

Tinjauan Hukum Negara Kesatuan yang Menganut Sistem Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penerapan Mekanisme *Checks and Balances*

Ismiyanto¹

Firstnandiar Glica Aini Suniaprily²

Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta

ismiyanto.hubkominfo@gmail.com firstnandiar@gmail.com

ABSTRAK

Sistem mekanisme kontrol seperti *checks and balances* dianggap mampu mengorganisir kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah daerah, seperti lembaga Eksekutif dan Legislatif yang ada pada tiap-tiap daerah. Mekanisme *checks and balances* selain berfungsi untuk mengorganisir antar lembaga pemerintahan daerah juga berfungsi sebagai alat pengontrol kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam mengelola daerah kekuasaannya. Jurnal ini menyoroti intisari dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang didalamnya membahas mengenai mekanisme *checks and balances* dalam upaya kontrol antar lembaga pemerintahan daerah seperti antar lembaga Eksekutif dan Legislatif di daerah, serta penulis hendak menelaah lebih lanjut bagaimana peran dan efektifitas dari mekanisme *checks and balances* yang diterapkan oleh antar lembaga pemerintahan daerah sehubungan dengan efeknya kepada masyarakat daerah, apakah mampu mewujudkan keadilan sosial yang adil dan merata sesuai dengan tujuan riil dibentuknya otonomi daerah atau belum mampu mewujudkan itu semua dan hanya digunakan sebagai formalitas semata.

Kata Kunci: Otonomi Daerah, Pemerintahan Daerah, *Checks and Balances*.

ABSTRACT

The system of control mechanisms such as checks and balances is considered capable of organizing policies made by regional governments, such as the Executive and Legislative institutions that exist in each region. The checks and balances mechanism does not only function to organize between regional government institutions but also functions as a means of controlling the authority given to local governments in managing their territory. This journal highlights the essence of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, which discusses the checks and balances mechanism in controlling efforts between regional government agencies such as between the Executive and Legislative institutions in the regions, and the author wants to further examine how the role and effectiveness from the checks and balances mechanism implemented by regional government agencies in relation to their effect on regional communities, whether they are able to achieve fair and equitable social justice in accordance with the real goal of establishing regional autonomy or have not been able to realize all of these and are only used as a formality alone.

Keywords: Regional Autonomy, Regional Government, *Checks and Balances*.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara yang terdiri dari banyak kepulauan yang berbentuk republik dan merupakan negara kesatuan. Negara Indonesia yang berbentuk kesatuan dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”¹. Negara kesatuan bisa juga disebut dengan Unitarisme, meski lebih akrab disebut dengan negara kesatuan. Negara kesatuan atau Unitarisme merupakan konsep negara yang hanya terdiri dari satu pemerintahan yang berkuasa dan berdaulat baik untuk urusan dalam negeri maupun urusan luar negeri yang disebut dengan Pemerintahan Pusat.² Negara kesatuan atau Unitarisme hanya terdiri dari satu negara, tidak ada negara lain di dalam negara tersebut. Negara kesatuan yang berwujud negara tunggal tetap mewujudkan cita-citanya agar merata ke seluruh wilayah di negaranya dengan menggunakan sistem pelimpahan wewenang yang diberikan kepada tiap-tiap daerah.³ Para pendiri bangsa seperti Ir. Soekarno dan Mohammad Hatta sudah sedari awal menyadari bahwa wilayah geografis Indonesia yang sangat luas dan berbentuk kepulauan akan sulit untuk mengatur permasalahan pemusatan wewenang hanya pada Pemerintahan Pusat saja.

Maka dari itu dibentuklah sistem negara kesatuan yang menerapkan sistem otonomi daerah guna memudahkan pemerataan pembagian wewenang serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 serta cita-cita bangsa yang tertuang dalam Pancasila, dalam hal ini sesuai dengan sila ke-5 yaitu “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.⁴ Sistem otonomi daerah yang diterapkan negara Indonesia memberikan hak dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk undang-undang dan mengatur sendiri permasalahan yang ada di dalam daerahnya masing-masing, hal ini didasari oleh sistem otonomi daerah yang otomatis memberikan delegasi kepada pemerintah daerah.⁵ Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014⁶ tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan, bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah. Kemudian dijelaskan pula dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014⁷ tentang Pemerintahan Daerah, bahwa provinsi atau kabupaten/kota merupakan daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk dengan undang-undang. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan undang-undang yang terbentuk dengan tujuan untuk

¹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat 1.

