

2. *Staatkundige decentralisatie.*

Penyerahan hak mengatur kepada daerah-daerah di dalam lingkungannya, guna mewujudkan azas demokrasi di dalam pemerintahan negara. *Staatkundige decentralisatie* dibagi lagi dalam 2 (dua) macam:

- a. *Territoriale decentralisatie.*

⁸³ Bayu Suryaningrat, *Desentralisasi dan dekonsentrasi Pemerinrtahan di Indonesia suatu Analisa* (Jilid I), Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981, Hlm 6-7.

⁸⁴ Terpetik dalam SH. Sarundajang, *Arus Balik, ... Op Cit*, Hlm. 53.

Pemberian kekuasaan untuk mengatur dan mengolah ditujukan kepada urusan rumah tangga daerah masing-masing. Desentralisasi ini mempunyai wajah:

(1) *Autonomie*

(2) *Medebewind atau zelfbestuur*

b. *Functionele decentralisatie*

Pemberian kekuasaan untuk mengatur dan mengolah ditujukan kepada suatu atau beberapa soal tertentu dan hanya mengenai soal itu saja.

Bulthuis menyatakan desentralisasi itu ada 2 (dua) macam yakni murni dan tidak murni. Desentralisasi murni yaitu :⁸⁵

- 1) Kewenangan untuk mengambil keputusan diserahkan dari seorang pejabat administrasi/pemerintah kepada yang lain;
- 2) Pejabat yang menyerahkan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang disertai kewenangan tersebut;
- 3) Pejabat yang menyerahkan kewenangan tidak dapat memberi perintah kepada pejabat yang telah disertai kewenangan itu mengenai pengambilan/pembuatan keputusan atau isi keputusan itu;
- 4) a. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menjadikan keputusannya sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah diambil/dibuat;
- b. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat secara bebas menurut pilihan sendiri sebagai pengganti keputusan yang telah disertai kewenangan itu dengan orang lain;

Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu tidak dapat menyingkirkan pejabat yang telah disertai kewenangan itu dari tempatnya.

⁸⁵ Bulthuis dikutip dari Ateng Syafrudin, *Bacaan Pelengkap Mata Kuliah Hukum Tata Pemerintahan Daerah, Course Material I* (tidak dipublikasikan) Bandung, Hlm. 4.

2. Otonomi Daerah dan Pertumbuhan Demokrasi Perwakilan di Daerah

Menurut pendapat The Liang Gie di atas, dilihat dari sudut politik, otonomi atau desentralisasi merupakan upaya pendemokrasian di tingkat lokal. Desentralisasi atau otonomi tidak saja merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang sifatnya *technical administration* atau *practical administration* saja tetapi terdapat adanya kebebasan daerah dalam melaksanakan desentralisasi kewenangan berdasarkan aspirasi dari rakyat dalam wilayah territorial otonomi hal ini merupakan suatu *process of political interaction*, hal ini berarti bahwa desentralisasi atau otonomi sangat erat kaitannya dengan demokrasi, hal mana yang diinginkan tidak hanya demokrasi pada tingkat nasional dalam suasana sentralistik, melainkan juga demokrasi ditingkat lokal (*local democracy*) yang arahnya kepada pemberdayaan (*empowering*) atau kemandirian daerah.

Dengan demikian, filosofi formulasi dan implementasi otonomi sesungguhnya berorientasi kepada hal-hal sebagai berikut:

1. Realisasi dan implementasi filosofi demokratis;
2. Realisasi kemandirian secara nasional dan mengembangkan sensitivitas kemandirian daerah;
3. Melatih daerah dalam mencapai kedewasaannya dan dapat mengurus permasalahan dan kepentingannya sendiri sejauh memungkinkan;
4. Mempersiapkan *political schooling* untuk seluruh masyarakat;
5. Mempersiapkan saluran bagi aspirasi dan partisipasi daerah;
6. Membuat pemerintah dapat secara optimal mencapai efisiensi dan efektifitas.⁸⁶

Hans Kelsen menyatakan bahwa demokrasi dapat diterapkan pada negara yang menganut sentralistik maupun desentralistik, namun negara yang menganut desentralistik lebih memungkinkan negara tersebut menganut paham demokrasi, hal ini sesuai dengan pendapatnya *decentralization allows a*

⁸⁶ *Idem.*

closer approach to the idea of democracy than centralization (desentralisasi memungkinkan lebih mendekati ide demokrasi daripada sentralisasi).⁸⁷

Dalam konsep otonomi yang terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat, ada pendapat yang menyamakan otonomi dengan demokrasi yaitu MA Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan berpendapat sebagai berikut:⁸⁸

“Conceptually, local autonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy. No single body but the local people and the the representatives enjoy supreme power in regard to the local sphere of action, Government intervention can be justified when the larger interest is involved. Therefore, the people at large and their representatives alone can override the local people and their representatives.”

Dalam kaitan ini, Bagir Manan mengatakan bahwa dalam rangka mewujudkan pemerintahan demokrasi (kedaulatan rakyat) desentralisasi merupakan cara terbaik, hal ini disebabkan desentralisasi memperluas kesempatan bagi rakyat baik kualitatif maupun kuantitatif turut serta memiliki tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dibandingkan kalau hanya terbatas pada penyelenggaraan pada tingkat pusat saja.⁸⁹

Lebih lanjut Bagir Manan menyebutkan terdapat tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara otonomi dengan demokrasi:⁹⁰

1. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan (*liberty*);
2. Untuk menumbuhkan suatu kebiasaan (*habit*) agar rakyat memutus sendiri berbagai macam kepentingan yang bersangkutan langsung dengan memberi kesempatan bagi masyarakat untuk mengurus dan mengatur sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial dalam suatu masyarakat demokratis;

⁸⁷ Hans Kelsen, *Op-cit*, Hlm. 312.

⁸⁸ MA Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan, terpetik dalam Bhenyamin Hoessein, *Menelaah Kinerja DPRD Kabupaten di era Desentralisasi*: Makalah, Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia, Jakarta, 22 Maret 2002, Hlm. 3.

⁸⁹ Bagir Manan, *Hubungan ...*, *Op-cit*, Hlm, 34.

3. Untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai berbagai tuntutan yang berbeda.

Dalam kaitannya ini, B.C Smith menyebutkan desentralisasi secara normatif di bagi dalam dua bagian yaitu penyerahan kewenangan dan demokrasi, lebih lanjut mengemukakan; ⁹¹

“Decentralized government for those concerned with the normative evaluation of form of political authority is taken to imply two fundamental conditions. The first is that the territorial subdivisions of the state will have a measure of autonomy. They will, to some extent, be self-governing through political institutions which have their roots within the territory for which they have jurisdiction. They will not be administered by the agents of a superior government but will be governed by institutions that are founded on the politics of the area. The second is that those institutions will be democratically recruited. They will take their decisions according to democratic procedures.”

Uraian tersebut di atas mengandung pengertian pemerintahan daerah otonom secara normatif harus memenuhi dua syarat yaitu adanya pemerintahan yang memiliki akar politik, dalam pengertian pemerintahan daerah otonom dalam pelaksanaan tugasnya merupakan keinginan atau aspirasi dari masyarakat yang dicerminkan dalam lembaga perwakilan rakyat daerah. Lembaga perwakilan rakyat daerah ini juga merupakan cerminan dari hasil pemilihan yang demokratis.

Lebih jauh Smith mengemukakan ada 8 faktor keperluan mengkaitkan paham demokrasi dengan desentralisasi (*democratic- decentralization*) yaitu: ⁹²

- 1) *there is an idea that democratic-decentralization is a more effective way of meeting local needs than central planning,* (desentralisasi

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ B.C. Smith, Op. Cit, Hlm .18.

⁹² *Idem.*

- dipandang lebih efektif untuk memecahkan atau memenuhi kebutuhan setempat daripada perencanaan)
- 2) *decentralization has been seen as particularly relevant to meeting the needs of the poor*, (desentralisasi dipandang relevan terutama dalam memecahkan masalah kemiskinan)
 - 3) *decentralization is said to improve access to administrative agencies*; (desentralisasi mendekatkan hubungan dengan pihak administrasi pemerintahan)
 - 4) *decentralization in which people can participate are said to soften resistance to the profound social changes which development entails*; (desentralisasi mengurangi penumpukan (kongesti) pada tingkat pusat)
 - 5) *decentralization should reduce congestion at the center*; (adanya demokrasi ditingkat daerah (desentralisasi) diyakini sebagai sesuatu yang perlu demi kesatuan nasional)
 - 6) *there is a persistent belief that local democracy is necessary for national unity*, (desentralisasi dapat meredakan perlawanan masyarakat karena perubahan sosial yang mencolok akibat pembangunan)
 - 7) *decentralization is the educative effect*, (desentralisasi mempunyai efek pendidikan)
 - 8) *the state needs to mobilize support for development plans* (desentralisasi sebagai cara memobilisasi dukungan untuk pembangunan).

Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokratis rakyat. Satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintahan kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar.⁹³

⁹³ Bagir Manan, *Hubungan ...Op-cit*, Hlm. 25.

Kedaulatan rakyat merupakan suatu hal menjadi dasar pemikiran adanya pelaksanaan otonomi daerah, hal ini dapat dilihat dalam konsideran menimbang UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menjelaskan penyelenggaraan otonomi daerah, lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹⁴

Dari uraian di atas dapat ditarik pemahaman bahwa desentralisasi territorial (otonomi) erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat atau demokrasi dapat dilihat dari sudut:

1. Kebebasan, dengan adanya desentralisasi territorial, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berarti daerah diberikan kebebasan untuk mengelola pemerintahan dengan pengertian mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan potensi dan kehendak rakyat di daerah.
2. Partisipasi, dalam partisipasi ini terdapat dua jenis partisipasi :
 - 1) Partisipasi daerah, daerah dalam hal ini berperan yang ikut serta melakukan sebagian penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan hak dan kewajiban pemerintah pusat sesuai dengan bentuk negara kesatuan, dalam posisi ini daerah membantu penyelenggaraan pemerintahan yang kurang efektif dan efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat.

⁹⁴ Lihat bagian penjelasan umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah.

- 2) Partisipasi rakyat, kepentingan-kepentingan masyarakat lokal dapat menyalurkan kehendak secara langsung apa yang menjadi kebutuhannya maupun melalui wakilnya di DPRD.
3. Tanggung jawab (*accountability*), sebagai konsekuensi adanya desentralisasi dan demokrasi di tingkat lokal (daerah), maka daerah dibebankan 2 tanggung jawab, yaitu:
 - 1) Tanggung jawab daerah kepada pemerintah pusat, daerah yang telah diberikan sebagian kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat, maka daerah berkewajiban untuk memberikan tanggung jawab kepada pemerintah pusat, karena pada dasarnya dalam negara dengan bentuk kesatuan kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah pusat.
 - 2) Tanggung jawab daerah kepada rakyat, pelaksanaan mengurus rumah tangga oleh kepala daerah suatu keharusan untuk dipertanggung-jawabkan kepada rakyat baik secara langsung dengan cara responsibilitas pemberian suatu pelayanan publik atau melalui wakil-wakilnya di DPRD, dan DPRD sebagai pengembalian amanah rakyat juga harus memberikan pertanggungjawaban langsung kepada rakyat.

Dapat juga dikemukakan bahwa negara demokratis atau yang berkedaulatan rakyat adalah negara atau pemerintahan yang memberdayakan rakyat, sehingga rakyat berkemampuan untuk menentukan hidup dan masa depannya sendiri. Oleh karena itu sistem politik atau pemerintahan yang dibangun seharusnya memberi kemampuan kepada rakyat untuk dapat mengarahkan dan mengontrol jalannya pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut, maka yang perlu dilaksanakan adalah pertama rakyat harus dapat memilih secara langsung para wakilnya baik yang akan duduk dalam jabatan legislatif maupun eksekutif, dan kedua gerak pemerintahan bersifat terbuka

atau transparan sehingga masyarakat luas dapat mengetahuinya dan menilai baik buruknya.⁹⁵

Pemahaman bahwa suatu pemerintahan dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang demokratis apabila jaringan pembuatan keputusan melibatkan banyak unit politik, dan prosesnya transparan hingga rakyat dapat mengontrol ataupun memasukan inisiatif baru lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik, seperti pemilu dan referendum⁹⁶.

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia selain mengandung arti "perundangan" (*regeling*) juga mengandung arti "pemerintahan" (*bestuur*). Oleh karena itu dalam membahas desentralisasi berarti secara tidak langsung membahas pula mengenai otonomi. Hal ini dikarenakan kedua hal tersebut merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan, apalagi dalam kerangka NKRI.

Dalam konsep otonomi yang terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat, ada pendapat yang menyamakan otonomi dengan demokrasi yaitu MA Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan berpendapat sebagai berikut :⁹⁷

"Conceptually, local autonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy. No single body but the local people and the the representatives enjoy supreme power in regard to the local sphere of action, Government interventien can be justified when the larger interest is involved. Therefore, the people at large and their representatives alone can override the local people and their representatives."

⁹⁵ M. Arief Nasution, *Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000, Hlm. 10.

⁹⁶ Joko Widodo, *Op. Cit.*, Hlm. 100.

⁹⁷ MA Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan, terpetik dalam Bhenyamin Hoessein, *Menelaah Kinerja DPRD Kabupaten di Era Desentralisasi: Makalah, Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia*, Jakarta, 22 Maret 2002, Hlm. 3.

Sesungguhnya logika demokrasi dari pemberian otonomi dari pusat kepada daerah: (1) memberikan kerangka untuk memperluas partisipasi politik rakyat daerah, yang memungkinkan rakyat daerah memiliki akses yang lebih efektif kepada pemerintah, dan (2) memberikan jaminan kebebasan bergerak bagi elemen-elemen daerah, baik formal maupun informal, untuk mendayagunakan sumber-sumber yang ada di daerahnya dalam rangka memenuhi kepentingan regional dan negara yang seluas-luasnya.⁹⁸

Oleh karena itu keperluan otonomi di tingkat lokal pada hakekatnya adalah untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat kepada daerah. Dalam negara kesatuan (*unitarisme*) otonomi daerah itu diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*) sedangkan pemerintah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat.⁹⁹ Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, dimana otonomi daerah sudah melekat pada negara-negara bagian. Dalam tataran ini, Pilkada langsung menjadi bagian terpenting yang sangat mendasar.

Indonesia dengan wilayahnya yang cukup luas dan jumlah penduduknya yang banyak serta dengan tingkat heterogenitas yang begitu kompleks, tentu tidak mungkin pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah dan menyerahkan beberapa kewenangan kepada daerah otonom. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dimaksud salah satunya diperlukan desentralisasi di samping dekonsentrasi.¹⁰⁰

Tercapainya iklim pemerintahan di daerah yang mampu mencerminkan dan mengemban aspirasi masyarakat daerah, adalah satu syarat penting bagi stabilitas pemerintahan di daerah khususnya, bahkan bagi pemerintahan nasional umumnya sedangkan stabilitas ini merupakan syarat utama bagi keberhasilan pembangunan.¹⁰¹ Dua segi utama yang senantiasa menonjol dalam hal pemerintahan di daerah pada negara-negara kesatuan yang demokratis

⁹⁸ Suharizal, *Reformasi Konstitusi; Menuju Amandemen Kelima*, Citra Adytia, Bandung, 2007, Hlm 45.

⁹⁹ S.H Sarundajang, *Arus Balik, ... Op-Cit*, Hlm. 18.

¹⁰⁰ Josef Riwu Kaho, *Op-cit* Hlm. 33.

konstitusional, yaitu: Pertama, dari segi pembinaan pemerintahan di daerah dalam hubungannya dengan gagasan pendemokrasian pemerintahan di daerah-daerah. Kedua. dari segi pembinaan pemerintahan di daerah, dalam hubungannya dengan pembangunan di daerah dalam rangka pembangunan nasional.¹⁰²

Bagir Manan berpendapat, hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka dalam perumahan NKRI merdeka, perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu, desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.¹⁰³

Pada tingkat daerah, menurut Andi Pangerang, pemerintahan di daerah akan terdapat pola atau kaidah antara lain:¹⁰⁴

1. Wakil-wakil rakyat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi di daerah;
2. Hirarki peraturan perundang-undangan di daerah;
3. Hubungan kewenangan yang jelas antara DPRD dengan Kepala Daerah;
4. Sistem atau mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis;
5. Ada unsur-unsur pembantu dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah;
6. Struktur kekuasaan dan organisasi pemerintahan daerah dan wilayah.

Pelaksanaan demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah sudah menjadi kebutuhan di hampir semua negara pada masa sekarang. B.C.Smith menjelaskan sebagai berikut;¹⁰⁵

¹⁰¹ Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni Bandung, 1983, Hlm. 63.

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ Bagir Manan, *Menyongsong FajarOp Cit*, Hlm. 24.

¹⁰⁴ Terpetik dari Solly Lubis, *Op-cit* Hlm. 101.

¹⁰⁵ B.C Smith, *Decentralization, The Territorial of The State*, george Allen & Unwin London, 1985, Hlm. 19.

“...mainly two categories; there are that claim local government is good for national democracy; and there are those where the major concern is with the benefits to the locality of local democracy. Each can be further subdivided into three sets of interrelated values. At the national level these values relate to political education.leadership and political stability. At the local level relevant values are equality, liberty and responsiveness.”

Pendapat yang tidak jauh berbeda juga disampaikan Sri Soemantri yang menyebutkan bahwa pemilihan itu demokratis atau tidak dapat dilihat dari atau bergantung kepada *Pangreh* yang melakukan pengangkatan itu. Pengangkatan itu dikatakan demokratis bila timbul dari suatu pemilihan, bila tidak maka hal itu akan cenderung pada sifat-sifat yang otokratis. Untuk itu, proses pendemokrasian pemerintahan daerah melalui Pilkada langsung yang demokratis menjadi sebuah tuntutan yang amat realistis untuk direalisasikan.¹⁰⁶

Juanda menyimpulkan bahwa sistem dan mekanisme yang demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu antara lain:¹⁰⁷

1. Adanya pengutamaan kedudukan segenap wakil-wakil rakyat di daerah otonom;
2. Adanya keseimbangan antara aspek pendemokrasian (desentralisasi) dengan aspek dekonsentrasi;
3. Adanya keseimbangan kedudukan badan legislatif dengan eksekutif daerah;
4. Adanya peningkatan peran badan legislatif dan eksekutif daerah.

Sebagai salah satu sendi negara yang demokratis (*democratischerechtstaat*) desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi negara dan bangsa sekarang dan

¹⁰⁶ Sri Soemantri, *Tentang lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Cipta, Jakarta, 1990, Hlm. 16.

¹⁰⁷ Juanda, *Op-cit*, Hlm. 270.

di masa datang. Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.

Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karena pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Pemerintahan demokratis adalah pemerintahan yang didasarkan pada dukungan rakyat. Dukungan rakyat merupakan landasan yang paling pokok. Berarti suatu kebijaksanaan pemerintah pada umumnya tergantung dari banyaknya dukungan yang diterimanya dalam bentuk perolehan suara mayoritas. Dukungan kepada para pemimpin oleh para pengikutnya, merupakan kunci utama demokrasi karena dalam negara demokratis tidak ada seorang pun yang mempunyai hak *Inherent* untuk menduduki posisi kekuasaan politik, kecuali kalau ia (pemimpin) merupakan pilihan rakyat sesuai konstitusi.¹⁰⁸

Peneliti berpendapat, bahwa proses demokratisasi (pendemokrasian) pemerintahan di daerah merupakan konsekuensi logis dari asas kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan kita dan ini berarti rakyat dan masyarakat daerah harus diberikan hak untuk turut merencanakan dan berbuat sesuatu yang layak demi terlaksananya kekuasaan pemerintahan yang mencerminkan dan mengembangkan kepentingan masyarakat daerah.

