

**Kajian Strategi Legislatif Daerah Provinsi  
Dalam Implementasi Tugas Pokok dan Fungsi  
Sesuai UU MD3 & UU Pemda Tahun 2014**

**LAPORAN AKHIR PENELITIAN**



**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG 2014**

**2014**

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah...Puji dan syukur dipanjatkan ke hadirat Allah Swt. Karena berkat rahmat dan barokahnya, Tim Peneliti dapat menyelesaikan Kajian dengan Tema Strategi Legislatif Daerah dalam Mengimplementasikan Tugas Pokok dan Fungsinya sebagaimana Amanah UU MD3 dan UU Pemerintah Daerah.*

Kajian ini sebagai upaya untuk memberikan bahan dan masukan kepada lembaga Legislatif Daerah, khusus DPRD Provinsi Jawa Barat, sehingga memiliki alternatif pemahaman tentang urgensi implementasi Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Pemerintah Daerah terhadap tugas pokok dan fungsi legislatif daerah. Selain ini, dengan kajian ini pun diharapkan DPRD Provinsi Jawa Barat pun memiliki alternatif strategi dalam implementasi Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Pemerintah Daerah di Jawa Barat.

Kajian ini tidak terlepas dari kekurangan. Oleh karena itu, Tim Peneliti memohon maaf dan selalu membuka diri untuk kritik, saran, masukan, dan bahan *sharing* lainnya demi perbaikan ke depan. Semoga Allah Swt selalu memberikan petunjuk pada kita semua.

Tim Peneliti mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah memberikan suport, sehingga penelitian ini dapat terselesaikan, terutama kepada seluruh pimpinan dan anggota DPRD Provinsi Jawa Barat dan pimpinan serta staf Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Barat. Ucapan terimakasih juga disampaikan kepada semua pihak yang baik langsung maupun tidak langsung memberikan kontribusi pada hasil kajian ini. Semoga Allah Swt. membalas dengan kebaikan yang lebih besar. Aamiin.

Bandung, Desember 2014

**Peneliti**

## DAFTAR ISI

	hlm
<b>Kata Pengantar</b>	
<b>Daftar Isi</b>	
<b>Bab I Pendahuluan</b> .....	<b>01</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	01
B. Perumusan Masalah .....	04
C. Maksud dan Tujuan .....	05
D. Ruang Lingkup Kajian .....	06
E. Metode Kajian .....	06
F. Teknik Analisa Data .....	08
<b>Bab II Kerangka Konseptual</b> .....	<b>09</b>
A. Definisi Strategi .....	09
B. Definisi Implementasi Kebijakan .....	10
C. Legislatif Daerah dan UU Pemerintah Daerah .....	14
<b>Bab III Tugas Pokok dan Fungsi DPRD Provinsi</b> .....	<b>20</b>
A. DPRD Provinsi Versi UU No. 23 Tahun 2014 .....	20
B. DPRD Provinsi Versi UU No. 17 Tahun 2014 .....	28
<b>Bab IV Strategi Legislatif Daerah</b> .....	<b>38</b>
A. Kewenangan Pemerintahan Provinsi .....	28
B. Kewenangan Legislatif Daerah .....	48
C. Strategi Legislatif Daerah Provinsi .....	50
<b>BAB V Kesimpulan dan Rekomendasi</b> .....	<b>56</b>
A. Simpulan .....	57
B. Saran .....	58
<b>Daftar Pustaka</b> .....	<b>59</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Akhir masa bhakti Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Periode 2009-2014 memberikan “warisan” sejumlah undang-undang. Undang-undang yang fenomenal diwariskan pada akhir jabatan tersebut di antaranya Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) yang dikenal dengan singkatan UU MD3. Undang-undang ini pula merupakan perubahan dari UU MD3 No. 27 Tahun 2009 yang dijadikan rujukan bagi MPR, DPR, DPD, dan DPRD Periode 2009-2014.

UU MD3 Tahun 2014 dianggap fenomenal karena terjadi sejumlah perubahan yang signifikan bagi aturan main lembaga legislatif, terutama legislatif pusat, khususnya menyangkut cara pemilihan pimpinan DPR. Oleh karena itu, DPR RI Periode 2014-2019 telah mengubah salah satu “tradisi” yang senyatanya pada UU MD3 yang lalu dilegalisasi, yakni setiap partai politik yang memiliki suara terbanyak langsung mendapat jatah kursi Ketua DPR. Namun pada DPR Periode 2014-2019, Ketua DPRD diambil oleh Partai Golkar yang sebetulnya Partai Politik peraih suara terbanyak kedua. Namun karena tergabung dalam KMP (Koalisi Merah Putih) yang menguasai lebih dari 60 persen kursi parlemen, kader Partai Golkar dapat menduduki kursi Ketua. Fenomenalnya UU MD3 Tahun 2014, makin kentara ketika DPR RI yang baru pun (Periode 2014-2019) masih mempersoalkan dan mengagendakan dilakukan revisi.<sup>1</sup>

Undang-Undang lain yang fenomenal dilahirkan pada akhir masa jabatan DPR RI Periode 2009-2014 adalah pemecahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dipecah menjadi Undang-Undang Desa, Undang-Undang Pilkada, dan Undang-Undang Pemda. Dua undang-undang di antaranya, yakni Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Pilkada) dan Undang-Undang No. 23 tentang Pemerintahan Daerah mendapatkan tanggapan yang luar biasa dari publik. Bahkan, Presiden Soesilo Bambang Yudoyono mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pilkada dan Peraturan Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Pemda.

---

<sup>1</sup> Hingga kajian ini diselesaikan, Desember 2014, perubahan UU MD3 2014 masih diagendakan DPR RI.

Keduanya meng-*counter* substansi dari Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.<sup>2</sup>

Ketiga undang-undang yang fenomenal tersebut, tidak hanya membicarakan substansi tentang Pemerintahan Pusat dan Lembaga Legislatif Pusat, tetapi juga konsen pada Pemerintah Daerah dan Legislatif Daerah. Gonjang-ganjingnya pelaksanaan ketiga undang-undang tersebut yang terjadi di tingkat pusat juga berpengaruh besar pada pemerintah daerah dan legislatif daerah. Oleh karena itu, baik Pemerintah Daerah dan Legislatif Daerah harus mencermati dari waktu ke waktu kemungkinan perubahan dari ketiga undang-undang tersebut.

Seperti, fokus aturan tentang DPRD dalam Undang-Undang 17 tahun 2014 lebih kepada aturan secara umum tentang DPRD yang meliputi: pembagian DPRD yang terdiri dari DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; susunan dan kedudukan DPRD; wewenang dan tugas DPRD; hak-hak dan kewajiban-kewajiban DPRD; persidangan dan pengambilan keputusan DPRD; tata tertib dan kode etik DPRD; larangan bagi DPRD; pemberhentian DPRD, dan sebagainya. Sementara itu, fokus undang-undang No. 23 tahun 2014 lebih kepada tugas DPRD dalam pemberian persetujuan dalam suatu rapat yang membahas tentang pemerintahan daerah. Ini artinya, dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 lebih khusus lagi membahas tentang bagaimana peran DPRD dalam pemerintahan daerah. Misalnya antara lain: a. Memberikan persetujuan bersama dengan gubernur pemenuhan persyaratan administratif bagi pembentukan daerah persiapan<sup>3</sup>; b. Mengumumkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dalam rapat paripurna<sup>4</sup>; c. Menyampaikan usul kepada Presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota<sup>5</sup>.

Walaupun terdapat beberapa pengaturan yang sama dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 seperti fungsi dan tugas DPRD, tetapi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 lebih menjabarkan mengenai apa saja fungsi-fungsi itu secara mendetail. Sebagai contoh, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 hanya menyebutkan fungsi DPRD yang terdiri dari fungsi legislasi, anggaran.<sup>6</sup> Akan tetapi, Undang-Undang No.

---

<sup>2</sup> Hingga kajian ini diselesaikan, Desember 2014 belum ada pembahasan tentang kedua Perpu tersebut oleh DPR

<sup>3</sup> Pasal 37 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>4</sup> Pasal 79 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>5</sup> Pasal 80 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>6</sup> Pasal 316 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3

23 Tahun 2014 menguraikan lebih lengkap apa saja yang dimaksud dengan ketiga fungsi di atas, yakni:

a. Fungsi Pembentukan Perda Provinsi dilaksanakan dengan cara<sup>7</sup>: 1) membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi; 2) mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan 3) menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur.

b. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara<sup>8</sup>: 1) membahas KUA (Kebijakan Umum APBD) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) yang disusun oleh gubernur berdasarkan RKPD; 2) membahas rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi; 3) membahas rancangan Perda Provinsi tentang perubahan APBD provinsi; dan 4) membahas rancangan Perda Provinsi tentang Pertanggungjawaban APBD provinsi.

c. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:<sup>9</sup> 1) pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur; 2) pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan 3) pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain menarik semua pengaturan tentang DPRD pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2014, UU No. 23 Tahun 2014 pun menambahkan fungsi DPRD. Jika selama ini fungsi yang dijalankan terdiri dari fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Dalam UU UU No. 23 Tahun 2014 ditambahkan satu fungsi yakni memilih kepala daerah yang secara mendetail dideskripsikan dalam UU No. 22 Tahun 2014. Tambahan fungsi tersebut sejalan dengan telah disahkannya UU Pemilihan gubernur, bupati/walikota (UU Pilkada). UU Pilkada mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan di DPRD oleh panitia pemilihan yang dibentuk DPRD.

Kendati keberlangsung Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Pilkada “terancam” dengan adanya dua Perpu dari Presiden, tetapi upaya untuk memahami substansi undang-undang tersebut perlu bagi legislatif daerah. Apalagi jikalau ternyata DPR RI Periode 2014-2019 menolak kedua Perpu tersebut, jelas kedua undang-undang itulah yang berlaku dan harus dipedomani oleh legislatif daerah.

Yang lebih penting guna memantapkan tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah adalah memahami UU MD3 yang notabene, kendatipun mengalami revisi akan lebih konsen

---

<sup>7</sup> Pasal 97 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>8</sup> Pasal 99 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>9</sup> Pasal 100 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

pada tugas pokok dan fungsi Legislatif Pusat. Pasal-pasal terkait tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah dimungkinkan tetap atau tidak mengalami perubahan.

## **B. Perumusan Permasalahan**

Efektivitas kinerja lembaga negara dapat diukur selain menghasilkan *output* berkualitasnya layanan publik, juga dari sisi tingkat keajegan/konsistensi dari lembaga negara tersebut terhadap peraturan perundang-undangan yang memayuni tugas pokok dan fungsinya. Keajegan tersebut dapat terbangun dari kemapanan pemahaman orang-orang yang menghuni lembaga negara tersebut terhadap peraturan perundang-undangan. Hal tersebut berlaku bagi Legislatif Daerah. Hal itu dapat tergambarkan dari pernyataan berikut:

1. Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD memuat banyak hal yang menyangkut tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah, bahkan mejadi rujukan utama dari berbagai aspek untuk pengembangan tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah;
2. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memuat banyak hal yang menyangkut tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah, terutama terkait dengan tugas pokok dan fungsi sebagai lembaga yang merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah. DPRD adalah bagian dari Pemerintahan Daerah;
3. DPRD Provinsi adalah Lembaga Legislatif Daerah yang harus taat dan menjalankan Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU Pemerintahan Daerah;

Berdasarkan pernyataan permasalahan tersebut, maka dapat dirumuskan masalah yang harus dikaji sebagai berikut:

1. Bagaimanakah UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengamanahkan tugas pokok dan fungsi DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah?
2. Bagaimanakah UU Pemerintahan Daerah mengamanahkan tugas pokok dan fungsi DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah?
3. Bagaimana strategi DPRD Provinsi dalam implementasi pelaksanaan amanah MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Pemerintah Daerah menjadi bagian dari kekuatan Legislatif Daerah dalam mengoptimalkan tugas pokok dan fungsinya.

## **C. Maksud dan Tujuan**

Maksud kegiatan *Kajian Strategi Legislatif Daerah dalam Mengimplementasikan Tugas Pokok dan Fungsinya sebagaimana Amanah UU MD3 dan UU Pemda* adalah untuk mendeskripsikan strategi yang dapat dijadikan rujukan bagi Legislatif Daerah dalam Mengimplementasikan Tugas Pokok dan Fungsinya sesuai dengan Amanah UU MD3 dan UU Pemda.

Adapun tujuan kegiatan *Kajian Strategi Legislatif Daerah dalam Mengimplementasikan Tugas Pokok dan Fungsinya sebagaimana Amanah UU MD3 dan UU Pemda* sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyangkut tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah, untuk mejadi rujukan utama dari berbagai aspek untuk pengembangan tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah;
2. Mndeskripsikan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyangkut tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah, terutama terkait dengan tugas pokok dan fungsi sebagai lembaga yang merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah;
3. Merumuskan strategi implementasi kebijakan DPRD agar menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai UU MD3 dan UU Pemerintahan Daerah lebih optimal.

