

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintahan daerah penuh dinamika dengan perkembangan dari masa ke masa yang diikuti tuntutan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah secara efektif dan efisien. Hal ini dapat dilihat dalam perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, demikian juga tuntutan perubahan politik di daerah telah mendorong pemerintah pusat untuk mencairkan sentralisme kekuasaan yang sudah sekian lama berada di pusat pemerintahan.

Dimungkinkan terjadi konflik dan hubungan yang tidak harmonis antara eksekutif dan legislatif dalam suatu pemerintahan daerah, jadi kecenderungan legislatif daerah bertindak melampaui hak dan wewenangnya dengan mengintervensi kewenangan eksekutif daerah, sebaliknya eksekutif daerah cenderung menggunakan paradigma lama yang ingin tetap berkuasa secara menyeluruh dan dominan.

Keberadaan otonomi daerah harus mendapatkan respon yang positif bukan semata-mata karena masuknya arus globalisasi yang melanda negeri ini, tetapi bagaimana mengangkat dan meningkatkan taraf hidup masyarakat sehingga tercipta kualitas hidup yang layak melalui penerapan otonomi daerah yang luas, nyata, konsekuen dan bertanggung jawab sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat.

Peran DPRD di daerah yang berpengaruh dalam proses perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan di mana konstelasi politik membawa harapan dan prioritas program yang merupakan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai konsekuensi untuk melihat kesiapan daerah dalam membangun struktur pemerintahan baru melalui aplikasi peran dan fungsi DPRD sebagai institusi politik daerah. Sehubungan dengan itu diperlukan suatu penelitian untuk mengkaji kemampuan daerah khususnya kesiapan DPRD dalam implementasi program otonomi daerah, sehingga dapat dilihat bagaimana aplikasi peran dan fungsi DPRD pada tatanan sosial masyarakat daerah.

Pada saat kejatuhan rezim otoritarian (Soeharto), menimbulkan harapan terjadinya perubahan karakter hubungan kekuasaan diantara lembaga-lembaga politik utama, maupun antara pemerintah pusat dan daerah. Proses transisi politik setidaknya membawa kemungkinan terjadinya fokus politik dari pusat kekuasaan yang sebelumnya di Jakarta ke daerah-daerah, yang menjadi alasan kemungkinan perubahan karakter kekuasaan seperti dikemukakan oleh Thoah¹, bahwa legitimasi kekuasaan melalui pergantian pucuk pimpinan negara yang baru sangat lemah. Hal ini terbukti peralihan kekuasaan dari Soeharto ke Habibie dimana pemerintah baru harus membangun popularitas dan dukungan rakyat agar tetap bertahan, lebih lanjut dikatakan bahwa:

“Cara yang ditempuh dengan memenuhi keinginan dari berbagai tuntutan politik yang menginginkan pemerintahan yang transparansi, demokratis dan bertanggung jawab, melalui salah satu tuntutan yang sangat signifikan diajukan masyarakat yaitu melaksanakan otonomi daerah yang dilandasi dengan transparansi dan akuntabilitas publik sehingga mendukung

¹ Thoah Miftha, *Kelembagaan Pemerintahan dan Akuntabilitas Publik*, Materi Diklat “Manajemen Strategis bagi Bupati dan Wakilnya serta Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia”, Badan Diklat Depdagri, Jakarta, 2001, hal. 16.

terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis (*Democratic and Good governance*)”.²

Syahrono³ berasumsi bahwa, “Perubahan konstelasi politik maupun rezim mengakibatkan perubahan harapan dan prioritas program yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Perubahan tersebut akan membawa perubahan peran aktor politik dalam kelembagaan birokrasi”. Struktur baru yang dibangun dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia melalui implementasi. Otonomi adalah merupakan kondisi perubahan kehidupan politik yang dapat mengakibatkan perubahan peran para politik serta prioritas program yang harus dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan menuju *Good governance* yang menuntut adanya peran yang seimbang atau kesetaraan hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang terwakili oleh DPRD, sehingga otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan secara konsekuen.

Penegasan pemisahan fungsi antara pemerintah daerah dengan DPRD kabupaten dan kota membawa konsekuensi yang jelas tentang peran dan fungsi sebagai Badan Legislatif Daerah. Dalam paradigma baru otonomi daerah memungkinkan pelaksanaan kontrol terhadap pemerintah daerah menjadi efektif. Di sini DPRD diharapkan mampu memainkan peran dan fungsinya secara optimal dalam proses pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari praktek KKN sehingga masyarakat dapat menikmati realitas

² *Ibid.*, hal. 38.

³ Syahrono Oman, *Manajemen Kekuatan Sosial Politik di Daerah*, Materi Diklat “Manajemen Strategis bagi Bupati dan Wakilnya serta Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia”, Badan Diklat Depdagri, Jakarta, 2001, hal. 65.

kehidupan yang layak.⁴ Berdasarkan Undang-undang Otonomi Daerah, Gaffar⁵ menyatakan bahwa:

“... DPRD telah dibekali dengan sejumlah hak, apabila dijalankan dengan baik akan mengakibatkan lembaga tersebut mampu memainkan peran dan fungsinya yang sangat kuat untuk menciptakan *checks and balances* dengan pihak eksekutif”.

Pendapat ini menyiratkan lembaga yang representatif haruslah mampu mengoptimalkan fungsi politiknya secara mandiri sehingga dapat memposisikan dirinya secara netral dalam menilai pemerintahan dan masyarakatnya. Pada hakekatnya otonomi daerah adalah hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat tanpa campur tangan dari pemerintah tingkat atasnya. Hal ini berarti otonomi daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat termasuk aparat dan wakil-wakil rakyat untuk berpartisipasi dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan secara mandiri tanpa perlu mendapat pertimbangan dari pusat sepanjang masih dalam koridor peraturan.

Namun dalam praktek bahwa otonomi yang diharapkan menjadi penggerak demokrasi di daerah cenderung untuk bertindak secara bebas tanpa mengindahkan nilai-nilai demokrasi, toleransi, berbeda pendapat dan bertindak secara insani. Di samping itu, otonomi daerah yang seharusnya diletakkan pada kepentingan rakyat namun dimanfaatkan oleh elit politik daerah. Karena itu penyelenggaraan otonomi secara nyata dibutuhkan adanya legislatif yang kuat dan mampu mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah.

⁴ Bambang Yudoyono, “*Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*”. Tasrif Watampone, Jakarta, 2001, hal. 97.

⁵ Afan Gaffar, *Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Dimasa Yang Akan Datang*. Materi Pelatihan Eksekutif Pertamina “Manajemen Perubahan Menuju Perusahaan Kelas Dunia”, Jakarta, 1999, hal. 54.

Legislatif sebagai lembaga pengemban tugas fungsi pengawasan berperan dalam mewujudkan *Good governance* yang bercirikan pemerintahan yang transparansi, akuntabel, partisipatif, efektif, efisien, responsif, Namun dengan peran fungsi yang cukup luas dapat menimbulkan konflik antara eksekutif dan legislatif (pemerintah daerah), khususnya kepala daerah. Menurut Yudhoyono contoh konflik atau perbedaannya yang muncul adalah sebagai berikut :

1. Dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, terutama pada pos anggaran belanja untuk DPRD. Ketidak sesuaian sering kali diwarnai perdebatan menjadi proses pembahasan berlarut-larut dengan besaran angka untuk kegiatan legislatif yang dinilai kurang mencerminkan rasionalitas dan etika berpolitik.
2. Dalam menyusun keuangan legislatif cenderung mengabaikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa perhitungan yang rasional dan proporsional.
3. Kedudukan protokoler anggota legislatif serta kebutuhan fasilitas yang cenderung mengabaikan penilaian masyarakat, misal: fasilitas gaji yang tinggi, mobilitas, tempat tinggal dan sebagainya.
4. Pembahasan laporan tahunan kepala daerah sering dijadikan forum peradilan untuk menjatuhkan kepala daerah dengan dasar penolakan laporan tahunan kepada daerah dinilai tidak rasional, obyektif dan argumentatif sehingga terkesan mencari-cari.⁶

Lemahnya kinerja lembaga legislatif di pusat dan terutama di daerah disebabkan oleh dominannya kekuasaan eksekutif terutama Presiden yang diistilahkan dengan *executive heavy*. Lembaga legislatif sengaja dibuat mandul oleh eksekutif melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur dirinya sehingga ruang gerak anggota dewan sangat terbatas. Akibatnya, seluruh fungsi lembaga legislatif tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Hal inilah yang menyebabkan pengawasan dan fungsi legislasi yang seharusnya mampu dijalankan oleh DPRD secara obyektif sesuai dengan aspirasi rakyat terpaksa disesuaikan dengan keinginan eksekutif.

⁶ Bambang Yudhoyono, *Op Cit, Good governance & Pelayanan Aspirasi Politik DPRD*. Dalam Jurnal PSPR Edisi I, Pebruari 2002, hal. 39. Dan lihat tulisan Laode Ida.

Kekuasaan eksekutif yang besar itu memang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang tidak secara jelas dan rinci mengatur kewenangan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Akibatnya seringkali dalam praktik pembuatan peraturan perundang-undangan yang seharusnya menjadi tugas lembaga legislatif justru diambil alih oleh pihak eksekutif. Kondisi inilah yang menjadi salah satu dasar tuntutan reformasi, yakni mengamandemen UUD NRI Tahun 1945 agar batas kewenangan eksekutif dan lembaga lain menjadi jelas.

Menurut Moh. Mahfud MD, mengapa hal ini demikian dapat terjadi tak lain karena kelemahan-kelemahan materi UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri terutama dalam mengelaborasi prinsip konstitusional. Selanjutnya Mahfud mengkritisi ada empat kelemahan UUD NRI Tahun 1945, secara runtut sebagai berikut? *Pertama*, sistem politik yang *executive heavy*. UUD NRI Tahun 1945 membangun sistem politik yang memberikan kekuasaan sangat besar terhadap presiden yang tidak dapat diimbangi oleh lembaga-lembaga lainnya. Karena kedudukannya tersebut, maka Presiden dapat merekayasa kepentingannya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga seolah-olah absah. *Kedua*, UUD NRI Tahun 1945 memiliki pasal-pasal yang *multi interpretable*. Beberapa pasal UUD NRI Tahun 1945 nampak bersifat ambigu dan multitafsir atau berbeda, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang diberikan oleh presiden. Hal itu dapat dilakukan presiden dengan menggunakan kedudukannya untuk melakukan *political pressure* dalam *executive heavy* di atas. Misalnya, UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum maupun setelah amandemen menyatakan Pasal 27 ayat (1): Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya. Dalam kenyataannya

tafsir hanya dilakukan sepihak oleh pemerintah di mana hukum hanya berlaku bagi rakyat sementara bagi pemerintah diskriminatif. Hanya yang dianggap tidak melawannya hukum dapat diberlakukan. *Ketiga*, banyaknya atribusi dan delegasi kewenangan UUD NRI Tahun 1945 kepada badan eksekutif. Dalam hal ini, pembentukan suatu undang-undang merupakan kekuasaan Presiden dan bukan ditangan badan legislatif. Oleh karena itu, Presiden sebagai representasi eksekutif menjadi sangat dominan dan *powerfull*. *Keempat*, tidak adanya mekanisme *checks and balance* antar lembaga tinggi negara yang memungkinkan terjadinya dominasi lembaga eksekutif.

Penyelenggara negara sebagai pengemban amanah untuk mengelola urusan publik harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga kemaslahatan masyarakat banyak, di atas kepentingan perorangan dan golongan. Penyelenggara negara yang tidak mematuhi prinsip-prinsip kemaslahatan sebagaimana disebutkan di atas, berarti telah mengkhianati amanah, dan harus mempertanggungjawabkan secara etik, moral, dan hukum. Dengan demikian, penyelenggara negara semacam itu tidak termasuk dalam kategori pemerintahan yang baik (*good governance*/siyâsah al-hukûmah al-fâdhilah). Firman Allah:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

”Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat” (QS. An-Nisa':58)

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan

penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia atau UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada hakikatnya, fungsi utama legislatif (DPR/DPRD) adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (*budget*). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama dibidang pengawasan dan legislasi tersebut, kedudukan legislatif ini sangat kuat. Instrument yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah (a) hak *budget*, (b) hak interpelasi, (c) hak angket, (d) hak usul resolusi, (e) hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota legislatif juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak itu penting sebagai instrument yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan.

