

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia adalah negara hukum. Konsep Negara hukum Indonesia bukanlah konsep *rechtsstaat* sebagaimana diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental yang menganut sistem *civil law*, maupun konsep *rule of the law* yang diimplementasikan di negara-negara Anglo Saxon yang menganut sistem *common law*. Meskipun demikian harus diakui bahwa konsep negara hukum di Indonesia bukan murni berasal dari Indonesia melainkan konsep yang dipaksakan dari luar seiring penjajahan yang dilakukan oleh Belanda. Walaupun begitu, penerapan konsep negara hukum Indonesia mengandung nilai-nilai yang ada dalam jiwa bangsa dan masyarakat Indonesia. Negara hukum Indonesia adalah suatu negara hukum yang berdasarkan pada cita-cita hukum dan falsafah negara Indonesia, yaitu Pancasila.¹

Penegasan konstitusional Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 Ayat 3:²

Negara Indonesia adalah negara hukum.

Menurut Uu Nurul Huda, istilah negara hukum merupakan transliterasi dari istilah *rechtsstaat* (istilah di Jerman dan Belanda). Negara Prancis memakai istilah *etat de droit* dan di Inggris *according to the rule of law*.³ Abu Daud Busroh mengemukakan negara hukum merupakan tipe negara modern. Dalam negara hukum, tindakan penguasa dan rakyat harus berdasarkan hukum. Segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu yang umumnya tertulis. Dengan kata lain, harus berdasarkan Undang-Undang.⁴

¹ Piatur Pangaribuan dan Arie Purnomosidi, *Negara Hukum Pancasila Dalam Kerangka NKRI*, (Surakarta: Cakrawala Media, 2012), hlm. 143-151. Bandingkan dengan penjelasan Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 24-25

² Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI, 2014), hlm. 116

³ Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2020), hlm. 33

⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2001), hlm. 53-54

Meskipun negara hukum Indonesia dalam penerapannya disesuaikan dengan keadaan dan jiwa masyarakat dan bangsa Indonesia. Dalam tataran konsepsional tidak terlepas dari dua aliran hukum yang berpengaruh, *rechtsstaat* dan *rule of the law*. *Rechtsstaat* bersumber dari tradisi Eropa Kontinental yang bersandar pada *civil law* dan legisme yang menganggap hukum adalah hukum tertulis. Kebenaran dan keadilan hukum dalam *rechtsstaat* terletak pada ketentuan tertulis, bahkan pembuktian harus tertulis. Hakim yang baik menurut paham *civil law* dan legisme dalam *rechtsstaat* adalah yang membuat keputusan sesuai dengan bunyi undang-undang. Hukum yang benar adalah hukum yang tertulis dan keputusan hakim harus sesuai dengan bunyi hukum tertulis, yang dalam *rechtsstaat*, hal itu untuk menjamin kepastian hukum.⁵

Adapun *the rule of law* bersumber dari tradisi hukum negara-negara Anglo Saxon yang mengembangkan hukum tidak tertulis (*common law*). Menurutinya, kebenaran dan keadilan hukum bukan semata-mata terletak pada hukum tertulis sebagaimana dalam konsep *rechtsstaat*, melainkan dapat ditemukan dalam pikiran hakim dan digali dari nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat. Oleh karena itu, dalam konsep *the rule of law*, hakim tidak terikat kepada hukum tertulis. Hakim dapat membuat keputusan hukum berdasarkan akal budinya dalam menggali nilai-nilai keadilan. Hakim yang baik menurut *the rule of law* adalah hakim yang dapat membuat keputusan hukum dengan menggali nilai-nilai keadilan yang tumbuh berkembang di tengah-tengah masyarakat. Tidak terlalu terikat kepada hukum tertulis dan hakim diberi kewenangan bebas dalam membuat keputusan, menurut *the rule of law* adalah dimaksudkan untuk memenuhi rasa keadilan.⁶

Mencermati dua aliran hukum dunia yang sama-sama memiliki pengaruh dan mengandung nilai-nilai yang baik, negara hukum Indonesia tidak memilih salah satunya, baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law*, melainkan memasukan unsur-unsur yang baik dari keduanya. Unsur yang baik dari *rechtsstaat* adalah kepastian hukum dan unsur yang baik dari *the rule of law* adalah keadilan. Berdasarkan hal tersebut, negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang

⁵ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, hlm. 25

⁶ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, hlm. 25

Dasar 1945 mengambil langkah integratif dari kedua konsep hukum tersebut. Prinsip “Kepastian Hukum” dalam *rechtsstaat* dan prinsip “Keadilan” dalam *the rule of law* dipadukan dalam satu kesatuan negara hukum Indonesia. Mahfud MD menyebutnya sebagai konsep prismatic. Kepastian hukum harus ditegakan untuk memastikan bahwa keadilan di masyarakat juga tegak.⁷

Penegasan sebagai negara hukum (negara hukum formil), meniscayakan pula negara itu demokratis. Karena negara hukum beriringan dengan negara demokrasi. Dengan kata lain, negara demokrasi adalah negara hukum itu sendiri; negara yang berdasarkan hukum. Pemerintahan yang dijalankan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan.⁸

Indonesia adalah negara demokratis di mana dalam sistem ketatanegaraannya meniscayakan adanya pembagian fungsi kekuasaan secara horizontal dengan doktrin Trias Politika (*trias politica*). Trias Politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Doktrin Trias Politika beranggapan kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rulemaking function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*), dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*).⁹

Konsep Trias Politika dimaknai secara arti formil dan materil. Sebagaimana dikemukakan Nurul Huda bahwa Trias Politik dalam arti formil adalah pembagian kekuasaan atau *division of power* yang memiliki arti pemisahan kekuasaan tetapi tiap bagiannya tidak dibatasi pemisahan secara tegas. Tiap kekuasaan masih memungkinkan fungsi bersama. Sedangkan dalam arti materil, mempunyai arti pemisahan kekuasaan (*separation of power*), bagian-bagiannya dipisahkan secara tegas.¹⁰

⁷ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*, hlm. 26

⁸ Busroh, *Ilmu Negara*, hlm. 54

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2007), hlm. 281-282

¹⁰ Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, hlm. 21

Negara demokratis tidak memusatkan kekuasaan pada seseorang atau satu lembaga seperti halnya monarki (kerajaan) melainkan kekuasaan itu dipisahkan dan dibagikan. Pemisahan dan pembagian kekuasaan merupakan ciri umum negara menganut demokrasi doktrin Trias Politika. Pembagian kekuasaan diterapkan untuk menghindari kekuasaan bertumpuk pada satu orang atau satu lembaga yang pada pelaksanaannya memicu munculnya pemerintahan sewenang-wenang.

Demokrasi yang bertumpu pada kedaulatan rakyat diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan tak terbatas. Dari Majelis ini, kekuasaan rakyat dibagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya. Oleh karena itu, prinsip yang dianut dalam model ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*). Namun, dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, kedaulatan rakyat itu ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*).¹¹

Meskipun dalam Undang-Undang Dasar 1945 Indonesia tidak secara eksplisit menyatakan menganut doktrin trias politika, tetapi karena Undang-Undang Dasar 1945 menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional, maka dapat dikatakan Indonesia menganut doktrin Trias Politika dalam arti pembagian kekuasaan. Hal ini berdasarkan pembagian Bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri. Sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA) dan lain-lain badan kehakiman.¹²

Pembagian kekuasaan-kekuasaan tersebut dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 72-73

¹² Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 287-288

berdasarkan prinsip *checks and balances*. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi terdiri dari dua perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, disamping lembaga legislatif, dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Cabang kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden dan wakil Presiden. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman atau yudikatif dipegang oleh dua jenis mahkamah yaitu, Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).¹³

Keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat bukan hanya di pusat (DPR) melainkan juga ditingkat provinsi (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat Satu/DPRD I) dan di kabupaten atau kota (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat Dua/DPRD II). Secara substansi sama-sama lembaga perwakilan rakyat dan memiliki fungsi, tugas, dan kewenangan yang tidak jauh berbeda. Hal yang membedakan adalah tingkat atau jenjang lembaga perwakilan rakyat tersebut: pusat, provinsi, dan kabupaten atau kota.

Lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dapat dikatakan pemerintah dalam arti luas. Karena pemerintah dalam arti luas bermakna semua organ perlengkapan atau badan atau lembaga yang menjalankan kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, keberadaannya untuk mencapai tujuan negara.¹⁴ Kata “pemerintahan” berasal dari kata “pemerintah” dan kata “pemerintah” berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan. Kata “pemerintahan” merupakan transliterasi dari bahasa Inggris, *government*, diartikan dengan pemerintah dan pemerintahan. Pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi.¹⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membedakan pengertian dan daya cakup dari istilah “pemerintahan” dan “pemerintah”. Pada Pasal 1 Ayat (2) dinyatakan:

¹³ Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 73

¹⁴ Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, (Aceh: Unimal Press, 2016), hlm. 7

¹⁵ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah & Desentralisasi*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010), hlm. 21

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Sedangkan istilah “pemerintah” dijelaskan pada Ayat (3):

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Berdasarkan kedua Ayat tersebut, istilah “pemerintahan” menggambarkan pihak-pihak penyelenggara urusan pemerintahan daerah yang meliputi kepala daerah yang memimpin (Bupati/Wali Kota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan istilah “pemerintah” bermakna kepala atau pemimpin daerah itu sendiri (Bupati/Wali Kota). Sementara itu, Utang Rosidin menyatakan pemerintahan dalam pengertian Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas desentralisasi.¹⁶

Secara historis, adanya otonomi daerah menurut Agussalim Andi Gadjong, tidak bisa dilepaskan dari dinamika ketika proses perumusan dasar-dasar pendirian negara pada sidang-sidang Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Perdebatan yang muncul dalam perumusan bentuk dan susunan negara, timbul format yang berbeda antara “kesatuan” atau “federal” dan antara “republik” atau “kerajaan”. Akhirnya keputusan final menegaskan bahwa untuk mendirikan negara dalam bentuk “republik” dengan susunan “kesatuan”. Konteks susunan kesatuan memberikan arti implementasi bahwa keragaman tetap dalam satu ikatan negara. Adapun dalam konteks bentuk republik memberikan wahana penerapan konsep demokrasi untuk penguatan kedaulatan rakyat sampai pemerintahan di tingkat daerah.¹⁷

¹⁶ Rosidin, *Otonomi Daerah & Desentralisasi*, hlm. 23

¹⁷ Agussalim Andi Gadjong, “Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah dalam Pergantian (Perubahan) Kaidah Hukum Dasar Negara”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Tahun ke-41, Nomor 1, (Januari-Maret 2011), hlm. 151