#### **D. Ruang Lingkup**

Ruang Lingkup Kegiatan *Kajian Strategi Legislatif Daerah dalam Mengimplementasikan Tugas Pokok dan Fungsinya sebagaimana Amanah UU MD3 dan UU Pemda* sebagai berikut :

1. Subyek Kajian Lembaga Legislatif Daerah Provinsi

Sesuai dengan isi Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai dengan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah



2. Obyek Kajian Strategi Implementasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD terkait tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah Povinsi.
3. Tujuan Kajian mendeskripsikan tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah Provinsi berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

## **E. Metode Kajian**

### **1. Tahapan Kegiatan**

Tahap Kegiatan yang akan dilakukan dalam *Kajian Strategi Legislatif Daerah dalam Mengimplementasikan Tugas Pokok dan Fungsinya sebagaimana Amanah UU MD3 dan UU Pemda* sebagai berikut:

1. Mengkaji peraturan perundang-undangan terkait dengan tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah Provinsi dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
2. Mendeskripsikan strategi Legislatif Daerah Provinsi dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi sesuai Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
3. Menganalisa strategi Legislatif Daerah Provinsi dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi sesuai Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
4. Merumuskan strategi Legislatif Daerah Provinsi dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi sesuai Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;

### **2. Metode Penelitian**

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Lexy J. Moleong (2004:6) mendefinisikan, penelitian kualitatif sebagai penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.

Metode yang digunakan adalah metode deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasi objek sesuai dengan apa adanya. Jalaludin Rakhmat (2002:22) menjelaskan, metode deskriptif, yaitu suatu metode dengan cara mempelajari masalah-masalah dan tata cara yang berlaku dalam masyarakat, serta situasi-situasi tertentu dengan tujuan penelitian yaitu menggambarkan fenomena secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu atau bidang tertentu secara faktual dan cermat.

Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka, sehingga laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut mungkin berasal dari hasil wawancara, catatan lapangan, foto, *videotape*, dokumen pribadi, catatan atau memo, tulisan di media massa dan dokumen resmi lainnya seperti peraturan perundang-undangan. Berdasarkan sifat realitas, metode kualitatif mengandung persepsi subjektif bahwa realitas (komunikasi) bersifat ganda, rumit, semu, dinamis (mudah berubah), dikonstruksikan, dan holistik; kebenaran realitas bersifat relatif (Mulyana, 2001:147).

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

#### **a. Studi Dokumentasi**

Studi Dokumentasi dilakukan pada dokumen-dokumen terkait dengan tugas pokok dan fungsi sesuai Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

#### **b. Internet Searching**

Internet *searching* dilakukan guna menambah referensi, baik hasil studi dokumentasi maupun hasil observasi terhadap hal-hal yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi sesuai Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

#### **d. Focused Group Discution**

Focus Group Discution dilakukan di antara para anggota Tim Pengkaji untuk mematangkan hasil kajian.

### **F. Teknik Analisis Data**

Secara umum, karena metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif, maka analisis data yang digunakan adalah analisis data secara induktif. Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan

diinterpretasikan. Analisis data adalah proses pengorganisasian dan mengurutkan data ke dalam pola kategori dan satuan uraian dasar, sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan dalam suatu proses, yang berarti pelaksanaannya sudah mulai dilakukan sejak pengumpulan data dilakukan dan dikerjakan secara intensif, yaitu sesudah meninggalkan lapangan.\*\*\*

## **BAB II**

### **KERANGKA KONSEPTUAL**

#### **A. Definisi Strategi**

Secara etimologi, kata *strategi* berasal dari turunan kata bahasa Yunani, *stratēgos* yang dapat diterjemahkan sebagai *komandan militer* pada zaman demokrasi Athena. Makna *komandan militer* pun memberikan rujukan penguatan bahwa kata strategi berasal pada lingkungan peperangan; dalam arti lain strategi adalah upaya untuk memenangkan sesuatu atau dalam rangka mencapai sesuatu. Oleh karena itu, kata *strategi* biasanya muncul dalam kondisi untuk memenangkan sebuah pertempuran; atau persaingan atau untuk mencapai tujuan tertentu.

Beberapa ahli memberikan banyak pengertian tentang strategi, yang intinya menyatakan bahwa strategi adalah suatu alat yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi dapat dikatakan sebagai suatu tindakan penyesuaian untuk mengadakan reaksi terhadap situasi lingkungan tertentu yang dapat dianggap penting, dimana tindakan penyesuaian tersebut dilakukan secara sadar berdasarkan pertimbangan yang wajar.

Strategi adalah serangkaian keputusan dan tindakan mendasar yang dibuat oleh manajemen puncak dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi tersebut. Hal itu makin menguatkan makna *komandan militer* bahwa strategi biasanya dibuat oleh pimpinan atau komandan yang dijadikan rujukan bagi kemenangan pasukan atau kemajuan sebuah organisasi (Siagian,2004:15).

Craig & Grant (1996) mengungkapkan, strategi merupakan penetapan sasaran dan tujuan jangka panjang sebuah perusahaan dan arah tindakan serta alokasi sumber daya yang diperlukan untuk mencapai sasaran dan tujuan. Argyris, Mintzberg, Steiner, dan Miner (Rangkuti, 1998:4) mendefinisikan, strategi merupakan respon secara terus-menerus maupun adaptif terhadap peluang dan ancaman eksternal serta kekuatan dan kelemahan internal yang dapat mempengaruhi organisasi.

Strategi pun dapat dipandang sebagai pola tujuan, kebijakan, program tindakan, keputusan atau alokasi sumber daya yang mendefinisikan bagaimana organisasi itu, apa yang dilakukan dan mengapa organisasi melakukannya (Bryson, 2001: 189-190). Bahkan ada juga sejumlah ahli yang memberikan pengertian strategi secara umum dan khusus. Pengertian Umum Strategi adalah proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi, disertai penyusunan suatu cara atau upaya bagaimana agar tujuan tersebut dapat dicapai. Sementara itu, pengertian khusus strategi merupakan tindakan

yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus-menerus, serta dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh para pelanggan di masa depan. Dengan demikian, strategi hampir selalu dimulai dari apa yang dapat terjadi dan bukan dimulai dari apa yang terjadi. Terjadinya kecepatan inovasi pasar yang baru dan perubahan pola konsumen memerlukan kompetensi inti (*core competencies*).

## **B. Definisi Implementasi Kebijakan**

Kebijakan atau *policy* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, dalam bahasa Inggris diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J. Federick (dalam Agustino, 2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu *sehubungan dengan* terdapatnya hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) seraya mencari kesempatan-kesempatan atau peluang mewujudkan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai sasaran yang diinginkan. Secara sederhana Pasolong (2007: 38) mendefinisikan kebijakan sebagai rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu.

Sejumlah ahli lainnya banyak berbeda pendapat tentang istilah kebijakan. Untuk itu Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman dalam memahami istilah kebijakan sebagai berikut : a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan; b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi; c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan; d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan; e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai; f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit; g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu; h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antarorganisasi dan yang bersifat intra organisasi; i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah; j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Kebijakan yang telah ditetapkan, tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan karena implementasi kebijakan berusaha untuk mewujudkan kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam realita. Kebijakan berupa peraturan perundang-

undangan tentang Keterbukaan Informasi Publik tidak akan memberikan manfaat jika tidak diimplementasikan.

Implementasikan kebijakan publik sebagai "*getting the job done* "doing it". Pengertian yang demikian ini merupakan pengertian yang sangat sederhana, tetapi dengan rumusan yang demikian ini, tidak berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun, menuntut adanya syarat antara lain, adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasi yang sering disebut dengan *resources*. Implementasi tidak kurang dari suatu tahap dari suatu kebijaksanaan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang berurutan. Pertama, merumuskan tindakan yang akan dilakukan. Kedua, melaksanakan tindakan apa yang telah terumuskan (Jones (1984:12).

Chief J.O dan Udoji (dalam Wahab,1997:59) mengatakan, implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting., bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan itu hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Mazmainaan dan Sabaiter (1983:20) lebih lanjut menjelaskan lebih rinci proses implementasi kebijakan dengan mengemukakan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, tetapi dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan yang penting.

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oeh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang di dalamnya termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional, baik oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok), untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya harus dipersiapkan dengan baik. Hal ini disebabkan implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) dalam studi kebijakan publik merupakan studi yang sangat krusial, pada proses kebijakan publik (Edward III. 1980:I). Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan publik, kalau tidak dipersiapkan dan

direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan bisa diwujudkan. Sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau suatu kebijakan publik tidak akan bisa diwujudkan. Dengan demikian, kalau menghendaki apa yang menjadi tujuan kebijakan publik juga diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Proses implementasi perlu dipersiapkan, menurut Darwin (1998:54), setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan yaitu, pendayagunaan sumber pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik.

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan Negara secara sempurna (*Perfect implementation*) perlu memenuhi syarat sebagai berikut: 1) kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/intansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/ kendala yang serius, 2) untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai, 3) perpaduan sumber-sumber yang benar-benar tersedia, 4) kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal, 5) hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya, 6) hubungan saling ketergantungan harus kecil, 7) pemahaman yang mendalam dalam kesepakatan terhadap tujuan, 8) tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat, 9) komunikasi dan koordinasi yang sempurna, dan 10) pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kebutuhan yang sempurna (Hogwood dan Gunn (1978:115).

Edrward III (1984:10) mengajukan empat faktor yang berpengaruh keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variabel atau faktor tersebut antara lain meliputi faktor komunikasi (*comunication*), sumber daya (*resources*), sikap pelaksana (*disposition*), dan struktur organisasi (*bureaucratic structure*).

Empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan saling berinteraksi satu sama lain. Faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi mempengaruhi secara langsung terhadap implementasi kebijakan. Disamping itu terdapat pengaruh tidak langsung di antara faktor tersebut, yaitu melalui dampak satu sama lain. Faktor komunikasi misalnya, pengarahannya yang disampaikan dengan tidak akurat, jelas atau konsisten pada pelaksana kewajiban dalam melaksanakan kebijakan tadi. Suatu kebijakan dimana komunikasi tidak lancar menyebabkan disposisi akan memainkan peran.

Disposisi ini akan mempengaruhi dengan kuat pada peran pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Komunikasi yang kurang lancar, juga akan melaksanakan kebijakan, sunguhpun demikian, kalau komunikasi terlalu berlebihan (mendetail), akan bisa

merendahkan moral dan kebebasan para pelaksana, mempengaruhi perubahan tujuan, (*goal displacement*) dan pemborosan sumber daya yang bernilai, seperti kecerdasan, kreativitas, dan daya adaptasi staf. Jadi, komunikasi berdampak bukan hanya secara langsung, tapi juga tidak langsung melalui hubungan dengan sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Sumber daya (*resources*) juga mempengaruhi tidak langsung pada implementasi, yaitu melalui interaksi komunikasi dengan berbagai macam cara. Tidak cukupnya staf pelaksana juga menyebabkan tidak akan tercapainya apa yang menjadi arah dan tujuan kebijakan.

Sumber daya ini juga mempengaruhi disposisi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Jika sumber daya yang tersedia tidak cukup banyak, menyebabkan individu dan organisasi yang terlibat dalam implementasi tidak perlu bersaing, diantara mereka sendiri untuk menjaga kepentingan pribadi dan organisasinya. Kendatipun demikian, sumber daya yang berlimpah ini pun juga akan menyebabkan pada agen pelaksana mudah dalam menggeser prioritasnya dalam memenuhi tuntutan kebijakan baru yang ada dilingkungannya. Sebaliknya, kewenangan dan sangat terbatas akan menyebabkan kehilangan peluang para pejabat pelaksana pada satu tingkat untuk mengontrol secara efektif pelaksana(pejabat) lain pada level yang lebih rendah, baik melalui monitoring perilaku, pemberian insentif, atau pemberian sanksi. Disposisi para pelaksana akan mempengaruhi baik bagaimana mereka menafsirkan komunikasi kebijakan yang mereka terima, apa dan bagaimana mereka menjelaskan dan mengirimnya lebih lanjut pada rangkaian komando lebih rendah.

Disposisi juga mempengaruhi kemauan para pelaksana (pejabat) untuk melaksanakan kewenangan yang ada padanya dalam mengimplementasikan. Ketika suatu program disodorkan pada para agen pelaksana yang sedang konflik, maka implementasi program tadi akan cenderung terganggu. Disamping itu disposisi sebagai penyebab utama terjadinya fragmentasi birokrasi sebagai unit organisasi yang berjuang untuk sumber daya dan otonomi, bahkan pemborosan sumber daya dalam proses implementasi.

Struktur birokrasi yang terfragmentasi menyebabkan meningkatnya kemungkinan gagalnya komunikasi. Beberapa orang yang menerima instruksi dalam proses implementasi, punya kesempatan yang lebih besar beritanya akan terganggu (*distortion*). Jelasnya, fragmentasi membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan tersedia dalam suatu yuridiksi tertentu akibat lebih lanjut akan terjadi ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya. Fragmentasi struktur birokrasi mempengaruhi disposisi dalam proses implementasi. Sejumlah agen pelaksana yang telah mapan dengan tanggung jawab yang sempit, menyebabkan sikap "*parochial*" diantara



birokrat. Hal ini lebih lanjut mengarah pada persaingan birokrat dan kurangnya kerjasama diantara mereka, yang pada gilirannya akan mempengaruhi implementasi kebijakan.