Sayangnya dari pengalaman selama ini kesemua hak dan “fasilitas” anggota legislatif itu masih belum dimanfaatkan secara optimal akibat terbatasnya SDM (Sumber Daya Manusia) yang ada. Untuk itulah mereka dituntut memberdayakan diri dalam peran kontrolnya agar terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tentunya dalam hal ini tetap harus sesuai dengan berbagai ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Satu hal kata kunci dalam pengawasan terhadap aparatur daerah ini, yaitu pada optimalisasi fungsi dan kinerja aparatur DPRD.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti mengambil penelitian untuk desertasinya dengan judul “Rekonstruksi Kewenangan Eksekutif dan Legislatif dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik (*Good governance*) Berbasis Nilai Kesejahteraan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diketengahkan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Mengapa kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dalam perspektif Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum berjalan dengan baik?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintah yang baik (*good governance*) saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan berbasis nilai kesejahteraan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Ingin menganalisis bentuk kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dalam perspektif Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang belum berjalan dengan baik.

2. Ingin menganalisis kelemahan-kelemahan kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) saat ini.
3. Ingin menganalisis rekonstruksi kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan berbasis nilai kesejahteraan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini pada hakikatnya mempunyai manfaat dilihat dari 3 aspek, yaitu:

1. Secara teoretis untuk menemukan teori baru dalam bidang ilmu hukum dan untuk menambah pengetahuan, khususnya dibidang ilmu pemerintahan pada umumnya dan daerah pada khususnya.
2. Secara praktis bahwa manfaat bagi pemerintah daerah, memberikan masukan bagi pemerintah daerah (eksekutif) dan legislatif daerah dalam rangka mengoptimalkan kinerja sebagai wujud pemerintah yang baik.
3. Manfaat bagi peneliti, untuk menambah pengetahuan tentang keberhasilan implementasi otonomi daerah dalam rangka menciptakan *good governance*.

E. Kerangka Konseptual

Tercapainya kondisi pemerintahan yang dapat menjamin kepentingan pelayanan publik secara seimbang dengan melibatkan kerjasama antar semua komponen pelaku (negara, masyarakat madani, lembaga-lembaga masyarakat, dan pihak swasta) merupakan tujuan pokok *good governance*. Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Paradigma tata pemerintahan yang baik

menekankan arti penting kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar dan masyarakat.⁷

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri atas kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Badan eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional asas Trias Politika, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Kadang malahan dikatakan bahwa dalam negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama.

Perkembangan ini terdorong oleh banyak faktor, seperti perkembangan teknologi, proses modernisasi yang sudah berjalan jauh, semakin terjalinnya hubungan politik dan ekonomi antarnegara, krisis ekonomi, dan revolusi sosial. Dalam menjalankan tugasnya, badan eksekutif ditunjang oleh tenaga kerja yang terampil dan ahli serta tersedianya bermacam-macam fasilitas serta alat-alat di masing-masing kementerian. Sebaliknya keahlian serta fasilitas yang tersedia bagi badan legislatif jauh lebih terbatas.

Hal ini tidak berarti bahwa peranan badan legislatif tidak ada artinya. Di dalam negara demokratis badan legislatif tetap penting untuk menjaga jangan sampai badan eksekutif keluar dari garis-garis yang telah ditentukan oleh badan

⁷ Thoha, Miftah. *Peranan Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik*. PPs UGM, Yogyakarta, 2000, hal. 7.

legislatif, dan tetap merupakan penghalang atas kecenderungan yang terdapat pada hampir setiap badan eksekutif untuk memperluas ruang lingkup wewenangnya.

Di Indonesia yang bertugas untuk membuat hukum atau kaitannya dengan undang-undang adalah DPR. Namun juga bisa saja dengan kerja sama dengan eksekutif yaitu presiden. Dengan cara presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan badan legislatif ini menyetujui atau bisa menolak rancangan undang-undang dari presiden. Dengan begitu dapat di katakan bahwa undang-undang produk dari kolaborasi antara DPR dan presiden ataupun hanya produk dari DPR saja selaku badan legislatif. Kaitannya dengan ini badan yudikatif ini bertugas atau melaksanakan kekuasaannya dalam menegakkan hukum, memberikan peradilan atau akibat yang di timbulkan kepada orang yang melakukan pelanggaran dengan mengacu pada hukum atau undang-undang tadi sebagai dasar keputusan peradilan, yang mana disebutkan tadi bahwa hukum di buat oleh lembaga legislatif. Namun lembaga eksekutif turut andil dalam bagian ini, perannya sebagai kepala negara yang menjalankan aturan hukum yang sudah di tetapkan dan menjalankan pemerintahan sesuai pada aturan hukum yang dibuat tersebut.

Namun eksekutif juga bisa memberikan keringanan bagi orang yang dihukum, apabila keputusan yang diberikan oleh badan yudikatif terlalu berat bagi terpidana, yang biasa dikenal dengan istilah grasi. Biasanya grasi diberikan kepada terpidana hukuman mati atau seumur hidup. Hal itu tidaklah mudah diputuskan oleh eksekutif karena harus melalui pertimbangan yang susah. Selanjutnya tentang sistem perdilan yang diklasifikasikan berdasarkan perbedaan antara *rule of law* dan administrative law. Penglasifikasian ini di akibatkan adanya perbedaan antara

lembaga yudikatif dan lembaga eksekutif. Negara yang disebut *common law states* seperti Inggris dan Amerika Serikat yang mengembangkan *rule of law* ini, dapat dikenali dari kebebasan secara penuh lembaga peradilan dari campur tangan eksekutif. *Prerogative states* mengizinkan bagian tertentu dari hukum yang di sebut *administrative of law*, dikuasai oleh lembaga eksekutif. Lembaga yudikatif di negara manapun merupakan salah satu dari tiga oragan penting dalam pemerintahan dan berhubungan erat dengan kekuasaan dua organ lainnya, juga dengan hak dan kewajiban rakyat yangt diperintah. Pemisahan kekuasaan tidak berarti keseimbangan yang sama antara kekuasaan. Pada negara benar-benar konstitusional, bahkan jika lembaga eksekutifnya non-parlementer, lembaga legislatif arus dan benar-benar mampu menjamin bahwa tindakan eksekutif dimaksudkan untuk melakukan kehendak legislatif secara luas.

Dengan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia atau UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain terdapat dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Adapun Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Sampai saat ini

sesungguhnya tidak pernah ada kesepakatan mengenai bagaimana sistem pemerintahan yang dikatakan demokratis, di dalam diskusi tentang demokrasi mengandung berbagai dilema yang mendasar sejak dari definisi sampai pada masalah empirik. Kerumitan dalam memahami substansi dan konsep-konsep yang relevan mengenai demokrasi penting untuk dikemukakan karena pada dasarnya demokrasi telah dijadikan sebagai acuan oleh hampir semua rezim yang berkuasa.⁸

Walaupun definisi demokrasi itu beraneka ragam, secara umum demokrasi disepadankan sebagai pemerintahan oleh rakyat. Ia merupakan sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat, dengan dua nilai pokok yang melekat adalah; kebebasan (*liberty*) dan kesejahteraan (*equality*). Kebebasan di sini otomatis berarti kebebasan yang bertanggung jawab serta bergerak dalam batas-batas konstitusi, hukum dan etika. Kesederajatan mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial dan politik. Lawan dari kebebasan adalah pengekangan, dominasi dan kesewenang-wenangan. Lawan dari kesederajatan adalah diskriminasi dan ketidakadilan.⁹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika UU No. 32 Tahun 2004 digantikan dengan UU No. 23 Tahun 2014. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat kita lihat dari perbedaan yuridis maupun filosofis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam undang-undang sebelumnya. Sedangkan perbedaan filosofis

⁸ *Dilemma Demokrasi Pluralis, Antara Otonomi dan Kontrol*, Rajawali Press, Jakarta, 1985. hal 7-11.

⁹ Lyman Tower Sargent. *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer; Sebuah Analisa Komperatif*. Erlangga, Jakarta, 1987. hal 32-43.

terlihat dari makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal-pasal yang sebelumnya tak diatur dalam undang-undang sebelumnya.

Perbedaan secara yuridis, sangat terlihat dengan tidak adanya pasal-pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Perihal pemilihan daerah telah diatur dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014. Adapun alasan utama yang tercantum dalam naskah akademik RUU Pilkada dimaksudkan untuk agar undang-undang baik tentang Pemda maupu Pilkada dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan isu sentralnya masing-masing. Selain itu, dalam pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada dimaksudkan untuk mempertegas posisi dan perbedaan Gubernur dan Walikota/Bupati.

Hal ini dikarenakan Gubernur yang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung. Namun, secara sepihak dikooptasi dengan menempatkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam perspektif akademis posisi Gubernur dapat dikategorikan sebagai “unit antara”. Ciri khas dari “unit antara” dalam penyelenggaraan pemerintahannya bersinggungan dengan kegiatan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Dengan demikian, Gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat, kewewenangannya “terkebiri” karena status gandanya yang juga sebagai wakil pemerintah pusat. Berbeda dengan Walikota dan Bupati yang sama-sama dipilih oleh rakyat tapi statusnya sebagai daerah otonom yang mengedepankan prinsip atau azas desentralisasi. Disinilah urgensi pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemilihan pilkada mejadi dua undang-undang yang berbeda.

Perbedaan selanjutnya perihal pembagian urusan pemerintahan. Pada undang-undang sebelumnya urusan pemerintahan dibagi atas Urusan yang menjadi

kewenangan Pemerintah Pusat (dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat Pemerintah Pusat atau wakil Pemerintah Pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah) dan Urusan pemerintah daerah dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Namun, di Undang-Undang No 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan dibagi atas Urusan Absolut yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Urusan pemerintahan kongkruen yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Keberadaan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini harapannya mampu memperbaiki sstem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, perubahan orientasi dari kekuasaan semata menjadi pelayanan publik seharusnya mampu mendorong adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

F. Kerangka Teori

1. Teori Kesejahteraan sebagai *Grand Theory*

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa kesejahteraan yakni suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga Negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Kesejahteraan merupakan salah satu aspek yang cukup penting untuk menjaga dan membina terjadinya stabilitas sosial dan ekonomi, dimana kondisi tersebut juga diperlukan untuk meminimalkan terjadinya kecemburuan sosial dalam masyarakat. Maka setiap individu membutuhkan kondisi yang sejahtera, baik sejahtera dalam hal materil dan dalam hal non materil sehingga dapat terciptanya suasana yang harmonis dalam bermasyarakat.

Menurut Anthony Cole sebagaimana dikutip oleh Harry Puguh Sosiawan dalam Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteran Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD NRI Tahun 45)¹⁰, kesejahteraan didefinisikan sebagai suatu cara dimana suatu masyarakat dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan anggotanya. Dimana kebutuhan masyarakat dapat dibagi menjadi dua, yaitu kebutuhan fisik atau biologikal dan kebutuhan non fisik yang dalam hal lain disebut kebutuhan sosial atau kultural. Fokus dari pembahasan Anthony Cole yaitu tentang kebijakan suatu negara atau pemerintahan dalam mengatasi masalah berhubungan dengan ketiadaan dan rendahnya suatu pendapatan yang diperoleh warga negaranya, sehingga negara mengeluarkan kebijakan yang berhubungan dengan kesejahteraan, yaitu:

- a. Jaminan Sosial/*Social Security*;
- b. Kesehatan;
- c. Pendidikan;
- d. Perumahan; dan
- e. Pelayanan Sosial Personal.

¹⁰ Harry Puguh Sosiawan, *Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteran Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45)*, Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta: 2003, hal. 19.

Anthony Cole mengemukakan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-Undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat para industrial Eropa yang pada era ini disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai Elizabethan Poor Law dimana pada awalnya merupakan sifat charity dari Lembaga Gereja. Setelah dua abad paling sedikit ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu:

- a. Kegagalan implementasi secara menyeluruh undang-undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-Undang Kemiskinan;
- b. Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun;
- c. Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan;
- d. Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman dosa.¹¹

¹¹ *Ibid.*

Marshall¹² mengemukakan tentang karakteristik dari negara kesejahteraan, yaitu individualisme dan kolektivisme. Yang dimaksud dengan individualisme adalah menitikberatkan pada individualisme sebagai hak untuk menerima kesejahteraan, sedang kolektivisme adalah prinsip dimana negara mempunyai suatu kewajiban untuk meningkatkan dan menjamin kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara kesejahteraan tidak menolak ekonomi pasar, namun dengan pertimbangan-pertimbangan khusus untuk kesejahteraan masyarakat, pemerintah mengurangi peran pasar yang menghasilkan kapitalisme yang diperlunak oleh sosialisme.