¹⁰⁸ *Idem.*

C. Lembaga Parlemen

1. Konsep Keterwakilan Parlemen

Kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan wujud dari demokrasi. Demokrasi menghendaki pemerintahan yang berasal dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Demokrasi pada era sekarang dilakukan melalui sistem perwakilan yang merupakan cara terbaik untuk membentuk “*representative government*”. Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.¹⁰⁹ Perwakilan rakyat dibagi dalam dua prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*).¹¹⁰

Keterwakilan secara fisik diwujudkan dengan terpilihnya seorang wakil dalam keanggotaan parlemen. Dalam keterwakilan fisik tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya sistem pemilu, kepartaian bahkan pribadi masing-masing wakil.¹¹¹ Oleh karena itu muncul pemikiran tentang keterwakilan substantif (*representation in ideas*) yang tidak bergantung pada mekanisme kelembagaan parlemen.¹¹² Setiap saat rakyat dapat menyampaikan aspirasinya melalui media massa, forum dengar pendapat, kunjungan kerja dan media aspiratif lainnya. Artinya keterwakilan secara fisik tidaklah cukup dan harus diikuti oleh keterwakilan secara substantif.

Selain itu pembagian konsep perwakilan rakyat dapat dilihat dari sudut pandang hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Pembagian tersebut dapat dibagi dalam dua tipe :

¹⁰⁹ Dahlan Thaib, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, h. 2
¹¹⁰ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi...* op. cit, h.176
¹¹¹ Ibid h.177
¹¹² Ibid

- i. Perwakilan dengan tipe delegasi (mandat) yang berpendirian wakil rakyat merupakan corong keinginan rakyat yang diwakili. Ia harus menyuarakan apa saja keinginan rakyat. Wakil rakyat terikat dengan keinginan rakyat dan sama sekali tidak memiliki kebebasan berbicara lain dari pada yang dikehendaki konstituennya.¹¹³ Dalam tipe ini wakil rakyat harus memiliki kontak secara langsung dan kontinyu dengan konstituen. Hubungan ini diperlukan untuk menjaga ketersambungan aspirasi rakyat dan wakilnya. Wakil rakyat hanya mempunyai dua pilihan mengikuti keinginan mayoritas rakyat atau mundur jika tidak sepakat dengan keinginan tersebut.

- ii. Perwakilan dengan tipe trustee (*independent*) berpendirian bahwa wakil rakyat dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan dan memiliki kemampuan mempertimbangkan secara baik (*good judgment*). Wakil rakyat memiliki kebebasan untuk berbuat dan diberikan kepercayaan untuk itu. Dasar pertimbangan yang digunakan oleh wakil rakyat dalam bertindak lebih mengutamakan kepentingan nasional.¹¹⁴ Jika terjadi benturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan nasional maka yang lebih diutamakan adalah kepentingan nasional dengan tetap memperhatikan aspirasi rakyat. Wakil rakyat tidak terikat secara mutlak dengan rakyat sehingga ia bebas bertindak. Hubungan dengan rakyat terjadi hanya pada saat pemilu dan para pemilih tidak memiliki kekuasaan lagi sampai pada pemilu berikutnya.

Dalam melihat hubungan antara wakil dan yang diwakili Riswandha Imawan dengan mengutip Abcarian mengemukakan adanya 4 (empat) tipe hubungan:¹¹⁵

¹¹³ Ramlan Subakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widayarsana, Jakarta, h. 174

¹¹⁴ *ibid.* h.175

¹¹⁵ Abdi Yuhana, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung, h. 56

- i. Wakil sebagai wakil; dalam tipe ini, wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya.
- ii. Wakil sebagai utusan; dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili sesuai dengan mandat yang diberikannya.
- iii. Wakil sebagai politico ; dalam tipe ini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan adakalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan wakil akan mengikuti keperluan atau masalah yang dihadapi.
- iv. Wakil sebagai partisan; dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program partai atau organisasinya. Wakil akan lepas hubungannya dengan pemilih (pihak yang diwakili) begitu proses pemilihan selesai. Wakil hanya terikat kepada partai atau organisasi yang mencalonkannya.

Masing-masing tipe hubungan tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan. Penerapannya pun sangat tergantung pada dinamika yang ada baik di dalam maupun di luar parlemen.

2. Peristilahan dan Pengertian

Dalam negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan rakyat merupakan keharusan. Lembaga perwakilan rakyat ada yang disebut dengan parlemen atau legislatif.¹¹⁶ Parlemen (*parliament*) adalah sebuah dewan perwakilan rakyat dengan anggota yang dipilih untuk satu periode.¹¹⁷ Sedangkan Legislatif adalah badan deliberatif pemerintah¹¹⁸ dengan kuasa membuat hukum.

Istilah parlemen dan legislatif memiliki makna yang berbeda tergantung pada sistem yang digunakan. Dalam sistem presidensial seperti di Amerika, Kongres (parlemen) dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintahan. Lembaga legislatif dimaknai sebagai kekuasaan pemerintah

¹¹⁶ Dahlan Thaib, op. cit, h. 1

¹¹⁷ <http://ww.wikipedia.org>, diunduh tanggal 5 Maret 2009

¹¹⁸ Badan Deliberatif (*Assembly Deliberatif*) adalah sebuah organisasi yang secara bersama membuat keputusan setelah debat dan diskusi. Contoh dari badan deliberatif termasuk legislatif, papan direktur, badan administratif dan rapat anggota dari sebuah serikat, klub atau organisasi lainnya. Biasanya keputusan oleh badan ini dibuat atas dasar pemungutan suara, debat dan amandemen, dilakukan sesuai dengan kebiasaan atau mengambil prosedur parlemen

yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*)¹¹⁹. Sedangkan dalam tradisi sistem parlementer terdapat perbedaan antara lembaga pemerintah dan parlemen. Pemerintah dalam arti sempit memiliki fungsi eksekutif dan pengertiannya tidak mencakup fungsi lembaga legislatif yang disebut parlemen.¹²⁰

Parlemen atau Legislatif dikenal dengan beberapa nama, yaitu *parlemen*, *congres (amerika)*, *national Assembly (perancis)*,¹²¹ House of Commons, Diet (Jepang), Knesset (Israel), cortes (Spanyol), Riksdag (Swedia), Storting (norwegia), Oireachtas (Irlandia), Sejm (Polandia) Bundestag, Federal Assembly (Swiss), Grand Assembly (Rumania), Konres Rakyat China (RRC), Supreme Soviet (Uni Soviet ketika di bawah USSR), Dewan Negara dan Dewan Rakyat (Malaysia)¹²² dan *Dewan Perwakilan Rakyat*.¹²³

3. Tata Cara Pengisian

Parlemen sebagai wujud dari perwakilan rakyat mengharuskan bahwa anggotanya mewakili seluruh rakyat. Pada mulanya J.J.Rousseau sebagai pelopor gagasan kedaulatan rakyat tidak menginginkan adanya badan perwakilan rakyat. Ia mencita-citakan suatu bentuk “demokrasi langsung” (seperti terdapat di Jenewa dalam masa hidup Rousseau), dimana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik.

Sesuai perkembangan zaman pelaksanaan demokrasi langsung menjadi tidak relevan lagi, tidak dan sulit untuk dilaksanakan. Namun demikian demokrasi langsung masih dapat dilakukan dalam hal tertentu seperti referendum, plebisit, dan sebagainya.¹²⁴ Untuk itulah pada masa sekarang berkembang lembaga perwakilan rakyat. Rakyat terlibat dalam proses kenegaraan melalui wakil-wakilnya di parlemen. Diperlukan mekanisme

¹¹⁹ CF. Strong, op. cit h. 11

¹²⁰ Jimly Asshidiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. UI Press, Jakarta, h.3

¹²¹ <http://www.wikipedia.org>

¹²² Jimly Asshidiqie, *Pergumulan...* op. cit. h.4

¹²³ Dahlan Thaib, loc. cit

bagi rakyat untuk terlibat dalam proses pengisian anggota parlemen tersebut. Keanggotaan wakil rakyat di parlemen didasarkan pada tiga hal :

1. Turun temurun

Dipraktekan pada sebagian anggota Majelis Tinggi Inggris (*upper house*). Merupakan majelis satu-satunya yang anggotanya berkedudukan turun temurun.

2. Ditunjuk/diangkat

Penunjukan biasanya didasarkan pada jasa tertentu pada masyarakat atau pada partai yang berkuasa.¹²⁵ Penunjukan pernah juga dipraktekkan oleh Indonesia pada masa orde baru.¹²⁶

3. Dipilih dalam Pemilihan umum

Terdapat bermacam-macam sistem pemilihan umum akan tetapi pada umumnya berkisar pada dua prinsip pokok yaitu :

- i. *Single-member constituency*, (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut sistem distrik)
- ii. *Multy member constituency*; (suatu daerah pemilihan memilih beberapa wakil biasanya dinamakan *proportional representation* atau sistem perwakilan berimbang).¹²⁷

Sedangkan menurut C.F. Strong, pengklasifikasian berdasarkan proses pengisian kamar pertama dan kedua dapat dibagi menjadi urutan berikut : turunan, pengangkatan, dipilih sebagian,¹²⁸ dipilih seluruhnya.¹²⁹ Pengisian anggota parlemen melalui sistem pemilihan umum merupakan yang terbanyak digunakan oleh negara modern di dunia. Biasanya pemilihan melalui

¹²⁴ Miriam Budihardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta h. 174

¹²⁵ *ibid*

¹²⁶ Lihat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969, Pasal 10 ayat (2) menyatakan : pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan. cara pengangkatan dihapus melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999

¹²⁷ Miriam Budihardjo op. cit. h. 177

¹²⁸ Dalam proses pengisian keanggotaan terbagi atas dua yaitu dipilih secara demokratis (mis. Amerika Serikat, Australia, Irlandia, Perancis, Swiss dan Italia), sedangkan negara yang majelis tingginya tidak dipilih (*non elected*) antara lain Inggris dan Kanada.

¹²⁹ C.F Strong Op. Cit, h. 274

mekanisme kepartaian namun ada juga yang tidak melalui partai yang disebut sebagai orang independen.¹³⁰

Pilihan atas sistem pemilihan umum baik yang bersifat proporsional (*the simple majority system with second ballot and proportional representation*) maupun distrik (*the simple majority single ballot system*) akan memberikan konsekuensi pada perbedaan hakekat masing-masing kamar. Misalnya, pilihan terhadap sistem distrik secara terus menerus akan mengakibatkan berlakunya sistem dua partai sedangkan apabila digunakan sistem pemilihan umum proporsional akan mengakibatkan berlakunya sistem banyak partai.¹³¹ Suatu negara yang menganut sistem parlementer yang diikuti dengan sistem dua partai akan mengakibatkan kestabilan pemerintah serta kehidupan politik, sedangkan apabila diikuti dengan sistem banyak partai akan mengakibatkan keadaan yang sebaliknya.¹³²

Pembedaan keanggotaan berdasarkan pemilihan atau tidak, diperlukan untuk melihat seberapa jauh kekuasaan masing-masing lembaga. Apabila keanggotaan dipilih secara demokratis maka kekuasaan majelis adalah besar. Sedangkan apabila tidak dipilih maka kekuasaannya adalah kecil.¹³³

4. Fungsi Parlemen

Parlemen dalam melaksanakan kedaulatan rakyat memiliki beberapa fungsi penting. Menurut Miriam Budihardjo fungsi badan legislatif yang paling penting ialah¹³⁴ :

1. Menentukan Policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk itu Parlemen diberi hak kontrol khusus.

¹³⁰ Miriam Budihardjo, op. cit, h. 174

¹³¹ Sri Soemantri, *Pengantar...* op.cit, h. 72

¹³² Ibid

¹³³ Ibid. h. 73

¹³⁴ Miriam Budihardjo, op. cit. h. 182

3. Fungsi lainnya, meliputi fungsi ratifikasi (*ratify*) yaitu mensahkan perjanjian Internasional yang dibuat oleh eksekutif. Di Amerika, lembaga legislatif bahkan memiliki wewenang untuk meng-“impeach” dan menuntut pejabat tinggi termasuk presiden.

Selain pembagian fungsi diatas, umumnya lembaga parlemen biasa dibedakan dalam 3 (tiga) fungsi : fungsi legislasi (*legislatif*), pengawasan (*control*) dan fungsi perwakilan (*representasi*).¹³⁵ Fungsi legislasi dianggap yang paling penting dibandingkan dengan fungsi lainnya.

Bahkan menurut konstitusi tidak tertulis Inggris, parlemen memiliki hak untuk membuat atau membatalkan hukum apapun, dan lebih jauh lagi bahwa tidak ada orang atau lembaga yang diakui hukum Inggris yang berhak membatalkan atau mengesampingkan produk legislasi parlemen.¹³⁶

Terdapat beberapa hal penting yang dimiliki oleh parlemen dalam pelaksanaan fungsi legislasi yaitu :

1. Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan
2. Pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan
3. Pengaruh di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan
4. Adu argumentasi dan voting.¹³⁷

Jimly Asshidiqie lebih lanjut mengurai fungsi parlemen tersebut ke dalam beberapa bentuk, yaitu :

1. Fungsi pengaturan (*regelende functie*)

Fungsi pengaturan sangat berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma hukum yang mengikat dan membatasi. Pengaturan tersebut meliputi : i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran.

¹³⁵ Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok...op. cit*, h. 160

¹³⁶ A.V. Dicey, *op. cit*, h. 132

¹³⁷ Faried Ali, 1997, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Rajawali, Jakarta, h.140

Pengaturan mengenai pengeluaran dan pemasukan keuangan negara termasuk sebagai pelaksanaan fungsi keuangan (*budgeter*)

2. Fungsi pengawasan (control)

Pelaksanaan dari pengaturan yang telah dibuat tersebut oleh eksekutif perlu diawasi sendiri oleh rakyat. Untuk itu fungsi pengawasan menjadi melekat pada lembaga parlemen. Kontrol tersebut meliputi : i. kontrol atas pemerintahan (*control of executive*), ii. kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*), iii. kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).¹³⁸

3. Fungsi Perwakilan (*representasi*)

Jimly Asshidiqie mengkategorikan fungsi ini yang merupakan fungsi pokok dari lembaga perwakilan rakyat. Keterwakilan tersebut diwujudkan melalui *representation in presence* (keterwakilan melalui kehadiran) dan *representation in ideas* (keterwakilan secara ide/aspirasi). Keterwakilan ide tersebut diwujudkan dalam bentuk keterwakilan secara politik, teritorial maupun fungsional.¹³⁹

Di Indonesia, fungsi lembaga perwakilan rakyat atau parlemen biasanya dibedakan dalam 3 (tiga) fungsi yaitu : i) fungsi legislasi, ii) fungsi pengawasan dan iii) fungsi anggaran.¹⁴⁰ Pelaksanaan fungsi anggaran akan selalu terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh parlemen dan pengaturannya merupakan wujud dari pelaksanaan fungsi legislasi.

4. Fungsi rekrutmen politik

Fungsi rekrutmen politik merupakan salah satu fungsi yang tidak kalah pentingnya. Setiap negara demokrasi berusaha untuk mengurangi kemungkinan 'pembengkakan' kekuasaan seorang presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Karenanya, ada beberapa fungsi rekrutmen politik yang diberikan kepada rakyat melalui lembaga perwakilannya. Kondisi ideal dari hal ini adalah adanya peran rakyat

¹³⁸ Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, h. 153
¹³⁹ Jimly Asshidiqie, *Pokok...op.* cit. h. 165
¹⁴⁰ Ibid

dalam menentukan sosok yang dapat memegang beberapa jabatan penting. Karenanya, presiden sebagai kepala negara 'berbagi' kekuasaan dengan perwakilan rakyat dalam menentukan orang-orang tersebut.¹⁴¹

Fungsi ini merupakan bagian dari fungsi pengawasan oleh parlemen yang berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian pejabat-pejabat publik tertentu yang memerlukan sentuhan pertimbangan yang bersifat politik. Semua pejabat yang dipilih secara tidak langsung oleh rakyat, maka pemilihannya dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat. Demikian pula pejabat publik lainnya yang perlu diangkat dengan pertimbangan politik tertentu, maka pengangkatannya ditentukan harus dengan pertimbangan atau bahkan dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.

Keterlibatan lembaga perwakilan rakyat dengan adanya hak untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan ataupun pertimbangan ini dapat disebut juga sebagai hak untuk konfirmasi (*right to confirm*) lembaga legislatif. Hak untuk konfirmasi (*right to confirm*) ini khusus diberikan dalam rangka pengangkatan pejabat publik melalui pengangkatan politis (*political appointment*). Dengan adanya hak ini, lembaga perwakilan rakyat dapat ikut mengendalikan atau mengawasi kinerja para pejabat publik dimaksud dalam menjalankan tugas dan wewenangnya masing-masing agar sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴² Fungsi ini misalnya dalam hal pengisian jabatan hakim Agung, Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisioner Komisi Yudisial, Komisioner Komisi Pemilihan Umum, Anggota Komnas HAM, dan lain-lain.

¹⁴¹

Ibid

¹⁴²

Ibid. h. 164

BAB III

HASIL PENELITIAN

A. Struktur dan Kelembagaan DPRD serta problem hukumnya

1. Struktur dan Kelembagaan DPRD dalam UUD 1945 dan beberapa Undang-undang

Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tegas menyatakan bahwa *“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”*. Itu berarti bahwa setiap anggota DPRD haruslah orang yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.

Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 290 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Bahkan dalam Undang-Undang ini ditegaskan lagi bahwa DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Ketentuan tersebut sekaligus memastikan bahwa tidak satupun anggota DPRD yang tidak berasal dari partai politik. Satu satupun anggota DPRD yang dipilih melalui jalur perseorangan. Sekalipun ketentuan Undang-Undang Dasar tidak memberikan batasan bahwa yang akan dipilih menjadi anggota DPRD berasal dari partai politik, namun pembatasan Pasal 290 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 telah menutup rapat peluang perseorangan untuk ikut dalam proses pemilihan anggota DPRD.

Adapun jumlah anggota DPRD dibatasi paling sedikit 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang untuk DPRD Propinsi dan paling sedikit 20 orang dan paling banyak 50 orang untuk DPRD kabupaten/kota. Jumlah anggota DPRD untuk masing-masing daerah berbeda-beda dalam rank yang ditentukan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut.

Adapun indikator yang digunakan untuk menentukan berapa orang jumlah anggota DPRD untuk satu daerah tertentu adalah jumlah penduduk di daerah bersangkutan. Hal tersebut tegas diatur dalam Pasal 23 ayat (2) dan

Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Keanggotaan DPRD disahkan atau diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri untuk DPRD Propinsi dan dengan keputusan gubernur untuk keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota. Dimana setiap anggota DPRD memiliki masa jabatan selama 5 tahun sejak dilantik dan berakhir pada saat anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan fungsi dan peranannya, setiap anggota DPRD mesti berhimpun dalam sebuah fraksi. Jumlah anggota fraksi setidaknya sebanyak jumlah komisi di DPRD. Dengan ketentuan tersebut, apabila sebuah partai politik yang jumlah anggotanya sama atau lebih dari jumlah komisi, maka partai politik tersebut dapat membentuk satu fraksi. Namun apabila sebuah partai tidak memiliki anggota sebanyak jumlah komisi, maka partai tersebut harus bergabung dengan fraksi lain atau bergabung dengan partai politik lain untuk membentuk sebuah fraksi. Sedangkan bila tidak satupun partai politik yang jumlah anggotanya memenuhi batas minimal pembentukan fraksi, maka partai politik yang ada membentuk fraksi gabungan. Dimana jumlah fraksi gabungan paling banyak hanya 2 (dua) fraksi.

Adapun alat kelengkapan DPRD terdiri dari : (1) pimpinan; (2) Badan Musyawarah; (3) komisi; (4) Badan Legislasi Daerah; (5) Badan Anggaran; (6) Badan Kehormatan; dan (7) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna¹⁴³. Masing-masing alat kelengkapan DPRD tersebut tidak diuraikan secara jelas dan rinci dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, kecuali pimpinan. Pengaturan tentang tata cara pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD didelegasikan untuk diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Khusus untuk pimpinan akan diuraikan sebagai berikut ini.

Sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD, pimpinan DPRD tentunya memiliki berbagai tugas dan fungsi. Walaupun demikian, Undang-undang No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) ternyata tidak mengatur

¹⁴³ Pasal 302 ayat (1) dan Pasal 353 UU No. 27 Tahun 2009

secara tegas tugas dan fungsi pimpinan DPRD. UU No. 27 Tahun 2009 hanya mengatur komposisi pimpinan DPRD serta bagaimana proses pengisian jabatan tersebut.

Pengaturan tentang tugas dan wewenang pimpinan DPRD sebagai bagian dari alat kelengkapan DPRD justru dimandatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan DPRD. UU MD3 dengan tegas menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, serta tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD diatur dengan peraturan DPRD tentang tata tertib.¹⁴⁴

Dengan demikian, sesuai ketentuan Pasal 302 ayat (3) dan Pasal 353 ayat (3) UU MD3, maka penentuan tugas pimpinan DPRD sebagai bagian dari alat kelengkapan DPRD akan menjadi kewenangan DPRD untuk mengatur. Ketentuan ini merupakan perluasan kewenangan DPRD dalam hal mengatur tugas dan fungsi pimpinan.

Dikatakan demikian, karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, tugas pimpinan menjadi materi yang diatur dalam Undang-Undang ini. Undang-Undang Susduk yang berlaku sebelum lahirnya UU MD3 ini mengatur secara tegas mengenai apa yang menjadi tugas pimpinan DPRD. Tugas pimpinan DPRD meliputi :¹⁴⁵

1. Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil putusan;
2. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
3. Menjadi juru bicara DPRD;
4. Melaksanakan dan memasyarakatkan putusan DPRD;
5. Mengadakan konsultasi dengan gubernur, bupati/walikota dan instansi pemerintah lainnya sesuai dengan putusan DPRD;
6. Mewakili DPRD dan atau alat kelengkapan DPRD di pengadilan;

¹⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 302 ayat (3) dan Pasal 353 ayat (3)

¹⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 58 ayat (1) dan Pasal 74 ayat (1)

7. Melaksanakan putusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
8. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Sidang Paripurna DPRD.

Delapan tugas itu merupakan tugas pokok pimpinan DPRD. Untuk menerjemahkan ke level yang lebih teknis, Undang-Undang 22 Tahun 2003 mengamatkan agar tugas pimpinan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.¹⁴⁶ Apabila dicermati lebih jauh, pengaturan lebih lanjut oleh DPRD mengenai tugas-tugas pimpinan dalam tata tertibnya ternyata tidak mengalami perubahan apa-apa. Tugas pimpinan DPRD yang diatur dalam Undang-Undang Susduk disalin ulang (*copy paste*) ke dalam peraturan DPRD tentang tata tertib.

Sebagai contoh, salah satunya dapat dilihat dalam Keputusan DPRD Propinsi Sumatera Barat Nomor 03/SB/2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sumatera Barat. Pasal 67 ayat (1) Peraturan Tata Tertib tersebut mengatur bahwa pimpinan DPRD mempunyai tugas :

1. Memimpin rapat-rapat dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil putusan;
2. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
3. Menjadi juru bicara DPRD;
4. Melaksanakan dan memasyarakatkan putusan DPRD;
5. Mebgadakan konsultasi dengan Gubernur dan instansi pemerintah lainnya sesuai dengan putusan DPRD;
6. Mewakili DPRD dan atau alat kelengkapan DPRD di pengadilan;
7. Melaksanakan putusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

¹⁴⁶ Pasal 58 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009

8. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Sidang Paripurna DPRD.

Lebih lanjut Peraturan Tata Tertib DPRD Sumatera Barat menegaskan bahwa pelaksanaan tugas pimpinan DPRD tersebut diatas dilakukan secara kolektif¹⁴⁷ Dari ketentuan ini dapat dipahami bahwa pimpinan DPRD (Ketua dan Wakil Ketua) menjalankan tugas secara bersama-sama. Pelaksanaan tugas secara kolektif tersebut diterjemahkan lagi dalam wujud bahwa yang memegang pimpinan DPRD sehari-hari adalah Ketua dan Wakil Ketua DPRD.¹⁴⁸ Sesuai Pasal 67 ayat (2) dan Pasal 68 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPRD Sumbar tersebut, maka pimpinan DPRD Sumbar adalah bersifat bersama-sama dan dalam posisi yang setara (kolektif kolegial)¹⁴⁹.

Namun apabila dibaca lagi ketentuan Pasal 68 Peraturan Tata Tertib yang menyatakan bahwa "*Wakil Ketua DPRD membantu Ketua dalam menyelesaikan kegiatan DPRD (ayat 2)*", "*apabila ketua berhalangan, maka tugas kewajibannya dilakukan oleh Wakil Ketua yang ditunjuk oleh Ketua DPRD (ayat 3)*", maka kurang tepat bila dikatakan bahwa pimpinan DPRD bersifat kolektif kolegial. Sebab, sekalipun posisi Ketua dan Wakil Ketua sama-sama pimpinan, namun posisi ketua tetap tidak sama dengan Wakil Ketua. Wakil Ketua baru aktif menjalankan tugas pimpinan ketika Ketua berhalangan dan ia menunjuk salah seorang Wakil Ketua untuk menjalankan tugas pimpinan.

Sekalipun tugas dan wewenang pimpinan tidak diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, namun Undang-Undang ini mengatur bagaimana pengisian jabatan pimpinan DPRD. Jika sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 pimpinan DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD, maka dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tata cara pengisian yang demikian diubah. Pimpinan DPRD tidak lagi dipilih, melainkan langsung ditentukan harus berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan umum.

¹⁴⁷ Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Sumatera Barat, Pasal 67 ayat (2)

¹⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (2)

¹⁴⁹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga), Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hal. 580-581

Untuk jabatan ketua mesti berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak pertama. Sedangkan wakil ketua DPRD berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak kedua, ketiga dan atau keempat.

2. Problem Hukum Struktur dan Kelembagaan DPRD

Perdebatan dalam isu kedudukan dan kewenangan DPRD menyentuh pertanyaan mendasar: apa “jenis kelamin” DPRD? apakah DPRD didudukkan secara tegas sebagai lembaga legislatif sebagaimana dikenal dalam konsep *Trias Politica* ataukah didudukkan sebagai sabagai salah satu unsur pemerintahan daerah?.¹⁵⁰ Perdebatan ini kembali mengemuka ketika konsep yang meletakkan DPRD sebagai badan legislatif dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dirubah menjadi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah yang digunakan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.¹⁵¹

Sebelum pemberlakuan UU 32 Tahun 2004 (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999), khususnya dalam ketentuan umum, yang secara tegas merumuskan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah. Dan dalam pasal 16 ayat (1) dan (2) dalam undang-undang yang sama disebutkan bahwa:

- (1) DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- (2) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Penegasan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat dan Badan Legislatif Daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 diikuti dengan

¹⁵⁰ AA GN Ari Dwipayana, Arah dan Agenda Reformasi DPRD; Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, USAID, DRSP, 2008.

¹⁵¹ Penegasan kedudukan DPRD sebagai Badan legislatif Daerah dalam Undang-undang no. 22 Tahun 1999 boleh dikatakan mengenalkan perubahan yang radikal karena dilihat dari dinamika historis posisi DPRD dalam sistem ketata negaraan di Indonesia selalu ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah. Pada awal kemerdekaan sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan ke arah sistem parlementer maka dalam UU no. 1 Tahun 1945 ditegaskan kedudukan Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya. Prinsip ini dilanjutkan dalam UU no. 22 Tahun 1948, dianut sistem pemerintahan kolegiel, dimana pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah. Pada pasal 23 disebutkan bahwa DPRD mengatur urusan rumah tangga daerahnya. Selanjutnya dalam UU no. 18 Tahun 1965, melanjutkan UU no. 22/1948 dimana DPRD adalah unsur pemerintah daerah bersama-sama kepala daerah. Konsep DPRD sebagai unsur pemerintah daerah juga diadopsi dalam UU no. 5 Tahun 1974. Lebih jauh lihat, Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, 1988.

penguatan “kuasa” DPRD dengan memberikan tugas, kewenangan dan hak yang lebih besar pada DPRD. Salah satunya adalah hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota. Bahkan dalam pasal 20 UU Nomor 22 Tahun 1999 diamanatkan bahwa ketika dalam menjalankan haknya untuk meminta keterangan tidak diindahkan oleh pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat, maka yang bersangkutan bisa diancam dengan pidana kurung paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD (*contempt of parliament*).

Penguatan posisi DPRD dalam periode 2000-2004 telah memberikan dampak pada hubungan eksekutif dan legislatif yang lebih setara. Namun, penguatan “kuasa” DPRD yang dilakukan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999, menimbulkan reaksi dari berbagai kalangan, yang menyebutkan UU Nomor 22 Tahun 1999 melahirkan fenomena “*legislative heavy*”. Beberapa kasus ketegangan atau konflik antara DPRD dengan Kepala Daerah yang selanjutnya berujung pada *impeachment* kepala daerah di beberapa daerah, seperti Sampang-Madura, kemudian dijadikan justifikasi untuk menunjukkan bahwa kekuasaan DPRD cenderung berlebihan.

Munculnya berbagai reaksi terhadap penguatan “kuasa” DPRD menimbulkan kehendak untuk “mengurangi kuasa” DPRD dengan mempertegas kembali prinsip *check and balances* dalam hubungan antara DPRD dengan pemerintah daerah. Keinginan kuat mengurangi kuasa DPRD mendorong pemerintah dan DPR merevisi undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Di tengah arus kuat kritik atas fenomena *DPRD heavy* itu berlangsung pula proses amandemen kedua Konstitusi. Amandemen kedua UUD menghasilkan beberapa pasal yang berkaitan dengan DPRD. Dalam pasal 18 ayat (3), disebutkan; “*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum*”; Pasal 18 ayat ayat (6) “*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*” serta pasal 18 ayat (7) yang berbunyi; “*Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur*

dalam undang-undang". Tentu akan muncul pertanyaan atas rumusan amandemen kedua itu; Apakah kalimat "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD" bisa diartikan sebagai upaya menegaskan DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah?

Paradigma DPRD sebagai bagian pemerintahan daerah nampak dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Walaupun dalam pasal 1 butir 4 yang dimaksud DPRD dalam UU no. 22 Tahun 2003 adalah "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".⁴ Namun dalam pasal 60 dan 76 dalam UU no. 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa DPRD Provinsi dan Kabupaten atau Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah. Sementara dalam bagian penjasn disampaikan bahwa : "Yang dimaksud dengan lembaga pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD yang berada di tingkat Provinsi dan Kota/ Daerah. Sedangkan pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah".

Dalam undang-undang no. 32 Tahun 2004, DPRD kembali dirumuskan ulang dari kedudukan sebagai Badan Legislatif Daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal itu juga ditegaskan kembali dalam pasal 40, UU Nomor 32 Tahun 2004. Pergeseran kedudukan DPRD dari Badan Legislatif Daerah ke sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentu di dasarkan atas beberapa perspektif dominan yang dianut oleh para perumus undang-undang Nomor 32/2004: *pertama*, bagi perumus undang-undang 32/2004, dalam sistem negara kesatuan (*unitarian state*) tidak dikenal badan legislatif di tingkat daerah.

Badan legsilatif hanya berada di level nasional (pusat). Oleh karena itu, dalam cara berpikir UU 32/2004, DPRD bukan lembaga legislatif. *Kedua*, karena DPRD bukan lembaga legislatif daerah maka DPRD harus didudukan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dengan demikian, DPRD berada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Atau dengan kalimat yang lebih ringkas DPRD berada dalam rejim pemerintahan daerah.

Apa implikasi dari rumusan kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah? *Pertama*, karena rumusan itu lebih menekankan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan, dibandingkan dengan lembaga perwakilan rakyat maka DPRD lebih kuat dilihat dalam perspektif *governance* bukan perspektif politik. Sehingga, DPRD sebagai lembaga perwakilan politik yang seharusnya wahana bagi masyarakat untuk terlibat (*engage*) dalam proses politik pemerintahan, seperti menjalankan fungsi-fungsi artikulasi dan agregasi menjadi tereduksi.

Kedua, secara psiko-politis, kedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, membuat posisi DPRD tidak tegas dihadapan pemerintah daerah. Sehingga mekanisme *check and balances* tidak bisa berjalan dengan baik. *Ketiga*, selain membuat lemah dihadapan kepala daerah, DPRD juga “lemah” dihadapan pemerintah pusat. Kedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, membuat DPRD berada dalam struktur hierrakis rejim pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Presiden. Akibat bekerjanya struktur hierrakis ini, DPRD tidak bisa melepaskan diri dari berbagai proses politik dan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri).

B. Peran dan Fungsi DPD dan DPRD

1. Peran dan Fungsi DPD

Fungsi DPD secara jelas terurai dalam Pasal 223 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam Pasal 223 ayat (1) terdapat empat fungsi DPD, yaitu :

- a. pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- c. pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan
- d. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Selain empat fungsi di atas, DPD juga berperan dalam proses pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Berdasarkan Pasal 23F UUD 1945, dalam pemilihan anggota BPK, DPD berperan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR.

Selain itu, anggota DPD sebagai bagian dari MPR juga berperan dalam proses pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. MPR sesuai Pasal 7B UUD 1945 dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Berdasarkan ketentuan di atas, bila fungsi dipahami sebagai sesuatu yang sama dengan peran, maka setidaknya ada enam peranan yang dimiliki DPD, baik secara kelembagaan maupun secara keanggotaan anggota DPD. Keenam peranan tersebut meliputi :

- (1) Peran sebagai pengusul Rancangan Undang-Undang
- (2) Peran sebagai Pembahasan Rancangan Undang-Undang
- (3) Peran sebagai Pemberi Pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang
- (4) Peran sebagai pengawas
- (5) Peran sebagai Pemberi Pertimbangan dalam Pemilihan Anggota BPK
- (6) Peran anggota DPD sebagai subjek yang ikut dalam proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

a) Peran sebagai pengusul Rancangan Undang-Undang

Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyatakan "*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*" Ketentuan ini ditindaklanjuti dengan

diatur lebih lanjut dalam Pasal 223 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MR, DPR, DPD dan DPR.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa DPD secara prinsip tidak memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang semata-mata hanya kekuasaan DPR. DPD tidak memiliki kekuasaan mandiri dalam pembuatan undang-undang. Oleh karena itu, fungsi DPD dibidang pembuatan undang-undang hanya bersifat “tambahan” bagi kekuasaan membentuk undang-undang yang dimiliki DPR.

Peran DPD dalam pembuatan undang-undang hanya sebatas dapat mengajukan usul RUU kepada DPR. Itupun dibatasi hanya RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

b) Peran sebagai Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 *“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.....”*. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 223 ayat (1) huruf b yang berbunyi : *“DPD mempunyai fungsi ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;”*

Keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang terkait daerah ada pada dua tingkat pembicaraan pembahasan rancangan undang-undang. Berdasarkan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, dua tingkat pembicaraan dalam pembahasan rancangan undang-undang adalah : 1) tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus; 2) tingkat II dalam rapat paripurna.

Pada tingkat I, bila rancangan undang-undang yang dibahas berkaitan dengan kewenangan DPD, maka DPD menyampaikan pandangannya terhadap penjelasan sebuah rancangan undang-undang baik yang disampaikan oleh Presiden maupun DPR. Selain itu, berdasarkan Pasal 150 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, pada tahap akhir pembahasan tingkat I, DPD juga menyampaikan pendapat mininya terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangannya.

Pada tingkat II yang merupakan proses pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR, DPD hanya terlibat sampai pada tahap menyampaikan pendapat mini DPD terkait rancangan undang-undang yang akan disahkan. Sementara untuk tahap berikutnya yang merupakan tahap pengambilan keputusan, DPD tidak lagi terlibat.

c) Peran sebagai Pemberi Pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang

Pasal 22D UUD 1945 “..... *memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.*” Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 223 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang menyatakan “*DPD mempunyai fungsi pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.*”

Pertimbangan terhadap rancangan undang-undang terkait APBN, agama, pendidikan dan pajak disampaikan oleh DPD kepada pimpinan DPR. Adapun pertimbangan yang akan diberikan DPD harus diputuskan terlebih dahulu melalui rapat paripurna DPD. Pemberian pertimbangan oleh DPD terhadap rancangan undang-undang yang akan dibahas oleh DPR juga dibatasi dengan jangka waktu tertentu. Berdasarkan Pasal 257 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, bila yang akan dibahas itu adalah RUU tentang APBN, maka DPD diberikan waktu menyampaikan pertimbangan paling lambat 14 hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Sementara bila rancangan undang-undang itu terkait pajak, pendidikan dan agama, maka DPD diberikan waktu paling lama 30 hari sejak DPD menerima surat terkait RUU tersebut dari pimpinan DPR.

d) Peran Sebagai Pengawas

Peran pengawasan DPD merupakan amanat konstitusi yang dinyatakan dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945. Dalam Pasal tersebut dinyatakan "*Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*" Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut sebagai salah fungsi DPD dalam Pasal 223 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.

Berdasarkan ketentuan di atas, ruang lingkup pengawasan yang dilakukan DPD hanya terhadap pelaksanaan undang-undang terkait daerah, APBN, pendidikan dan agama. Sekalipun DPD diberikan atau memiliki fungsi dan peran pengawasan, namun peran tersebut terbatas hanya sekedar melakukan pengawasan saja, tetapi tidak dapat menindaklanjuti hasil pengawasannya sendiri. Hasil pengawasan DPD hanya akan menjadi salah satu bahan pertimbangan bagi DPR untuk menindaklanjuti.

Sebelum DPD menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR, maka berdasarkan Pasal 259 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, terlebih dahulu DPD harus memutuskan dalam sidang paripurna DPD. Keputusan sidang paripurna terkait hasil pengawasan terhadap pelaksanaan sebuah undang-undang tersebut yang akan diserahkan ke DPR.

Dalam rangka menjalankan peranannya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, khususnya terkait pelaksanaan undang-undang anggaran pendapat dan belanja negara, maka berdasarkan Pasal 23E ayat (2) dan (3) UUD 1945, DPD juga menerima hasil pemeriksaan keuangan

negara yang dilakukan BPK. Hasil pemeriksanaan keuangan yang diterima DPD akanditindaklanjuti sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

e) Peran sebagai Pemberi Pertimbangan dalam Pemilihan Anggota BPK

Peran memberikan pertimbangan dalam proses pemilihan anggota BPK dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Dalam Pasal tersebut diatur bahwa *“Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.”* Fungsi memberikan pertimbangan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 258 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Pasal 258 menyatakan sebagai berikut :

- (1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai calon anggota BPK.
- (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan dalam sidang paripurna DPD.
- (3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR paling lambat 3 (tiga) hari sebelum pelaksanaan pemilihan anggota BPK.
- (4) Dalam pemberian pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) berlaku ketentuan Pasal 171.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat dipahami bahwa peranan pemberian pertimbangan dilakukan DPD terhadap calon anggota BPK yang akan dipilih oleh DPR. Berdasarkan Pasal 171 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, bila DPR akan melakukan pemilihan anggota BPK, maka pimpinan DPR mesti memberitahukan rencana pemilihan tersebut kepada pimpinan DPD. Pemberitahuan tersebut harus disertai dokumen kelengkapan persyaratan calon anggota BPK.

Berdasarkan pemberitahuan dan dokumen kelengkapan calon pimpinan BPK yang disampaikan pimpinan DPR, DPD memberikan pertimbangan. Pertimbangan tersebut harus diputuskan dalam rapat paripurna DPD. Apabila sudah diputuskan, maka pertimbangan tersebut harus sudah diserahkan DPD kepada DPR paling lambat 3 hari sebelum pelaksanaan pemilihan anggota BPK dilakukan oleh DPR.