² Umar Said Sugiarto, 2013, Pengantar Hukum Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 251.

³ Max Boli Sabon, 1989, Ilmu Negara, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Unika atma Jaya Yogyakarta, hlm. 159.

⁴ Dastil Radjab, 2005, Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Revisi, PT Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 119.

⁵ Rachmat Trijono, 2013, Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, Papar Sinar Sinanti, Jakarta, hlm. 70.

⁶ Pasal 236 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁷ Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

memperbaiki berbagai kelemahan dari Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam Negara kesatuan.⁸ Dalam penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdapat perubahan struktural yang meliputi perubahan susunan dan kewenangan Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, susunan Pemerintahan Daerah terdiri atas Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai Kepala Pemerintahan Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif daerah dan dibantu oleh perangkat daerah. Sementara kewenangan Pemerintahan Daerah juga berubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang meliputi:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota, dibiayai oleh APBN.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, antara Gubernur, Bupati/Walikota sebagai Eksekutif daerah serta DPRD sebagai Legislatif daerah, diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, diantara kedua lembaga tidak dikenal hubungan secara hirarkhi atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan sub ordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing lembaga berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemerintah daerah tidak dapat memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki administrasi pemerintah daerah.⁹

Suasana parlementer dalam hubungan legislatif eksekutif daerah yang menunjukkan adanya mekanisme *check and balances* antara lain dikemukakan oleh: Bagir Manan¹⁰, wewenang menetapkan peraturan daerah yang telah disetujui bersama ada pada kepala daerah. ada dua dasar ketentuan ini. Pertama; pengaruh sistem parlementer. Dalam sistem parlementer kepala negara yang menetapkan atau mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Lebih lebih lagi dalam negara yang berbentuk kerajaan. Rajalah yang secara hukum sebagai pembentuk undang-undang. Di Inggris dikenal sebutan *Queen (King) in Parliament* yang menunjukkan bahwa parlemen pada dasarnya adalah aparat Raja (Ratu). Kedua; pengaruh sistem *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan. Di Amerika Serikat (dan negara-negara semacam itu), wewenang menetapkan rancangan undang-undang yang telah disetujui Kongres ada pada

⁸ <https://soppengkab.go.id/penjelasan-uu-nomor-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>.

⁹ Bambang Yudoyono, Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001, Hlm 95.

¹⁰ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2001, Hlm 136.

presiden, sebagai bentuk *checks and balances* antara Kongres dan Presiden. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 kedudukan DPRD diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewenangnya, serta pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD dipertegas, yang memungkinkan kepala daerah dapat diproses melalui *impeachment*, apabila pertanggung jawabannya ditolak oleh DPRD. Namun demikian, kedudukan DPRD tetap merupakan mitra sejajar dengan kepala daerah untuk tetap memelihara *checks and balances* antara DPRD dan kepala daerah, serta terpeliharanya efektivitas dan stabilitas pemerintahan daerah. *Checks and balances* merupakan salah satu solusi yang perlu diterapkan guna membagi kekuasaan dalam mekanisme otonomi daerah, maka dari itu dibangunlah metode *checks and balance* dalam sebuah konstitusi bernegara. Bagi beberapa doktrinal menyatakan bahwa konstitusi sesungguhnya bertujuan untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan antara bagian yang berbeda dari pemerintah sehingga mereka dapat memeriksa dan mengawasi satu sama lain. *Checks and balances* adalah inti dari konstitusionalisme.¹¹ Akan tetapi pertanyaan, Apakah *checks and balances* merupakan doktrin, asas, ataupun teori diranah ilmu hukum, atau justru merupakan formula kekuasaan dalam politik. Sejarah mencatat bahwa dalam setiap pembentukan konstitusi pembicaraan berkenaan dengan pemisahan, pembagian dan peleburan kekuasaan merupakan sesuatu hal yang populer untuk dibahas sebelum dan bahkan setelah menjadi konstitusi. Oleh karena itu, penguatan *checks and balances* kedalam sistem mekanisme otonomi daerah merupakan suatu penelitian untuk menentukan porsi dan postur penguatannya.