### **C. Legislatif Daerah dan UU Pemerintah Daerah**

Kendati mengalami pasang surut, eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetap merupakan bagian yang teramat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Secara filosofis, DPRD merupakan perwujudan dari konsepsi pemerintahan yang bersandar pada sistem demokrasi; DPRD merupakan wujud nyata dan terlembaga secara formal aspirasi rakyat dalam ikut serta langsung merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi pembangunan di daerah, sehingga prinsip pengelolaan pemerintahan daerah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat itu dapat terpenuhi.

Secara sosiologis, DPRD menunjukkan tingkat partisipasi rakyat yang tinggi dalam pengelolaan daerah karena orang-orang yang menjadi anggota DPRD dipilih secara langsung melalui Pemilu, sehingga setiap anggota DPRD merepresentasikan suara rakyat. Secara yuridis, DPRD merupakan penerjemahan lembaga Legislatif di daerah, sehingga keberadaannya dijamin dalam UUD 1945 yang kemudian dikuatkan lebih rinci dalam setiap undang-undang yang berbicara tentang pemerintahan di daerah.

Namun pun demikian, eksistensi DPRD sangat dipengaruhi oleh kondisi politik yang berkembang pada Negara Kesatuan Republik Indonesia. DPRD mengalami pasang surut sebagaimana pasang surutnya kebijakan politik negara melalui peraturan perundang-undangan. Yang paling kentara berpengaruh langsung pada eksistensi DPRD adalah bergantinya undang-undang tentang pemerintahan di daerah, mulai dari UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 6 Tahun 1969, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 yang diganti pula dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 yang terancam diganti melalui Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu No. 2 Tahun 2014).

Pada tahun 1965, pemerintah mengeluarkan UU No. 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Undang undang ini berjalan kurang lebih sembilan tahun, pada tahun 1969 mengalami perubahan kembali dengan UU No. 6 Tahun 1969, yang disempurnakan lagi dengan keluarnya UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan diganti dengan UU No. 22 tahun 1999, diganti dengan UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; karena “konflik” antara DPR RI dengan Presiden, tahun 2014

juga Presiden Soesilo Bandung Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang Perpu No. 2 Tahun 2014..

Keberadaan lembaga legislatif daerah sesungguhnya telah ada sejak masa kolonial Belanda, yakni ketika tahun 1905 Pemerintahan Hindia Belanda membentuk *Locale Raden* (Stb. 1905 No. 181) yang kemudian diikuti dengan intruksi-intruksi kepada Gubernur, Residen, Bupati dan Wedana yang melaksanakan dewan-dewan daerah ini. Dalam masa kekuasaan Jepang di Indonesia, lembaga-lembaga perwakilan di Indonesia ditiadakan.

Dalam Pemerintahan Jepang yang bernuansa militeristis, kekuasaan dipusatkan di tangan *Saiko Sikikan* (Gubernur Jenderal) yang menyerahkan urusan sipil kepada *gunseiken* dan segala kebijakan didasarkan pada *Osamu Sierei* (Buku UU yang berisi Dekrit Saiko Sikikan) setelah muncul sejumlah pemberontakan, Jepang kemudian membentuk lembaga perwakilan untuk meraih simpati rakyat, yakni *Tjuoo Sangii* di pusat dan *Tjuoo Sangikai* di tingkat keresidenan.

Meskipun disebut lembaga perwakilan, pada hakikatnya kedua lembaga ini bekerja sebagai lembaga penasehat yang nasehat-nasehatnya tidak mengikat penguasa Jepang, sehingga dapat dikatakan keberadaannya hanyalah formalitas belaka. Dinamika lembaga legislatif daerah semakin berkembang setelah Indonesia merdeka melalui lahirnya UU No. 1 tahun 1945, yang antara lain tentang pembentukan Komite Nasional Daerah sebagai badan legislatif di daerah yang dibentuk oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 17 Oktober 1945.

Kelembagan ini kemudian dihapuskan Belanda pada tahun 1946, tetapi setelah terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat, pengaturan mengenai pemerintahan daerah kembali ditegaskan dalam UU No. 22 tahun 1948. Pada periode 30 Desember 1950 sampai dengan 22 September 1956, DPRD sementara menjadi bagian dari Pemerintahan Daerah Sementara bersama Dewan Pemerintahan Sementara atau (DPDS) yang menjalankan fungsi eksekutif kemudian pada masa 22 September 1956 sampai 25 Januari 1958, penyebutan DPRD sementara berubah menjadi DPRD peralihan, tetapi kedudukannya masih sama sebagai unsur pemerintah daerah peralihan bersama Dewan Pemerintah Daerah Peralihan (DPDP) sebagai badan eksekutif (Syafrudin 1970:12).

Penyebutan DPRD, baru mulai digunakan pada masa 25 Januari 1958 sampai dengan 20 Oktober 1959, sebagai mana diatur dalam UU No. 1 tahun 1957, kedudukannya masih sama sebagai bagian Pemerintah Daerah.

Bagi sejarah kehidupan DPRD, tahun 1959 adalah moment penting yang harus diperhatikan karena pada masa itu terjadi puncak dari proses politik yang telah terjadi selama

bertahun-tahun sebelumnya. Puncak dari krisis politik yang terjadi ketika Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kemudian banyak membawa perubahan dalam struktur pemerintahan, termasuk juga struktur pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah terdiri dari DPRD gaya baru yang kemudian berganti nama menjadi DPRD Gotong Royong dan badan eksekutif yang dipimpin gubernur merangkap kepala daerah dengan 6 (enam) pembantu yang terdiri dari anggota pemerintahan harian.

Terjadi perubahan dalam struktur kepemimpinan DPRD, kepala daerah yang semula merangkap sebagai Ketua DPRD, sejak UU No. 18 tahun 1965 ditetapkan harus dipilih dari dan oleh para anggota DPRD. Konfigurasi politik yang diwarnai konsep Nasakom juga turut mewarnai komposisi dari partai-partai Islam (2 orang), partai – partai Nasionalis (12 orang), partai-partai Marxis (10 orang) dan Golongan Kaya yang terdiri dari wakil berbagai sub golongan (38 orang) ( Syafrudin , 1970 : 14)

Nasakomisasi Pemerintahan Daerah mencapai puncaknya ketika konsep ini dituangkan dalam UU, yaitu disyahrkannya UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Namun belum sempat UU tersebut dilaksanakan, terjadi pula perubahan haluan politik Negara. Perubahan politik Negara ini semakin konkret dengan lahirnya Orde Baru yang bertujuan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Sebagai konsekuensinya, dibuatlah UU Pemerintahan Daerah yang baru untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yakni UU No.5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Pada Masa UU No. 5 tahun 1974 dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat provinsi DT I dilaksanakan oleh Gubernur Kepala Daerah Tk.I bersama-sama DPRD dalam hal yang menyangkut urusan otonomi, maka Kepala Daerah bersama-sama DPRD merumuskan kebijaksanaan daerah dan bersama-sama bertanggungjawab atas hasil pelaksanaan kebijaksanaan tersebut.

Dengan kata lain hal-hal yang menyangkut kepentingan daerah, DPRD berperan sebagai partner atau *cooperative body* dari kepala daerah (Syafrudin, 1970:14) . Namun pada praktiknya DPRD menjadi bagian dari pemerintahan daerah, sehingga posisinya seolah-olah lebih rendah dari dalam rangka penyelenggaraan sistem dekonsentrasi. Sebagai pejabat pemerintahan pusat di daerah kepala-kepala daerah memiliki dan dapat menggunakan hak veto atas nama Presiden untuk menganggap inisiatif kebijakan yang muncul dari lembaga legislatif di daerah tidak legitimate atau visible untuk dijalankan, terutama jika tidak sejalan dengan kepentingan atau kebijakan eksekutif.

Kedudukan ini mengalami perubahan drastis sejalan dengan diberlakukannya UU No.22 tahun 1999 yang menempatkan DPRD terpisah dari lembaga eksekutif. Pasal 14 ayat (1) UU ini menyebutkan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Ketentuan ini secara tegas memisahkan lembaga DPRD dari pejabat dan badan-badan eksekutif daerah. Dengan demikian, fungsi dan peranannya jelas berbeda, DPRD adalah lembaga perumus dan pembuat kebijakan daerah, sedangkan pemerintah daerah adalah lembaga yang menjalankannya. Pasal 16 UU ini bahkan mengatur kedudukan lembaga eksekutif dan legislatif yang bersifat sejajar dan saling bermitra.

Hal lain yang berbeda adalah ketentuan bahwa DPRD mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban dari kepala daerah pada akhir tahun anggaran, pada akhir masa jabatan, atau bisa terjadi kasus-kasus tertentu. Dengan ketentuan itu, seorang kepala daerah wajib membuat Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) kepada DPRD. Hak yang dimiliki DPRD ini dimaksudkan sebagai mekanisme *checks dan balanced* terhadap pihak eksekutif. Dengan mekanisme ini, kinerja pemerintah daerah dapat dinilai secara teratur dan mendapat control publik secara teratur pula melalui DPRD.

Hal itu dikuatkan lagi dengan lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang itu dengan tegas menyatakan bahwa posisi DPRD dalam Pemerintahan di Daerah cukup kuat sebagai partner kerja bagi Kepala Daerah. Yang dimaksud Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD.

Iklim politik otonomi daerah seperti itu, memberikan keleluasaan kepada DPRD untuk menjalankan fungsinya sebagaimana amanah Undang-Undang No. 27 Tahun 2009. Dalam Pasal 292 Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa DPRD Provinsi memiliki fungsi : a. legislasi, b. anggaran, dan c. pengawasan. Ditegaskan pula pada ayat (2)-nya bahwa ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi.

Adanya representasi rakyat sebagaimana diamanahkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 menunjukkan benang merah aksesibilitas rakyat daerah dengan DPRD setelah pemilihannya pun melalui Pemilu. Selain itu, pasal-pasal tersebut pun makin menyadarkan bahwa DPRD adalah lembaga demokratis yang lahir dari proses demokratis, sehingga kinerja dan pertanggungjawabannya pun harus melalui proses yang sama.

Oleh karena itu, beberapa point dalam Pasal 300 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dengan tegas menyebutkan kewajiban DPRD dalam kerangka merepresentasikan kehendak

rakyat daerah. Di antara point dalam pasal tersebut: memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat, menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, serta memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihan.

Secara substansi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kekuatan terhadap DPRD dengan memberikan kewenangan baru untuk memilih kepala daerah. Kepala Daerah yang dalam UU No. 32 Tahun 2004 dipilih secara langsung oleh rakyat, pada UU No. 23 Tahun 2014 kembali dipilih oleh DPRD. Namun, hal itu telah melahirkan Perpu No. 2 Tahun 2014 yang secara substansial pemilihan kepala daerah kembali diambil dari kewenangan DPRD dan dikembalikan ke pemilihan secara langsung. \*\*\*

### **BAB III**

## **TUGAS POKOK DAN FUNGSI DPRD PROVINSI**

Pemerintahan Indonesia adalah Negara kesatuan yang terbagi pada provinsi-provinsi. Sesuai dengan bunyi UUD 1945 bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.<sup>10</sup> Terbaginya Pemerintahan Indonesia pada Pemerintahan Daerah Provinsi maka segala urusan Pemerintahan Daerah Provinsi mengatur dan mengurus sendiri berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantu.<sup>11</sup> Azas otonomi yang dimaksud adalah Pemerintah Daerah Provinsi mempunyai pelimpahan dan penyerahan wewenang Pemerintah Pusat untuk mengurus dan mengatus segala urusan sesuai tingkatannya. Tugas Pembantu adalah Pemerintahan Daerah Provinsi membantu urusan Pemerintahan Pusat.<sup>12</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi adalah lembaga legislatif yang mewakili rakyat pada tingkat Provinsi. Keanggotaannya dipilih melalui pemilihan.<sup>13</sup> DPRD Provinsi sebagai unsur pemerintahan Daerah Provinsi bekerja sama dengan Gubernur dan Wakil Gubernur, memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya berdasar otonomi dan tugas pembantu juga. Karena DPRD Provinsi adalah lembaga legislatif daerah rakyat di bawah DPR, maka DPRD provinsi hampir sama dengan DPR dalam susunan keorganisasian, fungsi, dan wewenang.

#### **A. DPRD Provinsi Versi UU No. 23 Tahun 2014**

##### **1. Fungsi DPRD Provinsi**

DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi.<sup>14</sup> Sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat, maka seluruh anggota DPRD Provinsi merupakan representatif dari seluruh rakyat tingkat provinsi.

---

<sup>10</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar 1945*, Bab IV, Pasal 18 ayat (1).

<sup>11</sup> *ibid.*, Pasal 18 ayat (2).

<sup>12</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 1.

<sup>13</sup> *op.cit.*, Pasal 18 ayat (3).