Apabila DPD tidak memenuhi tenggat waktu tersebut, maka berdasarkan Pasal 171 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, proses pemilihan anggota BPK tetap dapat dilanjutkan dan dilaksanakan DPR. Hal tersebut menunjukkan bahwa pertimbangan DPD sebetul tidak bersifat mengikat bagi DPR. Bila DPD memberikan pertimbangan, maka pertimbangan tersebut akan dijadikan bahan pertimbangan oleh DPR untuk melakukan pemilihan anggota BPK. Sementara bila DPD tidak atau terlambat memberikan pertimbangan, maka proses pemilihan tetap dapat dilanjutkan.

f) Peranan Sebagai Subjek yang Ikut dalam Proses Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa Jabatannya.

Peran dalam proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden bukanlah peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) secara kelembagaan. Melainkan adalah peranan yang dimiliki oleh anggota DPD sebagai bagian dari anggota MPR RI. MPR memiliki kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Sehingga anggota DPD yang juga anggota MPR ikut berperan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut. Peranan anggota DPD akan sangat signifikan dalam rangka memenuhi ketentuan proses pengambilan keputusan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden.

Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 menyatakan sebagai berikut :

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jumlah anggota DPR hasil Pemilu 2009 adalah 560 orang. Sedangkan jumlah anggota DPD RI mencapai 132 orang. Bila digabungkan, maka semuanya berjumlah 692 orang yang terdaftar sebagai anggota MPR RI. Bila MPR akan mengambil keputusan atas usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, maka sidang tersebut harus dihadiri oleh sekurang-kurang $\frac{3}{4}$ dari

jumlah anggota. Qorum $\frac{3}{4}$ jumlah anggota tersebut sebanding dengan 513 jumlah anggota MPR.

Bila semua anggota DPR menyetujui pemberhentian Presiden dan atau Presiden, maka untuk memenuhi qourm sidang MPR, DPR tidak membutuhkan kehadiran anggota DPD, karena dari jumlah anggota DPR saja, qorum sudah dapat dipenuhi.

Walaupun demikian, dapat saja terjadi sebuah kondisi dimana tidak seluruh anggota DPR yang menyetujui pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden. Hal itu mungkin saja terjadi karena sebagian kekuatan politik yang ada di DPR adalah pendukung Presiden dan atau Wakil Presiden. Terpecahnya kekuatan di DPR akan berpotensi untuk tidak terpenuhinya qorum sidang MPR dengan agenda memutuskan usul pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal ini, tentunya keberadaan anggota DPD akan menjadi penting dan berarti untuk memenuhi syarat qorum sidang MPR.

2. Peran dan Fungsi DPRD

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menyatakan bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah*". Lebih lanjut, Pasal 40 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa "*DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah*". Rumusan yang sama juga diatur dalam Pasal 291 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sebagai bagian dari unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki beberapa fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan

daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.¹⁵² Ketiga fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka representasi rakyat di propinsi dan kabupaten/kota.

Apa yang diatur Pasal 292 ayat (2) dan Pasal 343 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD mengisyaratkan bahwa DPRD sebenarnya tidak hanya menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, melainkan DPRD juga mempunyai fungsi keempat, yaitu fungsi representasi.

Untuk menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, DPRD diberikan tugas, wewenang dan hak-hak tertentu. Untuk menjalankan fungsi legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Selain itu, untuk menjalankan fungsi ini, setiap anggota DPRD diberikan hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah.

Sedangkan untuk menjalankan fungsi pengawasan, DPRD diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Wewenang tersebut juga dilengkapi dengan hak DPRD untuk mengajukan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, wewenang dan hak DPRD tersebut juga ditambah dengan hak anggota DPRD untuk mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat dan mengadakan penyelidikan.¹⁵³

Sementara untuk melaksanakan fungsi anggaran, DPRD diberikan wewenang untuk membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah. Selanjutnya, sebagai lembaga yang mempunyai fungsi representasi, maka setiap anggota DPRD diwajibkan untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.¹⁵⁴

¹⁵²¹⁵² Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 292 ayat (1) dan Pasal 343 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

¹⁵³ Drs. Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hal. 78

¹⁵⁴ Pasal 45 huruf e UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 351 UU No. 27 Tahun 2009

Dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi tersebut, DPRD didukung sebuah struktur yang disebut dengan alat kelengkapan DPRD. Selain alat kelengkapan, DPRD juga ditopang oleh keberadaan fraksi yang merupakan struktur yang tidak termasuk bagian alat kelengkapan DPRD. Fraksi merupakan wadah berhimpunnya anggota DPRD dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban anggota DPRD.¹⁵⁵

C. Hubungan Peningkatan Peran dan Fungsi DPRD Terhadap Penguatan DPRD dan DPD RI

1. Esensi Penguatan Kelembagaan, Peran dan Fungsi DPRD

Ketidakjelasan status dan kedudukan DPRD bisa jadi bersumber dari UUD 1945 sendiri. UUD 1945 mengatur tentang DPRD dalam dua bab yang berbeda, yaitu Bab VI tentang Pemerintah Daerah dan Bab VII B tentang Pemilu. Dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.¹⁵⁶ Sementara dalam Bab tentang Pemilihan Umum dikatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan salah satunya untuk memilih anggota DPRD, selain memilih anggota DPR dan DPR serta presiden dan wakil presiden.¹⁵⁷

Dua pengaturan ini menyebabkan DPRD memiliki dua kapasitas, yaitu sebagai bagian dari pemerintahan daerah (bersama institusi kepala daerah) dan sebagai lembaga legislatif yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu (bersama DPR dan DPD). Dua kapasitas ini terjelma dalam perundang-undangan yang mengatur tentang DPRD. Sebagai bagian dari pemerintahan daerah, DPRD diatur dalam UU tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 32 Tahun 2004), sementara sebagai lembaga legislatif yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu DPRD diatur dalam UU tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD (UU Nomor 22 Tahun 2003).

¹⁵⁵ Pasal 301 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009

¹⁵⁶ Pasal 18 ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945.

¹⁵⁷ Pasal 22E ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

Dalam praktiknya kapasitas sebagai bagian dari pemerintahan daerah ingin lebih ditonjolkan ketimbang sebagai lembaga legislatif. Pasal 39 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diundangkan belakangan menyebutkan bahwa ketentuan tentang DPRD dalam UU Susduk hanya berlaku bila tidak diatur dalam UU Pemda. Dalam kenyataannya, materi tentang DPRD dalam UU Pemda dan UU Susduk saling tumpang-tindih. Hal demikian menyebabkan ketentuan tentang DPRD dalam UU Susduk yang menegaskan kapasitas DPRD sebagai lembaga legislatif sedikit banyak dikalahkan oleh ketentuan serupa dalam UU Pemda yang menegaskan kapasitas DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Seperti sudah menjadi konvensi dalam pembentukan undang-undang bahwa UU Susduk adalah domainnya legislatif karena mengatur rumah tangganya, sedangkan UU Pemda adalah domainnya pemerintah, terutama Departemen Dalam Negeri, karena mengatur tentang daerah yang merupakan lingkup kerja Departemen Dalam Negeri.

Sesungguhnya tidak ada yang salah dengan dua kapasitas DPRD. Karena fungsinya (legislatif, anggaran, dan pengawasan) dan cara memilihnya (melalui pemilu), DPRD harus dianggap sebagai lembaga legislatif. Karena keberadaannya di daerah, DPRD juga harus menjadi bagian dari pemerintahan daerah. Masalahnya adalah UUD 1945 hanya mengakui pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.¹⁵⁸ UUD 1945 juga hanya menyebutkan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.¹⁵⁹ UUD 1945 tidak menyebutkan hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Bila yang disebutkan hanyalah hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, berarti yang diatur adalah hubungan pemerintah pusat (baca: eksekutif) dengan kepala daerah dan DPRD baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama. UUD 1945 tidak memerintahkan pengaturan hubungan lembaga-lembaga selain eksekutif (presiden) di tingkat pusat dengan lembaga-lembaga di tingkat daerah. Akibatnya, DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah tidak memiliki hubungan dengan DPR dan DPD di tingkat pusat. Padahal,

¹⁵⁸ Pasal 18A ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945.

¹⁵⁹ Pasal 18A ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.

sebagai lembaga yang sama-sama berada di pohon legislatif penting diatur hubungan DPRD dengan DPR dan DPD. Misalnya dalam hal penyaluran aspirasi publik. Bila rakyat di daerah menyalurkan aspirasi ke DPRD, tidak semua aspirasi tersebut bisa ditangani atau menjadi domain DPRD. Aspirasi yang berkenaan dengan mekanisme pengambilan keputusan di tingkat lokal tentu menjadi kewenangan DPRD untuk memberikan solusinya. Namun, bila aspirasi tersebut berkenaan dengan pengambilan keputusan di tingkat nasional, tentu aspirasi tersebut harus disampaikan ke lembaga aspirasi di tingkat pusat, baik DPR maupun DPD. Pada titik ini penting dibuat saluran dari DPRD ke DPR dan DPD. Faktanya, saluran aspirasi tersebut belum pernah ada sehingga DPRD pun menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah pusat (eksekutif pusat). Hal ini makin menyebabkan pemerintah pusat dominan terhadap DPRD.

Fakta konstitusional ini mengisyaratkan pentingnya perubahan UUD 1945 yang makin menguatkan otonomi daerah umumnya, dan penguatan DPRD khususnya. Pada titik ini menarik untuk menyimak usulan perubahan UUD 1945 yang digagas oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam hal hubungan pusat-daerah, DPD mengusulkan agar yang diatur tidak hanya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (DPRD dan kepala daerah), melainkan hubungan antara pusat (tanpa kata "pemerintah") dan daerah (tanpa kata "pemerintahan").¹⁶⁰ Argumentasi DPD dapat dilihat dalam catatan kaki terhadap Pasal 34 ayat (1) Naskah Amandemen UUD 1945 yang dibuat oleh Kelompok DPD di MPR sebagai berikut.¹⁶¹

Ayat 1 ini menyatakan dengan tegas pola hubungan yang dapat diatur adalah pola hubungan antara pusat dan daerah, bukan hanya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ayat ini untuk menegaskan bahwa pada prinsipnya bukanlah pemerintah pusat yang membagi kewenangan negara/pusat ke daerah, tetapi antara negara (*national*) dengan daerah (*subnational*) melalui legislatif pusat, yakni DPR dan DPD. Kendatipun demikian, dalam membuat UU yang mengatur pola hubungan tersebut, DPR dan DPD harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

¹⁶⁰ Lihat Pasal 34 ayat (1) Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 2008.

¹⁶¹ Kelompok DPD di MPR, Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 2008, hal. 14.

Penguatan DPRD versi DPD juga dilakukan dengan mengeluarkan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Tidak disebutkan lagi bahwa pemerintahan daerah memiliki DPRD sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, melainkan cukup “daerah memiliki DPRD dan seterusnya.”¹⁶² Penguatan selanjutnya adalah pencantuman tiga fungsi DPRD dalam konstitusi, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.¹⁶³ Dalam hal pembuatan peraturan daerah, naskah perubahan UUD 1945 versi DPD secara tegas menyatakan bahwa yang memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah adalah DPRD,¹⁶⁴ sedangkan pemerintah daerah hanya berwenang untuk mengajukan rancangan peraturan daerah.¹⁶⁵ Penyebutan fungsi DPRD dalam konstitusi dan pemberian kewenangan menetapkan peraturan daerah kepada DPRD memberikan legitimasi yang kuat bahwa DPRD adalah lembaga legislatif yang mandiri dan tidak tunduk pada kemauan pemerintah pusat.

Tabel. PENGUATAN DPRD USUL DPD

Hubungan Pusat dan Daerah	Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah	Hubungan antara pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten dan kota, atau antara daerah provinsi dan daerah kabupaten atau kota diatur dalam undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah
Hubungan Pusat dan Daerah	Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang	Hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang

¹⁶² Pasal 38 ayat (1) naskah amandemen UUD 1945 versi DPD.

¹⁶³ Pasal 38 ayat (2) naskah amandemen UUD 1945 versi DPD.

¹⁶⁴ Pasal 38 ayat (3) naskah amandemen UUD 1945 versi DPD.

¹⁶⁵ Pasal 36 ayat (3) naskah amandemen UUD 1945 versi DPD.

Legislasi Daerah	Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan	Pemerintah daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan
Eksistensi DPRD	Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum	Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
Fungsi DPRD		Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.
Fungsi Legislasi		Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berwenang menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
Usul Inisiatif		Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah
Hak Protokoler dan Keuangan		Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta hak protokoler dan hak keuangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam undang-undang.

Timbul pertanyaan, dengan memberikan kewenangan tunggal kepada DPRD dalam menetapkan peraturan daerah dan tidak lagi bersama-sama dengan pemerintah daerah, apakah tidak membahayakan integrasi nasional. Bagaimana misalnya bila DPRD menetapkan perda yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Terhadap kekhawatiran ini bisa dijelaskan bahwa perda tetap tunduk pada hierarki perundang-undangan. Dalam konteks saat ini perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan di atasnya, yaitu UUD 1945, UU/Perppu, PP, dan perpres. Bila bertentangan dengan peraturan di atasnya, suatu perda dapat dibatalkan oleh institusi pengadilan. Dalam konteks saat ini kewenangan tersebut berada di MA. Namun, dalam usulan DPD, semua kewenangan untuk menguji segala peraturan perundang-

undangan diberikan kepada MK. MA nantinya akan menjadi mahkamah keadilan (*court of justice*) dan MK menjadi mahkamah sistem hukum (*court of law*).¹⁶⁶

Pemberian kewenangan yang lebih besar kepada DPRD juga bukan tidak mungkin menyebabkan terjadinya perselisihan DPRD dengan pemerintah daerah dan lembaga-lembaga negara lainnya. Bila hal ini terjadi sudah seharusnya ada lembaga yang dapat memberikan solusi atas perselisihan yang mungkin timbul tersebut. Dalam konteks usulan DPD, lembaga yang dimaksud adalah MK. MK diberikan kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final terhadap sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi dan undang-undang.¹⁶⁷ Karena kewenangan DPRD diberikan oleh konstitusi, sudah tentu DPRD dapat menjadi subyek dalam sengketa antarlembaga negara. Untuk konteks saat ini, MK hanya diberikan kewenangan untuk mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi.¹⁶⁸ Dengan demikian, secara eskplisit baru sengketa kewenangan pembentukan peraturan daerah yang dapat dibawa ke MK karena kewenangan ini disebut dalam UUD 1945 sebagai kewenangan bersama kepala daerah dan DPRD.¹⁶⁹ Dua kewenangan lainnya, yaitu kewenangan anggaran dan pengawasan, tidak disebut dalam UUD 1945, tetapi tidak tertutup kemungkinan sengketa kewenangan ini pun bisa diajukan ke MK karena organ yang terlibat (DPRD) adalah lembaga yang tercantum dalam UUD 1945.

Yurisprudensi yang berlaku di MK dalam melihat sengketa kewenangan lembaga negara adalah pendekatan subyek (*subjectum litis*) dan pendekatan obyek (*objectum litis*). Subyek adalah lembaga yang dapat mengajukan permohonan, sedangkan obyek adalah masalah yang dapat dipersoalkan. Dari segi subyek jelas bahwa DPRD adalah lembaga konstitusional sehingga memiliki kapasitas untuk mengajukan permohonan sengketa kewenangan lembaga

¹⁶⁶ Kelompok DPD di MPR, *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2008, hal. 19.

¹⁶⁷ Pasal 52 naskah amandemen UUD 1945 versi DPD.

¹⁶⁸ Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

¹⁶⁹ Pasal 18 ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945.

negara. Bukan tidak mungkin yurisprudensi MK ke depan akan memperluas jenis masalah yang dapat dipersoalkan yang menyangkut DPRD. Dengan demikian, bila terjadi konflik antara DPRD dan institusi lainnya ada institusi yang dapat menyelesaikannya.

Dapat disimpulkan bahwa katup pengaman bagi penguatan DPRD agar tidak menjelma menjadi pelopor disintegrasi bangsa adalah lembaga peradilan di tingkat pusat (MK). MK-lah yang akan mengontrol perilaku lembaga-lembaga negara baik di pusat maupun di daerah, termasuk DPRD, melalui dua instrumen kewenangan, yaitu pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) dan sengketa kewenangan lembaga negara. Kekhawatiran bahwa otonomisasi DPRD akan membahayakan NKRI sama sekali tidak beralasan. DPRD tetap dapat dikontrol, tetapi tidak oleh pemerintah pusat, melainkan oleh institusi peradilan yang memang diberikan kewenangan konstitusional untuk itu.

Meskipun usul DPD menguntungkan DPRD, tentu tidak mudah merealisasikan perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 bisa terjadi bila ada dukungan DPR mengingat anggota DPR menempati porsi terbesar dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), badan yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945.¹⁷⁰

Seperti dikatakan K.C. Wheare (1971), perubahan undang-undang dasar tidak hanya tergantung pada ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang tata cara perubahan konstitusi, melainkan juga tergantung pada kelompok-kelompok sosial dan politik yang dominan di masyarakat; apakah mereka puas atau setuju dengan pengorganisasian dan distribusi kekuasaan yang terdapat dalam konstitusi tersebut. DPD jelas tidak puas dengan distribusi kekuasaan dalam UUD 1945 hasil amandemen sehingga cukup beralasan bila mengajukan usul perubahan lagi. Hal yang sebaliknya terjadi pada DPR. Lembaga ini justru mendapatkan kekuasaan yang luar biasa pascaperubahan UUD 1945 sehingga tampaknya tidak berkepentingan lagi terhadap perubahan UUD 1945.

¹⁷⁰ Pasal 3 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 *juncto* Pasal 37 Perubahan Keempat UUD 1945.

Dikaitkan dengan penguatan DPRD, tentu tidak bisa dengan hanya menunggu perubahan UUD 1945. Peluang-peluang perubahan perundang-undangan di bawah UUD 1945 harus dimanfaatkan sebaik-baiknya. Ketika buku ini ditulis, DPR sedang membahas RUU Susduk untuk menggantikan UU Nomor 22 Tahun 2003 (UU Susduk). UU Susduk adalah instrumen yang dapat digunakan untuk memperkuat posisi DPRD, terutama sebagai lembaga legislatif di daerah.

Sedapat mungkin hal-hal yang berkenaan dengan DPRD selesai di UU Susduk. Pengaturan lebih lanjutnya bila dirasakan perlu cukup diatur dengan peraturan daerah atau tata tertib DPRD yang keduanya merupakan produk DPRD sendiri. Tidak sepatutnya hal-hal yang berkaitan dengan DPRD yang merupakan lembaga legislatif diatur oleh eksekutif, meskipun eksekutif di tingkat pusat. Lembaga legislatif harus memiliki otonomi penuh untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Seandainya terjadi penyimpangan akibat otonomi tersebut, biarlah lembaga pengadilan yang akan menghukumnya. Jangan biarkan lagi eksekutif mengaduk-aduk DPRD.

Secara teoretis, di antara dua undang-undang yang mengatur tentang DPRD, yaitu UU Susduk dan UU Pemda, undang-undang pertamalah yang harus diberikan perhatian lebih. Hal-hal yang berkenaan dengan rumah tangga DPRD harus diatur lebih detail dalam UU Susduk, bukan dalam UU Pemda. Alasannya, UU Susduk lebih menonjolkan karakter DPRD sebagai lembaga legislatif, sedangkan UU Pemda lebih menguatkan karakter DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah.