B. Perumusan Masalah

Posisi daerah sebagai wujud dari desentralisasi dalam merumuskan pola keseimbangan dan keteraturan pembagian kekuasaan daerah akan dipengaruhi sistem hukum dan sistem kultural sosiologis yang berkembang di Indonesia sebagai negara yang berbentuk kesatuan. Oleh karena itu relatifitas dalam penerapan pola struktur *checks and balances* dalam otonomi daerah akan diformulasikan kedalam fokus masalah antara lain:

1. Bagaimanakah implikasi penguatan mekanisme *checks and balances* kedalam sistem otonomi daerah di Indonesia sebagai perwujudan negara berbentuk kesatuan?

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perkara atau putusan. Dalam pendekatan perundang-undangan perlu dipahami hierarki peraturan perundang-undangan dan asas-asas peraturan perundang-undangan. Selain menggunakan pendekatan perundang-undangan, penulis juga menggunakan pendekatan penelitian kepustakaan untuk mengumpulkan data sekunder. Metode normatif adalah metode yang bertujuan untuk mengumpulkan data melalui proses membaca, menulis dan

¹¹ N. Krisch, *Beyond Constitutionalism* (Oxford: Oxford University Press), Hlm 69-103.

selanjutnya mengolah berbagai sumber dokumen, buku, catatan, jurnal untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan hukum yang dipelajari.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah munculnya mekanisme *checks and balances* berawal dari sistem pemisahan kekuasaan yang diterapkan di negara-negara Eropa, Doktrin pemisahan kekuasaan yang erat dengan pandangan John Locke dan Baron de Montesquieu, merupakan cikal bakal muasal teori keseimbangan konstitusional (*theory of balanced constitutions*). Teori itu sendiri merupakan pendekatan filosofis dari konsep pemerintahan campuran (*the mixed government*).¹² Pola pembentukan doktrin *Checks and Balances* erat kaitannya dengan pembentukan doktrin pemisahan kekuasaan yang dibangun dengan pola pembentukan dengan maksud menginspirasi kekuasaan yang sedang berlangsung. Konsep pembatasan kekuasaan itu sendiri menjadi sesuatu yang alamiah dikarenakan semua masyarakat, dari yang paling kecil sampai yang paling besar, yang paling lemah hingga yang terkuat sekalipun, dari yang primitif hingga yang paling maju akan selalu ada kemungkinan timbulnya perbedaan pokok antara orang-orang yang memerintah dan orang-orang yang diperintah.¹³ Pemisahan kekuasaan sering ditemui dalam sistem ketatanegaraan di berbagai negara, walau batas bagiannya tidak terlalu sempurna, karena kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling pengaruh-mempengaruhi.¹⁴ Teori mengenai pemisahan kekuasaan negara sesungguhnya mengajarkan tentang negara dan hukum meskipun pada akhirnya menjelaskan mengenai formulasi pemisahan kekuasaan negara demi memposisikan seimbang antara negara dengan hukum. Hal tersebut yang kemudian diajarkan John Locke dan Montesquieu perihal membagi dan memisahkan fungsi-fungsi kekuasaan negara.¹⁵ Prinsip pemisahan kekuasaan yang digagaskan oleh Montesquieu, mengindikasikan terwujudnya kehidupan politik yang demokratis, karena kebebasan dan kemerdekaan untuk mengaktualisasikan segala potensi individu dan kelompok dapat dengan bebas dilakukan. Oleh karena segala bentuk hak setiap individu dan kelompok dapat diekspresikan dalam berbagai bentuk, maka perlu adanya rambu-rambu untuk mengaturnya agar lalu lintas kebutuhan dan kepentingan semua pihak dapat terpenuhi dan terlayani. prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang digagaskan oleh Montesquieu adalah perwujudan dari prinsip “supremasi hukum”.¹⁶

Dari pemaparan mengenai prinsip pemisahan kekuasaan maka *Checks and balances* merupakan konsepsi gabungan kekuasaan yang menginginkan tiga cabang kekuasaan di dalam negara saling membatasi satu sama lain. *Checks* adalah fungsi mengontrol satu kekuasaan dengan kekuasaan lainnya, dan fungsi yang berfaedah menciptakan keseimbangan (*Balance*) terhadap kekuasaan lainnya. Prinsip doktrin

¹² C.J. Ville, *Constitutionalism and Separation of Powers*, (Indianapolis: Liberty Funds, 1989) Hlm. 211.

¹³ Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, (Jakarta: PT. Pustaka Rakyat, 1961) Hlm. 5.