<sup>14</sup> *op.cit.*, Pasal 95 ayat (1)

Anggota DPRD provinsi adalah pejabat daerah provinsi.<sup>15</sup> Anggota DPRD provinsi dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu). Peserta Pemilu adalah rakyat yang berkedudukan di provinsi dan terdaftar sebagai anggota pada salah satu Partai Peserta Pemilu.<sup>16</sup>

DPRD Provinsi sebagai lembaga representasi rakyat di daerah provinsi, mempunyai fungsi pembentukan Perda Provinsi, penganggaran, dan pengawasan.<sup>17</sup> Untuk melaksanakan 3 fungsi ini, DPRD Provinsi menjaring aspirasi masyarakat.<sup>18</sup>

a) Fungsi pembentukan Perda Provinsi

Dalam Fungsi pembentukan Perda Provinsi, DPRD melaksakannya dengan cara:<sup>19</sup>

- 1) membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;
- 2) mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan
- 3) menyusun program pembentukan Perda bersama Gubernur.

DPRD Provinsi berkoordinasi dengan Gubernur yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.<sup>20</sup>

b) Fungsi Anggaran

Fungsi Anggaran ini diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh Gubernur.<sup>21</sup> Pelaksanaan ini dilakukan dengan cara:<sup>22</sup>

- 1) membahas Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang disusun oleh Gubernur berdasarkan Rencana Kerja Prioritas Daerah (RKPD);

KUA dan PPAS adalah dokumen anggaran yang dibuat oleh Sekretaris Daerah untuk disampaikan kepada Kepala Daerah sebagai pedoman dalam penyusunan APBD berdasarkan RKPD dari hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang dilaporkan paling lambat minggu pertama bulan Juni.<sup>23</sup>

Pedoman penyusunan APBD, antara lain memuat :

---

<sup>15</sup> *ibid.*, Pasal 95 ayat (2).

<sup>16</sup> *ibid.*, Pasal 94.

<sup>17</sup> *ibid.*, Pasal 96 ayat (1).

<sup>18</sup> *ibid.*, Pasal 96 ayat (3).

<sup>19</sup> *ibid.*, Pasal 97 UU No. 23.

<sup>20</sup> *ibid.*, Pasal 98 UU No. 23.

<sup>21</sup> *ibid.*, Pasal 99 ayat (1).

<sup>22</sup> *ibid.*, Pasal 99 ayat (2).

<sup>23</sup> Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah*, Pasal 83 – Pasal 88.

- a. Pokok-pokok kebijakan yang memuat sinkronisasi kebijakan pemerintah dengan pemerintah daerah;
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD tahun anggaran berkenan;
- c. Teknis penyusunan APBD;
- d. Hal-hal khusus lainnya.

Rancangan KUA memuat :

- a. Kondisi ekonomi makro daerah;
- b. Asumsi penyusunan APBD;
- c. Kebijakan pendapatan daerah;
- d. Kebijakan belanja daerah;
- e. Kebijakan pembiayaan daerah;
- f. Strategi pencapaiannya.

Rancangan PPAS memuat :

- a. Penentuan skala prioritas pembangunan daerah;
- b. Penentuan skala prioritas program masing-masing urusan;
- c. Penyusunan plafon anggaran sementara untuk masing-masing program/kegiatan.

Rancangan KUA dan PPAS disampaikan Kepala Daerah kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya untuk selanjutnya disepakati paling lambat akhir Juli tahun anggaran berjalan.

- 2) membahas rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi;
  - 3) membahas rancangan Perda Provinsi tentang perubahan APBD provinsi; dan
  - 4) membahas rancangan Perda Provinsi tentang Pertanggungjawaban APBD provinsi.
- c) Fungsi Pengawasan

Bentuk Pengawasan yang dilakukan DPRD Provinsi adalah:<sup>24</sup>

- 1) pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
- 2) pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
- 3) pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam hal ini DPRD Provinsi:

---

<sup>24</sup> *op.cit.*, Pasal 100 ayat (1).



- a. berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>25</sup>
- b. melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan.<sup>26</sup>
- c. meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>27</sup>

## 2. Wewenang DPRD Provinsi

DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:<sup>28</sup>

- 1) membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur;
- 2) membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh Gubernur;
- 3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
- 4) memilih Gubernur;
- 5) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- 6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah Provinsi;
- 7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- 8) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi;
- 9) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah Provinsi; dan
- 10) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>25</sup> *ibid.*, Pasal 100 ayat (2).

<sup>26</sup> *ibid.*, Pasal 100 ayat (3).

<sup>27</sup> *ibid.*, Pasal 100 ayat (4).

<sup>28</sup> *ibid.*, Pasal 101 ayat (1).

### 3. Hak DPRD Provinsi

Seperti halnya DPR, berlaku sama dengan DPRD Provinsi yang mempunyai hak, yaitu interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat.<sup>29</sup>

#### 1) Hak interpelasi

Hak interpelasi adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>30</sup>

Proses pelaksanaan Hak interpelasi diusul oleh:<sup>31</sup>

- d) paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
- e) paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.

Usulan berlaku, apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.<sup>32</sup>

Selanjutnya usulan ini diajukan kepada pimpinan DPRD Provinsi.<sup>33</sup> Secara rinci terkait tata cara pelaksanaan hak interpelasi diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.<sup>34</sup>

#### 2) Hak Angket

Hak angket adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.<sup>35</sup>

Proses pelaksanaan Hak Angket diusul oleh:<sup>36</sup>

---

<sup>29</sup> *ibid.*, Pasal 106 ayat (1).

<sup>30</sup> *ibid.*, Pasal 106 ayat (2).

<sup>31</sup> *ibid.*, Pasal 114 ayat (1).

<sup>32</sup> *ibid.*, Pasal 114 ayat (3).

<sup>33</sup> *ibid.*, Pasal 114 ayat (2).

<sup>34</sup> *ibid.*, Pasal 114 ayat (4).

<sup>35</sup> *ibid.*, Pasal 106 ayat (3).

<sup>36</sup> *ibid.*, Pasal 115 ayat (1).

- a. paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
- b. paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.

Usulan berlaku, apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.<sup>37</sup>

Selanjutnya usulan ini diajukan kepada pimpinan DPRD Provinsi.<sup>38</sup> Dan Secara rinci terkait tata cara pelaksanaan hak angket diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.<sup>39</sup>

DPRD Provinsi memiliki 2 putusan terkait hak angket, memutuskan untuk menerima atau menolak hak angket. Dalam hal menolak hak angket, usulan tersebut tidak dapat diajukan kembali. Berbeda dengan hal menerima hak angket, maka DPRD provinsi membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD provinsi dengan keputusan DPRD provinsi.<sup>40</sup>

Panitia Angket dapat memanggil pejabat Pemerintah Daerah provinsi, badan hukum, atau warga masyarakat di Daerah provinsi yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang diselidiki untuk memberikan keterangan serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.<sup>41</sup>

Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPRD provinsi paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak panitia angket dibentuk.<sup>42</sup>

### 3) Hak Menyatakan Pendapat

---

<sup>37</sup> *ibid.*, Pasal 115 ayat (3).

<sup>38</sup> *ibid.*, Pasal 115 ayat (2).

<sup>39</sup> *ibid.*, Pasal 119.

<sup>40</sup> *ibid.*, Pasal 116.

<sup>41</sup> *ibid.*, Pasal 117 ayat (1).

<sup>42</sup> *ibid.*, Pasal 118.

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.<sup>43</sup>

Hak menyatakan pendapat diusulkan oleh:<sup>44</sup>

- a. paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
- b. paling sedikit 20 (dua puluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.

Usulan berlaku, apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.<sup>45</sup>

Selanjutnya usulan diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.<sup>46</sup> Ketentuan secara terperinci terkait tata cara pelaksanaan hak menyatakan pendapat diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.<sup>47</sup>

#### **4. Hak dan Kewajiban Anggota DPRD Provinsi**

##### **1) Hak Anggota DPRD Provinsi**

Anggota DPRD provinsi mempunyai hak:<sup>48</sup>

- a. mengajukan rancangan Perda Provinsi;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;

Hak Imunitas adalah Anggota DPRD provinsi tidak dapat dituntut di depan pengadilan dan tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan,

---

<sup>43</sup> *ibid.*, Pasal 106 ayat (4).

<sup>44</sup> *ibid.*, Pasal 120 ayat (1).

<sup>45</sup> *ibid.*, Pasal 120 ayat (3).

<sup>46</sup> *ibid.*, Pasal 120 ayat (2).

<sup>47</sup> *ibid.*, Pasal 121 ayat (2).

<sup>48</sup> *ibid.*, Pasal 107.

dan/atau pendapat yang dikemukakannya, baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPRD provinsi ataupun di luar rapat DPRD provinsi yang berkaitan dengan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD provinsi.<sup>49</sup>

g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;

h. protokoler;

Hak protokoler diatur dalam peraturan pemerintah.<sup>50</sup>

i. keuangan dan administratif.

Hak keuangan dan administratif diatur dengan peraturan pemerintah dan DPRD Provinsi berhak memperoleh tunjangan yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan Daerah.<sup>51</sup>

## 2) Kewajiban DPRD Provinsi

Anggota DPRD provinsi berkewajiban:<sup>52</sup>

j. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;

k. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;

l. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

m. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;

n. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;

o. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

p. menaati tata tertib dan kode etik;

q. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;

r. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;

s. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan

t. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

## 5. Pendukung DPRD Provinsi

---

<sup>49</sup> *ibid.*, Pasal 122 ayat (2) dan (3).

<sup>50</sup> *ibid.*, Pasal 123.

<sup>51</sup> *ibid.*, Pasal 124.

<sup>52</sup> *ibid.*, Pasal 108.

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi, dibentuk sekretariat DPRD provinsi. dan Dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD provinsi, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli.<sup>53</sup>

### **1) Sekretariat DPRD Provinsi**

Susunan organisasi dan tata kerja sekretariat DPRD provinsi, ditetapkan dengan Perda Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD provinsi yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi. Sekretaris DPRD provinsi dan pegawai sekretariat DPRD provinsi berasal dari pegawai negeri sipil.<sup>54</sup>

### **2) Kelompok Pakar atau Tim Ahli**

Kelompok pakar atau tim ahli diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD provinsi sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota, pimpinan fraksi, dan pimpinan alat kelengkapan DPRD. Mereka bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD provinsi yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD provinsi.<sup>55</sup>

## **B. DPRD Provinsi Versi UU No. 17 Tahun 2014**

Susunan DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>56</sup> Merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.<sup>57</sup>

### **1. Fungsi**

DPRD provinsi mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan c. pengawasan. Ketiga fungsi dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi.<sup>58</sup>

## **2. Wewenang dan Tugas**

---

<sup>53</sup> *ibid.*, Pasal 201.

<sup>54</sup> *ibid.*, Pasal 202.

<sup>55</sup> *ibid.*, Pasal 202.

<sup>56</sup> Republik Indonesia, *Undang - Undang No. 17 Tahun 2014*, Pasal 314.

<sup>57</sup> *ibid.*, Pasal 315.

<sup>58</sup> *ibid.*, Pasal 316.

DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas, sebagai berikut:<sup>59</sup>

- b. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- c. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- d. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- i. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- j. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- k. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- l. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan tugas diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.<sup>60</sup>

### 3. Hak DPRD Provinsi

DPRD provinsi berhak: interpelasi, angket dan menyatakan pendapat.<sup>61</sup>

- m. Hak interpelasi adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>62</sup>

Tata cara pelaksanaan Hak interpelasi, bisa terlihat pada diagram di bawah ini:

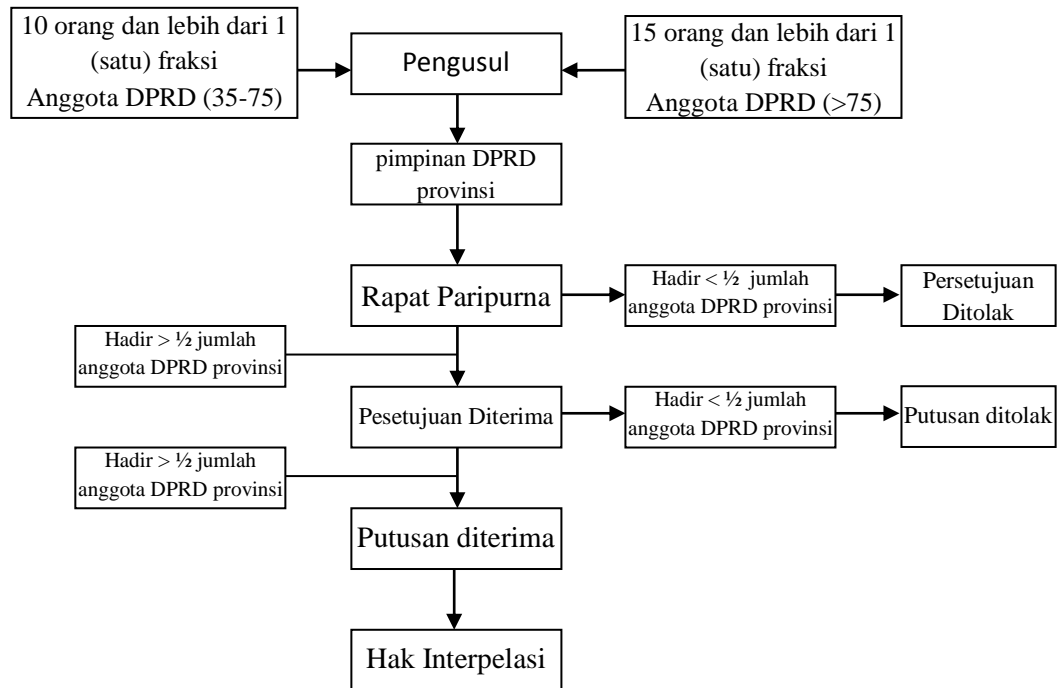
---

<sup>59</sup> *ibid.*, Pasal 317 ayat (1).