Menurut Jimly Asshiddiqie, mengenai format dan bentuk negara Indonesia, sosok Mohammad Hatta penting diletakan. Hatta mengemukakan bahwa bentuk negara ideal kelak jika Indonesia merdeka adalah bentuk negara federal bukan bentuk negara kesatuan. Alasannya, karena Indonesia merupakan negara kepulauan dan sangat majemuk. Dalam kondisi demikian, bentuk negara kesatuan tidak cocok. Pemikiran Hatta dianut sejak ia mengenyam pendidikan tinggi di Belanda dan sepulangnya ke Indonesia, masa pra-kemerdekaan, Hatta masih mengemukakan argumen-argumen filosofis dan mendasar tentang bentuk negara federal dalam diskusi dengan para tokoh pergerakan kemerdekaan lainnya. Namun, setelah berdiskusi secara meluas, Hatta akhirnya tidak mempersoalkan kembali dan tidak bersikeras tentang negara federal. Hatta dapat memahami argumen-argumen kalangan pergerakan lainnya dan dapat meyakinkan dirinya bahwa kelak negara Indonesia yang akan dibangun adalah negara kesatuan berprinsip desentralisasi. Negara kesatuan Indonesia yang didirikan dengan sendirinya daerah-daerah dapat dibangun dengan prinsip desentralisasi.¹⁸

Negara kesatuan dengan prinsip desentralisasi secara otomatis dapat dikembangkan dalam otonomi daerah-daerah di seluruh Indonesia yang majemuk. Negara kesatuan Indonesia berprinsip desentralisasi kiranya cukup mengakomodasi pemikiran Hatta tentang bentuk negara federal. Oleh karena itu, dalam sidang BPUPKI, Hatta tidak mempersoalkan lagi bentuk negara federal. Meskipun Hatta terlibat dalam perumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang asli, yang menjadi dasar konstusionalitas otonomi daerah, Hatta tidak menyinggung bentuk negara federal yang ia perjuangkan sejak muda.¹⁹

Utang Rosidin mengemukakan bahwa konsep atau gagasan daerah otonom sebenarnya mengemuka sejak rancangan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945. Adalah Moh. Yamin orang pertama yang membahas masalah pemerintahan daerah yang diperkuat oleh pandangan Soepomo.²⁰

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 261

¹⁹ Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, hlm. 261

²⁰ Rosidin, *Otonomi Daerah & Desentralisasi*, hlm. 27

Format “kesatuan-republik” mengisyaratkan bahwa *the founding father* Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ketika merumuskan dasar pendirian negara dengan menggunakan *approach* term populistik yang dicirikan dengan mengadopsi ide-ide negara kesejahteraan (*welfare state*) serta pendekatan nasionalistik yang tercermin dalam pluralistik kebangsaan. Susunan kesatuan dalam bentuk republik terlahir dari alam pikiran moralis dan integralistik dalam bingkai kesatuan dan persatuan. Kondisi tersebut mengesankan dimensi penegakan keadilan dan kepentingan negara yang universal di kedepankan, sementara pada sisi yang lain dimensi kepentingan individu tersingkirkan.²¹

Kehadiran gagasan desentralisasi tampaknya mendapat justifikasi dari format susunan negara kesatuan. Desentralisasi dalam arti adanya *areal division of power* atau pemencaran kekuasaan melalui mekanisme *attributive, delegative, mandat*, dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Mekanisme tersebut bermuara pada konsep cakupan kekuasaan (*scope of power*). Dalam arti, sejauh mana ruang lingkup kekuasaan baik objek, jenis dan besaran kekuasaan yang didelegasikan. Seiring dengan itu, konsep “*domain of power*” mengenai sejauh mana jangkauan subjek, organ, dan jabatan kekuasaan yang dimandatkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.²²

Dalam UUD 1945 yang asli (sebelum Amandemen), Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 dinyatakan:²³

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Adapun dalam Pasal 18 hasil Amandemen Perubahan Kedua UUD 1945 berbunyi:²⁴

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap

²¹ Gadjong, “Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Tahun ke-41, No.1, (Januari-Maret 2011), hlm. 151

²² Gadjong, “Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Tahun ke-41, No. 1, (Januari-Maret 2011), hlm. 152

²³ MPR RI, *Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945*, hlm. 10

²⁴ MPR-RI, *Undang-Undang Dasar*, hlm. 131-133

- provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
 - (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
 - (4) Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
 - (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
 - (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
 - (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Desain konstitusionalitas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana ketentuan Pasal 18 UUD 1945, baik yang asli maupun hasil Amandemen Perubahan Kedua, tidak dimaksudkan bersifat sentralistik melainkan bentuk negara kesatuan dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Dengan kata lain, menganut asas otonomi pada pemerintahan daerah.²⁵

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat 1 dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi dibagi lagi dalam daerah kabupaten atau kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Wilayah atau daerah itu bersifat otonom dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembagian wilayah tersebut dengan mempertimbangkan beberapa aspek diantaranya, aspek geografis yang mencakup batas wilayah termasuk etnografis. Kemudian aspek geopolitik, yakni aspek keadaan pemerintahan lokal dan warisan yang ditinggalkan oleh pemerintahan kolonial Belanda. Fakta demikian menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam satuan-satuan wilayah dan daerah yang secara karakteristiknya memiliki perbedaan dan persamaan tersendiri.²⁶

²⁵ MPR RI, *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 17-18

²⁶ Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah*, hlm. 5

Pada mulanya, Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut pemerintahan sentralistik (terpusat), baik era orde lama maupun orde baru. Setelah reformasi tahun 1998, atas sejumlah desakan kritis dari berbagai elemen bangsa, dan mengingat corak pemerintahan sentralistik orde baru yang begitu sewenang-wenang, akhirnya diubah menjadi pemerintahan bercorak desentralistik, dengan beberapa alasan berikut:²⁷

- a. Pada pemerintahan sentralistik (pemerintahan yang terfokus di pusat), menjadikan daerah sebagai “sapi perahan” pemerintah pusat. Sistem pembagian hasil dan pajak dari daerah yang ajib disetorkan kepada pemerintah pusat dianggap tidak kembali kepada daerah dalam bentuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat sehingga peningkatan taraf hidup di daerah terlalaikan;
- b. Pemusatan kekuasaan menimbulkan ketidakmerataan pembangunan dan kesejahteraan di daerah sehingga tidak terciptanya pemerataan pembangunan dan kesejahteraan, terutama untuk daerah terpencil yang jauh dari jangkauan pemerintah pusat;
- c. Pola pemusatan kekuasaan sentralistik juga melahirkan pemerintah pusat berlaku sewenang-wenang kepada daerah. Contohnya membuat aturan yang kaku sehingga menghambat usaha daerah dalam membangun daerahnya. Birokrasi yang lama dan sulit dalam pengajuan kreatifitas pemerintah daerah menjadikan pembangunan di daerah menjadi terhambat; dan
- d. Dengan diberlakukannya hak otonomi diharapkan menjadikan kebebasan atas keinginan beberapa daerah untuk memutuskan hubungan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai akibat menurunnya kepercayaan masyarakat dan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Oleh karena itu, sejak reformasi, pemerintahan Indonesia tidak lagi bersifat sentralistik melainkan desentralistik. Untuk mengabsahkan format pemerintahan desentralisasi, era reformasi pemerintah setidaknya telah melahirkan tiga peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah: *pertama*, Undang-Undang

²⁷ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2010), hlm. 5-6

Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; *kedua*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; dan *ketiga*, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Konsideran aspek “Menimbang” huruf d dinyatakan bahwa:

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Oleh karena itu, pembicaraan yuridis tentang pemerintahan daerah harus mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Otonom adalah badan atau daerah yang mendapatkan hak otonom. Sedangkan otonomi ialah mengurus urusan diri sendiri, pelaksanaan pemerintahan sendiri.²⁸ Dalam *Kamus Bahasa Indonesia* dinyatakan bahwa otonom berarti: (1) berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; (2) kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri. Sedangkan otonomi bermakna pemerintahan sendiri.²⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie, otonomi atau asas otonomi adalah nama lain dari desentralisasi.³⁰ Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membedakan antara otonomi daerah dan desentralisasi. Hal ini terlihat dalam Pasal 1 Ayat (6), yang memberi penjelasan tentang otonomi daerah adalah:

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan pengertian dan penjelasan desentralisasi diuraikan pada Ayat (8):

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Berdasarkan kedua ayat tersebut, tampaknya dapat disederhanakan mengenai otonomi dan desentralisasi. Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban, untuk mengatur dan mengurus. Sementara desentralisasi lebih kepada

²⁸ Tim Prima Pena, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Gita Media Press, 2006), hlm. 352

²⁹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 1095

³⁰ Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, hlm. 271

pemberian hak, wewenang, dan kewajiban, untuk mengatur dan mengurus dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Artinya pemerintah pusat memberikan dan menyerahkan hak otonom kepada wilayah (provinsi) dan daerah (kabupaten atau kota).

Menurut Utang Rosidin, tuntutan pemberian otonomi kepada daerah kabupaten dan kota adalah wajar dengan alasan, paling tidak, dua hal:³¹

1. Intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar dan dominan pada masa pemerintahan orde baru telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat mengakibatkan inisiatif daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah sering menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat; dan
2. Tuntutan otonomi muncul sebagai jawaban untuk memasuki era baru yang membawa aturan pada semua aspek kehidupan umat manusia. Era baru yang maju dan banyak mengalami perubahan-perubahan berarti, posisi pemerintah semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti perdagangan, internasional, informasi, ide dan gagasan, serta transaksi keuangan

Otonomi daerah sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (6):

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Sedangkan arti desentralisasi dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (8) yaitu:

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Hakikat otonomi daerah adalah kemampuan menyediakan ruang publik yang luas bagi munculnya partisipasi masyarakat secara aktif bukan pasif.