¹⁴ C.S.T. Kansil, *Op. Cit.*, Hlm. 76.

¹⁵ John Locke, *Two Treatise on Civil Government*, (Cambridge UK: Cambridge University Press, 1998) Hlm. 162-164.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara jilid 1*, (Jakarta: Konpress), Hlm. 124.

tersebut memberikan kekuasaan konstitusional untuk mengimbangi fungsi kekuasaan satu dengan yang lainnya. Saling mengawasi dan mengimbangi menyatu dalam fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang kemudian memberikan tiga kekuasaan mengimbangi tiga kekuasaan lainnya yang berfungsi untuk mendominasi antara satu dan lainnya.¹⁷ Lalu ketika negara kesatuan menghendaki untuk menerapkan sistem otonomi daerah maka sistem pemisahan kekuasaannya juga hampir mirip dengan sistem pemisahan kekuasaan yang ada di pusat, pemisahan antar lembaga seperti Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif terdapat juga di daerah dengan memisahkan kekuasaan diantara Eksekutif dan Legislatif daerah. Lembaga Eksekutif di daerah adalah pemerintah daerah yang di pimpin oleh Gubernur dan wakilnya, serta di daerah Kabupaten/Kota dipimpin oleh Bupati/Walikota beserta wakilnya. Lembaga Legislatif daerah terdiri dari DPRD, baik DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Sementara untuk Lembaga Yudikatif terdiri dari Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial, namun lembaga yudikatif hanya berada di Pemerintah Pusat.

Dalam pemerintahan daerah terdapat kewenangan yang berbeda antara lembaga eksekutif daerah dan lembaga legislatif daerah, untuk mengakomodir dua lembaga ini agar mampu bekerja sesuai *track* nya dan tidak menyalahi kewenangan antar lembaga maka dibutuhkan mekanisme *checks and balances*. *Checks and balances* tersebut bertujuan supaya antar pelaksana kekuasaan daerah saling mengawasi dan mengimbangi satu dengan yang lainnya. Dalam artian bahwa kewenangan lembaga daerah yang satu akan selalu dibatasi dengan kewenangan lembaga daerah yang lain. Dengan konsep tersebut, maka sesungguhnya *checks and balances* bertitik tolak pada adanya *power limit power*. Prinsip *checks and balances* tersebut tidak hanya berlaku ke luar, dalam artian bahwa hanya ditujukan kepada lembaga daerah yang menjalankan fungsi selain fungsi yang dijalankan oleh lembaga perwakilan rakyat daerah. Namun dalam ketatanegaraan modern, prinsip tersebut juga harus diterapkan di dalam lembaga parlemen itu sendiri. Artinya dalam lembaga perwakilan rakyat daerah itu sendiri, prinsip *checks and balances* diterapkan dengan cara mendesain lembaga perwakilan rakyat daerah itu sendiri baik dari segi kelembagaan maupun dari segi kewenangan. Menurut *Black Law Dictionary*, *checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches. See also separation of power*.¹⁸ Dari pemaparan tersebut bisa diambil makna bahwa mekanisme *checks and balances* yang ada di pemerintahan daerah bertujuan untuk memaksimalkan fungsi masing-masing lembaga daerah dan membatasi kesewenang-wenangan lembaga daerah. Untuk mewujudkan *checks and balances* yang ideal dibutuhkan partisipasi masyarakat daerah yang pro aktif dan paham betul mengenai hak-hak nya sebagai masyarakat daerah, jangan sampai mekanisme *checks and balances* hanyalah dogma semata yang digaungkan oleh lembaga-lembaga daerah. Apabila *checks and balances* bisa dilaksanakan dengan optimal maka mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan daeran memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang lembaga kekuasaan yang ada dan

¹⁷ Gary Wasserman, *The Basics of American Politics*, (Pearson: Longman, 2007), Hlm. 27.

¹⁸ *Black Law Dictionary* By Henry Campbell, (St. Paul: West Publishing Co., 1990), Hlm. 238.

menghindari tindakan-tindakan hegemonik, tiranik dan sentralisasi kekuasaan.¹⁹ Sistem ini mencegah terjadinya overlapping antar kewenangan yang ada. Begitu pula dengan pendapat Jimly Asshiddiqie adanya sistem checks and balances mengakibatkan kekuasaan di daerah dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan daerah yang menduduki jabatan dalam lembaga daerah dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.²⁰ Konsep pengawalan atau pengendalian (*checks*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, hasil dari munculnya konsep *Trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquie. Sedangkan penyeimbangan kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar masing-masing lembaga (dalam kasus ini lembaga daerah) dalam proses perumusan kebijakan sehari-hari memiliki proporsi kewenangan yang seimbang sehingga tidak ada lembaga daerah yang memiliki kekuasaan mutlak.