Dalam menjalani kehidupannya, manusia selalu berusaha mencari keamanan, ketentraman dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Untuk ini berbagai cara akan dilakukan agar usahanya untuk menuju hidup sejahtera itu tercapai dengan baik. Dalam mencapai kesejahteraan, pikiran-pikiran manusia akan terpacu untuk mengembangkan teknik-teknik yang tepat agar dapat dilaksanakan dengan baik. Untuk mempertahankan hidupnya, manusia umumnya berusaha mengurangi resiko atas kejadian-kejadian yang akan menimpa dirinya. Menurut C.A. Kulp, John W Hall, resiko yang bisa dialami manusia bisa saja terjadi di segala bidang. Resiko ini pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.¹³

Setelah negara mencapai tahapan “Negara Kesejahteraan”, maka kedua kelompok resiko tersebut diatas harus mendapatkan perhatian untuk

¹² *Ibid.*

¹³ Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Cet.II. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1987, hal. 7.

mengatasinya, karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Contoh untuk ini adalah seperti adanya inflasi akibat suatu kebijaksanaan moneter. Sedangkan resiko khusus adalah sebaliknya, yaitu bersifat makro individual, dan dirasakan oleh perorangan atau unit usaha seperti pada resiko terhadap harta benda yang bisa menyangkut kerusakan atau kekayaan. Untuk mengatasi kedua resiko tersebut, di negara yang menganut paham “Negara Kesejahteraan” harus memberikan perlindungan kepada warga negaranya karena merupakan hak yang dijamin konstitusi dalam pemenuhannya. Negara memiliki kewajiban (obligation) dalam memenuhi, melindungi, dan menghargai hak-hak dasar, ekonomi, dan budaya warganya.

Dalam perkembangannya teori negara kesejahteraan ini banyak dikembangkan oleh aliran sosiologis. Menurut Habermas suatu negara modern harus dapat menjamin kesejahteraan seluruh rakyat. Selanjutnya Habermas menyebutkan beberapa jaminan yang diberikan negara sebagai indikasi sebagai negara modern, dan menjamin kesejahteraan rakyatnya yang diwujudkan dalam perlindungan atas: *“The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.”*¹⁴

Selanjutnya Lunstedt berpendapat bahwa untuk mencapai kesejahteraan sosial, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan

¹⁴ Poggi, Gianfranco, *The Development of the Modern State “Sociological Introduction”*. Stanford University Press, California, 1992, hal 126.

mereka. Kesejahteraan sosial mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala kenikmatan yang diangan-angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.

Secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak. Melihat tujuan dari *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa. Keinginan untuk hidup dan berkembang secara layak (sejahtera) merupakan tujuan negara kesejahteraan, sehingga apabila keinginan tersebut harus dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut.

2. Teori Kedaulatan Negara sebagai *Middle Theory*

Jellinek merumuskan arti kedaulatan secara singkat, ialah kekuasaan negara yang atas dasar itu mempunyai kemampuan yang penuh untuk secara hukum menentukan dan mengikat dirinya sendiri.¹⁵

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, dalam Oetoyo Oesman dan Afian (ed) *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat Berbangsa dan Bernegara*, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992, hal 127.

Istilah kedaulatan dipergunakan dalam berbagai macam pengertian dalam hukum internasional. Pengertian berdaulat itu ditunjukkan kepada negara-negara yang berhak untuk menentukan urusannya sendiri baik yang menyangkut masalah-masalah dalam negeri maupun luar negeri tanpa adanya campur tangan dari negara lain. Kedaulatan ke dalam dinyatakan sebagai wewenang untuk membentuk organisasi daripada negara menurut keinginannya sendiri, yang meliputi tugas-tugasnya dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan kedaulatan keluar dinyatakan dalam wewenangnya untuk mengadakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain atau dalam kekuasaannya untuk menyatakan perang atau damai dengan negara lain.

Dalam hukum tata negara pengertian kedaulatan itu bisa relatif artinya bahwa kedaulatan itu hanya dikenal pada negara-negara yang mempunyai kekuasaan ke luar dan ke dalam, tapi juga bisa dikenakan kepada negara-negara yang terikat dalam suatu perjanjian yang berbentuk traktat atau dalam konfederensi atau federasi, dan yang paling akhir jika kedaulatan itu hanya diartikan sebagai kekuasaan untuk mengurus rumah tangga sendiri yang disebut sebagai otonomi.¹⁶

Pengertian lain dari kedaulatan adalah wewenang tertinggi rakyat berarti bahwa rakyatlah yang mempunyai wewenang yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara. Dengan demikian, kedaulatan tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam negara.¹⁷

¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, hal. 57.

¹⁷ *Ibid*, hal. 61.

Dari para penganut terori kedaulatan negara ini dinyatakan, bahwa kedaulatan itu tidak ada pada Tuhan, seperti apa yang telah dikatakan oleh penganut teori kedaulatan Tuhan, tetapi ada pada negara. Negara di sini dianggap sebagai suatu kebutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum. Jadi, adanya hukum itu karena adanya negara dan tiada satu hukum pun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh negara. Diantara penganut teori kedaulatan negara ini adalah Jean Bodin.¹⁸ Thomas Hobbes.¹⁹

Pada hakekatnya teori kedaulatan negara itu menyatakan, bahwa kekuasaan tertinggi itu pada negara. Tentang apakah kedaulatan negara absolut atau terbatas memang terus menjadi perdebatan sampai sekarang dan tidak pernah berakhir. Dalam teori ini negaralah yang menentukan hukum dan ketaatan rakyat termasuk rajanya kepada hukum, karena hukum itu merupakan kehendak negara. Negaralah yang menciptakan hukum, makanya satu-satunya sumber hukum dan yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan adalah negara, di luar negara tidak ada satu orang pun yang berwenang menetapkan hukum, walaupun dalam prakteknya bagaimanapun, kedaulatan ini berada di tangan kepala negara atau kepala pemerintahan yang dipercaya untuk memerintah negara ketika itu.

Dalam pandangan Islam bahwa kedaulatan adalah mutlak milik Allah dan rakyat adalah khalifah atau wakilnya.²⁰ Jadi inti dari semua pernyataan diatas adalah bahwa kekuasaan bersumber dari kemahakuasaan tuhan.

¹⁸ T.H. Stevenson, *Politics and Government*. New Jersey: Littlefield, Adam and Co, 1973, hal. 15.

¹⁹ Soehino, *Ilmu Negara, Liberti*, 1987, hal. 152.

²⁰ Abul A'la Al-Maududi, *Hak-Hak Asasi Manusia dalam Islam*, Cet I, Jakarta: Bumi Aksara, 1995, hal. 98.

Tuhanlah yang sebenarnya berdaulat, bukan manusia. A.Hasjimy²¹ pernah mengatakann, bahwa dasarnya negara adalah kepunyaan Allah, sebuah kedaulatan negara itu milik Allah juga. Dalam hal ini yang banyak disinggung khususnya adalah soal kedaulatan negara dalam menetapkan hukum atau undang-undang.

Sistem perumusan suatu hukum di dalam konsep kedaulatan rakyat yang banyak di tentukan oleh lembaga legislatif seperti DPR tentu sudah melenceng bila di hadapkan pada sebuah pengertian bahwa sumber hukum itu berasal dari Allah SWT. Pengertian ini merujuk pada istilah dari filsafat hukum islam yang menyatakan bahwa hukum ada sebelum terwujudnya negara. Artinya, negara itu dibentuk dan dijalankan atas dasar hukum yang bersumber dari Allah. Dengan demikian kedaulatan yang dimiliki oleh setiap manusia (rakyat) itu harus mengikuti standar-standar hukum (kedaulatan hukum) yang telah ditentukan oleh Tuhan. Karena, kedaulatan rakyat itu hanyalah merupakan cermin dari kedaulatan hakiki, yaitu kedaulatan Allah SWT.

Di Indonesia sendiri, konsep kedaulatan berada di tangan rakyat bukan di tangan tuhan. Hal itu terjadi karena sejak awal Indonesia sudah menjadikan Pancasila sebagai sebuah dasar negara dengan orientasi perwujudan sistem demokrasi dalam tata kelola pemerintahannya. Konsep kedaulatan rakyat sudah menjadi suatu sistem yang ideal dalam pemerintahan Indonesia karena memang dalam pelaksanaanya sudah sesuai dengan apa yang diharapkan walaupun sedikit kadang sedikit melenceng dari arah tujuannya.

²¹ A. Hasjimy, *Dimana Letak Negara Islam*, Surabaya: Bina Ilmu, 1984, hal. 27.

Suatu negara yang menganut azas kedaulatan rakyat disebut negara demokrasi. Artinya rakyat secara keseluruhan ikut menentukan jalannya pemerintahan dan yang demikian disebut demokrasi. Ajaran kedaulatan rakyat dari pemikiran JJ. Rousseau sebagai kelanjutan dari filsafatnya yang bersumber kepada perasaan. Ajaran ini berpangkal tolak kepada hasil penemuannya bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tentram. Tanpa tata tertib manusia merupakan binatang buas yang "*homo homini lupus*", dan kehidupan itu berubah menjadi perang antar manusia "*bellum omnium contra omnes*". Itulah sebabnya manusia bersepakat untuk mendirikan negara dan untuk mereka mengadakan perjanjian masyarakat.

Teori Kedaulatan Rakyat dikembangkan dari hasil kajian *Rousseau* yang berpendapat bahwa perjanjian masyarakat itu cukup dengan satu faktum saja. Dalam perjanjian masyarakat setiap rakyat menyerahkan hak-haknya kepada kelompok (rakyat secara kolektif). Kelompok inilah yang memegang kedaulatan (pendukung kedaulatan/*gezag*).²²

Melalui kontrak sosial masyarakat/kelompok memperoleh kedaulatan dan kedaulatan ini tidak dapat dipindahkan atau dialihkan/ diserahkan kepada siapapun. Pemerintah hanyalah dianggap sebagai wakil daripada rakyat yang memegang kedaulatan. Mereka yang melaksanakan tugas pemerintahan hanyalah melakukan tugasnya atas nama rakyat. Oleh karena itu, kekuasaan mutlak itu diperoleh dari rakyat, maka sudah sewajarnya jika rakyat yang

²² Azhary, *Ilmu Negara, Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg*, Ghalia Indonesia, 1983, hal. 19.

memberikan batas-batas kekuasaan tadi atau mengubahnya, bahkan rakyat dapat menarik kembali kekuasaan tadi bila dianggap perlu.

Menurut teori ini, kedaulatan yang berasal dari rakyat dan dengan persetujuan rakyat sendiri tersebut adalah kedaulatan rakyat. Berarti rakyatlah yang berdaulat dan mewakili kekuasaannya kepada suatu badan, yaitu pemerintah. Jika pemerintah tidak melaksanakan tugas dan kewajiban yang dibebankan rakyat kepadanya, maka rakyat berhak untuk mengganti pemerintah yang dipilih serta diangkatnya itu. Kedaulatan rakyat ini dilandaskan pada kehendak umum yang dinamakan "*volunte generale*".²³

Teori kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Imanuel Kant yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.²⁴

Pemilihan umum adalah sarana untuk mewujudkan demokrasi dalam suatu negara. Substansi pemilihan umum adalah penyampaian suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan dan pemerintahan sebagai penyelenggara negara. Suatu rakyat diwujudkan dalam bentuk hak pilih, yaitu hak untuk memilih wakil dari berbagai calon, termasuk pula calon kepala

²³ Ramdlon Nanong, *Gatra Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hal. 11.

²⁴ Suhino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hal. 161.

daerah dan wakil kepala daerah. Sebagai suatu hak, hak memilih harus dipenuhi dan sesuai dengan amanat konstitusi. Hal ini merupakan tanggung jawab negara yang dalam pelaksanaannya di Indonesia oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Untuk memastikan bahwa seluruh warga negara yang memiliki hak pilih dapat menggunakan haknya tentu diperlukan prosedur tertentu. Prosedur juga diperlukan untuk menghindari kecurangan pemilihan umum yang bertentangan dengan asas *luber dan jurdil*. Sebelum era reformasi berlangsung, demokrasi di Indonesia adalah sebuah impian. Ketika itu, di bawah kekuasaan yang terpusat dan membelenggu, kita menginginkan kebebasan untuk menikmati hasil pembangunan secara berkeadilan. Kita memimpikan pemerintahan yang dibentuk atas dasar pilihan rakyat dan berpusat untuk kemaslahatan rakyat. Kita menginginkan demokrasi dan sebuah republik yang sebenarnya. Setelah reformasi berlangsung impian tersebut telah menjadi kenyataan. Kini rakyat bebas untuk menentukan pilihannya dalam pemilihan umum kepala daerah. Akan tetapi ternyata demokrasi yang telah dibangun dan terwujud tersebut, kenyataannya ternyata jauh dari harapan kira bersama, terutama dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Praktik pemilihan umum kepala daerah yang terjadi sekarang selalu diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang masif, terstruktur dan sistematis.²⁵

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk

²⁵ Jenedjri M. Gaffar. *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hal. 135.

menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) sejauh mana mengembangkan visi dan misi organisasi.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.²⁶

Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”.

Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 ditindaklanjuti oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan ”Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.”

3. Teori Negara Hukum sebagai *Applied Theory*

Kajian terhadap konsep negara akan diawali dengan pendapat Bellefroid dalam N.H.T. Siahaan²⁷ bahwa: “Negara adalah suatu masyarakat hukum,

²⁶ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 61.