<sup>60</sup> *ibid.*, Pasal 317 ayat (2).

<sup>61</sup> *ibid.*, Pasal 322 ayat (1).

<sup>62</sup> *ibid.*, Pasal 322 ayat (2).



Gambar  
Proses usulan hak interpelasi

Penjelasannya sebagai berikut:

- 1) diusulkan oleh:<sup>63</sup>
  - (a) paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
  - (b) paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.
- 2) Usul diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.<sup>64</sup>
- 3) Usul menjadi hak interpelasi DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> *ibid.*, Pasal 330 ayat (1).

<sup>64</sup> *ibid.*, Pasal 330 ayat (2).

<sup>65</sup> *ibid.*, Pasal 330 ayat (3).



- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak interpelasi diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.<sup>66</sup>
- n. Hak angket adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.<sup>67</sup>

Tata cara pelaksanaan Hak Angket, sebagai berikut:

- 1) diusulkan oleh:<sup>68</sup>
  - o. paling sedikit 10 (sepuluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
  - p. paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.
- 2) Usul diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.<sup>69</sup>
- 3) Usul menjadi hak angket DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.<sup>70</sup>
- 4) DPRD provinsi memutuskan menerima atau menolak usul hak angket.<sup>71</sup>

Jika menerima, maka DPRD provinsi membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD provinsi dengan keputusan DPRD provinsi. Adapun menolak, maka usul tersebut tidak dapat diajukan kembali.
- 5) Pembentukan Panitia Angket.<sup>72</sup>
  - i. Panitia angket; dalam melakukan penyelidikan; dapat memanggil pejabat pemerintah provinsi, badan hukum, atau warga masyarakat di provinsi yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang

---

<sup>66</sup> *ibid.*, Pasal 330 ayat (4).

<sup>67</sup> *ibid.*, Pasal 322 ayat (3).

<sup>68</sup> *ibid.*, Pasal 331 ayat (1).

<sup>69</sup> *ibid.*, Pasal 331 ayat (2).

<sup>70</sup> *ibid.*, Pasal 331 ayat (3).

<sup>71</sup> *ibid.*, Pasal 332.

<sup>72</sup> *ibid.*, Pasal 333.

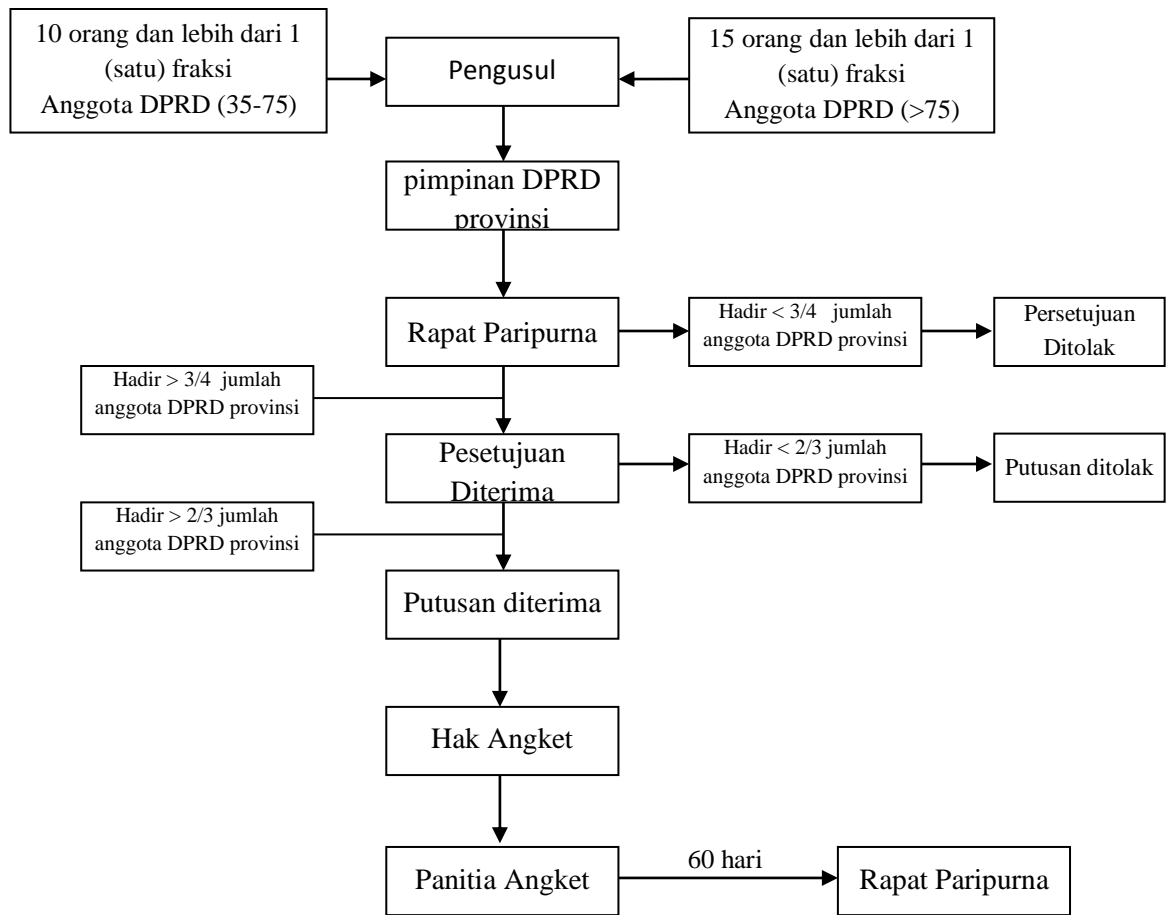
diselidiki untuk memberikan keterangan serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.

- ii. Pejabat pemerintah provinsi, badan hukum, atau warga masyarakat di provinsi yang dipanggil, wajib memenuhi panggilan DPRD provinsi, kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.
  - iii. Dalam hal pejabat pemerintah provinsi, badan hukum, atau warga masyarakat di provinsi telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, DPRD provinsi dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna DPRD provinsi paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak dibentuknya panitia angket.<sup>73</sup>
  - 7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak angket diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> *ibid.*, Pasal 334.

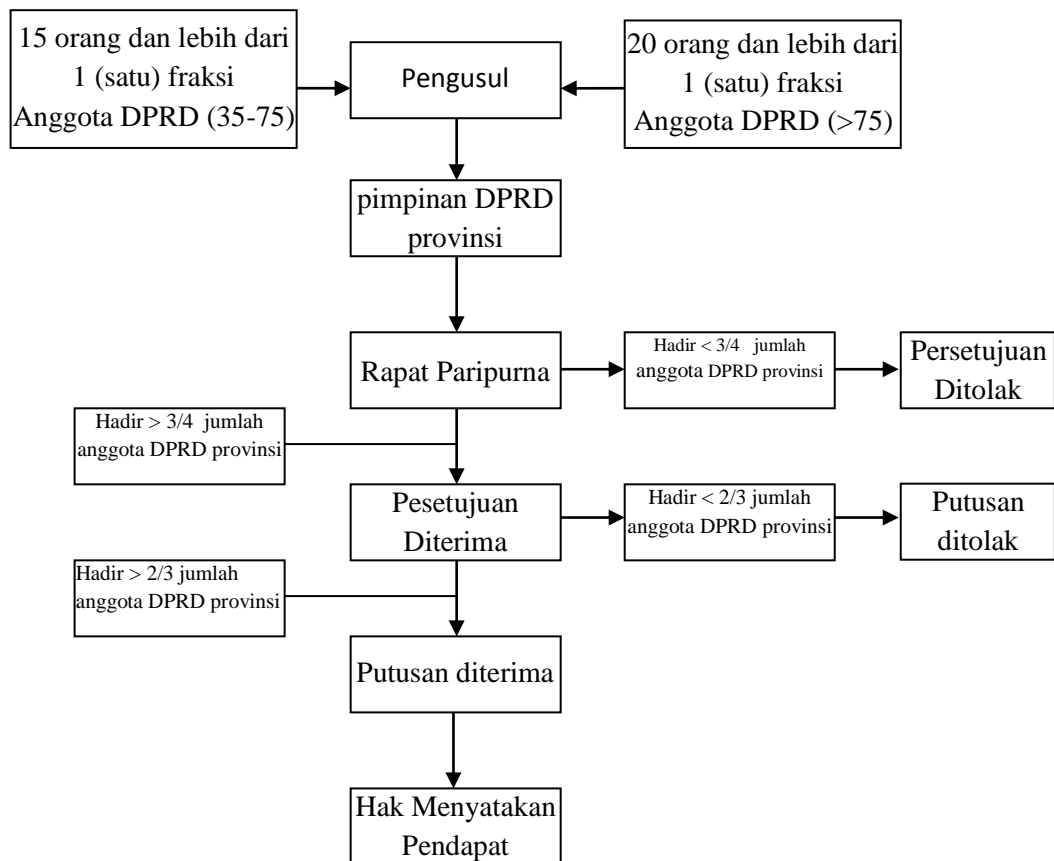
<sup>74</sup> *ibid.*, Pasal 335.



- q. menyatakan pendapat adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.<sup>75</sup>

Tata cara usulan Hak Menyatakan Pendapat, lebih jelas proses usulan Hak menyatakan Pendapat dapat dilihat diagram di bawah!

<sup>75</sup> *ibid.*, Pasal 322 ayat (4).



Penjelasan diagram di atas sebagai berikut:

1. diusulkan oleh:<sup>76</sup>
  - (a) paling sedikit 15 (lima belas) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) orang sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang;
  - (b) paling sedikit 20 (dua puluh) orang anggota DPRD provinsi dan lebih dari 1 (satu) fraksi untuk DPRD provinsi yang beranggotakan di atas 75 (tujuh puluh lima) orang.
2. Usul diajukan kepada pimpinan DPRD provinsi.<sup>77</sup>
3. Usul menjadi hak menyatakan pendapat DPRD provinsi apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD provinsi yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga per empat) dari jumlah anggota DPRD provinsi dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD provinsi yang hadir.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> *ibid.*, Pasal 336 ayat (1).

<sup>77</sup> *ibid.*, Pasal 336 ayat (2).

<sup>78</sup> *ibid.*, Pasal 336 ayat (3).

4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak menyatakan pendapat diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.<sup>79</sup>

#### 4. Hak dan Kewajiban Anggota

##### Hak Anggota

Anggota DPRD provinsi berhak:<sup>80</sup>

- 1) mengajukan rancangan peraturan daerah provinsi;
- 2) mengajukan pertanyaan;
- 3) menyampaikan usul dan pendapat;
- 4) memilih dan dipilih;
- 5) membela diri;
- 6) imunitas;

Yang dimaksud dengan hak imunitas adalah:

- (b) Anggota DPRD provinsi tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPRD provinsi ataupun di luar rapat DPRD provinsi yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD provinsi.<sup>81</sup>
- (c) Anggota DPRD provinsi tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPRD provinsi maupun di luar rapat DPRD provinsi yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPRD provinsi.<sup>82</sup>

Namun hak ini, tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.<sup>83</sup>

- 7) mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- 8) protokoler; dan

---

<sup>79</sup> *ibid.*, Pasal 337.

<sup>80</sup> *ibid.*, Pasal 323.

<sup>81</sup> *ibid.*, Pasal 338 ayat (2).

<sup>82</sup> *ibid.*, Pasal 338 ayat (3).

<sup>83</sup> *ibid.*, Pasal 338 ayat (4).

Pimpinan dan anggota DPRD provinsi mempunyai hak protokoler. Hak ini diatur dalam peraturan pemerintah.<sup>84</sup>

9) keuangan dan administratif.

Hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD provinsi diatur dengan peraturan pemerintah. Artinya Dalam menjalankan wewenang dan tugasnya, pimpinan dan anggota DPRD provinsi berhak memperoleh tunjangan yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan daerah. Pengelolaan keuangan dan tunjangan dilaksanakan oleh sekretariat DPRD provinsi sesuai dengan peraturan pemerintah.<sup>85</sup>

### **Kewajiban Anggota**

Anggota DPRD provinsi berkewajiban:<sup>86</sup>

- 1) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- 2) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- 3) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- 5) memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- 6) menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 7) menaati tata tertib dan kode etik;
- 8) menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- 9) menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- 10) menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- 11) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

## **5. Pendukung DPRD Provinsi**

---

<sup>84</sup> *ibid.*, Pasal 339.

<sup>85</sup> *ibid.*, Pasal 340.

<sup>86</sup> *ibid.*, Pasal 324.