Konstruksi kelembagaan daerah harus mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* antara lembaga eksekutif daerah, DPRD, dan masyarakat. Demikian juga dengan jabatan politik dan jabatan karir haruslah ada pembedaan yang jelas untuk meminimalisir politisasi pegawai negeri sipil di daerah. Sulit untuk menciptakan mekanisme *checks and balances* antara lembaga eksekutif daerah dengan DPRD tanpa keterlibatan masyarakat. Kurangnya partisipasi masyarakat akan menyebabkan kecenderungan eksekutif daerah dengan DPRD berkolaborasi secara negatif karena tidak adanya *pressure to be competitive*. Tekanan dari masyarakat dalam bentuk permintaan dan dukungan baik kepada badan eksekutif maupun kepada DPRD. Selain itu, DPRD sebagai ujung tombak legislasi di daerah dihadapkan pada berbagai persoalan internal yang sangat mempengaruhi kinerja DPRD terutama masalah kualitas anggota dewan yang minim pemahaman tentang fungsi-fungsi yang dimiliki utamanya fungsi *budgeting* dan fungsi legislasi. Kelemahan itu tentu saja berakibat pada kinerja DPRD yang begitu rendah terutama dalam penyusunan Peraturan daerah sebagai tanggung jawab DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi. Peranan ketiga unsur tadi (eksekutif, DPRD, dan masyarakat) diperlukan secara terintegrasi dan lengkap guna menghindari adanya dominasi antara satu dengan lainnya. Sebab apabila terjadi dominasi dari salah satu terhadap lainnya maka dapat dipastikan jalannya roda pemerintahan di daerah akan mengalami ketidaksesuaian dan pada gilirannya akan mengganggu sistem yang dicita-citakan melalui undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini, peranan DPRD sebagai parlemen daerah dapat ditempuh melalui dua pendekatan.

Pertama, melalui pendekatan kapasitas, yang dapat dilakukan melalui kerjasama yang memungkinkan DPRD mengkaji dengan seksama masalah yang dihadapi dengan kapasitas yang dimiliki. Dengan demikian diharapkan akan muncul suatu kesadaran sekaligus pemahaman terhadap segi-segi yang hendak ditingkatkan, dimana harus ada kesepahaman dalam memberikan respons dan menangkap denyut aspirasi masyarakat

¹⁹ A. Fickar Hadjar ed. al, Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003), Hlm. 4.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hlm. 74.

daerah. Disamping tetap meningkatkan akses masyarakat pada DPRD, sehingga kalangan DPRD terdorong untuk memahami permasalahan masyarakat daerah. Kedua, melalui pendekatan kontrol terhadap kinerja DPRD dimaksudkan untuk senantiasa mengingatkan anggota parlemen atas tugas dan amanat rakyat yang dipikulnya. Juga bertujuan untuk memberikan dasar legitimasi secara terus-menerus kepada DPRD agar tidak ragu melakukan kontrol terhadap Pemerintah daerah.

Sementara mengenai peraturan perundang-undangan yang menjadi tolak ukur pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (undang-undang pemerintah daerah 2014) dibentuk pada akhir masa jabatan periode kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Undang-Undang tersebut secara umum semakin memperkuat posisi pemerintah daerah, yang sebenarnya sudah mulai dilakukan secara bertahap dari mulai undang-undang pemerintah daerah 2004. Banyaknya objek peraturan daerah yang masuk dalam pengawasan berimbas pada panjangnya jangka waktu dalam proses evaluasi peraturan daerah oleh pemerintah pusat. Permasalahan itulah yang coba diselesaikan oleh pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan menerapkan proses pengawasan yang berjenjang, dengan cara peraturan daerah Kabupaten/Kota diawasi oleh pemerintah daerah provinsi, sedangkan perda provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Nuansa baru yang dibawa oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, adalah adanya suasana parlementer dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagaimana wacana yang berkembang saat ini bahwa suasana parlementarian dapat terlihat dengan begitu luasnya kewenangan yang ada pada DPRD, antara lain dengan kewajiban kepala daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD. Kepala daerah dapat diberhentikan sebelum masa jabatan berakhir apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD. Bagir Manan melihat wewenang menetapkan peraturan daerah (Perda) yang telah disetujui bersama ada pada kepala daerah merupakan pengaruh dari sistem parlementer serta pengaruh sistem *checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan.²¹