Meskipun tidak diperintahkan pengaturannya di dalam UUD 1945, UU Susduk bisa saja mengatur pola hubungan DPRD dengan DPR dan DPD dalam hal penyampaian aspirasi dari daerah ke pusat. Pola hubungan ini penting diatur agar ada garis penyambung antara lembaga aspirasi rakyat di tingkat lokal dan lembaga aspirasi rakyat di tingkat nasional. Selama ini pola hubungan itu tidak tercipta sehingga kesan sendiri-sendiri memang terasa menonjol. UU Pemda nantinya lebih banyak mengatur pola hubungan antara kepala daerah dan DPRD. Pola hubungan seperti ini jelas tidak mungkin diatur dalam UU Susduk karena UU Susduk hanya diperuntukkan bagi lembaga yang berada di

ranah kekuasaan legislatif. Ringkasnya, untuk penguatan DPRD dalam tingkat undang-undang, UU Susduk akan mengatur rumah tangga DPRD dan pola hubungan DPRD dengan lembaga legislatif pusat (DPR dan DPD). Sementara UU Pemda hanya mengatur hubungan DPRD dengan kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota).

Lalu bagaimana dengan instrumen peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri? Ketiga instrumen eksekutif (*executive order*) tersebut seyogianya tidak lagi mengatur DPRD. Pengaturan tentang DPRD harus diserahkan kepada DPRD sendiri baik melalui instrumen perda maupun tata tertib DPRD. Asumsinya, DPRD sendirilah yang mengerti akan kebutuhannya, bukan lembaga di luar dirinya. Kendati demikian, UU Suduk dan UU Pemda harus memberikan batasan-batasan yang jelas dan tegas agar DPRD tidak seenaknya dalam membuat peraturan. Misalnya, dalam hal otonomi untuk menentukan renumerasi para anggota DPRD, undang-undang dapat menentukan bahwa jumlahnya tidak boleh lebih besar daripada renumerasi anggota DPR dan DPD, atau sekian persen dari renumerasi anggota DPR dan DPD. Undang-undang bisa juga menentukan bahwa usul kenaikan pendapatan hanya diberlakukan untuk DPRD periode berikutnya agar tidak terjadi *conflict of interest*. Pengaturan yang sama juga bisa diberlakukan untuk DPR dan DPD.¹⁷¹

Penguatan DPRD di aras konstitusi dan perundang-undangan di bawah UUD 1945 bisa jadi sulit tercapai bila tidak ada dukungan dari DPR, lembaga yang paling berpengaruh untuk menentukan perubahan UUD 1945 dan pembentukan undang-undang. Pasal 37 UUD 1945 mensyaratkan bahwa perubahan konstitusi harus diusulkan oleh minimal 1/3 jumlah anggota MPR.¹⁷² Sidang untuk melakukan perubahan minimal dihadiri oleh 2/3 anggota MPR.¹⁷³ Sementara pengambilan keputusan untuk melakukan perubahan harus disetujui oleh minimal 50 persen plus satu jumlah anggota MPR.¹⁷⁴ Pada periode 2009-2014 mendatang, jumlah anggota DPR akan menjadi 560, sementara anggota

¹⁷¹ Lihat Pasal 24 naskah amandemen UUD 1945 versi DPD.

¹⁷² Pasal 37 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945.

¹⁷³ Pasal 37 ayat (3) Perubahan Keempat UUD 1945.

¹⁷⁴ Pasal 37 ayat (4) Perubahan Keempat UUD 1945.

DPD akan menjadi 132. Itu artinya keanggotaan DPR di MPR berjumlah lebih dari 80 persen (lebih dari 2/3). Tidak berlebihan memang bila dikatakan bahwa agenda perubahan UUD 1945 sangat bergantung pada kemauan DPR. Hingga saat ini DPR belum terlihat berminat untuk berbicara mengenai perubahan UUD 1945 lagi. Kendati demikian, proyek untuk memperkuat DPRD tidak boleh berhenti. Cara lain yang bisa dicapai adalah mendorong parpol untuk memperbaiki kualitas caleg yang mereka ajukan untuk menjadi anggota DPRD.

Parpol berperan besar dalam menentukan kualitas anggota DPRD karena hanya parpol yang dapat mengikuti pemilu legislatif di era Reformasi ini, tidak perseorangan sebagaimana terjadi dalam Pemilu 1955. Bila caleg yang diajukan parpol berkualitas rendah, rendah pulalah kualitas para anggota DPRD yang terpilih nantinya. Terlebih hingga saat ini Indonesia masih menerapkan sistem proporsional yang lebih menonjolkan pilihan terhadap parpol ketimbang calon yang diajukan. Sistem ini berbeda dengan sistem pluralitas-mayoritas atau yang lebih dikenal dengan sistem distrik yang lebih menonjolkan pilihan terhadap calon.

Dalam kaitan ini penting diperhatikan fungsi parpol sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Parpol (UU Parpol). UU Parpol menyebutkan bahwa parpol berfungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas.¹⁷⁵ Parpol juga berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.¹⁷⁶

Terkait dengan hak parpol, UU Parpol antara menyatakan bahwa parpol berhak ikut serta dalam pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD;¹⁷⁷ mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan DPR dan DPRD;¹⁷⁸ mengusulkan pergantian antarwaktu (PAW) anggotanya di DPR dan DPRD;¹⁷⁹ mengusulkan pemberhentian anggotanya di DPR dan DPRD.¹⁸⁰ Terkait dengan kewajiban, UU

¹⁷⁵ Pasal ayat (1) huruf a UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

¹⁷⁶ Pasal ayat (1) huruf e UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

¹⁷⁷ Pasal 12 huruf d UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

¹⁷⁸ Pasal 12 huruf f UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

¹⁷⁹ Pasal 12 huruf g UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

¹⁸⁰ Pasal 12 huruf h UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Parpol menyebutkan bahwa parpol berkewajiban untuk melakukan pendidikan politik;¹⁸¹ melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota.¹⁸²

Seandainya parpol menjalankan fungsi, hak, dan kewajibannya dengan benar, dapat diharapkan bahwa para anggota DPRD yang terpilih nantinya adalah sosok yang sudah siap mengemban tugas sebagai wakil rakyat. Masalahnya, parpol di Indonesia sering tidak menjalankan fungsi, hak, dan kewajibannya secara benar, termasuk dalam merekrut calon anggota DPRD. Disiplin keanggotaan sangat lemah. Anggota-anggota bahkan elite-elite parpol dengan mudahnya pindah dari satu parpol ke parpol lain. Secara ideologi parpol-parpol di Indonesia tidak jelas, bahkan cenderung pragmatis. Akibatnya, sering anggota DPRD yang terpilih adalah sosok yang bermasalah baik dari segi kualitas maupun moral.

Di masa depan penting terus diupayakan penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia dengan berbagai penerapan instrumen yang konstitusional (*constitutional engineering*). Terlebih Indonesia menerapkan sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem presidensial, kepala negara dijamin masa jabatannya (*fixed term*). Kepala negara tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen hanya dengan mosi tidak percaya atau hilangnya dukungan suara. Seperti dikatakan Scott Mainwaring (1993) ketika meneliti fenomena sistem presidensial di Amerika Latin, "*the combination presidentialism and multipartism makes stable democracy difficult to sustain.*" Padanan terbaik bagi sistem presidensial adalah sistem multipartai yang sederhana. Contoh terbaik dari sistem multipartai sederhana adalah Amerika Serikat. Hanya dua partai yang dominan (*two dominant parties*) di negara tersebut. Kendati demikian, parpol-parpol lain tetap dibolehkan hidup dan tidak dilarang, seperti Constitution Party, Green Party, Socialist Party, Boston Tea Party, Libertarian Party, dan lain-lain, tetapi tidak berkembang secara baik karena telah terjadi konsolidasi sistem kepartaian.

Untuk konteks lokal, sistem yang mirip presidensial pulalah yang sebenarnya diterapkan melalui UU Nomor 32 Tahun 2004. Kepala daerah

¹⁸¹ Pasal 13 huruf e UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

¹⁸² Pasal 12 huruf g UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

dipilih secara langsung, tidak lagi oleh DPRD seperti yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Kepala daerah tidak bisa dijatuhkan hanya dengan mosi tidak percaya DPRD atau ditolaknya pertanggungjawaban, tetapi karena pelanggaran undang-undang. Hal-hal yang bisa menyebabkan kepala daerah diberhentikan antara lain tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan, tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji, tidak melaksanakan kewajiban, dan melanggar larangan.¹⁸³

Salah satu yang dapat dipertimbangkan untuk penyederhanaan adalah penerapan *parliamentary threshold* (PT) di tingkat lokal (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota). Melalui penerapan PT, hanya parpol dengan dukungan signifikanlah yang dapat duduk di kursi DPRD sehingga manajemen DPRD bisa berlangsung lebih sederhana. Dalam konteks UU Nomor 10 Tahun 2008 (UU Pemilu) PT hanya diterapkan untuk pemilihan anggota DPR. Untuk dapat mengirimkan wakilnya di DPR, suatu parpol harus memperoleh minimal 2,5 persen suara sah secara nasional.¹⁸⁴ Bila patokannya Pemilu 2004, hanya delapan parpol yang memenuhi minimal 2,5 persen suara, yaitu (berturut-turut) Golkar (21,6%), PDIP (18,5%), PKB (10,6%), PPP (8,2%), Demokrat (7,5%), PKS (7,3%), PAN (6,4%), dan PBB (2,6%).

Dengan penerapan *parliamentary threshold* di tingkat lokal diharapkan hanya parpol yang memiliki manajemen dan dukungan yang baiklah yang akan berkembang di suatu daerah. Parpol yang tidak jelas manajemen dan dukungannya lambat-laun akan bubar sendiri, terlebih bila di tingkat nasional pun parpol yang bersangkutan tidak memperoleh dukungan signifikan sehingga tidak bisa menempatkan wakilnya di DPR. Penyederhanaan parpol di daerah diharapkan dapat meningkatkan mutu wakil-wakil rakyat yang diajukan untuk menjadi anggota DPRD.

Selain penyederhanaan parpol, hal yang juga bisa dipertimbangkan untuk meningkatkan mutu para calon anggota DPRD adalah dengan mengakui

¹⁸³ Pasal 29 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004.

¹⁸⁴ Pasal 202 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu).

berdirinya partai lokal. Sejauh ini hanya di Nanggroe Aceh Darussalam diperbolehkan parpol lokal sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.¹⁸⁵ Di tempat-tempat lain tidak diperbolehkan pembentukan parpol lokal sehingga semua parpol dipaksa untuk menjadi parpol nasional, baik parpol yang lama maupun yang baru lahir. Padahal, dari segi fakta yang ada, hanya beberapa parpol yang dapat dianggap sebagai parpol nasional. Bila mengacu pada perolehan suara pada Pemilu 2004 dengan batasan perolehan lolos *parliamentary threshold* 2,5% sebagaimana dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, hanya ada tujuh dari 24 parpol yang pantas dianggap parpol nasional, yaitu Golkar, PDIP, PKB, PPP, Demokrat, PAN, dan PKS. Sisanya adalah "parpol-parpol lokal" yang kekuatannya hanya pada satu-dua daerah, bahkan lebih banyak parpol yang tidak jelas massa pendukungnya.

UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu (UU Pemilu 2008) menyatakan bahwa suatu parpol yang baru didirikan dapat mengikuti pemilu bila memiliki pengurus di 2/3 jumlah provinsi, ditambah dengan kepengurusan di 50% kabupaten/kota dari provinsi yang ada, serta 25% kecamatan dari kabupaten/kota yang ada. Kendati aturan ini lebih ringan dibandingkan ketentuan serupa yang terdapat dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 (UU Pemilu 2003), tidak bisa dimungkiri tidak mudah untuk memenuhi ketentuan tersebut. Bila akhirnya ada 18 parpol baru yang bisa lolos untuk mengikuti Pemilu 2009 di luar 20 parpol peserta Pemilu 2004, tidak bisa dimungkiri bahwa parpol itu ibarat bayi yang baru lahir tetapi dipaksa langsung besar. Dampaknya bagi rekrutmen caleg adalah caleg direkrut sembarangan, tanpa memperhatikan kualitas sang caleg tersebut. Yang penting ada sejumlah nama caleg yang bisa diajukan ke KPU dan KPU daerah sehubungan dengan agenda pemilu berupaya pengajuan daftar calon legislatif.

Seandainya parpol lokal diperbolehkan, parpol-parpol tidak perlu dipaksa untuk merekrut sebanyak mungkin caleg yang berimbas pada kualitas caleg yang ada. Parpol cukup berdiri di suatu daerah yang memang massanya kuat dan berakar di daerah tersebut. Dengan demikian, kualitas caleg pun akan

¹⁸⁵ Lihat Bab XI UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

terperhatikan dan tidak sembarangan direkrut. Suatu saat bisa saja parpol-parpol lokal tersebut tumbuh menjadi parpol yang kuat dan menasional. Dengan demikian, pembangunan parpol dimulai dari bawah. Tidak seperti sekarang, parpol dipaksa besar ketika baru lahir, yang pada gilirannya hanya menyebabkan sistem kepartaian Indonesia tidak kuat dan tidak berakar di masyarakat.

2. Arah dan agenda memperkuat struktur dan Kelembagaan DPRD

Dalam isu fungsi, kewenangan dan hak-hak DPRD muncul beberapa pertanyaan kunci: apa problem kewenangan yang dihadapi oleh DPRD, terutama dalam hubungan antar lembaga pemerintahan di daerah? Sejauhmana problem kewenangan itu berpengaruh pada kinerja DPRD? Dan bagaimana kaitan problem kewenangan dengan wacana kedudukan DPRD? Dalam sistem yang berlaku saat ini, DPRD tidak bisa lagi menihmati kewenangan yang luas yang diberikan pada DPRD dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Selain merumuskan ulang kewenangan DPRD, UU Nomor 32/2004 juga memperkuat kedudukan kepala daerah dengan mengenalkan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Konsekuensinya, kepala daerah tidak dipilih dan bertanggungjawab pada DPRD, melainkan memiliki posisi politik yang cukup kuat karena mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat. Hal itu menyebabkan mulai tahun 2005, tata kelembagaan formal pemerintahan daerah mengalami pergeseran sehubungan dengan pelaksanaan UU No.32/2004. UU ini telah menggeser dari format 'legislative heavy' sebagaimana diperkenalkan oleh UU Nomor 22/1999, bergeser ke arah mekanisme '*check and balances*'. Hal ini ditandai oleh dua hal utama.

Pertama, secara yuridis, menurut UU No.32/2004, Kepala Daerah tidak lagi menyampaikan laporan pertanggung jawaban (LPJ) kepada DPRD sebagaimana diatur dalam UU No.32/2004, namun sekedar menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban. Konsekuensinya, kapasitas politik DPRD untuk menolak LPJ Kepala Daerah yang kemudian bisa diikuti dengan pengusulan pemecatan (*impeach*) Kepala Daerah, tidak lagi tersedia secara tegas.

Kedua, secara politis, Kepala Daerah sekarang ini dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi dipilih oleh DPRD. Oleh karenanya, Kepala Daerah sekarang memiliki basis legitimasi politik yang lebih kuat dibandingkan dengan Kepala Daerah di saat UU Nomor 22 Tahun 1999. Legitimasi politik ini memungkinkan Kepala Daerah untuk tidak selalu di bawah bayang-bayang ketakutan atas tekanan DPRD sebagaimana terjadi pada periode sebelumnya. Juga, dengan banyak hadirnya tokoh populer yang terpilih menjadi DPRD, yang tidak berasal dari parpol yang kuat, mengindikasikan bahwa legitimasi politik Kepala Daerah tidak selalu berasal dari parpol, dan tidak pula selalu melalui para politisi di DPRD.

Dalam perubahan konteks politik dan regulatif itu, DPRD menghadapi beberapa problematika mendasar dalam kewenangannya: *Pertama*, dalam mengaktualisasi kewenangan legislasi dan budgeting, memang UU Nomor 32 Tahun 2004 mengharuskan setiap Peraturan Daerah, termasuk Ranperda tentang APBD bisa ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Namun dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan legislasi dan budgeting yang dimiliki oleh DPRD bisa “dipangkas” oleh pemerintah pusat.

Berdasarkan peta problematika dalam wacana kedudukan DPRD, maka ada beberapa agenda perubahan yang perlu dikedepankan.

Pertama, dalam revisi UU Nomor 32 Tahun 2004, terutama di bagian ketentuan umum, DPRD perlu ditempatkan kembali sebagai “lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai badan legislatif daerah dan wahana melaksanakan demokrasi”. Hal ini penting untuk dikedepankan karena DPRD memiliki karakteristik yang sama dengan lembaga-lembaga perwakilan politik pada umumnya:

- 1) Kehadiran DPRD merupakan bagian dari aktualisasi prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Prinsip kedaulatan rakyat menghendaki pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat.
- 2) Demokrasi juga menghendaki pembagian, pemencaran dan perimbangan kekuasaan antar lembaga-lembaga pemerintahan yang selanjutnya dikenal dengan prinsip trias politica. Dalam Trias politica, kekuasaan dibagi secara jelas ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiganya berada

dalam hubungan kekuasaan yang seimbang dan saling kontrol (*check and balances*).

- 3) DPRD bukan semata-mata sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, melainkan lembaga perwakilan politik yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Susunan keanggotaan DPRD terdiri dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.
- 4) Sebagai lembaga perwakilan politik, maka lembaga ini adalah wahana (saluran) politik bagi rakyat untuk terlibat (*engage*), secara tidak langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan rakyat ini dilakukan melalui empat fungsi utama yang dimiliki DPRD; fungsi perwakilan politik (artikulasi dan agregasi kepentingan), fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Keempat fungsi itu dijalankan untuk membangun prinsip demokrasi perwakilan dan perimbangan kekuasaan.

Sebagai lembaga perwakilan politik, perbedaan antara DPR dan DPRD hanyalah menyangkut ruang lingkup kewenangannya. Ruang lingkup kewenangan DPRD adalah kewenangan sebagai lembaga legislatif dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya masing-masing sesuai dengan asas otonomi luas dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Sebagai lembaga legislatif, DPRD bersama-sama kepala daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kedua, karena berkedudukan sebagai lembaga perwakilan rakyat dan menjalankan fungsi sebagai badan Legislatif maka pengaturan tentang DPRD harus diatur dalam Undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan yang berada di bawah "domain" Pemerintah pusat seperti; Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri atau bahkan Surat Edaran Menteri. Pengaturan lebih lanjut bisa dijabarkan dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Ketiga, dalam revisi undang-undang no. 32 Tahun 2004 perlu kembali mempertegas bahwa sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah Daerah. Penegasan kata "sejajar" ini

sangat penting untuk memperlihatkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kedudukan DPRD bukan dibawah (sub ordinat) kepala daerah ataupun sebaliknya. Dalam kedudukan yang setara inilah maka akan bisa terwujud prinsip saling kontrol dan perimbangan kekuasaan (*check and balances*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mekanisme *check and balances* memberikan peluang kepada kedua lembaga, legislatif dan eksekutif daerah, untuk saling mengontrol dan mengimbangi. Dengan demikian, baik DPRD maupun Kepala Daerah memiliki posisi politik yang sama-sama kokoh.

3. Meninjau Ulang Badan Kehormatan DPRD

Salah satu perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan di daerah adalah muncul Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai alat kelengkapan DPRD. Keharusan adanya Badan Kehormatan DPRD diatur dalam empat produk hukum, yakni Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 162 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPRD, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPRD dan Naskah Undang-undang Pemerintahan di Daerah yang baru sebagai revisi atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan di Daerah.

Menurut PP 25/2004 Badan Kehormatan adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD. Di dalam Pasal 98 Undang-undang Nomor 22/2003 dijelaskan bahwa alat kelengkapan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri atas Pimpinan, Panitia Musyawarah, Komisi, Badan kehormatan, Panitia Anggaran; dan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Badan Kehormatan mempunyai lima tugas penting. Pertama, Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD. Kedua, Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan perundang-undangan, Kode Etik, dan Penituran Tata Tertib DPRD. Ketiga, Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih. Keempat,

Menyampaikan hasil pemeriksaan kepada Pimpinan DPRD dan merekomendasikan untuk pemberhentian anggota DPRD antar waktu sesuai peraturan perundang-undangan. Kelima, Menyampaikan rekomendasi kepada Pimpinan DPRD berupa rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih.