²⁷ Bellefroid dalam N.H.T. Siahaan, 2009, *Hukum Lingkungan*, Pancuran Alam, Jakarta, h.al 92.

yang secara kekal menempati suatu daerah tertentu dan yang diperlengkapi dengan kekuasaan tertinggi untuk mengurus kepentingan umum". Selanjutnya pada penegasan Kelsen, yang menganggap negara sebagai komunitas hukum bukan sebagai sesuatu yang terpisah dari tata hukumnya, sesuatu selain korporasi yang berbeda dari tata pembentuknya (anggaran dasarnya)".²⁸

Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan itu sendiri. Adalah Plato²⁹ yang untuk pertama kali mengemukakan tentang cita Negara hukum, dan kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Plato dikenal karena produktivitasnya dan radikalitas pemikirannya. Dari sejumlah karya ilmiahnya, paling tidak ada tiga buah karyanya yang sangat relevan dengan masalah kenegaraan, yaitu pertama, *Politeia (the Republica)* ditulisnya ketika masih berusia sangat muda; kedua, *Politicos (the stateman)*; dan ketiga, *Nomoi (the Law)*.

Politeia, buku pertama yang ia tulis lahir atas keprihatinannya menyaksikan kondisi negaranya yang saat itu represif. Ia melihat beberapa penguasa saat itu sangat tiranik, haus dan gila kekuasaan, sewenang-wenang dan tidak memperhatikan nasib rakyat. *Politeia* bisa disebut sebagai buku kritis yang mengoreksi dan menghendaki para penguasa berlaku sebaliknya. Plato seolah menyampaikan pesan moral agar Negara (di bawah sebuah rezim) hendaknya berlaku adil, menghargai kesusilaan, bijaksana, berpengetahuan luas, dan memperhatikan nasib rakyat. Seorang pemimpin bagi Plato haruslah bebas dari kepentingan berkuasa (tiranik), karena itu hanya para filosoflah

²⁸ Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih Bahasa, Somardi, Bee Media Indonesia Jakarta, hal. 226.

²⁹ J.J.Von Schmid, *Pemikiran tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta, 1954.

yang dapat berbuat demikian, dan layak menjadi pemimpin. Dengan diserahkannya kekuasaan kepada filosof kekhawatiran akan terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*a buse of power*) dapat dieliminir bahkan dihilangkan itulah inti pokok *Politeia*.

Negara hukum sebagaimana yang diungkapkan oleh para ahli hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl menyebut dengan istilah *rechtstaat*, sedangkan A.V. Dicey yang merupakan ahli hukum *Anglo Saxon* menyebut dengan istilah *rule of law*.³⁰ Unsur dari *Rechstaat* :

- 1) Adanya perlindungan hak asasi manusia;
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan berdasarkan trias politika;
- 3) Pemerintahan berdasarkan Undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*);
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan *Rule of Law* seperti yang diungkapkan oleh A.V. Dicey, unsurnya :

- 1) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) tidak ada kekuasaan yang sewenang-wenang di tangan eksekutif, semuanya berdasarkan pada hukum;
- 2) Tidak seorangpun yang kedudukannya di atas hukum, atau kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*);
- 3) Perlindungan/penjaminan hak akan kebebasan individu yang didasarkan pada Konstitusi (*the constitution based on individual rights*).³¹

Selanjutnya Ridwan yang mengambil inti sari dari pendapat Ten Berge dalam W. Riawan Tjandra, menguraikan prinsip-prinsip yang harus terpenuhi dalam negara hukum, yaitu:

- 1) Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh Pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara

³⁰ Meriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, Edisi Revisi Cetakan Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hal. 113.

³¹ A.V. Dicey, diterjemahkan Nurhadi M.A., *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Cetakan Pertama, Nusamedia, Bandung, 2007, hal. 251-261.

umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;

- 2) Perlindungan hak asasi;
- 3) Pemerintah terikat pada hukum;
- 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan, ketika hukum tersebut dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah;
- 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum yang dapat ditampilkan, jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.³²

Dengan kenyataan bahwa secara konstitusional Negara Indonesia menganut prinsip “Negara hukum yang dinamis” atau *Welfare State*, maka dengan sendirinya tugas pemerintah Indonesia begitu luas. Pemerintah wajib berusaha memberikan perlindungan kepada masyarakat baik dalam bidang politik maupun dalam sosial dan ekonominya. Konsep negara hukum selanjutnya berkembang menjadi dua sistem hukum yakni, sistem hukum eropa kontinental dengan istilah *rechtsstaat* dan sistem anglo saxon (*rule of law*).³³ Konsep Negara hukum, Pemerintah memiliki fungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan. Kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan bukan berarti Pemerintah dapat bertindak sewenang-wenang sebab Negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana yang disebutkan oleh Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burken : “Adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai

³² W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008, hal. 12-13.

³³ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2010, hal. 162.

dasar kekuasaan Negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum“.³⁴

Hal ini dijelaskan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengatakan bahwa tujuan dari pada hukum ialah “Untuk mencapai ketertiban, keadilan dan kepastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara“.³⁵ Mengingat Indonesia merupakan negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara hukum yang dianut Indonesia bukanlah negara hukum dalam artiaan formal melainkan negara hukum dalam artian materiil yakni negara kesejahteraan (*welfarestate*).

Konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia yakni negara hukum Pancasila. Negara hukum Pancasila menurut Padmo Wahyono adalah suatu kehidupan bangsa Indonesia atas berkat dan rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka, berdaulat, adil dan makmur yang didasarkan atas hukum baik hukum tertulis maupun hukum tak tertulis sebagai wahana untuk ketertiban dan kesejahteraan dalam arti menegakan demokrasi, perikemanusiaan dan perikeadilan.³⁶ Kemudian untuk menindak lanjuti apa yang dimaksudkan UUD NRI Tahun 1945 maka setiap tindakan harus didasarkan atas hukum. Hukum disini harus telah diatur untuk itu hukum disini bentuknya tertulis dan tidak tertulis.

³⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal.18. (Selanjutnya disebut Ridwan H.R. I).

³⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1995, hal. 2.

³⁶ Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta, 1989, hal. 153-155.

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Dalam konsep negara hukum, asas legalitas merupakan unsur yang utama dalam sebuah negara hukum.³⁷ Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum.³⁸ Selanjutnya menurut Sri Soemantri, ada 4 (empat) hal yang dapat dijumpai dalam suatu Negara Hukum, yakni:

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan negara;
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke control*).³⁹

Negara hukum merupakan dasar suatu negara dalam melaksanakan tindakan yang menempatkan asas legalitas sebagai dasar tindakan dari suatu negara. Dalam melaksanakan pemerintahan Pemerintahan Indonesia yang menggambarkan negara hukum haruslah sesuai dengan unsur-unsur yang telah dikemukakan tadi, sehingga nantinya apabila pemerintah dalam melaksanakan tindakannya dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan memiliki dasar pembenaran, maupun ketika tindakannya itu menyimpang dapat diajukan suatu upaya hukum sebagaimana unsur dari negara hukum lainnya yakni peradilan administrasi, sebagai suatu lembaga yang diberikan kepada masyarakat untuk melawan serta memperoleh keadilan ketika berhadapan dengan negara. konsep negara hukum ini sendiri erat kaitannya dengan asas legalitas yang

³⁷ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hal. 59. (Selanjutnya disebut A. Mukthie Fadjar I).

³⁸ H. Mustamin DG. Matutu, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal 8.

³⁹ Sri Soemantri M, *Bunga rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Almuni, Bandung, 1992, hal. 29-30

memberikan dasar serta kepastian akan suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah serta memudahkan masyarakat untuk mengontrol tindakan pemerintah tersebut apakah telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Adanya peradilan administrasi merupakan suatu bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga yudikatif yang dalam hal ini merupakan tujuan daripada adanya suatu pengawasan. Pengawasan dalam rangkaian pelaksanaan pemerintahan yang berada pada bidang eksekutif dilaksanakan oleh pemerintah pusat sebagai bagian adanya pelaksanaan desentralisasi. Sehingga kepada daerah dengan adanya desentralisasi tidak berarti daerah bisa bertindak semuanya mengingat Indonesia merupakan negara kesatuan yang dimana dalam suatu negara tidak ada negara lagi yang berbeda dengan negara federal. Oleh karenanya maka pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada daerah yang dimana erat kaitannya dengan fungsi peradilan dalam hal ini pengawasan.

Pengawasan ini dilakukan oleh pemerintah karena pemerintah daerah tetap berada dalam koridor NKRI yang mana walaupun daerah diberikan kewenangan dan kebebasan untuk mengurus sendiri rumah tangga pemerintahannya namun tidak lantas pemerintah daerah bebas tanpa batas. Pelaksanaan otonomi daerah oleh pemerintah daerah tetap harus dalam koridor NKRI dan di bawah pengawasan pemerintah pusat. Hal tersebut dilakukan dalam rangka pembinaan terhadap pemerintahan daerah agar terwujud *good government*. Dasar hubungan antara pusat dan daerah adalah bahwa pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada

daerah untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonom).⁴⁰ Selanjutnya agar wewenang yang telah diserahkan oleh pusat kepada daerah agar tidak disalahgunakan, maka digunakan instrumen pengawasan.

Diana Halim Koencoro, menyebutkan pengawasan dalam perspektif HAN adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif).⁴¹ Secara harfiah, pengawasan/kontrol mengandung arti penilikan dan penjagaan; pengawasan (umum) berarti pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah. Dalam bahasa Inggris pengawasan disebut dengan “*controlling*” (yang berarti pengawasan, termasuk didalamnya ada pengendalian).

Pengawasan atau kontrol ini dapat dibedakan atas *pertama* kontrol yang bersifat intern dan kontrol bersifat ekstern. Kontrol intern disini diartikan bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan Pemerintah sendiri. Bentuk kontrol semacam ini dapat digolongkan dalam jenis teknis-administratif atau disebut pula *built-in control*.⁴² Dan jenis kontrol yang *kedua* adalah kontrol yang bersifat eksternal yaitu kontrol yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal

⁴⁰ Widodo Ekathajana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Pustaka Sutra, Jakarta, 2008, hal. 39.

⁴¹ S.F. Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press Jogjakarta, 2004, hal. 267. (selanjutnya disebut S.F. Marburn I).

⁴² Widodo Ekathajana, *Op.Cit*, hal. 41.

terjadinya persengketaan atau perkara dengan pihak Pemerintah. Pengawasan juga dapat dibedakan dari dua sisi, yaitu pengawasan dari sisi saat/waktu pelaksanaan dan pengawasan dari sisi obyek.

a. Pengawasan dari sisi saat/waktu

Control priori dan *control a-posteriori*. *control priori* dilakukan bilamana pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan atau ketetapan pemerintah atau pun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Sedangkan dalam *control a-posteriori* dilakukan bilamana pengawasan itu baru dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah.⁴³

b. Pengawasan dari sisi objek

Kontrol dari sisi hukum (*rechmatigheidstoetsing*) dan kontrol dari sisi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Kontrol dari sisi hukum ini pada prinsipnya menitikberatkan pada segi legalitas, yaitu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol dari sisi kemanfaatan di sini ialah pada prinsipnya menilai perbuatan pemerintah berdasarkan benar tidaknya perbuatan tersebut dari segi pertimbangan kemanfaatannya, khususnya dalam kerangka pencapaian kesejahteraan masyarakat.⁴⁴

Khusus terkait dengan pengawasan terhadap satuan pemerintahan otonomi, Bagir Manan menyatakan ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*).⁴⁵ Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif. Bila dikaitkan dengan model pengawasan di atas dengan implementasi pengawasan peraturan daerah sebagai salah satu produk

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid*, hal. 42.

⁴⁵ *Ibid*, hal. 43.

penyelenggaraan pemerintahan otonomi, maka model pengawasan preventif ini dilakukan dengan memberikan pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan Perda yang disusun oleh Pemerintah Daerah. Menurut hemat penulis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah merupakan pengawasan internal yang hanya berada pada ranah eksekutif.

4. Teori Kewenangan

Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.⁴⁶ Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitiet beginselen*).⁴⁷ Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan. Menurut Donner, ada dua fungsi berkaitan dengan kewenangan, “Yakni fungsi pembuatan kebijakan (*policy marking*) yaitu kekuasaan yang menentukan tugas (*taakstelling*) dari alat pemerintahan atau kekuasaan yang menentukan politik negara dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing*) yaitu kekuasaan yang bertugas untuk merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwezeblikking van de taak*)”.⁴⁸

⁴⁶ HM Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka, 2005, hal 61.

⁴⁷ Sadjijono, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2008, hal. 49.

⁴⁸ Victor Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bima Aksara, Jakarta, 1989, hal. 30.