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD provinsi, dibentuk Sekretariat DPRD Provinsi dan Kelompok Pakar atau Tim Ahli.

**1) Sekretariat DPRD Provinsi<sup>87</sup>**

- a. Susunan organisasi dan tata kerjanya ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD provinsi yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD provinsi.
- c. Sekretaris DPRD provinsi dan pegawai sekretariat DPRD provinsi berasal dari pegawai negeri sipil.

**2) Kelompok Pakar atau Tim Ahli<sup>88</sup>**

- a. diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD provinsi sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota dan kemampuan daerah.
- b. bekerja sesuai dengan pengelompokan wewenang dan tugas DPRD provinsi yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD provinsi.

---

<sup>87</sup> *ibid.*, Pasal 418.

<sup>88</sup> *ibid.*, Pasal 419.

## **BAB IV**

### **STRATEGI LEGISLATIF DAERAH**

#### **A. Kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi**

Pemerintahan daerah diharapkan dapat melaksanakan tugas dan fungsi kepemimpinannya dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu dengan semangat reformasi Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola daerahnya secara otonom. Hal tersebut didasarkan pada pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan, “*Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, semua hal, bahkan daerah yang memiliki laut dan kekayaannya dapat dikelola secara langsung oleh Pemerintahan Daerah, kecuali urusan agama, moneter, pertahanan keamanan, dan hubungan luar negeri.

Menurut penjelasan Undang-Undang ini bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Kewenangan pemerintah daerah (Provinsi) mencakup kewenangan wajib dan kewenangan pilihan.

Kewajiban Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi: a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan; b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d. Penyediaan sarana dan prasarana umum; e. Penanganan bidang kesehatan; f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; j. Pengendalian lingkungan hidup; k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan; n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; o. Penyelenggaraan pelayanan dasar



lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota, dan p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan<sup>89</sup>.

Sementara itu, urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya, semestinya Pemerintahan Daerah dapat berjalan secara efektif dan efisien, tetapi kenyataannya justru seringkali mendapatkan hambatan sehingga program yang sudah ditetapkan tidak dapat dicapai dengan baik. Pemerintahan yang efektif adalah pemerintahan yang dapat mencapai target pembangunan serta capaian kemajuannya. Pemerintahan yang efisien adalah pemerintahan yang dalam mencapai target dan kemajuannya diraih dengan anggaran yang tidak mahal dan dalam waktu yang tepat.

Memang, Indonesia bukan salah satu negara yang berhasil dalam penerapan otonomi daerah guna membangun *Good Governance*, beberapa indikator di antaranya, beban APBN baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran tidak cukup mampu untuk menggerakkan roda perekonomian, daya saing Indonesia pada tahun 2007 berada pada urutan 54 dari 55 negara (sumber *Internasional Institute for Management Development*), ranking 3 sebagai negara koruptor, Indeks pembangunan manusia tahun 2007 urutan ke 112 dari 117 negara, daya tarik investasi urutan terakhir dari ASEAN. Dari fakta tersebut kurang berhasilnya membangun *Good Governance* juga dipengaruhi oleh kurang berhasilnya pelaksanaan Otonomi Daerah.

Bukti<sup>90</sup> kekurangefektifan pelaksanaan otonomi dari dengan berdasarkan pada UU No. 32 tahun 2004, di antaranya:

Pertama angka kemiskinan. Sudah menjadi rahasia umum bahwa Indonesia merupakan salah satu dari negara yang memiliki banyak penduduk miskin atau angka kemiskinan yang tinggi, terbukti dengan meningkatnya jumlah gelandangan, jumlah pengemis dan banyaknya orang yang tidak mempunyai tempat tinggal yang layak.

Kedua, kualitas SDM yang rendah. Untuk dapat memajukan satu negara dibutuhkan orang-orang yang mempunyai kompetensi, dalam artian dibutuhkan Sumber Daya Manusia yang baik. Namun, kualitas sumber daya manusia indonesia masih dianggap rendah jika dibandingkan dengan negara lain.

---

<sup>89</sup> Pasal 13 UU No. 32 Tahun 2004.

<sup>90</sup> <http://www.kabarindonesia.com/berita..>

Ketiga, pemenuhan hak-hak dasar, seperti Pendidikan dan Kesehatan dll. yang juga terkait dengan Peningkatan/Pengembangan Kualitas SDM masih rendah. Pemerintah daerah sebagai tangan kanan pemerintah pusat belum dapat memberikan hak-hak masyarakat. Banyak sekali anak yang putus sekolah, bahkan sama sekali tidak dapat bersekolah karena mahalnyanya biaya pendidikan. Pemenuhan atas pelayanan kesehatan juga belum dapat terwujud, masih banyak masyarakat yang mendapatkan diskriminasi atas pelayanan kesehatan.

Keempat keterbatasan lapangan kerja dan angka pengangguran yang tinggi. Angka pengangguran yang cukup tinggi di Indonesia menjadi masalah yang sangat serius. Jumlah penduduk yang semakin meningkat tidak diimbangi dengan jumlah lapangan kerja yang tersedia menyebabkan angka pengangguran yang tinggi, bahkan lulusan sarjana pun banyak sulit mendapatkan pekerjaan.

Kelima pengembangan infrastruktur yang masih rendah. Pengembangan infrastruktur berupa jalan memang sudah lumayan bagus, kini masyarakat pedesaan dimudahkan dalam hal transportasi. Namun pembangunan tersebut terkadang tidak disertai dengan upaya perawatan, sehingga banyak yang terbengkalai.

Keenam, kualitas pengelolaan pemerintahan dilihat dari Prinsi-prinsip Good Governance. Kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang luas dekat dengan pentingnya kebijakan dalam membuat keputusan, hal-hal apa saja yang perlu diatur secara khusus dalam sebuah Perda, dengan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan Negara yang baik yang nantinya dapat membangun Good Governance.

Hambatan yang sering ditemui di lapangan dalam menjalankan roda pemerintah terutama di daerah di antaranya: Pertama, program yang dirancang tidak sesuai dengan kebutuhan. Kedua, program yang dicanangkan seringkali tidak berkelanjutan, sehingga tidak mencapai target yang optimal. Ketiga, kekurangsiapan sumber daya manusia dalam menjalankan program dan mencapai target pembangunan baik pada aparatur pemerintahan maupun masyarakat sebagai pelaksananya. Keempat, program yang ditetapkan oleh pemerintah eksekutif tidak mendapatkan dukungan di ranah legislatif, karena tarik-menarik kepentingan yang akhirnya harus dilakukan “negosiasi”. Kelima, pejabat yang menjalankan program pemerintahan dan anggarannya tidak amanah. Keenam, banyaknya tuntutan dari konstituen politik terutama yang mendukung ketika pemilihan dengan meminta “kompensasi” jasa dukungan. Ketujuh, pasangan pemerintahan eksekutif gubernur dan wakilnya tidak kompak karena berbeda orientasi politik. Kedelapan, birokrasi yang “terbelah” karena merasa “berhutang budi” kepada salah satu pimpinannya apakah kepala

atau wakilnya. Kesembilan, masing-masing kepala pemerintahan di pusat maupun daerah yang berasal dari partai politik yang berbeda mengambil langkah-langkah politik untuk menguntungkan partai dan konstituennya. Kesepuluh, tabiat dan kebutuhan politik yang mendorong kepala pemerintahan di pusat dan daerah menghimpun sejumlah “kekuatan” baik moral dan materil yang berasal dari masyarakat bahkan ada juga yang dari negara.

Oleh karena itu, tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata baik di daerah perkotaan sampai pelosok tanah air dirasa belum menampakkan hasil yang signifikan, baik secara kualitas maupun kuantitas. Terlebih belum jelasnya pembagian kewenangan atas urusan pemerintahan, baik pusat, provinsi kabupaten/kota, serta ditambah dengan lemahnya supervisi dari pemerintah pusat.

Banyaknya kasus mengenai kepala daerah yang tersandung masalah hukum, dapat menghambat pelaksanaan pembangunan dalam otonomi daerah. Hal ini disebabkan, mereka akan banyak mencurahkan waktu dan perhatian pada masalah hukum yang sedang mereka hadapi. Hingga saat ini, Kementerian dalam Negeri mencatat ada 278 kepala daerah di seluruh Indonesia yang tersandung hukum, baik gubernur maupun bupati/walikota. Data dari KPK juga menunjukkan, sudah 8 orang gubernur dan 31 orang bupati/walikota tersandung perkara korupsi dan sudah dihukum selama periode 2004-2012<sup>91</sup>.

Bentuk partisipasi masyarakat daerah yang menjadi tradisi di beberapa daerah adalah penyusunan perencanaan strategis dengan musyawarah pembangunan daerah (musrenbangda). Musrenbangda diharapkan mampu menjadi sarana akumulasi penyampaian aspirasi pembangunan daerah dari masyarakat. Namun, di beberapa daerah di Indonesia, musrenbangda tidak berjalan efektif. Musrenbangda masih belum bisa menjadi sarana akumulasi penyampaian aspirasi pembangunan daerah dari masyarakat, hanya menjadi penampung yang tidak selamanya dan juga hanya sebagian kecil yang ditindaklanjuti sebagai basis perencanaan pembangunan di daerah<sup>92</sup>.

Berbagai masalah daerah berupa kemiskinan, pengangguran, pendidikan, kesehatan, sosial dan kemasyarakatan, sarana dan prasarana dan sebagainya, tidaklah mampu diatasi melalui APBD saja. Oleh karena itu perlu dikembangkan kemitraan antara pemerintah daerah dengan berbagai pihak, baik sektor swasta dan sektor ketiga melalui skema kemitraan pemerintah daerah<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> www.hukumonline.com, 2012

<sup>92</sup> Holidin dan Hariyati, 2012

<sup>93</sup> Mahmudi, 2007:54

Kondisi sumber daya manusia yang berkualitas merupakan prasyarat utama dalam melakukan perbaikan dan pembangunan di banyak sektor. Terlebih lagi pada masa pelaksanaan Otonomi daerah dimana partisipasi dan kompetensi masyarakat sangat dibutuhkan dalam merancang, menentukan kebijakan dan melaksanakan pembangunan yang menyentuh kepentingan rakyat banyak<sup>94</sup>.

Berdasarkan dari beberapa masalah itulah muncul kritik, gagasan dan keinginan untuk merevisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 2 Oktober 2014 yang diharapkan sebagai jawaban dari sejumlah permasalahan dalam pemerintahan daerah.

Tahun 2014, dengan lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi sejumlah perubahan atas ketentuan konsepsi otonomi daerah yang dilakukan dalam pemerintahan Indonesia. Dalam Pasal 4 UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan, Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi.

Dalam Pasal 8-nya juga ditegaskan, Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Pusat.

UU No. 23 Tahun 2014 pun membagi urusan atau kewenangan di antar Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan istilah yang berbeda dengan UU Pemerintah Daerah sebelumnya. Dalam Pasal 9 disebutkan urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

---

<sup>94</sup> Chalid, Peni, 2005: 82-83

Yang dimaksud urusan pemerintahan absolut meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat melaksanakan sendiri; atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi<sup>95</sup>.

Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah, menurut Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014, terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi<sup>96</sup>.

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi<sup>97</sup>.

Berdasarkan pembagian urusan atau kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, maka masing-masing

---

<sup>95</sup> Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014

<sup>96</sup> Pasal 12 ayat (1) & (2) UU No. 23 Tahun 2014

<sup>97</sup> Pasal 13 ayat (1) & (2) UU No. 23 Tahun 2014

Pemerintahan memiliki hak. Pada Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan, daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah, wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria, Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Dalam Pasal 18-nya lagi ditegaskan, Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Khusus untuk Pemerintahan Daerah Provinsi dalam memprioritaskan urusan konkuren berkait dengan Pelayanan Dasar dapat menggunakan beberapa cara, sebagaimana amanah Pasal 20-nya. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan: a. sendiri oleh Daerah provinsi; b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau c. dengan cara menugasi Desa. Penugasan oleh Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan dan kepada Desa ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, terdapat juga sejumlah pasal lainnya yang juga menyuratkan perubahan yang signifikan jika dibandingkan dengan UU Pemerintah Daerah sebelumnya. Paling tidak nampak pada beberapa Pasal berikut ini yaitu: Pertama, Pasal 65 ayat 1 bahwa Wakil Kepala daerah tidak lagi dipilih secara paket bersama dengan Kepala Daerah, tetapi Wakil Kepala Daerah dipilih dan dilantik oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri. Kedua, Pasal 65 ayat 2 bahwa Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan tertentu di daerahnya apabila kondisi emergency, kondisi mendesak yang diperlukan oleh masyarakat. Ketiga, ketika Kepala Daerah menjadi tersangka maka otomatis tidak boleh melaksanakan tugas sebagai pemerintah, dan tugasnya diambil alih oleh Wakil Kepala Daerah. Keempat, Pasal 205 bahwa pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kelima, Pasal 70 dan 71 bahwa aparat birokrasi

dilarang terlibat kegiatan kampanye dan bagi aparat birokrasi yang terlibat maka dapat ancaman pencopotan dari jabatannya. Keenam, Pasal 350 ayat (5) bahwa dalam hal Kepala Daerah tidak memberikan pelayanan perizinan satu pintu kepada masyarakat, Menteri dapat memberikan teguran tertulis kepada Gubernur, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat memberikan teguran kepada Bupati atau Walikota dalam pelanggaran yang bersifat administratif. Ketujuh, Pasal 350 ayat 6 bahwa dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan oleh kepala daerah, Menteri mengambil alih pemberian izin yang menjadi kewenangan Gubernur dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pemberian izin yang menjadi kewenangan Bupati/Walikota.