Menyangkut komposisi anggota Badan Kehormatan DPRD, diperinci lebih jelas dalam Pasal 47 Undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru sebagai revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34 berjumlah tiga orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 35 sampai dengan 45 berjumlah lima orang. Untuk DPRD provinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 berjumlah lima orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 75 sampai dengan 100 berjumlah 7 orang.

Keharusan adanya Badan Kehormatan DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD telah menimbulkan pro-kontra di tengah masyarakat. Disisi lain, kehadiran Badan Kehormatan DPRD diharapkan dapat menjadi lembaga permanen di DPRD yang dapat mengontrol dan mengawasi kinerja anggota DPRD. Pada bagian ini, Badan Kehormatan DPRD jelas bertujuan untuk meningkatkan kredibilitas dan profesional wakil rakyat yang berada di DPRD.

Selain faktor finansial, besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Badan Kehormatan DPRD menjadikan badan ini memiliki andil strategis dalam pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD. Sehingga sangat beralasan pengisian anggota Badan Kehormatan DPRD menjadi agenda penting di setiap DPRD. Dalam menjalankan tugas dan wewenang dalam pemberhentian pimpinan dan anggota DPRD misalnya. Badan Kehormatan memiliki kewenangan untuk memberhentikan pimpinan DPRD apabila yang bersangkutan melanggar kode etik DPRD berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD. Disisi lain, Badan Kehormatan dapat memproses pengaduan dari pimpinan DPRD untuk memberhentikan antarwaktu anggota DPRD dengan terlebih dahulu dilakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh Badan Kehormatan.

Pimpinan Badan Kehormatan terdiri atas seorang Ketua dan Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan. Badan Kehormatan dibantu oleh Sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD. Anggota Badan Kehormatan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing Fraksi untuk unsur DPRD dan unsur luar DPRD, dipilih setelah dilakukan penelitian dan uji kemampuan oleh suatu panitia.

Dari alur pengisian anggota Badan Kehormatan DPRD menurut Kepmendagri 162 Tahun 2004 dan PP 25/2004, terdapat beberapa kelemahan mendasar yang penting untuk dicermati dan dijadikan referensi dalam penyusunan Badan Kehormatan DPRD.

Pertama, Besarnya kewenangan pimpinan DPRD dalam proses pengisian anggota Badan Kehormatan. Proses pemilihan dan penentuan dari bakal calon menjadi calon jadi berada di tangan pimpinan DPRD. Sidang Paripurna sebagai forum pengambilan keputusan tertinggi di DPRD hanya sebatas menetapkan (bukan memilih) usulan calon anggota Badan Kehormatan yang diusulkan oleh pimpinan DPRD. Sehingga dalam prakteknya nanti, pimpinan DPRD memiliki dua kewenangan lain yang secara eksplisit dibenarkan oleh PP 25/2004 dan Kepmendagri 162/2004, yakni; menerima atau menolak usul calon anggota Badan Kehormatan yang diusulkan oleh Fraksi atau panitia yang dibentuk untuk memilih calon yang berasal dari luar unsur DPRD dan Mengusulkan calon baru diluar calon yang diusulkan oleh Fraksi atau panitia untuk ditetapkan dalam sidang paripurna DPRD.

Kedua, Ketidakjelasan mekanisme pembentukan panitia untuk menyeleksi para calon anggota Badan Kehormatan yang berasal dari unsur luar DPRD dapat diterjemahkan menjadi kewenangan pimpinan DPRD dalam bentuk Surat Keputusan pimpinan DPRD. Tidak jelasnya mekanisme pembentukan panitia akan merancukan proses pemilihan. Hal-hal yang berhubungan dengan independensi dan transparansi akan sulit diwujudkan.

Ketiga, Karena tidak adanya mekanisme yang transparan yang dapat digunakan Fraksi dalam penjangkaran calon anggota Badan Kehormatan, *Bargaining politic*, apalagi *money politic* akan sulit untuk dihindari. Keempat,

Idealnya, pemilihan anggota Badan Kehormatan yang berasal dari unsur DPRD mesti juga dilakukan oleh panitia yang sama dalam menyeleksi calon yang berasal dari luar DPRD. Sehingga akan ada standar dan format seleksi (penetapan) yang sama.

Pada tahap penjaringan calon anggota Badan Kehormatan yang berasal dari luar DPRD, sebaiknya Panitia melakukan penjaringan secara transparan, partisipatif, akuntabel, dan obyektif, serta melibatkan partisipasi masyarakat secara luas. Idealnya, para calon anggota Badan Kehormatan mesti dipublikasikan secara luas kepada masyarakat. Masyarakat baik perorangan ataupun kelompok diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian terhadap para calon anggota Badan Kehormatan. Uji publik ini menjadi bagian penting tidak saja sebagai wujud dari sebuah sistem demokrasi, namun jauh dari itu, proses uji publik para calon anggota Badan Kehormatan akan memposisikan anggota Badan Kehormatan terpilih memiliki integritas yang tinggi.

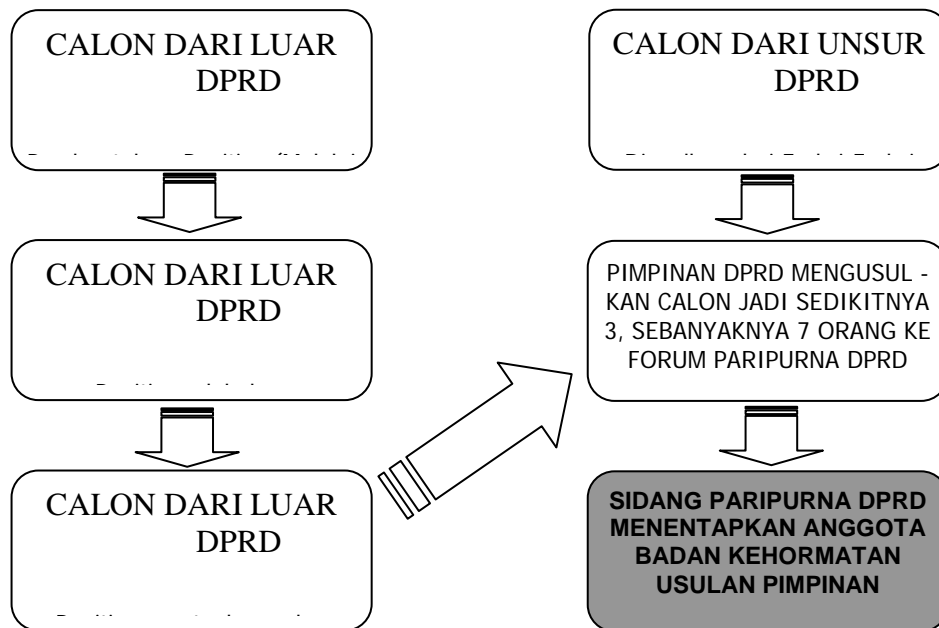
Secara eksplisit PP 25/2004 seakan mengenyamping keharusan adanya penelitian dan uji kemampuan bagi anggota Badan Kehormatan DPRD yang berasal dari unsur DPRD. Atau dengan kata lain, penelitian dan uji kemampuan atas calon anggota Badan Kehormatan hanya dikhususkan bagi calon yang berasal dari luar DPRD. Kenyataan ini dapat dipahami dalam Pasal 50 ayat (5) PP 25/2004 yang berbunyi; *Anggota Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing Fraksi untuk unsur DPRD dan unsur luar DPRD, dipilih setelah dilakukan penelitian dan uji kemampuan oleh suatu panitia.*

Idealnya, panitia yang diharuskan dalam PP 25/2004 mesti berasal dari unsur luar dan dalam DPRD yang melakukan uji kemampuan terhadap calon anggota Badan Kehormatan, baik calon yang berasal dari dalam, maupun dari luar DPRD. Dengan adanya panitia pemilihan berasal dari unsur luar DPRD akan dapat menjamin netralitas panitia pemilihan.

Disamping itu, dalam persyaratan anggota Badan Kehormatan yang berasal dari internal DPRD sebaiknya dicantumkan keharusan untuk tidak rangkap jabatan, seperti merangkap unsur pimpinan dewan dan ketua komisi,

serta kesediaan untuk kerja purna-waktu. Sebelum dilaksanakan sidang paripurna guna menetapkan anggota Badan Kehormatan DPRD, bagi calon anggota Badan Kehormatan yang berasal dari dalam dan luar DPRD sebaiknya dilakukan proses *fit and proper test*.

Gambar; Mekanisme Pengisian Badan Kehormatan DPRD



Dilihat dari tugas dan kewenangan yang dimilikinya, Badan Kehormatan tidak akan dapat bekerja secara optimal dan independen (mandiri). Hal ini disebabkan oleh beberapa persoalan mendasar.

Pertama, Badan Kehormatan DPRD tidak memiliki mekanisme kerja yang jelas dan tegas. PP 25/2004 dan Kepmendagri 162/2004 tidak merinci secara jelas fungsi dan kewenangan serta mekanisme kerja yang bisa digunakan dalam operasional Badan Kehormatan. Misalnya dalam hal melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih. Di Dalam PP 25/2004 dan Kepmendagri 162/2004 tidak menguraikan secara tegas apa yang dimaksud dengan penyelidikan dan verifikasi. Ketidakjelasan ini bisa diterjemahkan sesuai

dengan atmosfer politik yang terjadi di DPRD. Artinya, kepentingan akan lebih dikedepankan ketimbang peran yang semestinya dijalankan.

Kedua, hasil keputusan Badan Kehormatan tidak bersifat final (dan akhir) dan hanya sebatas rekomendasi, karena mesti dikembalikan kepada forum pimpinan ataupun forum-forum pengambil keputusan lainnya di DPRD, yang bisa saja memiliki pendirian berbeda dengan keputusan yang sudah diputus di tingkat Badan Kehormatan. Ketiga, 40 persen anggota Badan Kehormatan berasal dari unsur DPRD akan sangat sulit bekerja secara independen, apalagi dalam proses penyelidikan terhadap anggota atau pimpinan yang berasal dari satu partai. Nuansa kepentingan (dan keberpihakan) jelas akan mencairkan independensi yang dimiliki anggota Badan Kehormatan yang bersangkutan.

Dari beberapa kelemahan proses pengisian dan mekanisme kerja Badan Kehormatan DPRD, pilihan untuk meninjau (untuk diperbaiki) pengaturan lembaga ini menjadi bagian yang teramat penting. Ini jelas sebuah pekerjaan penting bagi pemerintahan baru dalam menata otonomi daerah.

4. Memperkuat DPRD; beberapa agenda dalam revisi UU Pemerintahan Daerah dan RUU Pemilukada

Dalam kaitannya dengan proses pembentukan Undang-undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sedang dibahas di DPR RI, paling tidak terdapat beberapa agenda penting yang perlu menjadi catatan dalam proses pembentukan 2 (dua) undang-undang tersebut.

Pertama, penguatan kewenangan DPRD harus diarahkan untuk mempertegas prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) serta asas-asas desentralisasi dan otonomi luas. Oleh karena itu, dalam menegakkan prinsip demokrasi, dalam menjalankan fungsinya sebagai badan legislatif daerah, produk-produk legislasi yang dikeluarkan DPRD untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan seperti Peraturan Daerah, seharusnya tidak bisa dievaluasi dan dibatalkan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Mendagri. Kewenangan untuk melakukan evaluasi, review dan pembatalan seharusnya

diletakkan pada institusi pemerintahan ketiga yakni lembaga Yudikatif. Dengan demikian, apabila ada Peraturan Daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka warga negara ataupun Pemerintah Pusat dapat mengajukan permohonan pengujian materi Perda (*judicial review*) kepada Mahkamah Agung. Selanjutnya, Mahkamah Agung bisa membatalkan Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemberian kewenangan pada Mahkamah Agung untuk melakukan review, evaluasi dan pembatalan Peraturan Daerah akan bisa menghindari konflik kepentingan atau penyalahgunaan kekuasaan yang mungkin dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat tidak bisa secara sewenang-wenang membatalkan sebuah produk hukum yang lahir dari proses demokrasi di daerah. Selain itu, pemberian kewenangan ke Mahkamah Agung juga akan memperjelas wilayah pembagian kekuasaan, dimana produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat tidak bisa begitusaja dievaluasi dan dibatalkan oleh lembaga eksekutif (Pemerintah Pusat). Produk lembaga perwakilan politik hanya bisa direview oleh lembaga penjaga konstitusi yakni Mahkamah Agung.

Kedua, untuk memperkuat mekanisme *check and balances* antar lembaga pemerintahan di daerah, maka kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi dan anggaran diimbangi dengan kewenangan kepala daerah untuk menggunakan hak veto ketika muncul rancangan Perda yang merupakan bagian dari usul inisiatif DPRD. Namun penggunaan hak veto oleh kepala daerah bisa dikesampingkan apabila veto kepala daerah ditolak oleh dua pertiga suara di DPRD. Apabila veto kepala daerah ditolak oleh dua pertiga suara maka rancangan Perda Inisiatif tetap dibahas oleh DPRD dengan Kepala daerah.

Ketiga, untuk memperkuat kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan maka dalam RUU Pemilukada perlu dicantumkan larangan perangkap jabatan antara kepala daerah/ wakil kepala terpilih dengan jabatan struktural di Partai Politik. Hal ini penting karena dalam berbagai praktek politik menunjukkan bahwa fungsi pengawasan DPRD menjadi "mandul" karena

kepala daerah yang seharusnya diawasi oleh DPRD adalah elite partai politik yang memiliki kursi mayoritas atau akses kuat di DPRD. Hal ini ditegaskan dalam beberapa pengalaman empirik yang memperlihatkan bahwa Kepala daerah akan cenderung berkendak untuk membuat fungsi pengawasan DPRD tidak terlampaui kuat pada pemerintah daerah. Salah satu caranya adalah mengontrol secara politik maupun finansial anggota DPRD. Hal ini juga berkaitan dengan popularitas partai politik yang memiliki kader di pemerintah daerah.

Keempat, penguatan kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsinya bisa menjadi “bumerang” kalau tidak diikuti oleh penataan dan pembaharuan yang mendasar dalam tiga hal; (1). Membuka ruang publik yang lebih luas untuk terlibat dalam kerja-kerja DPRD. Salah satu yang paling penting adalah diterapkannya prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas di DPRD. Dalam aktualisasi prinsip transparansi, DPRD seharusnya merupakan lembaga publik yang terbuka, sehingga masyarakat bisa mengetahui apa yang tengah berlangsung di DPRD. Selain transparansi, DPRD juga membuka ruang partisipasi pada publik, sehingga publik bisa terlibat dalam mendukung fungsi DPRD. Dan terakhir, DPRD perlu menerapkan prinsip akuntabilitas, baik dilakukan secara kelembagaan maupun individual. (2). Pembaharuan juga harus dilakukan dalam sistem koalisi politik di DPRD, sehingga dalam menjalankan kerja-kerja politik, fraksi-fraksi lebih di dasarkan koalisi yang programatis dan permanen, bukan koalisi politik pragmatis. (3). Pembaharuan partai politik. Sehingga partai politik bisa melakukan kontrol yang efektif dan kualitatif pada kader-kadernya di DPRD.

Berangkat dari berbagai macam prolematika yang dihadapi dewan dalam menjalankan fungsi-fungsinya, supaya dewan dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan optimal, maka diperlukan agenda penguatan kapasitas fungsi legislatif. Ide-ide peningkatan kapasitas bukan sekedar rangkaian aktivitas transfer sumberdaya material dan memberikan *training* terhadap individu dan organisasi. Proses peningkatan kapasitas proses untuk menempatkan institusi dan individu ke dalam sistem yang ada dan konteks manajemen strategik. Oleh karena itu ada 3 *level* penting yang mesti mengalami intervensi secara simultan

saat melakukan penguatan kapasitas, yaitu sistem, organisasi dan individu yang bisa menjadi titik tolak dalam rangka *capacity building* lembaga legislatif, yaitu level sistemik, level organisasi/institusional, dan level individu.

C. Kerjasama Antara DPRD dan DPD RI di Masa Mendatang: Suatu *De Lege Ferenda*

Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya, dalam pasal 22 D dinyatakan, DPD memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah, pemekaran daerah, penggabungan daerah, sumber alam daerah dan keuangan daerah. Dengan demikian, legitimasi konstitusional DPD sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan daerah berada dalam posisi yang setara dengan DPR dalam proses-proses legislasi perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan RI. Dengan demikian, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR yang mewakili konstituensi secara nasional dan DPD yang mewakili kepentingan daerah dan lokal. Dua sistem perwakilan kepentingan yang demikian dinamakan dengan istilah bicameralism.

Dari sisi fungsi, tugas, dan kewenangan, seperti terungkap pada UUD 1945 Pasal 22D, tampak bahwa DPD hanya menjadi "subordinat" dari DPR. Lemahnya fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 12 Tahun 2008, DPD kembali merasa dilemahkan dengan posisinya yang disejajarkan dengan fraksi, komisi, dan alat kelengkapan DPR dalam penyusunan Prolegnas.

Sebenarnya dalam parlemen sistem dua kamar murni (strong bicameralism) kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Artinya setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis Tinggi). Majelis tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya RUU yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau Majelis Rendah mempunyai hak amandemen, Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amandemen.

Dalam kaitannya dengan lembaga perwakilan di daerah, hubungan antara DPD dan DPRD tidak diatur. Tetapi anggota DPD adalah wakil provinsi yang seharusnya akan bekerja sama dengan DPRD. Dalam perspektif hubungan pusat-daerah, DPD barangkali merupakan jembatan penghubung antara DPRD-DPRD (khususnya provinsi) dan DPR. Jadi mengingat DPD adalah perwakilan daerah, maka memang seharusnya ada hubungan antara DPD melalui anggotanya yang ditentukan empat orang dari setiap provinsi dengan daerahnya masing-masing. Dalam hal ini, kepentingan daerah itu dapat ditafsirkan tercermin dalam susunan keanggotaan DPRD dan Kepala Daerah setempat yang merupakan hasil dari proses demokrasi dan/atau pemilihan umum setempat.

Kedudukan DPD dan DPRD dalam struktur ketatanegaraan akan menjadi dua hal krusial yang akan diperdebatkan dalam RUU tentang Perubahan atas UU 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Secara struktural tidak ada hubungan antara DPRD dengan DPR RI. Karena itu menimbulkan problema pada posisi dan peran DPR, DPD dan DPRD, fungsi dan kinerja, sistem pemilihan dan kapasitas serta tata tertib. Sudah dapat dipastikan kedudukan DPRD dan DPD sama-sama mewakili rakyat daerah dalam arti melindungi dan memperjuangkan kepentingan mereka tapi posisi perjuangan dan tugas mereka berbeda. DPRD memperjuangkan rakyat dilingkup sistem pemerintah daerah dan pemerintah pusat, DPD memperjuangkan rakyat dilingkup sistem pusat dan pemerintahan nasional.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 mengamanatkan pembentukan kantor DPD di ibukota provinsi. Pasal 227 ayat (4) menyatakan, dalam

melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya maka anggota DPD mempunyai kantor di ibukota provinsi. Ditegaskan lagi, Pasal 224 ayat (2) menyatakan, anggota DPD melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya. Sesuai dengan UU 27/2009, diproyeksikan dalam satu tahun masa sidang maka anggota DPD menggelar empat kali masa sidang yang setiap masa sidangnya meliputi dua jenis kegiatan, yaitu persidangan di ibukota provinsi sekitar dua bulan dan kegiatan di daerah sekitar satu bulan. Selama satu bulan di daerah pemilihannya masing-masing itu, anggota DPD menyerap aspirasi masyarakat dan daerah serta melakukan rapat kerja antara lain bersama perangkat daerah, seperti DPRD (provinsi/kabupaten/kota), pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota), dan unsur masyarakat; dan berkantor di ibukota provinsi.