Ateng Syafrudin menerangkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Dalam beberapa sumber menerangkan, bahwa istilah kewenangan (wewenang) disejajarkan dengan *bevoegheid* dalam istilah Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon bahwa “wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya mempunyai 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan komformitas hukum”.⁴⁹ Komponen pengaruh, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai dasar hukum, sedangkan komponen komformitas hukum dimaksud, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai standar. Menurut Philipus M. Hadjon,⁵⁰ ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara meliputi: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal. Bagir Manan⁵¹ menyatakan: Di bidang otonomi Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Di bidang tugas pembantuan Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat.

⁴⁹ Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi tahun 1997/1998 Fakultas Hukum Universitas Airlangga*”, Surabaya, 1998, hal. 2.

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hal.1.

⁵¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak Hukum UII, Yogyakarta, 2004, hal.185-186.

Bahasan mengenai keabsahan itu sendiri setara jika berbicara mengenai keberadaan hukum, sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusumo bahwa hukum ada karena kekuasaan yang sah.⁵² Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah hukum, jadi hukum bersumber pada kekuasaan yang sah. Sementara itu Bagir Manan menjelaskan, bahwa “wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).”

Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfhestuten*),⁵³ sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.⁵⁴

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁵⁵ Kewenangan yang sumbernya dari peraturan perundang-undangan disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang merupakan sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur

⁵² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hal. 25.

⁵³ Philipus M. Hadjon . *Op.cit*, hal.79.

⁵⁴ Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 73.

⁵⁵ *Ibid*, hal. 104.

struktur dan fungsi-fungsi lembaga negara.⁵⁶ Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh organ pemerintahan secara langsung dari peraturan perundang-undangan;
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁵⁷

Pada Atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintahan baru. Dapat diberi uraian bahwa ketentuan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan yang disengketakan itu mungkin menyebut dengan jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha negara (TUN) yang diberi wewenang pemerintah, jadi dasar wewenang tersebut dinamakan bersifat atributif.⁵⁸

Sedangkan pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Dengan demikian, suatu delegasi selalu di dahului oleh adanya atribusi wewenang, adalah sangat penting untuk mengetahui apakah suatu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu pada waktu mengeluarkan suatu keputusan yang berisi suatu pendelegasian wewenang berdasarkan suatu wewenang pemerintah atributif yang sah atau tidak. Dalam hal mandat, maka

⁵⁶ Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka Publisher. 2008, hal.11.

⁵⁷ Ridwan HR, *Op.cit*, hal. 105.

⁵⁸ A. Siti Soetami, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hal. 4.

tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan intern, pemberi mandat (mandans) menugaskan penerima mandat (mandataris) untuk atas nama mandans melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara tertentu. Jadi pada mandat, wewenang pemerintahan tersebut dilakukan oleh mandataris atas nama dan tanggung jawab mandans.

Dalam teori beban tanggung jawab, ditentukan oleh cara kekuasaan diperoleh, yaitu pertama, kekuasaan diperoleh melalui *attributie*. Setelah itu dilakukan pelimpahan dan dilakukan dalam dua bentuk yaitu *delegatie* dan *mandaat*. Di sisi lain pelimpahan wewenang pusat kepada daerah didasarkan pada teori kewenangan, yaitu pertama kekuasaan diperoleh melalui atribusi oleh lembaga negara sebagai akibat dari pilihan sistem pemerintahan, setelah menerima kewenangan atribusi berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 untuk kemudian dilakukan pelimpahan (*afgeleid*) yang dapat dilakukan melalui dua cara yaitu delegasi dan mandat, delegasi dapat diturunkan kembali hanya sampai pada sub-sub delegasi.⁵⁹

Dalam hal atribusi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang tersebut (*atributaris*), pada delegasi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang (*delegans*) dan bukan pada pemberi wewenang (*delegataris*), sementara pada mandat tanggung jawab wewenang ada pada

⁵⁹ I Ketut Suardita, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004, 2009*, hal. 23.

pemberi mandat (*mandans*) bukan penerima mandat (*mandataris*). Jika dilihat dari sifatnya wewenang itu dapat dibedakan menjadi tiga yakni :

1. Wewenang yang sifatnya terikat yakni terjadi apabila telah dirumuskan secara jelas kapan, keadaan bagaimana wewenang tersebut harus dilaksanakan serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya diambil;
2. Wewenang fakultatif yakni wewenang tersebut tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan pada keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya;
3. Wewenang bebas yakni wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendiri kepada pejabat tata usaha negara untuk bertindak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya.⁶⁰

Kewenangan pembentukan Perda merupakan sumber kewenangan atribusi, karena pembentukan Perda merupakan pemberian atribusi untuk mengatur daerahnya sesuai dengan Pasal 136 UU No. 32 Thn 2004, di samping itu pembentukan Perda merupakan suatu pelimpahan wewenangan (delegasi) dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁶¹ Serta pendelegasian kewenangan Pemerintah (Presiden) kepada pembantunya yakni Mendagri dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Karena jika kita lihat pada Pasal 145 ayat (2) perda dibatalkan oleh pemerintah, jika kita menafsirkan Pasal 1 angka (1) yang disebut Pemerintahan Pusat adalah Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara

⁶⁰ Ridwan HR, *Loc.cit.*

⁶¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan (2) (Proses Dan Teknik Penyusunan)*, Kansius, Yogyakarta, 2007, hal. 23.

Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga yang membatalkan perda adalah Presiden dan bukan Mendagri.

5. Teori Umum Negara Kesatuan

Kesatuan atau dalam bahasa Inggris *integration* (integrasi) biasanya menunjuk pada upaya penyatuan berbagai kelompok masyarakat yang berbeda-beda secara sosial, budaya, agama, maupun politik ke dalam satu kesatuan wilayah untuk membangun kesetiaan yang lebih besar dan bersifat nasional. Dalam hal ini kesatuan (integrasi) dipandang sebagai usaha meniadakan kesetiaan-kesetiaan picik dan ikatan-ikatan sempit dalam rangka membangun kesetiaan dan ikatan yang lebih luas ke arah pembentukan komitmen identitas sosio-kultural dan politik yang bersifat nasional. Selain itu, istilah kesatuan sering juga dipergunakan untuk menunjuk pada upaya pembangunan suatu otoritas atau kewenangan nasional; penyatuan pemerintah dengan yang diperintah; konsensus tentang nilai-nilai kolektif, dan soal kesadaran setiap anggota masyarakat untuk memperkokoh ikatan diantara mereka.

Menurut James J. Coleman dan Carl G. Rosberg⁶² ada dua dimensi utama konsep kesatuan (integrasi), yaitu kesatuan vertikal dan kesatuan horizontal. Kesatuan vertical sering disebut integrasi politik yang mencakup masalah yang timbul dalam hubungan Negara dengan masyarakat. Sedangkan kesatuan horizontal lebih bersifat cultural dan oleh karena itu mencakup persoalan

⁶² Nazarudin Sjamsuddin. *Negara dan Politik dalam Islam*, 1996, hal. 3-25.

ketegangan hubungan di antara berbagai kelompok cultural di dalam masyarakat itu sendiri.⁶³

Kendati demikian, Myron Weiner tidak sepenuhnya sependapat pada pembedaan secara tajam antara kesatuan vertical di satu pihak dan kesatuan horizontal di lain pihak. Ia justru memandang penting semua aspek kesatuan yang mencakup 5 (lima) persoalan sekaligus, yaitu kesatuan bangsa, kesatuan wilayah, kesatuan elit massa, kesatuan nilai, dan perilaku kesatuan (*integrative behavior*).

Kelima aspek kesatuan inilah yang disebut oleh Weiner⁶⁴ sebagai integrasi politik. Dengan pemahaman demikian, Weiner tampaknya memandang, bahwa kedaulatan politik tak akan pernah dapat dicapai apabila salah satu dari kelima aspek integrasi tersebut diabaikan, untuk kemudian diikat dengan norma hukum yang diakui oleh internasional sebagai negara yang berdaulat penuh.⁶⁵

Sementara itu, dalam pandangan Howard Wringgins.⁶⁶ terdapat sekurang-kurangnya lima faktor yang menentukan berhasilnya kesatuan bangsa. Faktor-faktor itu adalah (1) upaya penciptaan musuh bersama dari luar; (2) gaya politik para pemimpin yang memperkecil perbedaan, dan pemberian penghargaan serta rasa hormat terhadap suku bangsa yang berbeda-beda; (3) lembaga-lembaga politik, partai politik, dan birokrasi nasional, termasuk militer yang aspiratif, luwes dan akomodatif terhadap perbedaan dan

⁶³ *Ibid*, hal. 25.

⁶⁴ Jason L Finkle dan Richard W Gable, *Political Development and Social Change*, Wiley and Sons, Inc, 1971.

⁶⁵ Akira Nagazumi. *Indonesia dalam Kajian Sarjana Jepang*, Yayasan Obor Jakarta, 1980.

⁶⁶ Yahya Muhaimin dan Colin MacAndrews, ed. *Masalah-masalah Pembangunan Politik*, UGM Press, Yogyakarta, 1988. hal.50-60.

keanekaragaman daerah; (4) ideologi nasional yang menentukan tujuan dan cara-cara pencapaiannya; dan (5) pertumbuhan ekonomi yang didasarkan pada perluasan kesempatan bagi semua orang secara adil.⁶⁷

Dalam konteks Indonesia, kesatuan politik itu lazim disebut sebagai integrasi (kesatuan) nasional, yang cakupan dimensinya bukan saja integrasi bangsa dan integrasi wilayah (territorial), melainkan juga integrasi penguasa (elit) dengan rakyat yang dikuasai rakyat (massa). Dengan menggunakan perspektif Coleman dan Rosberg, William Liddle melihat persoalan intergrasi nasional di Indonesia berkaitan dengan dua masalah utama yang berpeluang menjadi potensi disintegrasi, yaitu, *pertama*, adanya pembelahan horizontal yang berakar perbedaan suku, ras, agama dan geografi. *Kedua*, pembelahan yang bersifat vertical yang disebabkan oleh perbedaan latar belakang pandangan antarelit yang berorientasi perkotaan dan masa yang masih berorientasi pedesaan serta tradisional.⁶⁸ Dalam kaitan itulah perspektif sejarah dan hukum menjadi solusi terbaik. dengan kata lain, setiap komponen bangsa harus mengingat aspek perjuangan bangsa sekaligus proses terbentuknya konstitusi. Dalam perspektif konstitusi yang harus ditekankan dan dipahami, bahwa konstitusi adalah konsensus bersama dan hirarki tertinggi dari hukum negara (negara hukum). Untuk Indonesia tahapan hukum itu dimulai dari Proklamasi Kemerdekaan yang kemudian disusul dengan berlakunya Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam UUD NRI Tahun 1945 itulah segala perbedaan tadi dirangkul,

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ R. William Liddle. *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*. Grafiti Jakarta, 1992.

disepakati menjadi sebuah komitmen nasional dan tatanan bernegara, berbangsa ingin diwujudkan.

Merujuk kembali konstitusi terutama Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Wilayah negara dibagi menjadi wilayah-wilayah kecil, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) 1945 pasca amandemen.

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.”

Jika dikaitkan antara bunyi Pasal 1 ayat (1) dengan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dapat disimpulkan, bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut sistem desentralisasi. Dengan demikian, daerah-daerah tersebut masing-masing bukan merupakan suatu negara dalam negara, layaknya negara bagian (federasi), melainkan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam perkembangannya adalah konstitusi pula yang mampu menjadi rujukan utama dalam mengantisipasi kemungkinan terjadinya integrasi bangsa dan negara. Tentu saja, yang tak kalah pentingnya adalah bagaimana mengimplementasikan pasal-pasal konstitusi itu dalam berbagai proses ketatanegaraan sehingga dapat menimbulkan partisipasi masyarakat secara luas. Lebih dari itu, distribusi kekuasaan dan kekayaan secara adil serta proporsional bagi daerah-daerah merupakan jawaban “jitu” pula di dalam mempertahankan integrasi. Dengan kata lain, kehadiran tentang Undang-Undang Otonomi Daerah seperti juga telah tertuang dalam UU No. 32 Tahun

2004; desentralisasi politik dan ekonomi merupakan jalan keluar yang penting untuk mempertahankan keutuhan negara bangsa Indonesia yang amat beragam secara sosial, kultural, agama dan politik.

G. Kerangka Pemikiran Disertasi

1. Kewenangan Eksekutif dan Legislatif

Negara Republik Indonesia mengenal adanya lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan melaksanakan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antara lembaga-lembaga negara. Kekuasaan lembaga-lembaga negara tidaklah di adakan pemisahan yang kaku dan tajam, tetapi ada koordinasi yang satu dengan yang lainnya. Menurut UUD NRI Tahun 1945, untuk menjalankan mekanisme pemerintahan di negara Republik Indonesia, maka di dirikan satu lembaga tertinggi negara dan Lima lembaga tertinggi negara yang merupakan komponen yang melaksanakan atau meyenggarakan kehidupan negara.