PENUTUP

A. Kesimpulan

Negara Indonesia yang memiliki wilayah geografis berbentuk kepulauan dan mendeklarasikan bentuk negaranya menjadi negara kesatuan pada akhirnya memutuskan untuk menggunakan mekanisme otonomi daerah (desentralisasi) untuk mendelegasikan kewenangan yang ada di pusat agar bisa terealisasikan di wilayah daerah di Indonesia. Sistem otonomi daerah yang diterapkan negara Indonesia memberikan hak dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk undang-undang dan mengatur sendiri permasalahan yang ada di dalam daerahnya masing-masing, hal ini didasari oleh sistem otonomi daerah yang otomatis memberikan delegasi kepada pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan, bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk

²¹ Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001. Hlm 79.

Peraturan Daerah. Kemudian dijelaskan pula dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa provinsi atau kabupaten/kota merupakan daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk dengan undang-undang. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan undang-undang yang terbentuk dengan tujuan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari Undang-Undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam Negara kesatuan. Dalam pemerintahan daerah terdapat kewenangan yang berbeda antara lembaga eksekutif daerah dan lembaga legislatif daerah, untuk mengakomodir dua lembaga ini agar mampu bekerja sesuai *track* nya dan tidak menyalahi kewenangan antar lembaga maka dibutuhkan mekanisme *checks and balances*.

B. Saran

Checks and balances tersebut bertujuan supaya antar pelaksana kekuasaan daerah saling mengawasi dan mengimbangi satu dengan yang lainnya. Dalam artian bahwa kewenangan lembaga daerah yang satu akan selalu dibatasi dengan kewenangan lembaga daerah yang lain. Dengan konsep tersebut, maka sesungguhnya *checks and balances* bertitik tolak pada adanya *power limit power*. Dari pemaparan mengenai prinsip pemisahan kekuasaan maka *Checks and balances* merupakan konsepsi gabungan kekuasaan yang menginginkan tiga cabang kekuasaan di dalam negara saling membatasi satu sama lain. *Checks* adalah fungsi mengontrol satu kekuasaan dengan kekuasaan lainnya, dan fungsi yang berfaedah menciptakan keseimbangan (*Balance*) terhadap kekuasaan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (1).
3. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
6. Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
7. Pasal 236 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Sumber Pustaka Buku dan Jurnal

1. A. Fickar Hadjar ed. al, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003), Hlm. 4.
2. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2001. Hlm 79.

3. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2001, Hlm 136.
4. *Black Law Dictionary By Henry Campbel*, (St. Paul: West Publishing Co., 1990), Hlm. 238.
5. Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001, Hlm. 95.
6. C.J. Ville, *Constitutionalism and Separation of Powers*, (Indianapolis: Liberty Funds, 1989) Hlm. 211.
7. C.S.T. Kansil, *Op. Cit*, Hlm. 76.
8. Dasril Radjab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, PT Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 119.
9. Gary Wasserman, *The Basics of American Politics*, (Pearson: Longman, 2007), Hlm. 27.
10. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hlm. 74.
11. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara jilid 1*, (Jakarta: Konpress), Hlm. 124.
12. John Locke, *Two Treatise on Civil Government*, (Cambridge UK: Cambridge University Press, 1998) Hlm. 162-164.
13. Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, (Jakarta: PT. Pustaka Rakyat, 1961) Hlm. 5.
14. Max Boli Sabon, 1989, *Ilmu Negara*, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Unika atma Jaya Yogyakarta, Hlm. 159.
15. N. Krisch, *Beyond Constitutionalism* (Oxford: Oxford University Press), Hlm 69-103.
16. Rachmat Trijono, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Papar Sinar Sinanti, Jakarta, Hlm. 70.
17. Umar Said Sugiarto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 251.

Sumber Internet

1. <https://soppengkab.go.id/penjelasan-uu-nomor-23-tahun-2014-tentang-pemerintahan-daerah>. (diakses tanggal 1 Oktober 2021 pukul 19.35 WIB)