³¹ Rosidin, *Otonomi Daerah & Desentralisasi*, hlm. 30

Partisipasi pasif ditentukan oleh struktur kekuasaan di atasnya, sedangkan partisipasi aktif, masyarakat memahami sepenuhnya akan kebutuhan-kebutuhan, kemudian memilih, merumuskan dan mengupayakan agar tercapai. Uraian tersebut membuka peluang bangsa Indonesia untuk mengubah paradigma pembangunan nasional dan penyelenggaraan negara dari paradigma politik birokratis elitis dan ekonomi leberalis, kepada paradigma hukum yang demokratis partisipatif bagi terwujudnya kesejahteraan bagi seluruh warga negara.³²

Otonomi daerah merupakan ‘kondisi antara’ bukan tujuan akhir, untuk memungkinkan terwujudnya suatu kondisi ideal tertentu. Akan tetapi, terkadang dalam mewujudkan ‘kondisi antara’ tersebut menjadi lupa. Otonomi daerah terkesan dijadikan tujuan akhir bukan ‘kondisi antara’. Jika sudah dijadikan tujuan akhir, maka agenda reformasi menjadi reduktif. Oleh karena itu, harus ditegaskan tentang tujuan pemberlakuan otonomi daerah. Otonomi daerah diberlakukan untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan bersifat kontekstual, bahkan konsensual sesuai dengan variasi dinamika lokal.³³

Konsep desentralisasi pada dasarnya bertujuan untuk membangun partisipasi masyarakat dan keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi pembangunan yang dijalankan. Keleluasaan daerah untuk mengelola dan mengurus segala kebutuhannya sendiri diharapkan tingkat pendidikan akan meningkat, prosentase pengangguran berkurang, terbuka akses dan jaringan yang lebih luas antar daerah, saling bersinergi dan bekerja sama dalam memajukan daerahnya, dan daerah semakin mandiri dalam mengembangkan iklim investasi yang berbasis kemasyarakatan.³⁴

Selain daripada itu, dalam bidang politik, desentralisasi merupakan langkah maju menuju demokrasi yang terbuka, transparan. Hal ini dikarenakan dalam desentralisasi, keberadaan pemerintahan lebih dekat dengan rakyat. Pengambilan kebijakan, perencanaan, pengawasan, dan pelaksanaan pembangunan, akan

³² MPR RI, *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*, hlm. 1-2

³³ Obsatar Sinaga, *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik*, (Bandung: Lepsindo, 2010), hlm. vii-viii; Zaili Rusli, dkk., *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Bingkai Otonomi Daerah*, (Pekanbaru: Taman Karya, 2020), hlm. 36

³⁴ MPR RI, *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*, hlm. 5

mendapatkan perhatian langsung dari masyarakat. Dengan semakin dekatnya pemerintah dengan rakyat daerah, aspirasi masyarakat dan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik semakin terbuka. Hakikat desentralisasi adalah bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara menjadi *welfare state* (negara kesejahteraan).³⁵

Menurut Obsatar Sinaga, otonomi daerah dikatakan berhasil bukan hanya cukup diukur dari efektivitas ketentuan perundang-undangan otonomi daerah melainkan yang lebih pentingnya adalah bagaimana kondisi kemakmuran masyarakat di daerah terwujud dengan baik. Karena aspek kemakmuran dan kesejahteraan itulah ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.³⁶ Desentralisasi bertujuan selain untuk menciptakan demokratisasi di daerah juga bertujuan terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat di daerah-daerah.³⁷ Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah esensinya adalah pemangkasan birokrasi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik yang partisipatif, transparan, akuntabel dan tidak diskriminatif.³⁸

Dalam era otonomi daerah, pengelolaan keuangan daerah dirumuskan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dibuat Pemerintah Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hal itu menunjukkan kemampuan keuangan daerah dan menjadi parameter kinerja Pemerintahan Daerah. Maka dari itu, dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) bagi Pemerintah Daerah sangat dibutuhkan.³⁹

Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur lainnya.⁴⁰ Konteks pemerintahan daerah, selain

³⁵ MPR RI, *Kajian Akademik Pelaksanaan Otonomi Daerah*, hlm. 5

³⁶ Sinaga, *Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik*, hlm. viii

³⁷ Rusli, dkk., *Pembangunan Berkelanjutan dalam Bingkai Otonomi*, hlm. 37-38

³⁸ Abdul Kholiq Azhari dan Abu Haris Suryo Negoro, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang: Intrans Publishng, 2019), hlm. vii

³⁹ Akhmad, *Manajemen Keuangan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*, (Bogor: Azkia Publishing, 2019), hlm. 3

⁴⁰ Rosidin, *Otonomi Daerah & Desentralisasi*, hlm. 22

Bupati/ Wali Kota sebagai kepala atau pemimpin daerah dan penyelenggara urusan pemerintahan daerah atau lembaga eksekutif juga adalah DPRD sebagai lembaga legislatif. Ketentuan tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Bab I Pasal 1 Ayat (4) menyatakan bahwa:

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah

Ditinjau dari segi kedudukan, keberadaan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009), menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Kabupaten/Kota.

Fungsi DPRD menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, terdapat keseragaman dan kesamaan sebagaimana tertera pada Pasal 292 yang mengatur fungsi DPRD Provinsi dan Pasal 343 yang mengatur fungsi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, mempunyai fungsi yang sama yaitu: fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan

Menurut penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) Provinsi bersama Gubernur. Adapun maksud fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang di dalamnya termasuk pula anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Provinsi. Adapun terkait fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Gubernur, serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Ketentuan dan rumusan yang sama juga berlaku bagi DPRD Kabupaten/Kota.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa eksistensi dan fungsi antara DPRD Provinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota adalah memiliki kedudukan dan fungsi

yang sama. Tidak ada perbedaan dan tidak mengandung pertentangan kedudukan dan fungsi yang mencolok. Dalam hal kedudukan, DPRD Kabupaten/Kota, merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Kabupaten/Kota. Berkaitan dengan fungsi DPRD Kabupaten/Kota memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota bersama Bupati/Wali Kota. Adapun maksud fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang di dalamnya termasuk pula anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Kabupaten atau Kota. Sedangkan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten atau Kota untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Bupati/Wali Kota, serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah

Berkaitan dengan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten terhadap Pemerintah Daerah, terkesan adanya ambivalensi (pertentangan batin). Alasannya, sebagaimana dikemukakan M. Agus Santoso, keberadaan dan posisi DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah. Oleh karenanya, DPRD dimasukkan ke dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Namun demikian, kewenangan DPRD tidak seperti Kepala Daerah yang mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan pemerintahan. Kewenangan DPRD dibatasi hanya menjalankan fungsinya sesuai dengan Undang-Undang yang diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa: "DPRD hanya memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan". Mengenai fungsi pengawasan tentu akan terjadi kontroversial dalam menjalankan fungsinya. Sebab, di satu sisi DPRD adalah bagian dari Pemerintah Daerah, tetapi di sisi yang lain DPRD harus mengawasi jalannya pemerintahan daerah.⁴¹ Dengan kata lain, DPRD mengawasi

⁴¹ M. Agus Santoso, "Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan". *Jurnal Hukum*. Volume 18, Nomor 4, (Oktober 2011), hlm. 606

dirinya sendiri. Disamping kurang objektif akan terjadi konflik batin dan konflik kepentingan.

Posisi dan fungsi DPRD Kabupaten kaitannya dengan Otonomi Daerah yang diberlakukan pasca reformasi merupakan persoalan yang penting dikaji lebih mendalam. Sebab, Otonomi Daerah merupakan model baru dalam sejarah hukum ketatanegaraan di Indonesia yang menganut sistem sentralisme (terkonsentrasi di pusat). Meski dalam penjelasannya, wilayah atau daerah itu bersifat otonom dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Penting pula dihubungkan dengan *good and clean governance* (tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih). *Good governance* pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan.

Selain mengubah corak pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik, orde reformasi juga memiliki komitmen dari *government* ke *good governance*. Lahirnya pemikiran *good governance* dilatarbelakangi oleh tiga hal: pertama, gelombang demokratisasi berskala global yang mulanya muncul di Korea Selatan dan beberapa negara Amerika Latin yang menenggelamkan politik birokratis otoriter pada dasawarsa tahun 80-an dan berikutnya menyapu bersih sosialisme di Eropa pada awal dasawarsa tahun 90-an; kedua, terjadinya kehancuran secara sistematis berbagai dasar institusional bagi proses pengelolaan distribusi sumber-sumber ekonomi pada sebagian besar masyarakat dunia ketiga. Institusi bisnis dan politik yang semestinya memiliki prinsip pengelolaan berbeda telah berubah menjadi sekutu dan melipatgandakan tumbuhnya kronisme. Transparansi, akuntabilitas publik, dan alokasi berbagai sumber ekonomi gagal berkembang dalam dunia bisnis; dan ketiga, terakumulasinya kegagalan struktural *adjustment* program yang diprakarsai oleh IMF dan Bank Dunia. Program ini memiliki dan

menganut asumsi dasar bahwa negara merupakan satu-satunya lembaga penghambat bagi proses globalisasi ekonomi.⁴²

Menurut Andi Hakim, konsep pemikiran baru dalam pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) sebenarnya telah dimulai sejak lama di Indonesia. Hal ini dapat ditemukan dalam Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966, yang menyatakan keputusan kepala pemerintahan yang kala itu secara de facto dipegang oleh Jenderal Soeharto melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap organisasi administrasi di dalam pemerintahan dengan dua tujuan yaitu, untuk memastikan penting atau tidaknya keberadaan suatu organisasi-organisasi pemerintahan saat itu dan untuk memastikan apakah pembentukan keberlangsungan organisasi-organisasi pemerintahan saat itu sesuai dengan konstitusi yang berlaku. Dengan mengutip pandangan Lee dan Samonthe, Andi Hakim berkesimpulan bahwa inilah awal dari reformasi administrasi (pemerintahan) yang terjadi di Indonesia yang telah memicu dilakukannya reformasi-reformasi lain yang pada waktu itu dalam rangka mewujudkan *good governance* di Indonesia.⁴³

Gerakan *good governance* kembali menguat saat terjadinya gerakan reformasi tahun 1998. Krisis multidimensional menimbulkan dorongan kuat dari masyarakat untuk mewujudkan sistem manajemen pemerintahan yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, sampai pada akhirnya melahirkan gerakan reformasi birokrasi. Reformasi tahun 1998 benar-benar dijadikan momentum oleh bangsa Indonesia sebagai tonggak perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek kelembagaan (*organization*), ketatalaksanaan (*business proces*), dan sumber daya manusia (*civil servant*).⁴⁴

Seiring dengan itu, dalam kerangka yuridis formil, reformasi birokrasi menjadi agenda utama dan penting. Hal demikian dapat dilihat dalam Undang-

⁴² Ismail, *Etika Pemerintah: Norma, Konsep, dan Praktek Etika Pemerintahan*, (Yogyakarta: Bintang Rasi Aksara Books, 2017), hlm. 47-48

⁴³ Andi Hakim, "Dinamika Pelaksanaan *Good Governance* di Indonesia (dalam Perspektif Yuridis dan Implementasi)". *Jurnal Civil Service*. Volume 10, Nomor 1, (Juni 2016), hlm. 16-17

⁴⁴ Andi Hakim, "Dinamika Pelaksanaan *Good Governance* di Indonesia", *Jurnal Civil Service*. Vol. 10, No. 1, (Juni 2016), hlm. 17

Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJPN), reformasi birokrasi dimasukan sebagai salah satu agenda utama untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Reformasi birokrasi dan menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih bukan hanya wacana melainkan benar-benar diimplementasikan dalam bentuk dukungan yuridis formil.⁴⁵