Lembaga tertinggi negara ialah majelis permusyawaratan rakyat MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksana dari kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga tinggi negara adalah aparat-aparat negara utama yang kedudukannya adalah dibawah MPR, sesuai dengan urutan-urutan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, lembaga-lembaga tinggi negara adalah sebagai berikut: 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2) Dewan Perwakilan rakyat, 3) Presiden dan Wakil Presiden, 4) Mahkamah Agung, 5) Mahkamah konstitusi, 6) Badan Pemeriksa Keuangan.

a. Badan Eksekutif

Telah disebutkan sebelumnya bahwa kekuasaan pelaksanaan pemerintahan diserahkan kepada lembaga eksekutif. Dalam bahasa sederhananya eksekutif adalah cabang pemerintahan yang bertanggung jawab mengimplementasikan atau menjalankan hukum. Dengan kata lain eksekutif melaksanakan substansi undang-undang yang telah disahkan oleh lembaga legislatif. Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif yang biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya.

Untuk melaksanakan fungsi pemerintahan lembaga eksekutif negara secara efektif dan efisien perlu diperhatikan tipe-tipe kekuasaan eksekutif. Pilihan tipe eksekutif lebih kepada bagaimana desain institusional suatu negara, jadi undang-undang dasarlah yang menentukan tipe kekuasaan eksekutif ini. Undang-undang Dasar 1945 yang telah diamandemen, membatasi masa jabatan presiden/wakil presiden selama 2 periode. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) berdasarkan konstitusi. Dalam melakukan tugas tersebut, presiden dibantu wakil presiden. Presiden juga berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR. Selain itu, Presiden juga memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang. Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tidak dipilih dan diangkat oleh MPR melainkan langsung dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Presiden dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau gabungan partai politik sebelum Pemilu. Setelah terpilih, periode masa jabatan Presiden adalah 5

tahun, dan setelah itu, ia berhak terpilih kembali hanya untuk 1 lagi periode.

Wewenang atau kekuasaan eksekutif presiden menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah:

- 1) Memegang kekuasaan pemerintah (eksekutif) tertinggi dalam negara;
- 2) Merupakan Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, sehingga tidak hanya angkatan perang tapi juga polisi (Polri);
- 3) Dengan persetujuan DPR presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
- 4) Bersama-sama DPR Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- 5) Presiden menyatakan keadaan bahaya, dalam mana syarat-syarat dan akibat keadaan berbahaya ditetapkan dengan undang-undang;
- 6) Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta negara lain;
- 7) Presiden memberi gelar, tanda jasa dan tanda-tanda kehormatan yang lain.

b. Badan Legislatif

Badan legislatif adalah struktur politik yang berfungsi mewakili warga negara di dalam proses pembuatan kebijakan negara. Legislatif itu sendiri berasal dari kata “legislate” yang berarti lembaga yang bertugas membuat undang-undang. Anggotanya dianggap sebagai perwakilan rakyat, karena itulah lembaga legislatif sering dinamakan sebagai badan atau dewan perwakilan rakyat. Nama lain yang sering dipakai juga adalah

parlemen, kongres, ataupun asembli nasional. Dalam sistem parlemen, legislatif adalah badan tertinggi yang menunjuk eksekutif. Sedangkan dalam sistem presiden, legislatif adalah cabang pemerintahan yang sama, dan bebas dari eksekutif.

Melalui UUD NRI Tahun 1945, dapat diketahui bahwa struktur legislatif yang ada di Indonesia terdiri atas MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat RI, DPRD I, DPRD II), dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Badan-badan ini memiliki fungsi dan wilayah kewenangan yang berbeda-beda. Sebab itu, Jimly Asshiddiqie dalam Beddy Irawan Maksudi menyebut Indonesia setelah amandemen IV UUD NRI Tahun 1945, Indonesia merupakan sistem Trikameral (sistem tiga kamar) dalam lembaga perwakilan rakyat.

Untuk perbandingan, dapat kita lihat dari sistem ketatanegaraan Amerika Serikat. Di Negara tersebut kekuasaan legislative ada di tangan kongres. Kongres terdiri atas *The House of Representatives* dan *Senates*. Anggota *The House of Representatives* terdiri atas wakil-wakil partai politik. Anggota *Senates* terdiri atas wakil-wakil Negara bagian. Kongres tidak berdiri sendiri-sendiri sebagai badan tersendiri sebab ia hanya ada berkat gabungan antara anggota *The House of Representatives* dan *Senates*. Sementara di Indonesia, ada tiga lembaga perwakilan yang diakui konstitusi, yaitu MPR, DPR dan DPD.

1) MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)

MPR merupakan struktur legislatif yang berkedudukan di tingkat pusat. Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 ke-4 pada tanggal 10

Agustus 2002, maka MPR RI sebagai kelembagaan Negara, tidak lagi diberikan sebutan sebagai lembaga tertinggi Negara dan hanya sebagai lembaga Negara, seperti juga DPR, Presiden, BPK dan MA. Dalam Pasal 1 ayat (2) yang telah mengalami perubahan perihal kedaulatan disebutkan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar,” sehingga tampaklah bahwa MPR RI tidak lagi menjadi pelaksana kedaulatan rakyat. Juga susunan MPR RI telah berubah keanggotaannya, yaitu terdiri atas anggota DPR dan DPD yang kesemuanya direkrut melalui pemilu.

Jumlah anggota MPR saat ini adalah 678 orang yang terdiri atas 550 orang anggota DPR dan 128 orang anggota DPD. Masa jabatan anggota MPR 5 tahun dan bersamaan pada saat anggota DPR dan anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah atau janji. Tugas dan wewenang MPR di atur dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945:

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dari pasal di atas dapat di jabarkan lagi bahwa tugas dan wewenang MPR tersebut meliputi (dalam UU No. 27 Tahun 2009 pada Pasal 4):

- a) Mengubah dan menetapkan UUD Negara RI Tahun 1945;
- b) Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum (pemilu);
- c) Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah

Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- d) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya;
- e) Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- f) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti atau diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

2) DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)

DPR adalah suatu struktur legislatif yang punya kewenangan membentuk undang-undang. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang di pilih melalui pemilihan umum. Dan dalam membentuk undang-undang tersebut DPR harus melakukan pembahasan serta persetujuan bersama Presiden. Tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPR adalah sebagai berikut (dilihat dari UUD NRI Tahun 1945):

- a) Legislatif (DPR) mempunyai kewenangan mengusulkan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden kepada MPR, terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi dan seterusnya (UUD NRI Tahun 1945 Pasal 7B hal(1));
- b) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang (UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 hal(1));

- c) Di dalam DPR menetapkan rancangan undang-undang, tidak di sahkan oleh Presiden Rancangan Undang-Undang tetap sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan (UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat (5));
- d) Setiap anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (UUD NRI Tahun 1945 Pasal 21 ayat (1)).

Untuk lebih lengkapnya mengenai tugas dan wewenang DPR, diatur dalam UU No.27 Tahun 2009 pada Pasal 71 sebanyak 20 ayat, hak DPR terdapat pada Pasal 78 sebanyak 8 ayat dan kewajibannya terdapat pada Pasal 79 sebanyak 11 ayat.

3) DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, dengan maksud untuk memberikan tempat bagi daerah-daerah menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan tingkat nasional untuk mengakomodir dan memperjuangkan kepentingan daerah-daerahnya, sehingga memperkuat kesatuan nasional.

Kewenangan yang dimiliki oleh DPD termuat di dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22D yang menyatakan :

- a) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemerataan dan pembangunan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta memberikan

pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;

- c) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU 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, agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada PDR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

DPD mempunyai tugas dan wewenang dalam UU No.27 Tahun

2009 pada Pasal 224, yaitu:

- a) Dapat mengajukan kepada DPR 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 membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c) Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e) 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f) Menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan

- i) Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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.

2. Pemerintahan yang Baik (*Good governance*)

Good governance (tata pemerintahan yang baik) sudah lama menjadi mimpi buruk banyak orang di Indonesia. Kendati pemahaman mereka tentang *good governance* berbeda-beda, namun setidaknya sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *good governance* mereka akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak di antara mereka membayangkan bahwa dengan memiliki praktik *good governance* yang lebih baik, maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintah menjadi semakin peduli dengan kepentingan warga.⁶⁹

Dewasa ini permasalahan yang dialami oleh bangsa Indonesia semakin kompleks dan semakin sarat. Oknum-oknum organisasi pemerintah yang seyogyanya menjadi panutan rakyat banyak yang tersandung masalah hukum. Eksistensi pemerintahan yang baik atau yang sering disebut *good governance* yang selama ini dielukan-elukan faktanya saat ini masih menjadi mimpi dan hanyalah sebatas jargon belaka. Indonesia harus segera terbangun dari tidur panjangnya. Revolusi disetiap bidang harus dilakukan karena setiap produk yang dihasilkan hanya mewedahi kepentingan partai politik, fraksi dan sekelompok orang. Padahal seharusnya penyelenggaraan negara yang baik

⁶⁹ Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajahmada University Press, Yogyakarta. 2005, hal. 56.

harus menjadi perhatian serius. Transparansi memang bisa menjadi salah satu solusi tetapi apakah cukup hanya itu untuk mencapai *good governance*. Sebagai negara yang menganut bentuk kekuasaan demokrasi. Maka kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar seperti disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2). Negara seharusnya memfasilitasi keterlibatan warga dalam proses kebijakan publik. Menjadi salah satu bentuk pengawasan rakyat pada negara dalam rangka mewujudkan *good governance* . Memang akan melemahkan posisi pemerintah. Namun, hal itu lebih baik daripada perlakuan otoriter dan represif pemerintah.

Terdapat tiga terminologi yang masih rancu dengan istilah dan konsep *good governance*, yaitu: *good governance* (tata pemerintahan yang baik), *good government* (pemerintahan yang baik), dan *clean governance* (pemerintahan yang bersih). Untuk lebih dipahami makna sebenarnya dan tujuan yang ingin dicapai atas *good governance*, maka adapun beberapa pengertian dari *good governance* , antara lain :

- a) Menurut Bank Dunia (*World Bank*) *good governance* merupakan cara kekuasaan yang digunakan dalam mengelola berbagai sumber daya sosial dan ekonomi untuk pengembangan masyarakat.
- b) Menurut UNDP (*United National Development Planning*) *Good governance* merupakan praktek penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan. Penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi dan administratif di semua tingkatan. Dalam konsep di atas, ada tiga pilar *good governance* yang penting, yaitu:

- 1) Kesejahteraan rakyat (*economic governance*);
 - 2) Proses pengambilan keputusan (*political governance*);
 - 3) Tata laksana pelaksanaan kebijakan (*administrative governance*).⁷⁰
- c) Kunci utama memahami *good governance*, menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang mendasarinya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini didapat tolok ukur kinerja suatu pemerintah. Prinsip-prinsip tersebut meliputi:⁷¹
- 1) Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka;
 - 2) Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia;
 - 3) Transparansi: transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau;
 - 4) Peduli dan stakeholder: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak berkepentingan.
 - 5) Berorientasi pada consensus: tata pemerintahan baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu

⁷⁰ Prasetijo. *Prinsip-Prinsip Dasar Good Corporate Governance*. Total Media. Jakarta, 2009.

⁷¹ Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Kompas, Jakarta, 2003.

consensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur;

- 6) Kesetaraan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka;
- 7) Efektifitas dan efisiensi: proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahakan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin;
- 8) Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan;
- 9) Visi strategis: para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut.