Kehadiran kantor DPD di ibukota provinsi memposisikan anggota DPD sebagai partner pemerintah daerah yang berperan melengkapi dan mengisi kelemahan kelembagaan pemerintahan daerah kendati fungsi, tugas, dan wewenangnya yang terbatas. Disamping itu akan memperjelas pola interaksi antara anggota DPD dengan stakeholders di daerah, terutama pemerintah daerah dan konstituennya. Dengan kantor dimaksud, pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPD melalui penyerapan aspirasi masyarakat dan daerah justru mengharmoniskan hubungan pusat-daerah. Sebagai bentuk akuntabilitas, harus ada laporan berkala terkait dengan apa saja yang telah dilakukan oleh anggota dalam periode waktu tertentu. Sehingga konstituen dapat memantau apa saja yang sudah dilakukan oleh wakilnya.

Dalam kaitan hubungan dengan DPRD, revisi UU MD3 harus memuat beberapa ketentuan baru, seperti;

- (1) **Hak re-call anggota DPD dari masyarakat.** Masyarakat melalui sejenis petisi yang disampaikan kepada DPRD, dapat me-recall anggota DPD yang dianggap tidak menjalankan fungsi dan perannya secara optimal.
- (2) **Penegasan fungsi rumah aspiratif.** Kedepan, harus diatur sedemikian rupa tata kelolaan dari rumah aspiratif di daerah. Hal itu harus dimuat dalam UU MD3 yang baru agar ada kepastian dan tanggungjawab bersama untuk melaksanakannya.

- (3) **Penegasan DPD berkantor (beraktifitas) di daerah.** UU MD3 yang baru harus mempertegas persoalan ini. UU MD3 sekarang (27/1999) masih "banci" mengatur persoalan ini. Kedepan, jam kerja anggota DPD harus dihabiskan di daerah pemilihannya, tidak di Senayan Jakarta. Kantor DPD RI di Jakarta hanya digunakan untuk urusan administrasi legislasi dan keuangan, serta kaitannya dengan persidangan yang bersifat "urgen".
- (4) **Mekanisme penyerapan aspirasi rakyat di daerah.** Penting untuk menormatiskan, bagaimana pengaturan penyerapan aspirasi masyarakat di daerah yang dilakukan DPD. Pengaturan teknis seperti ini mejadi penting agar tugas dan fungsi anggota DPD semakin jelas.
- (5) **Syarat pengajuan RUU DPD harus diperlonggar.** Untuk mengoptimalkan peran legislasi DPD, syarat untuk mengajukan RUU perlu dipermudah, dari $\frac{1}{4}$ jumlah anggota DPD menjadi misalnya 10 orang anggota yang merepresentasikan minimal 3 provinsi. Karena legislasi yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah merupakan kewenangan DPD. Disamping itu, Penolakan DPR/Pemerintah atas usul RUU yang diajukan oleh DPD harus ada alasan yang kuat dan ada prasyarat dan standar-standar penilaian kenapa RUU tersebut ditolak.
- (6) **Terus "mengkampanyekan" amandemen UUD 1945.** penting bagi DPD untuk terus mensosialisasikan, dan meyakinkan masyarakat pentingnya untuk dilakukan amandemen ke-5 UUD 1945 guna mempertegas fungsi dan kedudukan DPD.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kunci keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah adalah kemampuan DPRD dalam menjalankan tiga fungsi utamanya; legislasi, anggaran dan pengawasan- secara simultan, proporsional dan berkelanjutan. Fungsi-fungsi tersebut dikenal sebagai fungsi-fungsi legislatif. Oleh karena itu tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa keberhasilan atau kegagalan demokrasi perwakilan bisa ditunjukkan melalui efektivitas anggota parlemen dalam menjalankan fungsinya. Dalam konteks pengalaman berdemokrasi yang belum matang, bekerjanya fungsi lembaga Dewan masih memerlukan usaha perbaikan terus menerus dan dukungan yang memadai dari sistem pendukung Dewan.

Menyadari kosekuensi yang bisa timbul dari proses delegitimasi DPRD, kedepan penting memperkuat struktur dan kelembagaan DPRD melalui tigak agenda berikut. *Pertama*, memperjelas dan memperkuat kedudukan DPRD sebagai badan legislatif. *Kedua*, memperkuat kewenangan DPRD. Dan *ketiga* adalah memperkuat kapasitas DPRD dala menjalankan fungsi dalam konteks dan tantangan kontemporer; dan peningkatan kapasitas mengkomunikasikan kepada masyarakat berbagai hal yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi DPRD secara cerda serta peningkatan pemahaman konteks yuridis dalam menjalankan fungsi DPRD.

Dalam kaitan hubungan dengan DPRD, revisi UU MD3 harus memuat beberapa ketentuan baru, seperti; (1) Hak re-call anggota DPD dari masyarakat. Masyarakat melalui sejenis petisi yang disampaikan kepada DPRD, dapat me-recall anggota DPD yang dianggap tidak mejalankan fungsi dan perannya secara optimal. (2) Penegasan fungsi rumah aspiratif. Kedepan, harus diatur sedemikian rupa tata kelolaan dari rumah aspiratif di daerah. Hal itu harus dimuat dalam UU MD3 yang baru agar ada kepastian dan tanggungjawab bersama untuk melaksanakannya. (3) Penegasan DPD berkantor (beraktifitas)

di daerah. UU MD3 yang baru harus mempertegas persoalan ini. UU MD3 sekarang (27/1999) masih "banci" mengatur persoalan ini. Kedepan, jam kerja anggota DPD harus dihabiskan di daerah pemilihannya, tidak di Senayan Jakarta. Kantor DPD RI di Jakarta hanya digunakan untuk urusan administrasi legislasi dan keuangan, serta kaitannya dengan persidangan yang bersifat "urgen". (4) Mekanisme penyerapan aspirasi rakyat di daerah. Penting untuk menormatiskan, bagaimana pengaturan penyerapan aspirasi masyarakat di daerah yang dilakukan DPD. Pengaturan teknis seperti ini mejadi penting agar tugas dan fungsi anggota DPD semakin jelas.

B. Saran

Dalam kaitannya dengan proses pembentukan Undang-undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta revisi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sedang dibahas di DPR RI, paling tidak terdapat beberapa agenda penting yang perlu menjadi catatan dalam proses pembentukan 2 (dua) undang-undang tersebut.

Pertama, penguatan kewenangan DPRD harus diarahkan untuk mempertegas prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) serta asas-asas desentralisasi dan otonomi luas. *Kedua*, untuk memperkuat mekanisme *check and balances* antar lembaga pemerintahan di daerah, maka kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi dan anggaran diimbangi dengan kewenangan kepala daerah untuk menggunakan hak veto ketika muncul rancangan Perda yang merupakan bagian dari usul inisiatif DPRD. *Ketiga*, untuk memperkuat kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan maka dalam RUU Pemilukada perlu dicantumkan larangan perangkap jabatan antara kepala daerah/ wakil kepala terpilih dengan jabatan struktural di Partai Politik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- AA GN Ari Dwipayana, *Arah dan Agenda Reformasi DPRD; Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, USAID, DRSP, 2008.
- Abdi Yuhana, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung,
- Abu Daud Busro, *Ilmu Negara*, Bumi aksara, Jakarta, 1993
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986,
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum otonomi Daerah*, Alumni, Bandung 1982
- Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 1960, Bayu Suryaningrat, *Desentralisasi dan dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia suatu Analisa* (Jilid I), Dewa Ruci Press, Jakarta,
- Andi Malarangeng et. Al. *Otonomi Daerah Prespektif, teoritis dan praktis* BIGRAF dan FISIP UMM, Yogyakarta 2001,
- Anonymous, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan , Jakarta, 1998
- Ateng Syafrudin, *Bacaan Pelengkap Mata Kuliah Hukum Tata Pemerintahan Daerah*, Course Material I (tidak dipublikasikan) Bandung,
- Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1990

- B.C Smith, *Decentralization, The Territorial of The State*, george Allen & Unwin London, 1985,
- B.C Smith, *Decentralization, The Territorial of The State*, george Allen & Unwin London, 1985
- B.C. Smith, *Local Goverment and the transition to democracy: A Riview Article*. Public Administration and Development. 1998
- Charles Simabura, *Parlemen Indonesia*, Rajawali Press, Padang, 2011
- Dahlan Thaib, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta,
- F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007,
- Faried Ali, 1997, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Rajawali, Jakarta
- Hans Antlov. *Federation of Intent in Indonesia, 1945-1949*, makalah yang disampaikan dalam seminar International Toward Structural Reforms For Democratization in Indonesia Problems and Prospects, yang diadakan LIPI dan The Ford Foundation, Jakarta 12-14 Agustus 1998
- IDEA Publicated, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Pengembangan Kapasitas Seri 8, Amerro Jakarta, 2000,
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta. 1992
- Ismail Sunny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Sumatera Barat,
- James MacGregor Burns, J.W. Peltason, Thomas E. Cronin, *Government by the People*, Prentice-Hall International, Inc. London, 1978

- Jimly Asshidiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. UI Press, Jakarta,
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007,
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, FISIPOL UGM, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Josep Riwukaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1988,
- Jujun S. Suriasumantri, *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Dunia Keilmuan Dewasa ini*, Gramedia, Jakarta, 1986
- Kelompok DPD di MPR, *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2008
- M. Arief Nasution, *Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000,
- M. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983
- MA Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan, terpetik dalam Bhenyamin Hoessein, *Menelaah Kinerja DPRD Kabupaten di era Desentralisasi: Makalah, Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia*, Jakarta, 22 Maret 2002,
- MA Muthalib dan Moh. Akbar Ali Khan, terpetik dalam Bhenyamin Hoessein, *Menelaah Kinerja DPRD Kabupaten di Era Desentralisasi: Makalah, Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia*, Jakarta, 22 Maret 2002,

- Michael Goldsmith, *Politic, Planning, and City*, London: Hutckinson & Co. Publisher Ltd., 1980
- Miriam Budihardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta h.
- Mohammad Hatta, dalam Bagir Manan, *Suatu Kaji Ulang Atas UU No. 5 Tahun 1974*, Majalah Pro Justitia No. 2 Tahun IX April 1991
- Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005
- Ramlan Subakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widayarsana, Jakarta,
- RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979
- Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis; Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan oleh Sahat Simamora, Rajawali Pers, Jakarta, 1985
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesia*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2004
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, 1988.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, 2007
- Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni Bandung, 1983
- Sri Soemantri, *Bentuk Negara dan Implentasinya Berdasarkan UUD 1945, Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Tata Negara Tahun 1980/1981*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1984
- Sri Soemantri, *Tentang lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Cipta, Jakarta, 1990 .
- Suharizal, *Reformasi Konstitusi; Menuju Amandemen Kelima*, Citra Adytia, Bandung, 2007
- Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Syahda Guruh LS, *Otonomi Yang Luas dan Mandiri Menuju Indonesia Baru*, Tarsito, Bandung, 1999, Rochmat Soemitro, *Peraturan PerUndang-Undangan Tentang Pemerintahan Daerah*, Eresco-Tarate, Jakarta, 1983
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Liberty, Yogyakarta, 1995
- Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Perundang-undang yang Baik dalam Membentuk Undang-undang Berkelanjutan di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2007

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Sebagaimana diubah dengan Undang-Undang nomor 2 tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Website

<http://js.unikom.ac.id/kualitatif/analisis.html>, (diakses pada tanggal 23 Maret 2009)

	Jurusan Ketatanegaraan	
--	------------------------	--

III. RIWAYAT JABATAN STRUKTURAL

No	JABATAN STRUKTURAL	WAKTU	INSTITUSI	KETERANGAN
1	Sekretaris Bagian	2006-sekarang	Bagian/Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas	Mengundurkan diri Juli 2008 karena mengikuti Program Doktor (S3)
2	Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Unand	2011-sekarang	Program Doktor Ilmu Hukum Unand	-

Lain-lain;

1. Penyusun Pokok-Pokok Pikiran Universitas Andalas Terhadap RUU Kementerian Negara. Disampaikan kepada DPR-RI, 7 Februari 2007.
2. Penyusun Pokok-Pokok Pikiran Universitas Andalas Terhadap Renstra DPR RI 2010-2014, Maret 2011.
3. Sekretaris Tim Akreditasi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2008.
4. Jejaring Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2006-sekarang
5. Ketua Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Padang Tentang Pengelolaan Pasar. Disampaikan ke DPRD Kota Padang sebagai bahan kajian untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Padang Tentang Pengelolaan Pasar, Juni 2008.
6. Ketua Tim Penyusunan Usulan Pembentukan Kabupaten Agam Tuo, Sumatera Barat, 2008.
7. Pengurus KADIN Propinsi Sumatera Barat 2005-2010.
8. Dosen Tidak Tetap Universitas Langlang Buana dan Univesitas Al-Ghifari Bandung
9. Dosen Tidak Tetap IPDN Depdagri Baso-Bukittinggi 2010-sekarang
10. Staf Profesional Panwaslu Kota Bandung Pemilu 2009.
11. Anggota Mitra Riset Daerah (MRD) Propinsi Sumatera Barat 2011-2015.
12. Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas
13. Anggota Senat Fakultas Hukum Universitas Andalas 2011-2015.

IV. PENELITIAN

1. Pola Dasar Penyusunan Kelembagaan Badan Pengatur Hilir (BPH) Migas, PT. LAPI ITB, 2005.

2. Kedudukan Dan Wewenang Nagari Dalam Sistem Ketatanegaraan Dikaitkan Dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Penelitian hasil kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKo) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI). 2006.
3. Pemetaan Kewenangan Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 (Suatu Kajian Terhadap Bentuk-Bentuk dan Peluang Sengketa Hubungan Pusat-Daerah Pasca Pemberlakuan UU 11/2006). Dibiayai oleh The Aceh Institute, Maret, 2007.
4. Penelitian Hibah Kompetitif Penelitian Nasional Tahun 2009. judul: Otonomi Khusus Dalam Negara Kesatuan Menurut Undang-undang Dasar 1945 (Studi Evaluatif Pelaksanaan Otonomi Khusus Propinsi Aceh dan Papua). Anggaran DIKTI 2009.
5. Kedudukan dan Pengaturan Peradilan Khusus dalam Sistem Peradilan di Indonesia. DIPA Unand 2010.
6. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 62/Pid.B/2007 /PN. SLK, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, 2010
7. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 50/Pid.B/2007/PN.SLK, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2010
8. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 72/Pid.B/2007/PN.SLK, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dengan Komisi Yudisial RI Tahun 2010
9. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 67/Pid.B/2007/PN.SLK (*perkara illegal logging*), kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2010
10. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 178/Pid.B/2009/-PN.MDL, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dengan Komisi Yudisial RI Tahun 2010
11. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 70/Pid.B/2008/PN.Slk, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dengan Komisi Yudisial RI Tahun 2010
12. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 45/Pid.B/2008/PN.SLK, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dengan Komisi Yudisial RI Tahun 2010
13. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 07/Pid.P/2008/PN.Mdn, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dengan Komisi Yudisial RI Tahun 2010
14. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 72/Pid.B/2008/PN.SLK, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dengan Komisi Yudisial RI Tahun 2010
15. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 11/Pid.B/2008/PN.BT, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2010

16. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 10/Pid.P/2008/-PN.MDN, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2010
17. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 43/Pid.B/2007/PN.SLK, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI Tahun 2010
18. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 51/Pid.B/2005/PN. PDG, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI Tahun 2008
19. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 468/Pid.B/2006/PN. PDG, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2008
20. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 13/Pdt.G/2006/PN.TJP, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2008
21. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 10/Pdt.G/2007/PN.TJP, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2008
22. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 12/Pdt.G/2006/PN.TJP, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2008
23. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 504/Pid.B/2005/PN. PDG, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2008
24. Penelitian Terhadap Putusan Hakim Nomor 545/Pid.B/2005/PN. PDG, kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan Komisi Yudisial RI, Tahun 2008
25. Suatu Kajian Atas Ketewakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sumatera Barat. Anggaran DP2M Dikti 2008.
26. Impilkasi Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung terhadap Pertumbuhan Demokrasi dan Jalannya Pemerintahan di Daerah, Penelitian Disertasi Pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2010

V. PUBLIKASI BUKU

1. *Reformasi Konstitusi 1998-2002; Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*. Anggrek Law Firm, 2002.
Kata pengantar; Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H.,M.H.
2. *Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Anggrek Law Firm, 2001
3. *Gagasan Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, dalam Reformasi Hukum, Fakultas Hukum Unand, 2003.
4. *Konflik Perubahan Batas Wilayah*, Anggrek Media, 2004
5. *Reformasi Konstitusi; Menuju Amandemen kelima*, Citra Adytama Bandung, 2007.
Kata Pengantar; Prof. Dr. H. Sri Soemantri, S.H.

6. *Demokrasi Pemilukada*; Penerbit Unpad Press, Bandung 2010 ISBN 978-602-8743-56-3

VI. PUBLIKASI BAHAN AJAR (KULIAH) / DIKTAT

1. Bahan Ajar/Diktat (Kuliah) Ilmu Perundang-undangan, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, 2006
2. Bahan Ajar/Diktat (Kuliah) Politik Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, 2007.
3. Bahan Ajar/Diktat (Kuliah) Ilmu Negara, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, 2005.
4. Bahan Ajar/Diktat (Kuliah) Pendidikan Kewarganegaraan, Disesuaikan Dengan Keputusan DIKTI; Nomor 43/DIKTI/Kep/2006. Fakultas Hukum, Universitas Andalas, 2006.
5. Bahan Ajar Hukum Otonomi Daerah setelah Reformasi. Diterbitkan atas program Hibah Buku ajar DP2M Dikti TA 2009.

VII. TULISAN DI JURNAL (2008-2011)

1. Jurnal Dinamika Hukum "Terakreditasi" ISSN 1410-0797. Vol. 10, September 2010 Judul: Formulasi Undang-undang Badan Hukum Pendidikan (Pencarian Bentuk dan Batasan Pengaturan)
2. Jurnal Konstitusi MKRI Vol. 6 No. 4. Nop 2009 ISSN 1829-7706. Judul; Makna dan Batasan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagai Pemohon di Mahkamah Konstitusi
3. Jurnal Konstitusi PUSaKO FHUA. Vol III No. 1, Juni 2010, Judul; Problem Rekrutmen dan Koalisi di Tingkat Partai Politik pada Pemilihan Kepala daerah (Evaluasi Pilkada 2005-2008)
4. Jurnal Hukum Republica Vol 8 No. 1 Nov. 2008 ISSN 1412-2871. Judul; Suatu Kajian Atas Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Sumatera Barat
5. Jurnal Konstitusi MKRI, Vol. 7 No.5 Oktober, 2010. ISSN 1829-7706. Judul; Penguatan Demokrasi Lokal Melalui Penghapusan Jabatan Wakil Kepala Daerah
6. Jurnal ilmiah Politea Vol. 1 Januari 2009. Judul; Implikasi Penetapan Daerah Pemilihan Terhadap Keterwakilan Daerah
7. Jurnal Mahkamah Vol 1 No. 2, Oktober 2009. ISSN 1979-7427. Judul; Kewenangan Aceh Pasca Pemberlakuan UU No. 11 Tahun 2006 (Bentuk-bentuk dan Peluang Sengketa Hubungan Pusat-Daerah)
8. Jurnal Konstitusi PUSaKO Unand. Vol II No. 1 Juni 2009. Judul; Legalitas dan Implikasi Calon Tunggal pada Pemilu Presiden 2009.
9. Jurnal Suloh Universitas Malikussaleh Vol. VII No. 3 Desember 2009. ISSN 1693-7074. Judul; Problem Konstitusional Calon Presiden Perseorang; Kajian Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008.
10. Jurnal Ilmiah Tambua Vol X No. 1 Jan-April 2011 ISSN 1412-5838. Judul; Otonomi Daerah setelah Perubahan Undang-undang Dasar 1945.