Istilah “good governance” diadopsi oleh Indonesia dalam bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang berpijak pada dua rumpun: pertama, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dengan sebutan asas-asas umum penyelenggaraan negara; dan kedua, terdapat dalam ajaran (doktrin) dalam hukum administrasi yang dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kedua asas tersebut dapat dikelompokkan pada satu nama dengan istilah asas pemerintahan yang baik.⁴⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 Pasal 3, asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri dari tujuh asas:⁴⁷

1. Asas kepastian hukum. Prinsip dalam negara hukum mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
2. Asas tertib penyelenggaraan negara. Prinsip yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
3. Asas kepentingan umum. Prinsip untuk mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas keterbukaan. Prinsip yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif

⁴⁵ Andi Hakim, “Dinamika Pelaksanaan *Good Governance* di Indonesia”, *Jurnal Civil Service*. Vol. 10, No. 1, (Juni 2016), hlm. 17

⁴⁶ Ismail, *Etika Pemerintahan*, hlm. 47

⁴⁷ Ismail, *Etika Pemerintahan*, hlm. 49-50

tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

5. Asas proporsionalitas. Prinsip yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggara negara;
6. Asas profesionalitas. Prinsip yang menguatkan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Asas akuntabilitas. Prinsip yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dukungan untuk tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih bukan hanya sebatas aturan perundang-undangan, tetapi juga proaktif membentuk baik lembaga negara baru, komisi, badan, dan berbagai bentuk organisasi seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR), Ombudsman, Pusat Penilaian dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan sejumlah lembaga, komisi, dan badan-badan lainnya. Langkah konkret itu semua dimaksudkan agar pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan pemerintah dalam mewujudkan *good governance* semakin cepat terwujud dan membuahkan hasil yang positif. Sejumlah Undang-Undang dan regulasi pun dibuat sebagai landasan yuridis berdirinya organ-organ baru tersebut dan semakin memperkuat kinerja lembaga atau badan-badan baru sesuai dengan fungsi, tugas, dan kewenangan yang telah ditetapkan.⁴⁸

Good and clean governance memiliki pengertian segala hal yang berkaitan dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari. Konteks Indonesia, *good governance* diartikan sebagai pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa. Maksud “baik”, yaitu pemerintahan negara yang berkaitan dengan sumber sosial, budaya, politik, serta

⁴⁸ Andi Hakim, “Dinamika Pelaksanaan *Good Governance* di Indonesia”, *Jurnal Civil Service*. Vol. 10, No. 1, (Juni 2016), hlm. 17

ekonomi, diatur sesuai dengan kekuasaan yang dilaksanakan masyarakat. Sedangkan pemerintahan yang “bersih” adalah pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, jujur, dan bertanggungjawab.⁴⁹

Tinjauan tentang penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) bukan hanya berkenaan dengan kekuasaan administrasi negara (lembaga eksekutif), melainkan juga dengan cabang-cabang kekuasaan negara yang lainnya seperti, pembentukan undang-undang (lembaga legislatif) dan penegakan hukum (lembaga yudikatif). Penyelenggara pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian, dan bersih, dalam menyediakan pelayanan kepada warga masyarakat dan melindungi dari berbagai tindakan sewenang-wenang terhadap diri, hak, maupun harta benda masyarakat.⁵⁰

Good and clean governance dapat terwujud secara optimal apabila unsur negara dan masyarakat madani (di dalamnya terdapat sektor swasta) saling terkait. Agar pemerintahan bisa berjalan dengan baik yaitu, bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, dan mendapat dukungan dari rakyat. Sehingga pembangunan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam biaya dan waktu. Pengembangan kapasitas dan ketercapaian *good governance* merupakan instrumen penting untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi bangsa Indonesia. tantangan bagi semua masyarakat dewasa ini adalah bagaimana mewujudkan sistem *governance* yang mampu merealisasikan terciptanya kemakmuran semua orang serta mengantisipasi dampak negatif dari perbuatan korupsi yang diduga kuat melibatkan sejumlah pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah.⁵¹

Sebagaimana keberadaan DPRD dalam peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi utamanya, yaitu: legislasi, anggaran, dan pengawasan, demikian pula dengan keberadaan dan fungsi DPRD Kabupaten Indramayu (selanjutnya disebut DPRD Indramayu). Berkaitan dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Indramayu untuk melaksanakan pengawasan terhadap

⁴⁹ Sudiro, “Pemerintahan yang Baik dan Bersih: Antara Asa dan Realita”. *Jurnal Hukum*. Volume 6, Nomor 5, (Juni 2018), hlm. 2

⁵⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham RI, *Laporan Akhir Tim Kependium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Depkumham RI, 2007), hlm. 1

⁵¹ Sudiro, “Pemerintahan yang Baik dan Bersih”, *Jurnal Hukum*. Vol. 6, No. 5, (Juni 2018), hlm. 3

pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Bupati Indramayu, serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah Indramayu

Menurut salah satu anggota DPRD Indramayu, Anggi Noviah, fungsi pengawasan DPRD Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Indramayu selama ini masih dibidang cukup efektif dengan bentuk pengawasan langsung. Ada beberapa kegiatan yang menurutnya patut dipandang sebagai pengawasan, seperti kunjungan ke lapangan, kunjungan bersama mitra kerja dan rapat dengan mitra kerja. Sehingga dengan cara seperti itu dapat melihat dan menelaah permasalahan dari mitra kerja. Anggi Noviah menyontohkan bahwa dirinya sebagai anggota DPRD yang membidangi Rumah Sakit. Selalu melakukan pengawasan dan monitoring terhadap pihak Rumah Sakit, seperti anggaran, dan semua kebutuhan anggaran Rumah Sakit, jumlah kunjungan pasien yang masuk. Pengawasan dengan mitra kerja masih dipandang efektif. Karena walau bagaimana pun DPRD dituntut kualitas kinerja supaya lebih baik lagi.⁵²

Pemerintahan Daerah yang baik dan bersih menurut Anggi Noviah adalah Pemerintahan Daerah yang baik (*good government*) merupakan pemerintahan yang patuh terhadap aturan-aturan yang ada di pusat, transparan, akuntabel, dan mampu melayani publik dengan adil. Meski diakui bahwa tata kelola pemerintah daerah Indramayu masih tahap belajar menuju *good government*. Apalagi kalau dikaitkan dalam konteks *clean governance* karena terkait kasus korupsi Bupati Indramayu, sehingga kasus tersebut mendapat pukulan keras dari publik mengenai *clean governance*.⁵³

Sebagaimana diberitakan, Bupati Indramayu, Supendi, telah melakukan penyimpangan-penyimpangan keuangan negara dan melakukan perbuatan yang bertentangan dengan jabatannya. Tegasnya, Bupati Indramayu ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena diduga telah melakukan tindak pidana korupsi, yakni suap terkait bantuan keuangan dari Provinsi Jawa Barat kepada Pemerintah Kabupaten Indramayu Tahun Anggaran 2017-2019.⁵⁴ Bupati

⁵² Wawancara mendalam peneliti dengan Anggi Noviah, Kamis 1 April 2021

⁵³ Wawancara mendalam peneliti dengan Anggi Noviah, Kamis 1 April 2021

⁵⁴ <https://m.merdeka.com>

Indramayu menerima aliran suap sebesar 3,6 miliar dari Carsa untuk memuluskan proyek di Pemerintah Kabupaten Indramayu. Pemberian suap dilakukan melalui 27 tahap dalam rentang waktu 6 Desember 2018 hingga 14 Oktober 2019. Dalam putusannya, Pengadilan Negeri Bandung memvonis Bupati Indramayu empat tahun enam bulan penjara dan denda sebesar 250 juta. Dalam amar putusannya, hakim menyatakan perbuatan terdakwa bertentangan dengan kewajibannya sebagai penyelenggara negara, yakni selaku Bupati Indramayu, sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 angka 4 dan 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).⁵⁵

Terkait dengan transparan anggaran Pemerintahan Daerah Indramayu, Anggi Noviah menyayangkan dan sulit ditemukan DPRD. Ketika rapat SKPD Draft LPJ Anggaran, Draft biasanya diserahkan DPRD oleh staf sehari sebelumnya. Kenyataan demikian menyulitkan DPRD untuk melakukan penelaahan secara mendalam apalagi menemukan bentuk-bentuk penyimpangan anggaran. Waktu sehari belum cukup untuk mendalami dan mempelajari banyak hal terkait LPJ Anggaran. Selain itu, terkait *budgeting* belum menerapkan sistem elektronik sehingga transparansinya tidak terlihat dan tidak dapat diakses oleh semua pihak. Singkatnya, *clean governance* di Pemerintahan Daerah Indramayu belum mencapai taraf yang baik.⁵⁶

Tindak pidana korupsi yang dilakukan Bupati Indramayu adalah perbuatan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip umum penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Korupsi Bupati Indramayu menciderai tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*). Sehingga putusan hakim berlandaskan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, adalah sangat tepat. Sebab, peraturan perundang-undangan tersebut merupakan inspirasi bagi terwujudnya *good and clean governance*.

⁵⁵ <https://m.cnnindonesia.com>

⁵⁶ Wawancara mendalam peneliti dengan Anggi Noviah, Kamis 1 April 2021.

Fakta tersebut menimbulkan spekulasi bahwa DPRD Indramayu tidak atau kurang optimal melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah Indramayu, khususnya kinerja Bupati. Sebab, jika DPRD melakukan fungsi pengawasannya dengan baik dan sungguh-sungguh, Bupati Indramayu tampaknya tidak akan melakukan korupsi. Apalagi angka korupsi yang dilakukan Bupati Indramayu cukup besar dan berlangsung lama.

Namun, hal itu dibantah oleh Anggi Noviah, bahwa tindak pidana korupsi yang dilakukan Bupati Indramayu tidak berkaitan dengan tidak berjalannya fungsi pengawasan DPRD. Karena korupsi sifatnya pribadi, kembali ke individu Bupati, tidak ada hubungannya dengan kinerja pengawasan DPRD. Meski diakui bahwa kejadian tersebut merupakan pukulan keras dari publik mengenai *clean governance*.⁵⁷

Menjadi masalah kemudian adalah bagaimana fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Indramayu, sampai Bupati melakukan tindak pidana korupsi dengan jumlah yang besar dan dilakukan dalam rentang waktu yang cukup lama, satu tahun (Desember 2018-Oktober 2019) dan dilakukan dalam 27 tahap. Pada waktu yang jaraknya cukup lama dan panjang tersebut, tampaknya DPRD Indramayu lalai melakukan pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu. Padahal prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih bukan hanya di Pemerintah Pusat melainkan juga di Pemerintah Daerah. Bukan hanya di kekuasaan eksekutif tetapi juga di kekuasaan legislatif

Berdasarkan uraian di atas tampaknya ada kesenjangan antara apa yang seharusnya yang terjadi yakni terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih serta pengawasan yang dilakukan DPRD Indramayu terhadap Pemerintah Daerah, dengan apa yang sebenarnya terjadi, yakni penyimpangan kekuasaan yang dilakukan oleh Bupati Indramayu dengan melakukan tindak pidana korupsi yang mana tindak pidana tersebut menodai prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Tampaknya pula mencerminkan gagalnya pengawasan yang

⁵⁷ Wawancara mendalam peneliti dengan Anggi Noviah, Kamis 1 April 2021.

dilakukan oleh DPRD Indramayu kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, masalah tersebut akan menarik dijadikan bahan kajian akademik jenjang Magister (Tesis) dengan judul: “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”.