3. Negara Kesejahteraan

Definisi Kesejahteraan dalam konsep dunia modern adalah sebuah kondisi dimana seorang dapat memenuhi kebutuhan pokok, baik itu kebutuhan akan makanan, pakaian, tempat tinggal, air minum yang bersih serta kesempatan untuk melanjutkan pendidikan dan memiliki pekerjaan yang memadai yang dapat menunjang kualitas hidupnya sehingga memiliki status sosial yang mengantarkan pada status sosial yang sama terhadap sesama warga lainnya. Kalau menurut HAM, maka definisi kesejahteraan kurang

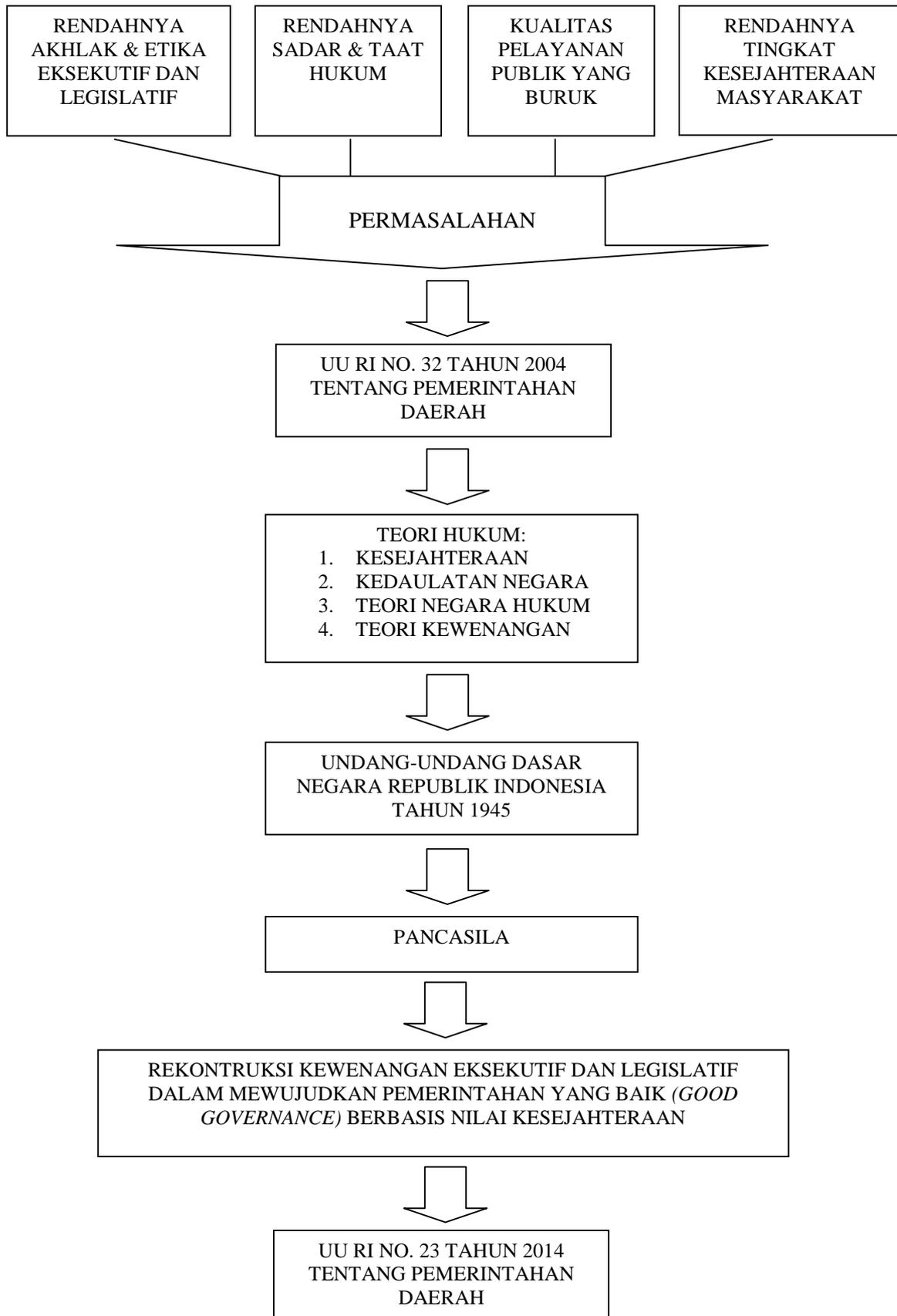
lebih berbunyi bahwa setiap laki laki ataupun perempuan, pemuda dan anak kecil memiliki hak untuk hidup layak baik dari segi kesehatan, makanan, minuman, perumahan, dan jasa sosial, jika tidak maka hal tersebut melanggar HAM.⁷²

Adapun pengertian kesejahteraan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Pasal 2 ayat (1) yakni suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap warga Negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila. Kesejahteraan adalah salah satu aspek yang cukup penting untuk menjaga dan membina terjadinya stabilitas sosial dan ekonomi, dimana kondisi tersebut juga diperlukan untuk meminimalkan terjadinya kecemburuan sosial dalam masyarakat. Maka setiap individu membutuhkan kondisi yang sejahtera, baik sejahtera dalam hal materil dan dalam hal non materil sehingga dapat terciptanya suasana yang harmonis dalam bermasyarakat.

Perkembangan negara-negara di dunia untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakatnya, pertumbuhan industrialisasi yang cepat dan standar kehidupan yang lebih tinggi menjadi tuntutan politik yang tumbuh secara alamiah. Minat akan negara kesejahteraan tidak didasarkan atas

⁷² Ikhwan Abidin Basri, *Islam dan Pembngunan Ekonomi*, Gema Insani Press, Jakarta, 2005, hal. 24.

sentimen murni dan kekuatan psikologi, tapi diperoleh dari pengetahuan bahwa kemiskinan harus dihapuskan dari muka bumi. Sebelum Revolusi Industri, kemiskinan sepertinya ditakdirkan untuk tidak dapat diubah. Saat ini, manusia mengatasi kemiskinan dengan mengubah institusi masyarakat.



Prinsip utama negara kesejahteraan relatif sederhana, pertama, mengenalkan setiap anggota masyarakat tentang hak sebagai manusia untuk mencapai standar kehidupan minimum. Kedua, membuat kebijakan stabilitas ekonomi dan kemajuannya, menghapuskan siklus kekerasan dari kenaikan harga yang tiba-tiba melalui kebijakan publik ketika perusahaan swasta tidak mampu mencegah dirinya sendiri dari ancaman ketidakstabilan atau kemunduran ekonomi. Ketiga, membuat kesempatan kerja sebagai prioritas utama kebijakan publik.⁷³

H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun laporan.⁷⁴ Istilah metodologi berasal dari kata metode yang berarti jalan, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan suatu tipe yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.⁷⁵

Riset atau penelitian merupakan aktifitas ilmiah yang sistematis, berarah dan bertujuan. Maka, data atau informasi yang dikumpulkan dalam penelitian harus relevan dengan persoalan yang dihadapi. Artinya, data tersebut berkaitan, mengenal dan tepat.⁷⁶

⁷³ Muryanto Amin. *Konsep Negara Kesejahteraan Dari Waktu Kewaktu*. Jurnal POLITEIA| Vol.3|No. 2|Juli 2011. ISSN: 0216-9290.

⁷⁴ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hal. 1.

⁷⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2012, hal. 5.

⁷⁶ Kartini Kartono dalam Marzuki, *Metodologi Riset*, UII Press, Yogyakarta, t.t , hal. 55.

1. Paradigma Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya terdiri atas pertama penelitian hukum normatif yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum dan penelitian perbandingan hukum. Kedua, penelitian hukum sosiologis atau empiris yang mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektivitas hukum.⁷⁷

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena bahan pustaka digunakan sebagai bahan utama, yaitu bahan hukum primer yang terdiri dari norma dasar atau kaidah, ketentuan atau peraturan dasar, serta peraturan perundang-undangan.⁷⁸ Selain itu digunakan pula bahan hukum sekunder sebagai data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tertier.⁷⁹

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang secara deduktif dimulai analisa terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap permasalahan. Penelitian hukum secara yuridis maksudnya penelitian mengacu pada studi kepustakaan yang ada ataupun terhadap data sekunder yang digunakan. Sedangkan bersifat normatif maksudnya penelitian hukum yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan antara satu peraturan dengan peraturan lain dan penerapan dalam prakteknya.

⁷⁷ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 153.

⁷⁸ Serdjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 13.

⁷⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hal. 132.

Dalam penelitian hukum normatif maka yang diteliti pada awalnya data sekunder untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau terhadap prakteknya.⁸⁰ Penelitian ini hendak mengetahui rekonstruksi kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) berbasis nilai kesejahteraan dengan menggunakan pendekatan berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan masalah penelitian, yaitu;

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.
- c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- d. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis karena bertujuan untuk memberi gambaran mengenai fakta-fakta disertai analisis yang akurat tentang sistem pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah mengacu kepada hukum dan peraturan/perundang-undangan (*das sollen*) dan pelaksanaannya (*das sein*) yang meliputi:

- a. Dependen variabelnya adalah peran eksekutif dan fungsi pengawasan legislatif terhadap pemerintah daerah, dan asas-asas umum pemerintah yang baik.
- b. Variabel bebas adalah sistem pemerintahan, demokrasi, perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya, artinya fungsi pengawasan yuridis

⁸⁰ *Ibid*, hal. 51.

sebagai akibat dari sistem pemerintah dalam merencanakan pembangunan dan pelaksanaannya.

- c. Di samping dependen variabel dan variabel bebas, ada variabel yang tidak berpengaruh secara langsung terhadap dependen variable, yaitu *political will* dan lemahnya *komitmen law enforcement* sebagai variabel moderator.

3. Sumber Data

Dalam mencari dan mengumpulkan bahan yang diperlukan, difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer, merupakan data yang diambil langsung dari responden secara langsung yang dikumpulkan melalui survei lapangan dengan menggunakan teknik pengumpulan tertentu yang dibuat untuk itu.
- b. Data Sekunder, yaitu bahan data hukum yang akan dipergunakan meliputi tiga bahan hukum yaitu :
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan dasar dan peraturan-peraturan organik lainnya yang berkaitan dengan masalah yang ditampilkan dan sifatnya mengikat. Contoh dari bahan hukum primer itu ialah UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, atau Undang-Undang dan peraturan yang setaraf, Peraturan Pemerintah dan peraturan yang setaraf, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan Peraturan Pemerintah.

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang fungsinya melengkapi bahan hukum primer dan sifatnya tidak mengikat. Contohnya, hasil-hasil penelitian mengenai fungsi dan kekuasaan DPRD, literature (buku-buku ilmiah) hukum yang resmi maupun yang tidak resmi diterbitkan, textbooks, journals, media massa, dictionaries, dan makalah-makalah.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang akan melengkapi bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya ialah ensiklopedia, kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan metode pengumpulan data, antara lain: studi kepustakaan, observasi, dan wawancara.

- a. Studi Kepustakaan (*Method Library*), yaitu metode dengan mengumpulkan dan mempelajari buku-buku, internet ataupun berbagai sumber lainnya.
- b. Observasi, adalah suatu cara pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap suatu obyek dalam suatu periode tertentu dan mengadakan pencatatan secara sistematis tentang hal-hal tertentu yang diamati. Apabila *observasi* itu akan dilakukan pada sejumlah orang, dan hasil *observasi* itu akan digunakan untuk mengadakan perbandingan antar orang-orang tersebut, maka hendaknya *observasi* terhadap masing-masing orang dilakukan dalam situasi yang relatif sama.

“Studi yang sengaja dilakukan secara sistematis, terencana, terarah pada suatu tujuan dengan mengamati dan mencatat fenomena atau perilaku satu atau sekelompok orang dalam konteks kehidupan sehari-hari dan memperlihatkan syarat-syarat penelitian ilmiah”. Dengan demikian hasil pengamatan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

- c. Wawancara, adalah usaha mengumpulkan informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula. Ciri utama dari interview adalah kontak langsung dengan tatap muka (*face to face relation ship*) antara si pencari informasi (*interviewer* atau *informan hunter*) dengan sumber informasi (*interviewee*).

Proses pengumpulan data tersebut dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- 1) Langkah Pertama

Mempersiapkan segala sesuatu yang menjadi ketentuan persyaratan penelitian, yakni khususnya persyaratan administrasi untuk memperoleh izin penelitian dari pejabat yang berwenang dengan terlebih dahulu menentukan sasaran untuk memperoleh bahan hukum pada: a) Kantor DPRD Kota Tegal, Kantor DPRD Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, dan b) Kabupaten Pemasang, Kabupaten Pekalongan, khusus pada bagian tata pemerintahan, bagian hukum, organisasi dan tata laksana.

Langkah ini dimaksudkan untuk memperoleh bahan-bahan hukum primer yang telah diklasifikasi menurut tingkat dan jenis peraturan perundang-undangan yang relevan dengan tema penelitian sebagai rujukan.

Pemilihan sampel penelitian pada beberapa kabupaten dan kota di Jawa Tengah sebagaimana disebutkan diatas didasarkan pada *purposive sampling* yaitu merupakan sistem pengambilan sampel secara acak dengan menggunakan undian atau tabel angka random, dengan pertimbangan di daerah-daerah inilah muncul peraturan daerah yang dipermasalahkan serta diusulkan untuk dicabut karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Kompas, 26-28 November 2001).

2) Langkah Kedua

Mempelajari bahan-bahan hukum, berupa ketentuan-ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan dibidang pemerintahan daerah, baik yang dibentuk oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang terdiri atas: a) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya; b) Undang-Undang yang terkait dengan sub-sub tema bahasan; c) Peraturan Pemerintah dan Keppres serta keputusan Menteri lainnya yang terkait dengan sub-sub tema pembahasan; dan d) Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh Kota Tegal, Kabupaten Tegal, Kabupaten Brebes, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Pekalongan;

Langkah tersebut dimaksudkan untuk mengidentifikasi kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan didalam peraturan perundang-undangan dengan bertitik tolak dari asas-asas hukum yang menjadi dasar penelitian.