Dengan adanya perubahan pada sejumlah Pasal pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentu saja suatu hal yang dianggap menggembirakan bagi kalangan yang menginginkan suatu efektivitas dan efisiensi pemerintahan agar lebih terwujud kemajuan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik. Akan tetapi mungkin juga dianggap menjadi suatu permasalahan bagi kalangan yang punya kepentingan tertentu.

Seandainya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan maka tentu saja sejumlah perbaikan dalam pemerintahan akan terjadi. Dimana Pemerintahan akan lebih kompak, dan lebih efektif dan efisien sehingga peningkatan kesejahteraan akan lebih mungkin terwujud. Akan tetapi kita pun mesti mewaspadaai jika pelaksanaan dari Pasal-Pasal tersebut justru memberikan celah untuk terjadinya kemunduran.

Terhadap perubahan poin pertama, Wakil Kepala Daerah yang dipilih oleh Kepala Daerah supaya lebih kompak, akan tetapi dapat saja karena Wakil Kepala Daerah itu dipilih oleh Kepala Daerahnya maka dia menjadi tidak kritis terhadap kebijakan dari Kepala Daerah, bahkan dapat saja menutupi penyimpangan dari Kepala Daerahnya.

Kedua, Kepala Daerah dapat menentukan suatu kebijakan tertentu ketika suatu keadaan dianggap emergency. Bagaimana ketika suatu terjadi penggunaan anggaran yang menyimpang dari Rancangan APBD yang sudah disahkan? Apa ukuran suatu keadaan itu emergency? Kepala Daerah dapat menentukan suatu keadaan untuk dianggap emergency padahal menurut masyarakat, misalnya, tidak. Ini memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Ketiga, Wakil Kepala Daerah yang langsung dipilih oleh Kepala Daerah yang kemudian menggantikan fungsi dan tugas Kepala Daerah yang diberhentikan dapat saja

tidak diterima oleh Partai Politik pendukung Kepala Daerah yang diberhentikan tersebut, karena Wakil Kepala Daerah tersebut tidak dapat mengakomodasi aspirasi mereka (Partai Politik Pendukung) berdasarkan berbagai pertimbangannya, sehingga pemerintahan kurang efektif.

Keempat, Pemilihan Kepala Daerah melalui sistem perwakilan di DPRD adalah solusi terhadap pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah secara langsung yang mahal dan menimbulkan konflik yang luas. Akan tetapi pemilihan Kepala daerah oleh DPRD juga dapat kembali menimbulkan masalah korupsi yang sangat mungkin terjadi di tubuh DPRD seperti telah terjadi pada masa sebelum reformasi.

Kelima, pencopotan jabatan birokrasi seseorang atas alasan tidak netral ketika kampanye harus diwaspadai karena dapat dijadikan alasan untuk Kepala Daerah berbuat sewenang-wenang. Kemudian aparatur birokrasi jadi tidak nyaman dengan kepemimpinannya, sehingga dapat saja mempengaruhi kepada kualitas kinerja birokrasi yang menjadi buruk.

Keenam, Kepala Daerah semestinya menjadi pihak yang lebih mengetahui dan arif dalam memberikan suatu perizinan kepada penggunanya. Tentu selain alasan-alasan yang tidak semestinya secara keseimbangan lingkungan dan normatif Kepala Daerah dapat memberikan atau tidak memberikan izin tersebut. Akan tetapi Menteri dengan alasan kewenangan dapat saja mengintervensi kewenangan perizinan Gubernur, begitu pun Gubernur dapat mengintervensi kewenangan perizinan dari Bupati dan Walikota. Intervensi tersebut mungkin dilakukannya atas dasar pertimbangan normatif juga atau atas dasar pesanan pihak tertentu, sehingga sangat mungkin para Kapitalis menunggangi dalam hal ini. Menteri dan Gubernur sangat mungkin dapat mengambil alih pengurusan perizinan atas dasar pertimbangan sendiri.

Kekhawatiran atas substansi UU No. 23 Tahun 2014 tersebut dibuktikan dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sekaligus Perppu No. 1 Tahun 2014 yang bertujuan merevisi Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Kepala Daerah.

Secara umum garis besar isi Perppu Nomor 1 tahun 2014 yang diterbitkan Presiden sebagai berikut: 1. Pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota langsung oleh rakyat (Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2); 2. Mencabut dan menyatakan tidak berlaku UU No 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, yang mengatur pelaksanaan pilkada secara tidak langsung oleh DPRD (Pasal 205); 3. Adanya uji publik calon kepala daerah agar



dapat mencegah calon yang integritasnya buruk dan kemampuannya rendah (Pasal 1 angka 2, Pasal 3 ayat (2), Pasal 5 ayat (3) huruf b, dan Pasal 7 huruf d); 4. Penghematan atau pemotongan anggaran pilkada secara signifikan (Pasal 3, Pasal 65 ayat (1) huruf c, d, e, dan f, serta ayat (2), dan Pasal 200); 5. Pembatasan kampanye terbuka agar menghemat biaya dan mencegah konflik horizontal (Pasal 69); 6. Pengaturan akuntabilitas penggunaan dana kampanye (Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 76); 7. Larangan politik uang dan biaya sewa parpol pengusung yang dapat berdampak pada tindakan penyalahgunaan wewenang (Pasal 47); 8. Larangan kampanye hitam yang dapat menimbulkan konflik horizontal (Pasal 68 huruf c); 9. Larangan pelibatan aparat birokrasi yang menyebabkan pilkada tidak netral (Pasal 70); 10. Larangan mencopot jabatan aparat birokrasi pasca-pilkada karena dianggap tidak mendukung calon (Pasal 71); 11. Pengaturan yang jelas, akuntabel, dan transparan terkait penyelesaian sengketa hasil pilkada (Bab XX Pasal 136 sd 159); 12. Pengaturan tanggung jawab calon atas kerusakan yang dilakukan oleh pendukung (Pasal 69 huruf g, Pasal 195); 13. Pilkada serentak (Pasal 3 ayat (1)); 14. Pengaturan ambang batas bagi parpol atau gabungan parpol yang akan mendaftarkan calon di KPU (Pasal 40, Pasal 41); 15. Penyelesaian sengketa hanya dua tingkat, yaitu pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung (Pasal 157); 16. Larangan pemanfaatan program atau kegiatan di daerah untuk kegiatan kampanye petahana (Pasal 71 ayat (3)); 17. Gugatan perselisihan hasil pilkada ke pengadilan tinggi/Mahkamah Agung hanya dapat diajukan apabila memengaruhi hasil penetapan perolehan suara oleh KPU secara signifikan (Pasal 156 ayat (2)).

## **B. Kewenangan Legislatif Daerah**

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 mengamanatkan juga tugas pokok dan fungsi DPRD Provinsi sebagai lembaga legislatif daerah eksplisit dalam Pasal 94 sampai dengan Pasal 146. Kendati secara umum, tugas pokok dan fungsi DPRD Provinsi dalam undang-undang tersebut “sejalan” dengan isi dari Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana dipaparkan pada Bab III.

Secara umum juga bahwa DPRD Provinsi menjadi bagian penting dalam perputaran roda pembangunan di daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dalam Pasal 57 UU No. 23 Tahun 2014, Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Bahkan beberapa pasal dalam undang-undang tersebut pun menegaskan “kebersamaan” antara tugas kepala daerah dengan DPRD, seperti, dalam Pasal 65 ayat (1) Kepala daerah mempunyai tugas: memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah

berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama **DPRD**; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.

Hal lain yang menjadi tugas DPRD Provinsi, di antaranya: DPRD pun memiliki aksesibilitas dalam ikut menentukan rencana anggaran tugas pembantuan yang diberikan Pemerintah Pusat yang akan dilaksanakan kepala daerah sampai ke tingkat pelaporannya. Hal itu merupakan bagian juga dari fungsi penganggaran yang dimiliki DPRD Provinsi.

DPRD Provinsi pun memiliki kewenangan ikut serta dalam mendorong percepatan pemekaran wilayah dengan memberikan persetujuan kepada daerah yang akan membuat provinsi baru (Pasal 37). DPRD Provinsi pun menerima laporan keterangan pertanggungjawaban dari kepala daerah sekali dalam setahun pada akhir tahun anggaran sekaligus membahasnya dan merekomendasikan perbaikan. (pasal 71). Bahkan, DPRD pun memiliki hak interpelasi dan hak angket atas kebijakan yang dikeluarkan kepala daerah sampai mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden. (Pasal 79-85)

Presiden juga menerbitkan Perppu No 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Perppu Pemda). Perppu Nomor 2 tahun 2014 ini secara umum mengatur tugas dan wewenang DPRD Provinsi menjadi: a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur; b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi; dan d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.

Selain itu, DPRD Provinsi juga memiliki tugas dan wewenang: e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi; f. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi; g. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan Daerah lain atau pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, Perppu No. 1 Tahun 2014 terkait dengan kewenangan DPRD **pertama**, menghapus tugas dan wewenang DPRD Provinsi untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada presiden melalui menteri dalam negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian (Pasal 1 angka 1). **Kedua**, menghapus tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota untuk mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota dan/atau wakil bupati/wakil wali kota kepada menteri dalam negeri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian (Pasal 1 angka 2).

### **C. Strategi Legislatif Daerah Provinsi**

Muncul perbedaan visi politik di DPR RI, yakni dengan munculnya KMP (Koalisi Merah Putih) yang terdiri dari Fraksi Golkar, Gerindra, PAN, Demokrat, dan PPP serta KIH (Koalisi Indonesia Hebat) yang terdiri dari Fraksi PDIP, Nasdem, PKB, dan Hanura pada awal berdirinya DPR RI periode 2014-2019, baik langsung maupun tidak langsung berpengaruh juga pada DPRD Provinsi. Setidaknya terdapat kontroversi di DPR RI yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi DPRD Provinsi, di antaranya terkait dengan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kontroversi internal tersebut dipertajam dengan lahirnya Perppu No. 1 Tahun 2014 dan Perppu No. 2 Tahun 2014 yang diluncurkan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono pada akhir masa jabatannya.

Kontroversi UU dan Perppu Pilkada di antara tarik-menarik Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dan dipilih langsung oleh rakyat, berubah menjadi ajang penghakiman DPRD. Padahal eksistensi DPRD sebagai lembaga legislatif daerah merupakan bagian terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Secara filosofis, DPRD merupakan perwujudan konsepsi pemerintahan daerah yang bersandar pada sistem demokrasi; DPRD merupakan wujud nyata dan terlembaga secara formal aspirasi rakyat dalam ikut serta merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi pembangunan di daerah, sehingga prinsip pengelolaan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat terpenuhi.

Secara sosiologis, DPRD menunjukkan tingkat partisipasi rakyat tinggi dalam pengelolaan pemerintahan daerah karena anggota DPRD dipilih secara langsung melalui Pemilu, sehingga setiap anggota DPRD merepresentasikan suara rakyat. Secara yuridis, DPRD merupakan penerjemahan lembaga Legislatif di daerah, sehingga keberadaannya dijamin UUD 1945.

Namun, sepanjang sejarah NKRI, keberadaan lembaga legislatif daerah mengalami pasang surut sebagaimana pasang surutnya kebijakan politik nasional. DPRD seolah menjadi “boneka politik” yang nasibnya bergantung pada *policy* Legislatif dan Eksekutif (Pusat). DPRD “dipaksa” pada apapun yang menjadi kebijakan Pemerintah (pusat). Yang paling kentara berpengaruh langsung adalah berganti-gantinya UU, mulai UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 6 Tahun 1969, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 yang diperbaiki melalui UU No. 12 Tahun 2008 serta kini berada dalam kondisi dilematis antara UU MD3 No. 17 Tahun 2014 dan UU vs Perppu Pilkada serta UU vs Perpu Pemerintah Daerah.

Kebijakan yang paling berpihak dari sejumlah UU tersebut, yakni UU No. 22 tahun 1999 yang notabene lahir dari rahim spirit reformasi. DPRD dibentuk sebagai legislatif dan pemerintah daerah sebagai eksekutif; DPRD dipisahkan dari pejabat dan badan-badan eksekutif daerah; DPRD lembaga perumus dan pembuat kebijakan, pemerintah daerah yang menjalankannya. Kedudukan DPRD sejajar dan bermitra dengan Pemerintah Daerah.

Salah satu fungsi penting DPRD, terdapat fungsi memilih dan menyeleksi. Penjabaran fungsi ini mengemuka dengan memilih dan menyeleksi kepala daerah. DPRD secara langsung menentukan siapa yang berhak menjalankan roda pemerintahan daerah. Mulai dari proses penjaringan calon, seleksi, sampai pemilihan berada pada wewenang DPRD. Bahkan, kandidat kepala daerah yang mendapatkan suara terbanyak anggota DPRD, menjadi jaminan akan menjadi kepala daerah. Namun, kewenangan DPRD tersebut segera dicabut melalui UU No. 32 Tahun 2004 dengan dialihkannya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat daerah.