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian, masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu?
2. Bagaimana model pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu?
3. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Indramayu kabupaten Indramayu berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pertanyaan-pertanyaan penelitian, maka tujuan penelitian adalah untuk memperoleh kejelasan tentang:

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu
2. Model pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu
3. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD kabupaten Indramayu berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian tentang *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, diharapkan memiliki manfaat dan kegunaan penelitian, baik kegunaan teoritis dan kegunaan praktis

Kegunaan teoritis dalam hal ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih berarti dalam mengembangkan pengetahuan di bidang Ilmu Hukum berkaitan

dengan Hukum Ketatanegaraan, baik pada dunia akademik maupun lembaga hukum serta masyarakat pada umumnya. Hal ini mencakup perumusan konsep hingga perumusan pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah Kabupaten/Kota, sehingga memperkaya khazanah kajian Ilmu Hukum. Kelengkapan informasi dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi pijakan bagi penelitian selanjutnya baik oleh peneliti maupun oleh peneliti-peneliti yang lain.

Kegunaan praktis dalam hal ini diharapkan dapat menghasilkan rumusan baru tentang bentuk pengawasan yang dijalankan DPRD Kabupaten Indramayu. Memberi kontribusi praktis terhadap DPRD Kabupaten Indramayu dalam menjalankan fungsi pengawasannya menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat berkontribusi dan menjadi solusi alternatif dalam mengimplementasikan pengawasan DPRD Kabupaten Indramayu. Ada rumusan model pengawasan baru bagi DPRD Kabupaten umumnya dan DPRD Kabupaten Indramayu khususnya demi mewujudkan secara bersama-sama tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.

E. Tinjauan Pustaka

Tinjauan Pustaka adalah melakukan pengamatan dan peninjauan serta menguraikan judul-judul penelitian terdahulu yang terkait dengan judul penelitian, kemudian menjelaskan sisi perbedaannya

Pertama, Tesis yang ditulis oleh Leonardus Mahuze berjudul *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pembangunan di Kabupaten Merauke* (Program Pasca Sarjana, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2012). Tesis ini menguraikan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Merauke terhadap pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Merauke. Dasar acuan penelitian tentang pemerintahan daerah di Kabupaten Merauke adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan teknik wawancara kepada sejumlah anggota DPRD Kabupaten Merauke. Dari hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Merauke terhadap pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Merauke

telah berjalan cukup baik. Namun, belum ada instrumen standar pelayanan publik yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Merauke. Sehingga peneliti merekomendasikan harus ada bentuk pelayanan pengawasan yang mengacu kepada standar layanan baku

Sedangkan penelitian ini meskipun sama-sama meneliti tentang fungsi pengawasan DPRD dalam konteks pemerintahan daerah, akan tetapi memiliki perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Leonardus Mahuze. Dasar acuan tentang pemerintahan daerah dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang digunakan oleh Leonardus Mahuze. Penelitian ini menganalisa tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD kabupaten Indramayu berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan penelitian yang dilakukan Leonardus mahuze terkait dengan pembangunan. Lokasi penelitian ini adalah Kabupaten Indramayu, sedangkan lokasi penelitian Leonardus Mahuze adalah Kabupaten Merauke. Dengan demikian, penelitian ini mengandung segi perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Leonardus Mahuze baik dasar acuan Undang-Undang, maupun objek dan lokasi penelitian

Kedua, Tesis yang ditulis oleh Suparno berjudul *Model Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Good Governance (Studi di Kota Salatiga, Periode 2014-2019)*, (Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2015). Penelitian yang dilakukan oleh Suparno ini menganalisa model pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap Pemerintah Daerah di Salatiga dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang baik. Metode penelitiannya adalah deskriptif kualitatif dengan lokasi penelitian di kantor DPRD Kota Salatiga, Inspektorat Kota Salatiga, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) PERCIK. Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa dampak yang ditimbulkan dari proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Salatiga adalah semakin berkurangnya kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan dalam implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Salatiga sehingga mampu mewujudkan

tujuan pemerintahan daerah yang baik (*good governance*) dan kesejahteraan rakyat

Meskipun sama-sama melakukan penelitian tentang pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah, namun memiliki perbedaan-perbedaan. Penelitian ini menganalisa tentang pelaksanaan fungsi pengawasan bukan model pengawasan sebagaimana yang dilakukan oleh Suparno. Selain itu, Suparno fokus kepada terwujudnya Pemerintah Daerah yang baik (*good local governance*), sedangkan penelitian ini mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lokasi yang dijadikan tempat penelitian Suparno adalah Kota Salatiga, sedangkan lokasi yang dijadikan tempat penelitian ini adalah Kabupaten Indramayu.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini mempunyai perbedaan-perbedaan dengan penelitian yang dilakukan Suparno, baik mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD, orientasinya demi menciptakan Pemerintah Daerah yang baik dan bersih, maupun lokasi penelitian.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah suatu gambaran yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya suatu penelitian atau suatu penjelasan sementara terhadap adanya gejala-gejala yang menjadi objek permasalahan penelitian. Oleh karena itu, penelitian tentang *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, menggunakan kerangka pemikiran sebagai berikut:

Fungsi adalah jabatan; peranan; kegunaan; manfaat.⁵⁸ Sementara pengawasan adalah keseluruhan kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, ukuran-ukuran tertentu yang sudah ditetapkan sebelumnya.⁵⁹ Pengawasan yang dilakukan terhadap

⁵⁸ Tim Prima Pena, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Gitamedia Press, 2006), hlm. 145

⁵⁹ Uber Silalahi, *Pemahaman Praktis Asas-asas Manajemen*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 391

aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan

DPRD dalam peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi utamanya, yaitu: legislasi, anggaran, dan pengawasan, demikian pula dengan keberadaan dan fungsi DPRD Kabupaten Indramayu. Berkaitan dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Indramayu untuk melaksanakan pengawasan, monitoring, terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Bupati Indramayu, serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah Indramayu

Jenis-jenis pengawasan sudut pandang kelembagaan dapat diklasifikasikan kepada dua:⁶⁰

1. Kontrol intern (*internal control*). Adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara struktural masih termasuk dalam organisasi lingkungan pemerintah. Misalnya, pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis. Bentuk kontrol atau pengawasan jenis ini dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau built in control; dan
2. Kontrol ekstern (*external control*). Adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ yang secara struktur organisasi berada di luar pemerintah (eksekutif). Misalnya, kontrol atau pengawasan yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), kontrol politik yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD), kontrol sosial yang dilakukan sekelompok masyarakat yang konsern pada bidang tertentu, atau kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*), antara lain: Peradilan Umum dan Peradilan Administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsman Nasional.

Pengawasan ditinjau dari aspek waktu pelaksanaan pengawasan mencakup kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang

⁶⁰ Silalahi, *Pemahaman Praktis Asas-asas Manajemen*, hlm. 402-403

dilakukan sebelum tindakan itu dijalankan atau dikeluarkannya suatu keputusan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Dengan arti lain, kontrol *a-priori* mengandung makna pencegahan, pengawasan preventif. Yaitu suatu pengawasan yang berfungsi untuk mencegah dan menghindarkan terjadinya kekeliruan. Misalnya, lembaga persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Suatu tindakan pemerintah hanya sah jika disetujui atau disahkan oleh lembaga yang secara hirarkis lebih tinggi

Adapun kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau setelah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan jenis ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru. Contohnya, kontrol peradilan yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan pemerintah (*judicial control*). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD) dapat melakukan pengawasan *a-posteriori* dengan menggunakan hak angket atau hak interpelasi, meminta keterangan kepada eksekutif terhadap tindakan yang telah dilakukannya

Pengawasan ditinjau dari objek yang diawasi, diklasifikasikan kepada pengawasan segi hukum (*legalitas*) dan pengawasan segi kemanfaatan (*opportunitas*). Pengawasan segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechmatigheid*). Kontrol peradilan (*judicial control*) secara umum masih dipandang sebagai pengawasan dari segi hukum. Namun demikian, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD) dapat melakukan kontrol jenis ini mengingat kedudukannya sebagai lembaga pembuat undang-undang (*legislatif*)

Pengawasan segi kemanfaatan (*opportunitas*) ditujukan untuk menilai dari segi kegunaan dan kebermanfaatannya (*doelmatigheid*). Kontrol internal secara hirarkis oleh atasan adalah jenis penilaian segi hukum (*rechmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatannya (*oportunitas*).

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan wewenang DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengontrolan atau pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Bupati/Wali Kota, serta kebijakan lain yang ditetapkan pemerintah daerah. Urgensitas pengawasan

yang dilakukan DPRD adalah penting sekali, bukan hanya karena tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah berbagai kebijakan publik telah dilakukan sesuai rencana atau tidak, tetapi juga apakah terjadi penyimpangan atau tidak

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat dimaknai sebagai suatu proses kegiatan pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk menjamin semua kebijakan program atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan, norma-norma yang dipegang, sesuai dengan rencana-rencana yang telah ditetapkan, dan tidak terjadi adanya penyimpangan-penyimpangan

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang baik atas diri, hak ataupun harta bendanya. Oleh karena itu, sangat wajar apabila tuntutan penyusunan kebijakan pemerintah yang bersih dalam rencana aksi daerah pemberantasan korupsi terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan penegak hukum.⁶¹

Good governance berhubungan erat dengan manajemen pengelolaan kebijakan pembangunan khususnya bidang hukum. Jika seorang pejabat publik akan mengambil keputusan dalam melaksanakan pembangunan, maka terlebih dahulu dia harus menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik sehingga hasil akhirnya secara menyeluruh adalah suara perintah yang baik. Keputusan yang diambil oleh seorang pejabat publik baik berbentuk kebijakan (*beschiking*) maupun aturan umum (*regeling*) harus benar-benar berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang maupun yang dilimpahkan oleh pejabat. Ciri *good governance* dalam hal ini adalah keputusan tersebut diambil secara demokratis, transparan, akuntabilitas, dan benar. Setiap kebijakan publik