VIII. MAKALAH (Sebagai Nara Sumber) 2008-2011

1. makalah Kajian Terhadap Amandemen UUD 1945, disampaikan pada Seminar Nasional diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional, di Jakarta, 18-19 Nopember 2009.
2. Struktur dan Kelembagaan DPRD, Makalah disampaikan pada seminar nasional kerja sama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Fakultas Hukum Universitas Andalas di Padang, 10 Maret 2011.
3. Mahkamah Konstitusi dan Upaya Mewujudkan Demokrasi Lokal, Makalah disampaikan pada seminar nasional kerja sama Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas di Padang, 22 Oktober 2010.
4. Makalah Eksaminasi atas putusan MK No. 12/PHPU.D-VIII/ 2010 dalam perkara Perselisihan hasil Pemilukada Kota Tebing Tinggi, disampaikan di Mahkamah Konstitusi RI Jakarta, 12 Nopember 2010.
5. Penguatan Pemilukada; Bentuk dan Strategi, Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas di Padang dan Forum Konstitusi Surabaya, di Padang, 28 Maret 2011.
6. Makalah Eksaminasi atas putusan MK No. 169/PHPU.D-VIII/ 2010 dalam perkara Perselisihan hasil Pemilukada Kabupaten Manokwari di Mahkamah Konstitusi RI Jakarta, 26-27 Nopember 2010.
7. Penghapusan daerah otonom; Bentuk, Tata cara dan implikasinya. Makalah disampaikan pada diskusi Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas di Padang, tanggal 6 April 2011.
8. Makalah Eksaminasi atas putusan MK No. 166/PHPU.D-VIII/ 2010 dalam perkara Perselisihan hasil Pemilukada Tanjung Balai disampaikan di Mahkamah Konstitusi RI Jakarta, 1 Nopember 2010.
9. Makalah Catatan Hukum Atas Renstra DPR RI 2010-2014, disampaikan pada kegiatan Sosialisasi Renstra DPR Ri 2010-2014 kerjasama Universitas Andalas dengan DPR RI, di Padang, 1 Maret 2011.
10. Perluasan Kewenangan DPD RI dalam Revisi UU No. 27 Tahun 2009 (MD3). Makalah disampaikan pada seminar di DPRD Propinsi Sumatera Barat bekerjasama dengan DPD RI, di Padang, 18 Januari 2011.
11. Makalah Problem Hukum Pemilihan Kepala Daerah langsung, disampaikan pada diskusi yang diselenggarakan oleh KRHN Jakarta, 11 Februari 2010.

II. CHARLES SIMABURA, S.H., M.H. (Anggota)

Nama Lengkap : **CHARLES SIMABURA, S.H., M.H.**
 NIP : 132315818
 Jenis Kelamin : Laki-laki
 Tmpt/Tgl Lahir : Padang, 05 April 1979

Gol/Jabatan : III/B
 Alamat E-mail : simabur_a@yahoo.com
 Telpon/hp : 081363134717
 Alamat Rumah : Jln. Andalas I No. 70 D, Padang

Riwayat Pendidikan

- SD Negeri 34 Palembang (1992)
- SMP Negeri 1 Palembang (1995)
- SMA Bina Warga 1 Palembang (1999)
- S1 Fakultas Hukum Universitas Andalas (2004)
- S2 Program Pascasarjana Univ. Andalas (2009)

Riwayat Pekerjaan/Jabatan

- Peneliti Pada Pusat Studi Konstitusi, sejak tahun 2005 sampai sekarang
- Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Andalas sejak tahun 2005 sampai sekarang.
- Fasilitator Program Perda kerjasama Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah dan Justice For the Poor Program, The World Bank, 2008
- Manager Program "Citizen Report Card " Badan Anti Korupsi (BAKo) Sumbar, 2006 - 2008
- Pemegang pada Indonesian Corruption Watch, 2004

Keterangan lainnya

MATA KULIAH YANG DIAMPU

- Ilmu Negara
- Hukum Tata Negara
- Hukum dan HAM
- Ilmu Perundang-undangan
- Hukum Lembaga Negara
- Politik Hukum
- Hak Menguji Perundang-undangan
- Pergeseran Kekuasaan Eksekutif

PUBLIKASI ILMIAH

- *"Kedudukan dan Peran Peraturan Nagari Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari"* Makalah Disampaikan dalam Bimbingan Teknis Penyusunan Produk Hukum Nagari Tahun 2007, pada tanggal 12 Desember 2007 di Lubuksikaping
- *"Dasar-dasar Advokasi"*, disampaikan pada Pendidikan Dasar Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan, Padang, 3 Maret 2007
- *Tinjauan Umum Ilmu Perundang-undangan*, disampaikan Pada Up Grading Mjelis Permusyawaratan Mahasiswa Keluarga Mahasiswa Universitas Andalas, Padang 13 Juni 2006
- *"Problematika Pemekaran Daerah Dalam Semangat Desentralisasi"* disampaikan pada Seminar Millennium Angkatan Kelima yang diselenggarakan oleh Centre Strtegi and study International (CSIS) pada tanggal 20 - 26 Nopember 2005 di Ciloto, Jawa Barat

- *Teknik Pembuatan Perda*, disampaikan dalam Pelatihan Penyusunan Perundang-undangan, UKM PHP Unand, Padang 19-20 Maret 2005

PENATARAN

- Pelatihan NGO Management Certificate Program X, yang diselenggarakan oleh PACIVIS Universitas Indonesia, Depok, 11 - 24 Februari 2008
- Pelatihan Metodologi Pengabdian Kepada Masyarakat yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengabdian Masyarakat Universitas Andalas, Padang, 26 - 27 Juni 2007
- Training Of Trainer (TOT) "*Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI* Padang, 29 Maret - 1 April 2007
- Pelatihan "Pemantapan Proposal Penelitian dosen Muda/SKW tahun 2006", yang diselenggarakan oleh DP2M-Ditjen Dikti, Depdiknas bekerjasama dengan Universitas Andalas, Padang, 8-10 Desember 2006
- Pelatihan Penelitian dan Investigasi Jejaring Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 22-24 November 2006
- Training Of Trainer (TOT) "Pendidikan Anti Korupsi Untuk Mahasiswa se-Sumatera Barat", diselenggarakan atas kerjasama Universitas Andalas dengan Komisi Pemberantasan Korupsi, Padang, 6-7 September 2006
- Learning and Teaching Method diselenggarakan atas kerjasama Technological and Profesional Skills Development Project dengan Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 26-27 Desember 2005

III. HENGKI ANDORA, S.H.,LL.M (Anggota Peneliti)

Nama Lengkap : **HENGKI ANDORA, S.H.,LL.M**
 Jenis Kelamin : Laki-laki
 Tmpt/Tgl Lahir : Payakumbuh, 16 Juni 1980
 Gol/Jabatan : III/B
 Alamat E-mail : hengkiandora@yahoo.co.id
 Alamat Rumah : Komp. Puri Filano Asri D/5 Kubu Dalam Parak Karakah
 Padang Timur

RIWAYAT PENDIDIKAN

- Fakultas Hukum Universitas Andalas (S1), tamat tahun 2003
- Program Pasca Sarjana (S2) Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, tamat tahun 2008

MATA KULIAH YANG DIAMPU

1. Hukum Administrasi Negara
2. Hukum Agraria
3. Hukum Pemerintahan Daerah
4. Hukum Pemerintahan Nagari

5. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara
6. Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

PENELITIAN

- Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Mengatur Pemanfaatan Sumber Daya Air (Studi Kasus di Nagari Sungai Kamuyang Kabupaten Limapuluh Kota), tahun 2008
- Pengaturan Pemanfaatan Sumber Daya Air Berbasis Nagari (Dipa Unand), Ketua Peneliti, tahun 2009
- Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Sumatera Barat (Hibah Bersaing), Anggota Peneliti, tahun 2009
- Pengaturan Pemanfaatan Ulayat Nagari Pasca Pemekaran Nagari (Dipa Unand), Ketua Peneliti, tahun 2010
- Pola Pemberian Tugas Pembantuan dari Pemerintah Provinsi ke Pemerintah Nagari (Dipa Unand), Anggota Peneliti, tahun 2010
- Penyusunan Naskah Akademik Perda Kota Sawahlunto tentang Retribusi Jasa Usaha, tahun 2010
- Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat Dalam Perspektif Hukum Administrasi (BPS), Anggota Peneliti, tahun 2010

PENGABDIAN

- Pengabdian Masyarakat, Aspek Hukum Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Hukum Perlindungan Anak.
- Penyuluhan Hukum Agraria di BPTU Padang Mengatas Kabupaten Limapuluh Kota
- Teknik Perundingan Mediasi dan Penyelesaian Sengketa di Nagari Lubuk gadang Kabupaten Solok Selatan, Juni
- Penyusunan Peraturan Nagari tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Air di Nagari Tanjung Balit Kabupaten Limapuluh Kota, Juli- Agustus 2009
- Training anggota Legislatif mahasiswa se- Kota Padang, 21-22 November 2009
- Pelatihan Pembentukan Peraturan Nagari, Unand, Padang, 3 Juli 2010
- Pelatihan Penyusunan Peraturan Nagari di Nagari Lurah Ampalu Kab. Padang Pariaman, 18 Agustus 2010
- Beban Pembuktian dalam Proses Beracara di Kerapatan Adat Nagari, Kecamatan IV Angkat Kab. Agam, Sepetember 2010

KARYA TULIS

A. Jurnal

- Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Mengatur Pemanfaatan Sumber Daya Air, di Jurnal Konstitusi, November 2009
- Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Kepala Daerah Langsung, di Jurnal Konstitusi, November 2009
- PENDAFTARAN TANAH ULAYAT: Tinjauan Yuridis Atas Berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 Tentang

Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, di Jurnal Mahkamah, Universitas Islam Riau (UIR), 2010

B. Koran

- Pilkada atau Pemilu Kada ?, dimuat di Harian Pagi Padang Ekspres, 18 Januari 2010, Padang
- Potret Buram Pungutan Retribusi Daerah, dimuat di Harian Pagi Padang Ekspres, 23 Januari 2010, Padang
- Pilkada via DPRD, Langkah Mundur ?, dimuat di Harian Nasional Suara Karya, 2 Februari 2010, Jakarta
- Trend Pembentukan Pansus Hak Angket DPRD, dimuat di Harian Pagi Padang Ekspres, 4 Februari 2010, Padang

IV. KHAIRUL FAHMI, S.H., M.H. (Anggota Peneliti)

Nama : **Khairul Fahmi, S.H., M.H.**
 Tempat/Tgl Lahir : Lubuk Aur/30 November 1981
 Alamat : Pasar Lubuk Buaya, Kelurahan Lubuk Buaya No. 46, Kecamatan Koto Tangah, Padang, Sumatera Barat
 Jenis Kelamin : Laki-laki
 Agama : Islam
 Status : Sudah Kawin
 Pendidikan : 1. Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2004
 2. Program Pascasarjana Universitas Andalas, 2010
 Riwayat Pekerjaan : 1. Staf Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas;
 2. Advokat HAM sekaligus Ketua Badan Pengurus PBHI Wilayah Sumatera Barat, 2008-2011;
 3. Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Agam, 2007-2008;
 4. Anggota Tim Perumus Kebijakan Gubernur Sumatera Barat Tentang *Adat Basansi Syara' Syara' Basandi Kitabullah*, 2008;
 5. Aktif menulis di berbagai media, lokal dan nasional.

Lampiran 2;
Tanggapan dan Masukan Peserta Focus Group Discussion (FGD)
STRUKTUR DAN KELEMBAGAAN DPRD;
Penguatan Peran DPD melalui Kerja Sama dengan DPRD
Di Padang, 7 Juli 2011

No	Nama/ instansi	Subtansi Tanggapan
1.	Rumazar Ruzuhar (mantan Komisioner Komnas HAM)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Di Indonesia bukan masalah struktur DPD dan DPRD saja yang buruk, tapi masalah kultur dan moral merupakan permasalahan yang urgen. 2. Untuk mengoptimalkan kinerja dan peran DPD dapat melalui peningkatan dan menguatkan peranan dari staf ahli dimana aspirasi yang diserap di bungkus dengan kajian ilmiah dan gagasan cemerlang oleh staf ahli. Oleh karena itu staf ahli yang ada harus profesional dan staf ahli karier sesuai dengan bidangnya
2	Ardisal,SH,MH	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak hanya persoalan kultur saja yang penting tapi masalah struktur DPD juga persoalan Urgen. Karena sejauh ini DPD hanya berwenang sebatas merekomendasi. Untuk penguatannya harus di amandemen Pasal 18 agar DPD diperkuat 2. Berkaitan dengan hak <i>recal</i> terhadap anggota dewan perlu diperjelas dan di normakan
3.	Miko Kamal,SH, Ph. D (Pengacara)	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPD merupakan bagian dari pelaku legislatif. Saat ini kamar di legislative bercorak <i>Strong Bicameral</i>. Jadi harus dijadikan sama kuat antara DPD dan DPR agar terciptanya corak yang <i>Soft Bicameral</i> dimana posisi kedua kamar sama kuat. 2. Agar otonomi daerah dititui beratkan di provinsi bukan di kabupaten dan kota 3. Peran dari DPD tidak bisa dipisahkan dari keberadaan rumah aspirasi. Oleh karena itu adanya rumah aspirasi penting sebagai wadah untuk menampung dan menyerap aspirasi masyarakat.
4.	Boy Yendra Tasmin, SH,MH (Dekan UBH)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Selain struktur dari DPD rekrutmen anggota DPD juga harus diperkuat. Mekanisme rekrutmen sangat urgen untuk menghasilkan anggota dewan yang berkualitas 2. Semangat pembentukan DPD yang ada dalam UUD 1945 sudah keliru, karena DPD berwenang hanya sebatas Otonomi Daerah, seharusnya diubah menjadi yang <i>berkaitan dengan daerah</i> jadi lebih luas. Disamping itu DPD tidak hanya sebatas ikut membahas saja tapi sama kuatnya posisinya seperti DPR.
5.	Israr Iskandar, SS,MSi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk membenahi kinerja lembaga perwakilan di Indonesia akarnya sebenarnya dari partai politik. Karena partai politik tidak melakukan seleksi yang ketat dan profesional serta mencalonkan calon anggota dewan yang

	(Dosen Fak. Sastra)	berkualitas. Oleh karena itu UU partai politik harus dibenahi dan dibuat <i>rule</i> yang jelas mekanisme pencalonan di Partai politik.
6.	Sanidjar, SH,MH (Dosen UBH)	1. DPD tidak memiliki kewenangan yang kuat untuk menyalurkan aspirasi rakyat. DPD seperti staf ahli DPR yang hanya berwenang mengadili. Oleh karena itu jika ada amandemen harus ada agenda penguatan DPD.
7.	Guntur Abdurrahman,SH (PBHI Sumbar)	1. Persoalan yang fundamental dalam kinerja DPRD saat ini adalah <i>culture</i> , untuk merubah kulture butuh waktu yang lama jadi harus ada sistem yang konkrit supaya cepat terubah culture mals anggota DPRD. Gagasan pengawasan kinerja DPRG oleh DPD sebagai perwakilan daerah lebih efektif untuk meningkatkan kinerja anggota DPRD dan ada mekanisme sanksinya.
8	Marzul Veri, ST (ketua KPU Sumbar)	1. Rekrutmen yang akan menjadi calon anggota dewan oleh partai politik harus jelas dan lebih mementingkan kualitas dari calon. Jadi harus ada mekanisme rekrutmen yang jelas dari partai politik agar menghasilkan calon yang berkualitas. 2. Begitu juga rekrutmen staf ahli harus jelas dan transparan.
9.	Catra Krestia Wandra (Mhs. Pasca Sarjana Unand)	1. Sekarang yang penting untuk diperdebatkan adalah bagaimana penguatan fungsi dan peran DPD yang selama ini seperti anak mentimun bungkunya DPR. 2. Jika rumah aspirasi diadakan kita harus tetap menjaga agar rumah aspirasi itu tidak digunakan untuk tempat bermanja-manja dan membahas agenda politiknya kedepan. Tetapi kita mengawal supaya benar-benar digunakan untuk menyerap aspirasi masyarakat
10.	Dedi Alfarezi, SH (LBH)	1. Bentuk kerjasama antara DPD dan DPRD harus dikonkritkan dan di normakan . artinya harus ada pengaturan yang jelas bagaimana hubungannya agar kerja yang digarap menjadi jelas.
11.	Yuslim SH,MH	1. Sebelum memperbaiki struktur dari DPD terlebih dahulu harus memperbaiki apa itu dan bagaimana fungsi dari DPD. Setelah itu baru dibenahi struktur DPD. Karena saat ini banyak anggota dewan yang melenceng dari fungsi dan peranya. 2. Pembentukan lembaga fungsional keahlian harus diperjelas. Apa fungsi, peran dan tugasnya. 3. Rumah aspirasi tidak perlu dilembagakan atau ditur secara spesifik dalam UU karena ini bersifat teknis dalam menyalurkan aspirasi bagi masyarakat. 4. Badan urusan rumah tangga sebaiknya dihilangkan karena akan mengacau penganggaran di DPRD.
12.	Dr. Sri Zulhairiah (Dosen Fisip Unand)	1. Syarat menjadi anggota DPR, DPD dan DPRD harus Strata Satu jangan hanya tamat SMA. Hal ini berkaitan dengan peningkatan kualitas anggota dewan. 2. Tidak perlu ada staf ahli jadi anggota Dewan langsung mengaplikasikan ilmunya selama menjadi anggota dewan 3. Dalam pemilihan anggota dewan jika ada calon yang berasal dari PNS harus mengundurkan diri.

13.	Edi Indrizal, S.Sos.Msi (Dosen Fisip Unand)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mekanisme recal terhadap anggota dewan harus ditur secara rigid, agar partai politis tidak sewenang-wenang me recal anggota dewan. 2. Partai politik harus menseleksi anggotanya agar menjadi anggota dewan yang berkualitas.
Tanggapan Pembicara		
1.	Khairul Fahmi, SH,MH	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPRD bagian dari pemerintahan pusat (eksekutif) tapi bukan bagian dari pemerintah daerah tapi juga masuk eksekuti nasional. Karena dalam pasl 18 a ayat (1) hubungan Wewenang antara pemerintah pusat dan Provinsi, Kota/Kabupaten. Kita melihat produk daerah bisa dibatalkan oleh pemerintahan pusat, 2. Soal otonomi daerah gagasan ingin mengembalikan pemilihan gubernur oleh DPRD harus diwaspadahi. Tetapi yang menjadi perdebatan adalah masalah otonomi daerah yang dititik beratkan di Provinsi atau Kabupaten/Kota. 3. Perubahan sistem rekuitment, peningkatan kualitas anggota partai politik. Sebenarnya ini berkaitan dengan legitimasi dalam pemilihan langsung, memang tidak dapat dimungkiri bahwa nantik dalam pemilihan akan ada calon yg tidak berkualitas jika persyaratan anggota dewan hanya tamatan SMA. Oleh karena itu parpol harus menseleksi kualitas calonnya secara transparan dan rigid.
2.	Dr. Suharizal,SH,MH	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hubungan Kerja DPD antara DPRD harus ada MoU yang jelas. Dan setelah itu MoU ini bisa dibunyikan dalam tata tertib. 2. Disamping itu problem sesungguhnya dalam otonomi daerah dan pemilu di daerah adalah dari partai politik. Terutama masalah rekuitmen calon anggota dewan. Partai politik tidak ada mengatur mekanisme rekuitmen yang jelas. Kita tidak tahu bagaimana pola seleksi dalam partai politik. Seharusnya ini diakomodir dalam peraturan perundang-undangan agar jelas dan tarnsparan 3. Jika ada UU pemilu saya sepakat agar dimuat mekanisme rekuitmen calon anggota dari partai politik supaya menghasilkan calon anggota dewan yang berkualitas. 4. Harus ada lembaga pemikir dalam DPD yang kami beri nama fungsional ahli di DPD. Artinya segala ide ditampung nantik oleh anggota Dewan setelah itu diramu oleh fungsional ahli ini untuk menghasilkan gagasan yang komplit.