3) Langkah Ketiga

Bahan-bahan hukum sekunder dicatat dalam satu daftar atau dalam kartu-kartu yang disebut Bibliografi. Menurut Winarno Surakhmad, dalam sistem bibliografi, kartu-kartu tersebut dibagi atas tiga (tiga) macam: a) *kartu ikhtisar*, memuat ringkasan yang lebih pendek dari tulisan aslinya, garis besar dan pokok karangan yang mewakili pendapat asli penulisnya. Dibuat menurut sistem dengan menambah kode sumber yang dibaca (nomor, singkatan nama penulis buku, singkatan nama buku dan lain-lain yang dianggap perlu) di sudut kiri atas, di tengah atas untuk ditulis “IKHTISAR”, sudut kanan atas untuk ditulis singkatan pokok masalah yang dikutip; b) *kartu kutipan*, berisi kutipan mengenai isi dan bentuk karangan yang asli, tentang pokok masalah yang dikutip; c) *kartu ulasan*, berisi catatan yang khusus datang dari peneliti sendiri sebagai reaksi terhadap sesuatu sumber yang dibaca, bersifat menambah atau menjelaskan catatan bacaan, dapat pula berupa kritik, kesimpulan, saran, komentar dan lain-lainnya yang bersifat pribadi.

Dalam mengumpulkan bahan hukum (sekunder), kartu-kartu disusun berdasarkan nama pengarang (subyek), tetapi dalam penguraian dan analisis dilakukan berdasarkan obyek (tema penelitian) sesuai dengan tema pembahasan. Selain dari itu, dalam penelitian ini juga akan dilakukan beberapa metode penelitian yang berfungsi untuk mendekati permasalahan yang diangkat.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif. Setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian yang logis dan sistematis sehingga memperoleh penjelasan masalah yang kemudian menarik kesimpulan secara deskriptif sebagian dari hal yang bersifat umum menuju yang bersifat khusus.

- a. Deskriptif, yaitu suatu metode penelitian dalam sekelompok konsumen, suatu obyek, kondisi, suatu sistem pemikiran, atau suatu peristiwa pada masa sekarang, dimana yang bertujuan untuk membuat gambaran, bayangan atau lukisan secara sistematis aktual dan akurat mengenai fakta dan bersifat populasi, serta hubungan antara variabel.
- b. Kualitatif, data kualitatif merupakan data yang berupa informasi, uraian dalam bentuk bahasa prosa, kemudian dikaitkan dengan data-data lain.
- c. Metode-metode yang akan dipergunakan adalah :
 - 1) Metode yuridis, metode ini merupakan metode penelitian yang didasarkan kepada aturan-aturan yang bersifat normatif.
 - 2) Metode sinkretis, metode ini mengedepankan aspek yuridis dan non yuridis.
 - 3) Metode survey, metode penelitian ini berupa pengumpulan data-data lapangan yang dapat mendukung penelitian.
 - 4) Metode deduksi, merupakan metode yang menggunakan asas-asas hukum, norma hukum yang kemudian diterapkan dalam peristiwa konkrit.

Untuk analisis data dilakukan dengan cara deskriptif dan eksplanatoris. Maksudnya bahwa peneliti nantinya akan menggambarkan fakta-fakta dan data-data yang didapat dari hasil penelitian. Kemudian ditindak lanjuti dengan menerangkan data-data dan fakta-fakta yang sudah digambarkan tersebut.

I. Originalitas Disertasi

Beberapa penelitian yang telah dilakukan berkenaan dengan masalah kewenangan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik berbasis nilai kesejahteraan lainnya dapat dilihat pada table di bawah ini:

Tabel 1. Originalitas Disertasi

No.	Judul Desertasi	Hasil Penelitian Desertasi	Perbedaan dengan Penelitian
1.	Pergeseran Kekuasaan Prsediden dalam Pembentukan Undang-Undang Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Yulimasni, 2007, Universitas Andalas, Padang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kekuasaan presiden dalam pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. 2. Hubungan kekuasaan Presiden dengan DPR dan DPD dalam pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perubahan (amandemen) telah membawa pembaharuan dalam ketatanegaraan Indonesia. Ternyata perubahan (amandemen) ini belum mampu menjawab berbagai persoalan yang timbul akibat perubahan dan tantangan zaman. Bergesernya kekuasaan pembentukan undang-undang dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu konsekuensi dari perubahan Konstitusi, sehingga fungsi legislatif dari DPR menjadi lebih kuat dari pada yang biasanya (sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945). Akan tetapi di dalam pembentukan undang-undang Presiden masih mempunyai kewenangan . Hal ini dapat dilihat dengan adanya suatu

			<p>keharusan bahwa undang-undang itu dibentuk harus dengan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Artinya, Presiden mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam pembentukan undang-undang. Begitu juga dalam pengesahan undang-undang, Presiden mempunyai kewenangan untuk mengesahkan undang-undang dengan batas waktu tertentu untuk mengesahkan suatu undang-undang.</p> <p>2. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam tatanan lembaga negara memberikan warna tersendiri dalam pembentukan undang-undang. DPD sebagai perwakilan teritorial yang diharapkan dapat melengkapi keterwakilan politik melalui DPR. Akan tetapi di dalam pembentukan undang-undang, DPD mempunyai kewenangan yang terbatas sekali, dimana DPD bertugas sebagai pengusul dan pemberi pertimbangan dalam bidang-bidang tertentu terutama dalam pelaksanaan otonomi daerah. Secara ideal DPD mempunyai fungsi penting dan strategis dalam menyerap aspirasi dan permasalahan yang terjadi di daerah dan sekaligus memperjuangkannya dalam kebijakan nasional.</p>
2.	Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dalam Pembentukan	1. Kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam pembentukan peraturan daerah	1. Kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam membentuk peraturan daerah kabupaten meliputi kewenangan pemerintah daerah kabupaten dalam

	<p>Peraturan Daerah Berkaitan Dengan Bidang Kesejahteraan Masyarakat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, R Fragaria Vesca Jananta, 2013, Universitas Jember (UNEJ), Kalimantan.</p>	<p>berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.</p> <p>2. Kewajiban pemerintahan daerah kabupaten yang dipersyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat.</p>	<p>tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah kabupaten meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat kewenangan bupati dalam tahapan penyusunan dan penetapan dalam Pasal 25 huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan bupati dalam tahapan perencanaan peraturan daerah kabupaten diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan bupati dalam tahapan pembahasan peraturan daerah kabupaten diatur dalam Pasal 77 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan sekretaris daerah kabupaten dalam tahapan pengundangan peraturan daerah kabupaten diatur dalam Pasal 147 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah</p> <p>2. Pemerintahan daerah kabupaten memiliki kewajiban untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan agar</p>
--	--	---	--

			<p>tujuan terciptanya kesejahteraan masyarakat terpenuhi. Kewajiban pemerintahan daerah kabupaten untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan secara lebih khusus termuat dalam kewajiban yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewajiban-kewajiban pemerintahan daerah kabupaten yang dipersyaratkan dalam pembentukan peraturan daerah kabupaten dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat antara lain kewajiban untuk memperhatikan kejelasan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah, kewajiban untuk memenuhi asas-asas materi muatan peraturan daerah, kewajiban untuk memperhatikan ruang lingkup materi muatan, dan kewajiban untuk memperhatikan partisipasi masyarakat. Selain itu, pemerintahan daerah kabupaten memiliki kewajiban untuk memperhatikan prinsip-prinsip yang terdapat dalam <i>Internasional Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (ICESCR)</i>.</p>
3.	Fungsi Pengawasan Dprd Dalam	Kesenjangan antara keharusan yuridis mengenai fungsi	Untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik, maka fungsi.

	<p>Mewujudkan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah Yang Baik, Achmad Fauzi, 2014, UNTAG Semarang</p>	<p>pengawasan legeslatif (DPRD) dengan realita pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah memunculkan permasalahan bagaimana fungsi pengawasan DPRD dalam mewujudkan pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik.</p>	<p>Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah adalah sangat penting. Pengawasan DPRD ini termasuk keputusan yang bersifat umum di luar peraturan perundang-undangan, seperti peraturan kebijakan (<i>beleidsnegel</i>), perencanaan (<i>plannen</i>), atau keputusan yang disebut <i>concreetnorm</i> tetapi bukan <i>beschikking</i>. Pemahaman pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara <i>de facto</i>. Sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada bagaimana mencocokkan kegiatan yang dilaksanakan dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (perencanaan). Dalam pengertian tersebut, pengawasan tidak terkandung kegiatan korektif ataupun pengarah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah di dalam wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan DPRD termasuk keputusan yang bersifat umum di luar peraturan perundang-undangan, seperti peraturan kebijakan (<i>beleidsnegel</i>), perencanaan (<i>plannen</i>), atau keputusan yang disebut <i>concreetnorm</i> tetapi bukan <i>beschikking</i>.</p>
--	---	--	--

4.	<p>Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan <i>Good Governance</i>, H.A. Kartiwa, 2009, Universitas Padjadjaran, Bandung.</p>	<p>Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan <i>Good Governance</i></p>	<p>Optimalisasi peran DPRD merupakan kebutuhan yang harus segera diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang, dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif daerah. Optimalisasi peran ini oleh karena sangat tergantung dari tingkat kemampuan anggota DPRD, maka salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas anggota DPRD. Buah dari peningkatan kualitas dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi kemitra sejajaran dengan lembaga eksekutif dalam menyusun anggaran, menyusun dan menetapkan berbagai Peraturan Daerah, serta dari sisi kontrol adalah sejauhmana DPRD telah melakukan pengawasan secara efektif terhadap Kepala Daerah dalam pelaksanaan APBD atau kebijakan publik yang telah ditetapkan.</p> <p>Adanya suasana kondusif yang memungkinkan terlaksananya kemitraan dan pengawasan, atau bahkan terjadi konflik antara kedua lembaga tersebut, menunjukkan dinamika politik karena DPRD dapat memainkan perannya secara baik. Tetapi yang perlu diantisipasi adalah jika kenyataan yang ada menunjukkan tingkat kualitas dan kemampuan anggota DPRD berkebalikan dengan kualifikasi ideal sebagai anggota legislatif, sehingga :</p>
----	---	---	--

			<p>1. Jika implikasinya bersifat positif, maka ada kemungkinan besar telah terjadi kolusi di antara aktor-aktor yang mendominasi kedua lembaga tersebut. Dengan kata lain, bisa jadi DPRD kembali tidak erperanan sebagaimana mestinya karena tanpa disadari telah disub-ordinasi oleh Pemerintah Daerah.</p> <p>2. Jika implikasinya bersifat negatif, maka ada kemungkinan kedua belah pihak memang tidak memahami dan tidak mampu memainkan perannya secara semestinya.</p>
--	--	--	--

J. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematis yang terbagi dalam VI (enam) bab yaitu, Bab I, Bab II, Bab III, Bab IV, Bab V dan Bab VI dengan rincian sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan, terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran Disertasi, Metode Penelitian, Originalitas Disertasi, dan Sistematik Penulisan.

Bab II: Tinjauan Pustaka, terdiri dari hasil studi pustaka promovendus, meliputi: Konsep Pemerintahan yang Baik, Kewenangan Eksekutif dan Legislatif dalam Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014, Pembagian Urusan Pemerintah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Konsep Negara Kesejahteraan.

Bab III: Konsep Kewenangan Eksekutif dan Legislatif dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Melalui Pemahaman Kerangka Pemikiran Penelitian Disertasi, meliputi: Pelaksanaan Pemerintahan Daerah sebelum UU No. 23 Tahun 2014, Fungsi Pengawasan DPRD di Jawa Tengah Setelah Pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 Jo UU No. 20 Tahun 2014, Partai Politik dan Keanggotaan DPRD dalam Kerangka Otonomi Daerah, Analisis terhadap Produk Peraturan Daerah di Empat Kabupaten dan Dua Kota di Jawa Tengah sebelum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, Hasil Sampling sebagai Opini

Bab IV: Kelemahan-kelemahan Konsep Kewenangan Eksekutif dan Legislatif Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, meliputi: Kelemahan-Kelemahan Konsep Kewenangan Eksekutif dan Legislatif sebelum UU No. 23 Tahun 2014, Konsep Pemerintahan yang Baik Berbasis Nilai Kesejahteraan Rakyat.

Bab V: Rekonstruksi Kewenangan Eksekutif dan Legislatif dalam Mewujudkan *Good Governance* Berbasis Nilai Kesejahteraan, meliputi: Kewenangan Eksekutif dan Legislatif menurut Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kewenangan Eksekutif dan Legislatif di Tiga Negara, Rekonstruksi Kewenangan Eksekutif dan Legislatif dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik Berbasis Nilai Kesejahteraan.

Bab VI: Penutup, terdiri dari simpulan, saran dan implikasi kajian disertasi.

Daftar Pustaka.