⁶¹ Muhammad Fauzan, dkk., "Implementasi Pemerintahan yang Bersih dalam Kerangka Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi (RAD-PK) (Studi di Kabupaten Pematang)". *Jurnal Dinamika Hukum*. Volume 12, Nomor 3, (September 2012), hlm. 450

seharusnya melibatkan berbagai sektor baik masyarakat maupun sektor privat dengan *code of conduct*-nya yang jelas.⁶²

Pertimbangan lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan setidaknya menunjukkan upaya pemerintah untuk memberikan kepastian hukum atas setiap tindakan yang dilakukan pemerintah dan perlindungan hukum kepada masyarakat secara adil, guna mewujudkan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang transparan, mudah, cepat, dan partisipatif. Hal ini menunjukkan *good governance* berhadapan secara kasat mata dengan tindak pidana korupsi yang berlaku di birokrasi. Korupsi dalam pelayanan publik, biaya ekstra atau pungutan liar, merupakan gambaran umum yang terlihat dalam kantor pelayanan masyarakat. Korupsi juga terjadi pada kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan penerimaan dan pembelanjaan uang negara. Salah satu hambatan pemberantasan korupsi adalah adanya hambatan struktural yakni, tidak berjalan efektifnya fungsi pengawasan yang dilakukan lembaga terkait, lemahnya koordinasi antara aparat pengawasan dan aparat penegak hukum, serta lemahnya sistem pengendalian intern.⁶³

Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Dan pemerintahan daerah yang baik atau pemerintahan yang bersih (*good local governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pembahasan kebijakan pemerintahan adalah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat. *Good and clean governance* berjalan seiring dengan penilaian pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat di mana pada tingkat terakhir rakyat memberikan kekuasaannya kepada wakil rakyat, yang dalam konteks daerah (Kabupaten/Kota) diberikan kepada DPRD. Masalah-masalah pokok kehidupan rakyat dan menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara yang menjadi sendi rakyat, sudah diberikan hak kuasanya kepada DPRD. Oleh sebab itu, perlu memperkuat tuntutan dan aspirasi rakyat ditingkatkan

⁶² Fauzan, "Implementasi Pemerintahan yang Bersih", *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 12, No. 3, (September 2012), hlm. 450

⁶³ Fauzan, "Implementasi Pemerintahan yang Bersih", *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 12, No. 3, (September 2012), hlm. 450-451

peran dan fungsi pengawasan DPRD agar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan adil. DPRD harus bisa menjadi alat kontrol bagi jalannya pemerintahan agar selalu sejalan dengan aspirasi masyarakat berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku.⁶⁴

Demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*), lembaga eksekutif, pemerintah daerah, dalam menjalankan jalannya pemerintahan daerah harus sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, mengacu kepada prinsip-prinsip umum penyelenggaraan negara yang baik dan bersih serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya, dilakukan secara transparan, akuntabel, aspiratif, bersih dalam pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang baik atas diri, hak ataupun harta bendanya. Seiring dengan itu, DPRD melakukan pengawasan baik sebelum, sedang, maupun setelahnya. Bersama-sama dengan pihak eksekutif menyusun rencana secara kritis, memantau dan memperhatikan penuh seksama jalannya pemerintahan serta mengevaluasi atas seluruh tindakan pemerintah daerah yang telah dijalankan

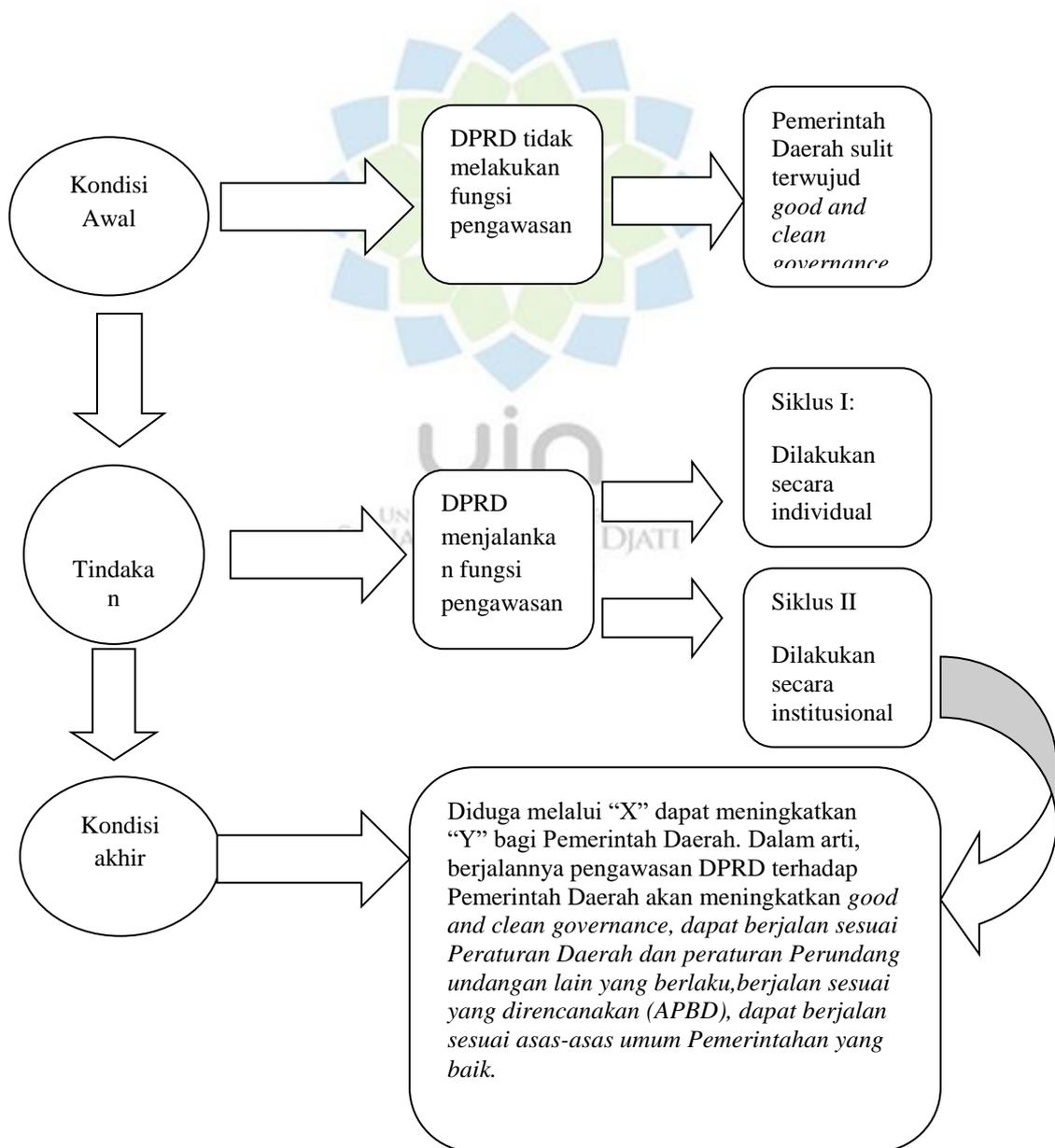
Apabila dua hal di atas benar-benar dijalankan antara pihak eksekutif (pemerintah daerah) dan lembaga legislatif daerah (DPRD), besar kemungkinan akan terciptanya tata kelola pemerintahan daerah yang baik dan bersih (*good and clean local governance*). Sebaliknya, jika kedua hal tersebut tidak ada, tidak dijalankan, besar kemungkinan tidak akan terwujud tata kelola pemerintahan daerah yang baik dan bersih

Namun demikian, meskipun pemerintah daerah sudah merencanakan dan merumuskan dengan baik terhadap kebijakan publik daerahnya, jika tanpa ada pengawasan dari DPRD, baik pengawasan itu dilakukan sebelum, sedang, atau setelahnya, maka kemungkinan yang terjadi adalah ragamnya penyimpangan-penyimpangan kewenangan yang berujung pada tindak pidana korupsi

⁶⁴ Budiyo, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah dalam Rangka Mewujudkan Good Governance". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 7, Nomor 1, (Januari-April 2013), hlm. 4-5

Apabila fungsi pengawasan DPRD Kabupaten dijalankan serius dan sungguh-sungguh maka akan menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih. Semakin tinggi dan sungguh-sungguh suatu pengawasan dijalankan DPRD Kabupaten terhadap Pemerintah Daerah, maka semakin besar potensi terciptanya *good and clean governance*. Sebaliknya, semakin lemah dan abai pengawasan DPRD Kabupaten terhadap Pemerintah Daerah, maka semakin lemah dan rapuh pula tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Dengan kata lain, semakin jauh gambaran Pemerintah Daerah dari *good and clean governance*

Skema Kerangka Pemikiran Penelitian



A. Teori yang digunakan

1. Grand Theory: Teori Negara Hukum

Secara teoritis konsepsi Negara Hukum yang dianut Indonesia tidak dari dimensi formal, melainkan dalam arti materil atau lazim dipergunakan terminologi Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Tujuan yang hendak dicapai Negara Indonesia adalah terwujudnya masyarakat adil dan makmur baik spiritual maupun materil berdasarkan Pancasila, sehingga disebut juga sebagai negara hukum yang memiliki karakteristik mandiri yaitu Negara Hukum berdasarkan Pancasila.⁶⁵

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, bersusila, dan pada akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud maka terciptalah suatu “negara hukum” karena tujuan dari negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.⁶⁶

Albert Venn Dicey, sebagai salah satu pelopor konsep Negara Hukum dalam pengertian “*the rule of law*” dalam tradisi Anglo Amerika, menyatakan bahwa terdapat tiga arti atau ciri penting dari *the rule of law* adalah sebagai berikut:⁶⁷

a. *Supremacy of law.*

⁶⁵ Rukmana Amanwinata, “Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945”. *Disertasi*, (Bandung: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 1996), hlm. 109.

⁶⁶ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 109.

⁶⁷ Busroh dan Busroh, *Asas-asas Hukum*, hlm. 109

Yaitu supremasi hukum yang meniadakan kesewenang-wenangan, yang artinya seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum. Makna lainnya adalah hukum mempunyai kedudukan yang paling tinggi, mengatasi segala bentuk kekuasaan lainnya termasuk penguasa yang harus tunduk pada hukum.

b. *Equality before the law* (persamaan dalam hukum).

Yaitu kedudukan yang sama di depan hukum (pengadilan) bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat negara tanpa terkecuali. Prinsip persamaan ini menghilangkan diskriminasi dalam hukum dan pemerintahan, diskriminasi terhadap masyarakat yang mampu dan tidak mampu, orang yang punya jabatan dan masyarakat biasa, dan lain-lain.

c. *The constitution based on individual right*.