DPRD tidak dapat bertawar atas nasibnya karena tidak memiliki aksesitas yang memadai. Untuk mengatur kedudukannya sendiri pun DPRD harus menunggu lahirnya UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Bahkan UU MD3 No. 17 Tahun 2014 pun menuai kontroversi karena lebih fokus pada perbaikan DPR ketimbang penguatan DPRD.

Padahal, baik secara sosiologis maupun politis, anggota DPRD dan DPR dipilih rakyat dalam Pemilu yang sama. Mereka memiliki posisi yang sama sebagai wakil rakyat. Namun, sistem politik Indonesia menempatkan DPRD lebih banyak sebagai obyek ketimbang subyek. Inilah di antaranya yang membuat keberdayaan DPRD tidak optimal. Sejatinya, DPR memiliki inisiatif untuk memberikan penguatan pada DPRD, ketimbang menjadikannya sebagai “alat” politik. Banyak sekali ketidakberdayaan DPRD karena UU MD3 tidak

memberikan landasan yang memadai untuk DPRD lebih eksis. Padahal, fasilitas itu didapatkan oleh DPR.

Lahirnya dua Perppu pun pada saat menjelang pemerintahan SBY berakhir, ikut menghilangkan kewenangan DPRD untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota. Perppu 2 tahun 2014 lebih menghendaki DPRD berperan sebagai partner bagi Gubernur, Bupati dan Walikota. DPRD nampaknya harus lebih meningkatkan fungsi *budgeting*-nya dan meningkatkan penggunaan hak menyatakan pendapat untuk mendukung, menyanggah dan menyampaikan program-program strategis untuk kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kontrolnya baik hak angket, interpelasi maupun menyatakan pendapat terhadap pelaksanaan program eksekutif, mendorong pelaksanaan kerjasama dengan pihak luar negeri secara normatif dan yang lebih menguntungkan dalam pembangunan infrastruktur dan pembangunan sumber daya masyarakat.

Apapun yang menjadi kebijakan “final” DPR RI terkait UU MD3 dan dua UU vs Perppu, rakyat sangat berharap ada solusi menuju terwujudnya pemerintahan yang lebih efektif dan efisien yang pro rakyat. DPRD dipilih melalui Pemilu; Pemilu merupakan mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat untuk menentukan keputusan politik bagi kesejahteraan rakyat. Pendelegasian bukan penyerahan kedaulatan, sehingga yang diberi delegasi memiliki kewajiban selain bertanggungjawab dan berkonsultasi kepada pemberi delegasi, juga memberikan kontribusi melalui keputusan-keputusan politik yang pro-rakyat. Oleh karena itu, dalam demokrasi perwakilan, Robert A. Dahl (1992) mengibaratkan, rakyat adalah pemilik saham, sehingga penyelenggara pemerintahan harus memberikan keuntungan. Keputusan-keputusan politik yang diambil wakil rakyat harus berpihak pada perbaikan nasib rakyat.

Terlebih bagi wakil rakyat di daerah (DPRD) yang notabene berhadapan langsung dengan rakyat. Sejatinya, mereka dapat menjadi ”penyambung lidah” rakyat; kepercayaan pertama untuk rakyat berkeluh-kesah. Mereka harus lebih dekat dengan rakyat, ketimbang wakil rakyat di DPR RI yang memiliki rentang kendali lebih jauh. Hal tersebut akan sangat lebih mungkin terwujud ketika dilakukan beberapa hal berikut:

Pertama, DPRD harus memahami alur dan substansi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi DPRD sebagai legislatif daerah, sehingga dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan benar. Yang dimaksud paham dalam konteks ini, termasuk memahami perjalanan lahirnya peraturan perundang-undangan, sekaligus meng-up date peraturan perundang-undangan yang terbaru.

Kedua, DPRD harus menguatkan jaringan aspirasi bagi publik sebagai sarana menangkap kebutuhan, keinginan, dan harapan rakyat, sehingga segala kebijakan yang dilakukan DPRD betul-betul menjadi bagian penting dari kehendak rakyat. Jaringan aspirasi yang dimaksud tidak hanya menunggu, tetapi DPRD harus jemput bola ke masyarakat dengan melakukan kunjungan langsung, observasi, dan wawancara terhadap rakyat, sehingga dapat teridentifikasi kebutuhan, keinginan, dan harapan rakyat.

Ketiga, memahami hasil kerja DPRD periode 2009-2014, sehingga tahu persis baik secara kualitatif maupun kuantitatif hasil-hasil yang sudah diraih, termasuk hal-hal yang belum dikerjakan. Oleh karena itu, mereka dapat membuat program yang berkelanjutan.

Keempat, DPRD harus meningkatkan kualifikasi dan kompetensi kediriannya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, baik secara kelembagaan maupun pribadi anggota DPRD. Hal itu dapat dilakukan dengan memperkuat sistem penyusunan aksesibilitas *stakeholders* masyarakat, terutama keterlibatan para ahli dalam kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan DPRD.

Kelima, DPRD harus membangun sistem pengawasan yang komprehensif dari setiap program pembangunan yang dipimpin oleh Kepala Daerah, sehingga keikutsertaan fungsi kontroling DPRD sebagai legislatif daerah dapat dilaksanakan secara optimal, termasuk kepada perangkat daerah yang membantu roda pemerintahan di daerah, sehingga dapat menekan terjadinya tindakan korupsi, dan sejenisnya.

Keenam, DPRD harus membangun sistem pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, baik secara langsung atau bekerjasama dengan rakyat, dan pemantau independen. Kedati pemilihan kepala daerah tidak menjadi kewenangan DPRD, tetapi DPRD harus memiliki “kepedulian” tinggi terhadap kualitas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah karena akan melahirkan mitra kerja DPRD dalam menjalankan roda pemerintahan daerah,

Ketujuh, harus menguatkan kembali mekanisme kontrol langsung dari rakyat terhadap kinerja pemerintahan daerah melalui upaya penjangkaran aspirasi yang lebih memberikan keleluasaan kepada rakyat untuk menyampaikan sarana, pendapat, kritik, dan aspirasi lainnya. Rakyat harus dijadikan mitra kerja sejati bagi DPRD dalam menjalankan ketika fungsinya: pengaturan, pengawasan, dan penganggaran.

Kedelapan, DPRD harus membangun mekanisme kontrol terhadap kepala daerah bersama rakyat dalam merealisasikan janji-janji kampanye kepala daerah agar masuk pada RPJMD.

Kesembilan, DPRD harus membangun sistem pengawasan terhadap Pegawai Negeri Sipil sebagai petugas negara agar tidak lagi ikut memilih agar lebih fokus dan netral untuk melakukan tugas-tugas kenegaraannya serta pelayanan terhadap masyarakat. Keterlibatan Pegawai Negeri Sipil dalam memberikan suara kepada kepala daerah sudah pasti mempengaruhi keberpihakan dan kinerja mereka.

Kesepuluh, DPRD harus menggagas kerjasama dengan mitra kerja baik secara internal di lingkungan satu provinsi, maupun dengan provinsi lain. Bahkan dengan luar negeri sesuai dengan potensi yang dimiliki. Hal itu dapat memperkaya program-program yang dimiliki DPRD guna mendorong Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya guna kemakmuran bersama seluruh rakyat daerah. \*\*

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pemaparan, analisis dan pembahasan pada Bab-Bab sebelumnya, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. DPRD Provinsi sebagai Legislatif Provinsi merupakan bagian penting dalam Pemerintahan Daerah, sehingga selain banyak ditentukan oleh Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD juga banyak diatur oleh setiap Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, seperti Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah;
2. Kontroversi Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah di Pemerintahan Pusat sejak dilantiknya DPR RI Periode 2014-2019 dan lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah pada akhir kekuasaan Presiden Periode 2009-2014, baik langsung maupun tidak langsung berhimbis pada optimalisasi implementasi tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah Provinsi;
3. Sepelik apapun kontroversi yang terjadi, terutama di DPR RI terkait Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, DPRD Provinsi tetap harus mempunyai sikap dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, sehingga roda Pemerintahan Daerah tidak terhambat, terutama yang terkait dengan pelayanan dasar yang berpengaruh langsung pada kesejahteraan rakyat;
4. DPRD Provinsi harus memiliki strategi yang tetap fokus pada penguatan tugas pokok dan fungsinya dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah melalui :
  - a. Pemahaman terhadap alur dan substansi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi DPRD sebagai legislatif daerah;
  - b. Penguatan jaringan aspirasi bagi publik sebagai sarana menangkap kebutuhan, keinginan, dan harapan rakyat;



- c. Pemahaman hasil kerja DPRD periode 2009-2014, sehingga tahu persis baik secara kualitatif maupun kuantitatif hasil-hasil yang sudah diraih, termasuk hal-hal yang belum dikerjakan.
- d. Peningkatan kualifikasi dan kompetensi kediriannya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, baik secara kelembagaan maupun pribadi anggota DPRD.
- e. Penguatan sistem pengawasan yang komprehensif pada setiap program pembangunan yang dipimpin oleh Kepala Daerah, sehingga keikutsertaan fungsi kontroling DPRD sebagai legislatif daerah dapat dilaksanakan secara optimal.
- f. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, baik secara langsung atau bekerjasama dengan rakyat, dan pemantau independen.
- g. Penguatan mekanisme kontrol langsung dari rakyat terhadap kinerja pemerintahan daerah melalui upaya penjangkaran aspirasi yang lebih memberikan keleluasaan kepada rakyat untuk menyampaikan saran, pendapat, kritik, dan aspirasi lainnya.
- h. Penguatan mekanisme kontrol terhadap kepala daerah bersama rakyat dalam merealisasikan janji-janji kampanye kepala daerah agar masuk pada RPJMD.
- i. Penguatan sistem pengawasan terhadap Pegawai Negeri Sipil sebagai petugas negara agar tidak lagi ikut memilih agar lebih fokus dan netral untuk melakukan tugas-tugas kenegaraannya serta pelayanan terhadap masyarakat.
- j. Pengembangan kerjasama dengan mitra kerja, baik secara internal di lingkungan satu provinsi, maupun dengan provinsi lain.

## **B. Rekomendasi**

Berdasarkan pemaparan, analisis, pembahasan, dan simpulan di atas dapat disampaikan rekomendasi sebagai berikut:

1. DPRD Provinsi harus terus mencermati perkembangan kontroversi peraturan perundang-undangan yang terjadi di DPR RI, terutama undang-undang yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan tugas pokok dan fungsi Legislatif Daerah.

2. DPRD Provinsi harus meng-*up date* setiap perkembangan peraturan perundang-undangan yang terjadi di DPR RI, sehingga setiap pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya tidak terlepas dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Setiap kebijakan yang diambil DPRD Provinsi dalam ikut serta menjalankan roda pemerintahan daerah harus diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan aspirasi rakyat;
4. Dalam menghadapi dinamisasi kebijakan DPR RI, DPRD Provinsi harus memiliki strategi sebagai berikut:
  - a. DPRD harus jemput bola dalam menguatkan jaringan aspirasi rakyat dengan melakukan kunjungan langsung, observasi, dan wawancara terhadap rakyat, sehingga dapat teridentifikasi kebutuhan, keinginan, dan harapan rakyat.
  - b. DPRD periode 2014-2019 harus mengeluarkan kebijakan sebagai lanjutan optimalisasi kebijakan DPRD periode 2009-2014 yang nyata-nyata berdampak positif pada rakyat.
  - c. DPRD harus menyiapkan para ahli sebagai bagian dari penguatan kualifikasi dan kompetensi kediriannya dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.
  - d. DPRD harus membangun sistem pengawasan yang terintegrasi, baik terhadap kebijakan kepala daerah, perangkat daerah, para PNS daerah, maupun terhadap proses pemilihan kepala daerah, sehingga mereka menjalankan tugas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - e. DPRD harus melakukan kerjasama dengan mitra kerja baik secara internal di lingkungan satu provinsi, maupun dengan provinsi lain. Bahkan dengan luar negeri sesuai dengan potensi yang dimiliki. \*\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Bryson, John M. 2001. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass
- DPRD Provinsi Jawa Barat. *Profil DPRD Provinsi Jawa Barat Periode 2009-2014*. Sekretariat DPRD Jawa Barat 2013
- Erward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly
- Fungsi Pengawasan DPRD Pasca Pilkada serta Masa Depan Otonomi Daerah Menurut UU No. 32/2004” yang diselenggarakan oleh Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), Surabaya, 19 Desember 2005
- Jones, Charles O. 1996. *Public Policy*. Nashir Budiman (Editor). Jakarta: Manajemen PT Raja Grafindo Persada
- Hogwood, Brian W. and Lewis A. Gunn. 1986. *Policy: Analysis for The Real Rorld*. Oxford University Press
- Mazmanian, D. 1983. *Implementation and Public Policy*. Dallas: Scot. Foresman and Company
- Maleong, Lexi J. 2001. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- Wahab, Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bmi Aksara
- Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.