Yaitu konstitusi atau sumber hukum tertinggi yang berdasarkan atas hak-hak perseorangan. Negara Hukum dalam pengertian makna dari *rechstaat*, bersumber dari tradisi hukum negara-negara yang bersistem hukum Eropa Kontinental, yaitu yang bersumber pada *civil law system*. Ciri-ciri *rechstaat* adalah sebagai berikut:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan penguasa dengan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan negara.
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri negara hukum dikemukakan pula oleh Bagir Manan, yaitu syarat minimal dalam negara hukum adalah memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁶⁸

- a. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah, dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
- b. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

⁶⁸ Bagir Manan, *Dasar-dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1998), hlm. 19.

Roscoe Pound menyatakan hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.⁶⁹ Hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa unsur normatif (*ratio*) dan empirik (pengalaman) dalam suatu peraturan hukum harus ada. Kedua hal tersebut adalah sama perlunya, artinya hukum yang ada pada dasarnya berasal dari gejala-gejala atau nilai-nilai dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman, kemudian dikonkretisasi menjadi norma-norma hukum melalui tangan-tangan para ahli hukum sebagai hasil kerjanya rasio, yang seterusnya dilegalisasi atau diberlakukan sebagai hukum oleh negara.⁷⁰

Hukum tersebut berfungsi sebagai tatanan yang melindungi kepentingan bersama sekaligus kepentingan pribadi. Kehidupan dalam tertib hukum akan membawa manusia pada keadilan dan kesusilaan. Pada keadilan dan kesusilaan masih terkandung kebebasan, hanya saja bukan tanpa batas, melainkan dibatasi oleh kemauan umum. Pound juga menempatkan hukum sebagai inti dari semua kehidupan sosial yang adil dan bermoral.⁷¹

Konsep negara hukum mempunyai kaitan erat dengan perwujudan adanya hukum sebagai suatu sistem yang menjadi tulang punggung (*back bone*) sekaligus mata rantai atau benang merah yang mengantar segala hak dan kewajiban termasuk batasan tugas dan kewenangan dari setiap institusi kenegaraan dan juga yang menyangkut warga negara atau masyarakatnya.⁷²

Konsep hukum sebagai suatu kesatuan sistem mengisyaratkan bahwa pembaharuan yang dilakukan tentunya meliputi keseluruhan aspek yang mempengaruhi hukum tersebut sebagai suatu kesatuan sistem. Dengan demikian, hukum sebagai satu kesatuan sistem akan berfungsi dengan baik jika keseluruhan unsur dapat berfungsi dengan baik pula. Namun, pada umumnya orang hanya melihat dan bahkan terlalu sering mengidentikkan hukum dengan undang-undang

⁶⁹ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm. 66.

⁷⁰ Muladi, *Relevansi Teori Sociological Jurisprudence Dalam Upaya Pembaharuan Hukum Di Indonesia*, (Medan: USU Press, 2005), hlm. 9.

⁷¹ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 86-87.

⁷² Manan, *Dasar-dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, hlm.19-20.

saja. Pembaharuan hukum selalu diidentikkan dengan adanya perubahan atau pembaharuan dari suatu perundang-undangan (umumnya ditingkatkan undang-undang) saja. Padahal, peraturan perundang-undangan (undang-undang) hanya merupakan salah satu unsur saja dari keseluruhan sistem hukum, yang terdiri dari 7 (tujuh) unsur sebagai berikut:⁷³

- a. Asas-asas hukum (filsafat hukum).
- b. Peraturan atau norma hukum.
- c. Sumber daya manusia yang profesional, bertanggung jawab dan sadar hukum.
- d. Pranata-pranata hukum.
- e. Lembaga-lembaga hukum.
- f. Sarana dan prasarana hukum.
- g. Budaya hukum, yang tercermin oleh perilaku para pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif) dan juga perilaku masyarakat.

Fungsi hukum tidak lain merupakan tujuan pokok dari hukum itu sendiri, yakni untuk mencapai ketertiban (*order*). Ketertiban dalam hukum sebagai upaya untuk mencapai adanya kepastian dalam pergaulan hidup masyarakat sebagai cermin hidup yang teratur. Jadi antara ketertiban, kepastian dan keteraturan itu sendiri sebagai titik-titik yang berhubungan sehingga menjadi suatu garis yakni hukum itu sendiri. Hukum selalu memuat unsur keharusan di samping perintah untuk mencapai tujuan hukum yang paling sederhana yaitu ketertiban.

Dalam tataran koridor konstitusional, maka persoalan mengenai supremasi hukum terwujud di dalam sebuah masyarakat nasional yang disebut negara hukum konstitusional, yaitu suatu negara di mana setiap tindakan dari penyelenggara negara: pemerintah dan segenap alat perlengkapan negara di pusat dan di daerah terhadap rakyatnya harus berdasarkan atas hukum-hukum yang berlaku yang ditentukan oleh rakyat atau wakilnya di dalam badan perwakilan rakyat. Sesuai prinsip kedaulatan rakyat yang ada, di dalam negara demokrasi hukum dibuat untuk melindungi hak-hak asasi manusia warga negara, melindungi mereka dari tindakan

⁷³ Disarikan dari C.F.G Sunaryati Hartono, “Upaya Menyusun Hukum Ekonomi Indonesia Pasca Tahun 2000, Makalah Disampaikan Pada: Seminar Pembangunan Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan”, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 3-4.

di luar ketentuan hukum dan untuk mewujudkan tertib sosial dan kepastian hukum serta keadilan sehingga proses politik berjalan secara damai sesuai koridor hukum/konstitusional.

Secara lebih spesifik, Sjachran Basah, melalui pendekatan *juridis – sosiologis - historis* (memandang hukum secara fungsional dalam interdependensi dalam faktor-faktor lain dalam kehidupan masyarakat), pada akhirnya menyimpulkan bahwa fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat meliputi:⁷⁴

- a. *Direktif*, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
- b. *Integratif*, sebagai pembinaan kesatuan bangsa.
- c. *Stabilitatif*, sebagai pemelihara (termasuk ke dalamnya hasil-hasil pembangunan), dan keselarasan, keserasian serta keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- d. *Prefektif*, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- e. *Korektif*, sebagai pengoreksi atas sikap tindak administrasi negara, maupun warga apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiilosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subscriber of values*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang berpersatuan, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.⁷⁵

Keadilan dapat dijelaskan sebagai suatu keadaan jiwa atau sikap. Keadilan bukanlah sesuatu yang bisa diubah-ubah melalui logika atau penalaran, melainkan melibatkan seluruh pribadi seseorang. Roscoe Pound menyatakan bahwa keadilan

⁷⁴ Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, (Bandung: Amrico, 1986), hlm. 24-25.

⁷⁵ Suhrawardi K. Lunis, *Etika Profesi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 50.

dikonsepkan sebagai hasil konkrit yang bisa diberikan kepada masyarakat. Roscoe Pound berpendapat bahwa hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak- banyaknya dengan pengorbanan sekecil-kecilnya, atau dengan kata lain semakin meluas/banyak pemuasan kebutuhan manusia tersebut, maka akan semakin efektif menghindari pembenturan antara manusia.⁷⁶

Para ahli hukum di Indonesia berpendapat bahwa hukum merupakan rangkaian kaidah atau norma, peraturan-peraturan, tata urutan, baik yang tertulis, maupun tidak tertulis, yang menentukan atau mengatur hubungan-hubungan antara pada anggota masyarakat. Hukum dalam masyarakat diharapkan mampu sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engineering*). Hukum dalam konsepsi ini diasumsikan sebagai kaidah atau peraturan hukum (*algemene rechtsregel*) dan norma hukum (*recht norm*) yang dapat berfungsi sebagai alat atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembaharuan atau pembangunan. Hukum juga menstrukturalikan seluruh proses, sehingga ketertiban dan kepastian hukum terjamin.⁷⁷

Gagasan negara hukum yang didasarkan atas prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia yang bersatu merupakan suatu gagasan yang nampaknya didasarkan atas persepsi pendiri negara Republik Indonesia terhadap kenyataan sejarah yang pernah dialami masyarakat bangsa Indonesia di bawah kekuasaan raja-raja feodal yang sangat menindas dan kemudian kaum penjajah barat yang juga menindas dan menghisap sumber daya masyarakat Indonesia menyadarkan pendiri negara Republik Indonesia perlunya dibangun sebuah negara hukum yang didasarkan atas prinsip demokrasi dan keadilan sosial dalam suatu masyarakat Indonesia yang bersatu.

2. Middle Theory: Trias Politika

Sejarah munculnya gagasan “trias politica” sebagai akibat dari pemusatan kekuasaan di benua Eropa yang muncul pada masa 1500-1700 Masehi. Kekuasaan di benua eropa waktu itu terpusat pada seorang raja dan memiliki kekuasaan absolut

⁷⁶ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm. 16.

⁷⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm. 9.

dan mutlak. Raja-raja absolut menganggap dirinya berhak atas takhtanya berdasarkan konsep “Hak Suci Raja” (*Divine Right of Kings*). Serangkaian kecaman terhadap absolutisme raja dilakukan dan mendapat dukungan kuat dari kalangan menengah (*middle class*) dan mulai berpengaruh berkat kemajuan ekonomi serta mutu pendidikan. Pendobrokan terhadap absolutisme raja-raja didasarkan kepada teori rasionalistis; *social contract* (kontrak sosial) yang menyatakan dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (hukum alam) dan mengandung prinsip keadilan universal; berlaku untuk semua waktu dan semua manusia, baik raja maupun rakyat.⁷⁸

Hukum alam (*natural law*) diterapkan pada masalah-masalah politik dan teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dengan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Pemikir yang mencetuskan ide tersebut diantaranya John Locke (1632-1704). Menurutnya, hak-hak politik mencakup hak atas hidup, kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik. Gagasan Locke dilanjutkan oleh pemikir Perancis, Montesquieu (1689-1755), yang menyusunnya ke dalam suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik, yang kemudian dikenal dengan istilah “trias politica”.⁷⁹ Selanjutnya disebut trias politika

Trias politika yang dikenalkan oleh Montesquieu, mempunyai arti tiga pembagian kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan menjalankan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili. Pembagian kekuasaan ini demi menjamin adanya kemerdekaan. Alasan pembagian kekuasaan ini adalah jika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada tangan yang sama atau lembaga yang sama, tidak mungkin terdapat kemerdekaan. Demikian juga, tidak akan terdapat kemerdekaan jika kekuasaan mengadili (yudikatif) tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Oleh karena itu, demi menjamin sebuah

⁷⁸ Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 55-56

⁷⁹ Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 56

kemerdekaan dan menghindari dari kesewenang-wenangan, kekuasaan harus dipisahkan satu dengan yang lain.⁸⁰

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002, memuat antara lain: pengaturan prinsip *checks and balances system*, penegasan otonomi daerah, penyelenggaraan pemilihan umum, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, pengaturan institusi lainnya yang terkait dengan hal keuangan dan lain-lain dalam rangka penyempurnaan penyelenggaraan ketatanegaraan.⁸¹

Meskipun dalam Undang-Undang Dasar 1945 Indonesia tidak secara eksplisit menyatakan menganut doktrin Trias Politika, tetapi karena Undang-Undang Dasar 1945 menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional, maka dapat dikatakan Indonesia menganut doktrin Trias Politika dalam arti pembagian kekuasaan. Hal ini berdasarkan pembagian Bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri. Sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung (MA) dan lain-lain badan kehakiman.⁸²

Pembagian kekuasaan-kekuasaan tersebut dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi terdiri dari dua perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan, disamping lembaga legislatif, dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Cabang kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden dan wakil Presiden. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman atau yudikatif dipegang oleh

⁸⁰ Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 135-136

⁸¹ Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012), hlm. 139

⁸² Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, hlm. 287-288

dua jenis mahkamah yaitu, Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).⁸³

Menurut penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) Provinsi bersama Gubernur. Adapun maksud fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang di dalamnya termasuk pula anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Provinsi. Adapun terkait fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Gubernur, serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Ketentuan dan rumusan yang sama juga berlaku bagi DPRD Kabupaten/Kota.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa eksistensi dan fungsi antara DPRD Provinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota adalah memiliki kedudukan dan fungsi yang sama. Tidak ada perbedaan dan tidak mengandung pertentangan kedudukan dan fungsi yang mencolok. Dalam hal kedudukan, DPRD Kabupaten/Kota, merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Kabupaten/Kota. Berkaitan dengan fungsi DPRD Kabupaten/Kota memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Mengenai fungsi DPRD kabupaten/kota diatur dalam Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014:

- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:
 - a. Pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
 - b. Anggaran; dan
 - c. Pengawasan
- (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan di Daerah kabupaten/kota.
- (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat

⁸³ Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 73

Dalam Pasal 153 huruf a, b, dan c, menjelaskan terkait fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. Pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan

Pengawasan yang dilakukan DPRD kabupaten/kota merupakan turunan dari konsep trias politika yang menghendaki adanya pengawasan dari lembaga legislatif terhadap pelaksana undang-undang (eksekutif). Lembaga legislatif konteks Pemerintahan Daerah adalah DPRD Kabupaten dan lembaga eksekutif konteks Pemerintahan Daerah adalah Bupati, Wakil Bupati, dan lembaga-lembaga lain yang terkait.

3. Applied Theory: Desentralisasi

Pemerintahan daerah pasca reformasi dihubungkan dengan otonomi, yang mengandung arti badan atau daerah yang mendapatkan hak otonom. Sedangkan otonomi ialah mengurus urusan diri, pelaksanaan pemerintahan sendiri.⁸⁴ Menurut Jimly Asshiddiqie, otonomi atau asas otonomi adalah nama lain dari desentralisasi.⁸⁵

Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen telah mengatur pola hubungan yang jelas antara Pusat dan Daerah. Pasal 18 ayat (1) dan (2) secara tegas menyatakan bahwa negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang diatur dengan undang-undang. Pasal 18 a kemudian menjabarkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan azas keadilan dan keselarasan.⁸⁶

⁸⁴ Tim Prima Pena, *Kamus Ilmiah Populer*, hlm. 352

⁸⁵ Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, hlm. 271

⁸⁶ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri), *Thesaurus Otonomi Daerah*, (Jakarta: kemendagri, t.th.), hlm. 4

Aturan mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah secara lebih rinci tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 5 Ayat (4) secara tegas mengamanatkan bahwa pembagian kerja antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah, baik daerah provinsi maupun kabupaten/kota dilakukan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada prinsipnya membagi seluruh urusan pemerintahan secara proporsional. Sebagian urusan diambil dan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, sebagian urusan lagi diserahkan kepada Pemerintah Provinsi, dan sisanya diserahkan penanganannya kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Intinya, semua urusan yang seluruhnya merupakan cerminan dari seluruh hajat hidup seluruh rakyat Indonesia, harus ditangani baik oleh Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota.⁸⁷

Mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Bab II mengenai Pembagian Wilayah Negara, Pasal 2 menyatakan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota.
- (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa.

Sementara itu dalam Pasal 3 dinyatakan:

- (1) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah.
- (2) Daerah provinsi dan kabupaten kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan undang-undang

Dalam BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan, Pasal 5 ayat (4) menyatakan:

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan

Sementara itu, dalam Pasal 1 ayat (6), membedakan antara otonomi daerah dan desentralisasi serta memberi penjelasan tentang otonomi daerah:

⁸⁷ Kemendagri, *Thesaurus Otonomi Daerah*, h. 4

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan pengertian dan penjelasan desentralisasi diuraikan pada Ayat (8):

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Berdasarkan ketiga ayat tersebut, tampaknya dapat disederhanakan mengenai otonomi dan desentralisasi. Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban, untuk mengatur dan mengurus. Sementara desentralisasi lebih kepada pemberian hak, wewenang, dan kewajiban, untuk mengatur dan mengurus dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Artinya pemerintah pusat memberikan dan menyerahkan hak otonom kepada wilayah (provinsi) dan daerah (kabupaten atau kota).

G. Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan menjawab berbagai pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah, maka supaya dapat memberikan gambaran jawaban yang benar dan tepat, perlu dibuat aturan yang menjadi acuan penulisan ini. Aturan tersebut dibuat juga supaya penulisannya lebih terarah dan fokus terhadap objek kajian dalam sebuah penelitian sehingga dapat menghasilkan temuan yang orisinal, diuji kebenarannya dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah *content analysis* (analisis isi) yaitu mengkaji dan menganalisa data-data naskah yang berkaitan dengan problematika sistem hukum tata Negara, kemudian melakukan kajian dengan perbandingan dengan undang-undang yang berlaku di Indonesia.

Metode yang dipakai penulis dalam penelitian ini juga dengan *Library Research*, yaitu penulis mengadakan penelitian kepustakaan dengan melakukan pengumpulan data melalui buku-buku serta sumber-sumber atau referensi yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini. Pengumpulan data semacam ini sangat diperlukan guna mendapatkan bahan-bahan yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini.

Metode yang dipakai oleh penulis dalam penelitian ini juga menggunakan metode wawancara kepada beberapa anggota legislatif /Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Indramayu, untuk mencapai tujuan penelitian.

Penelitian ini berbentuk kualitatif, yakni berupaya menghimpun data, mengolah dan menganalisisnya secara kualitatif dan mendefinisikannya secara kualitatif pula.⁸⁸ Penelitian kualitatif umumnya lebih longgar terhadap instrumen pengumpulan data dan lebih fokus pada proses dari pada produk suatu objek penelitian,⁸⁹ sehingga penelitian kualitatif dilakukan berdasarkan pengumpulan data akurat melalui studi kepustakaan.⁹⁰

1. Sumber Data

Penelitian ini membutuhkan sumber data untuk menggali informasi tentang data-data yang berkaitan dengan objek kajian yang diteliti. Adapun data-data yang dibutuhkan adalah sebagai berikut:

1. Sumber Data Primer

Sumber data yang penting dalam penelitian ini adalah berbagai literatur atau buku yang membahas tentang otonomi daerah maupun prinsip-prinsip umum penyelenggaraan negara yang baik dan bersih, seperti:

- a. Wawancara langsung dengan beberapa Anggota legislatif / Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Indramayu;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- d. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, Penerbit PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- e. Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Penerbit CV. Pustaka Setia, Bandung, 2010

⁸⁸Wadi Bachtiar, *Metodologi Penelitian Ilmu Dakwah*, (Jakarta: Logos, 1997) hlm. 21.

⁸⁹ Neong Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rakesarasin, 2000) , hlm. 43.

⁹⁰ Robet Bodgan & Steven J. Taylor, *Instruction to Qualitative Research Methode*. (New York: John Wiley & Sons, 1975), hlm. 4.

- f. Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, Penerbit Unimal Press, Aceh, 2016
- g. Ismail, *Etika Pemerintah: Norma, Konsep, dan Praktek Etika Pemerintahan*, Penerbit Bintang Rasi Aksara Books, Yogyakarta, 2017

2. Sumber Data Skunder

Sumber Data skunder yang digunakan dalam penelitian ini sepenuhnya bersumber dari bahan-bahan kepustakaan dan Undang-Undang. Pengumpulan data dilakukan melalui telaah pustaka yang relevan dengan topik yang sedang dibahas. Sumber data meliputi: buku-buku literatur, dokumen, surat kabar, majalah, jurnal dan *web site* (internet) yang memuat informasi yang diperlukan serta ada relevansinya dengan masalah penelitian yang sedang dilakukan. Data yang terkumpul akan diklasifikasikan berdasarkan jenisnya untuk persiapan analisis lebih lanjut.

3. Jenis Data

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data-data yang berkaitan dengan hal-hal berikut:

- 1) Prinsip-prinsip umum tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*) dalam konteks Pemerintah Daerah
- 2) Kedudukan dan fungsi pengawasan DPRD sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah dalam mewujudkan Pemerintah Daerah yang baik dan bersih (*good and clean local governance*)
- 3) Implikasi pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah dalam menciptakan *good and clean local governance*

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan beberapa teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Teknik *book review*, dimana penulis mengkaji dan menyusun kandungan isi dalam data-data yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.
2. Teknik *summary*, dimana penulis menyusun beberapa rumusan uraian singkat dari seluruh isi naskah yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

3. Teknik *citation*, dimana penulis mengutip sebagian atau seluruh uraian penting dari isi naskah yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.
4. Teknik wawancara, dimana penulis melakukan wawancara dengan beberapa Anggota legislatif / Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Indramayu terkait masalah sedang diteliti.

3. Analisis Data

Langkah selanjutnya yang ditempuh dan dilakukan oleh peneliti dalam rangka menganalisis data adalah sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dari sumber data sekunder.
- b. Mengklasifikasi seluruh data yang diperlukan sesuai dengan rumusan masalah, yakni tentang teori pemerintahan daerah, fungsi pengawasan DPRD, dan solusi pelaksanaan pengawasan DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
- c. Menganalisis data yang diperoleh dan dihubungkan dengan objek kajian dalam penelitian ini.
- d. Menyimpulkan data, dimana penulis menyusun kesimpulan dari hasil penelitian.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan Tesis tentang *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Indramayu terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Indramayu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, dilakukan ke dalam lima Bab. Bab pertama, adalah pendahuluan yang meliputi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, teori yang digunakan, dan metode penelitian;

Bab kedua, tinjauan teoritis yang meliputi teori tentang Otonomi Daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, teori lembaga perwakilan dan teori pengawasan. Kedudukan dan susunan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.