

**PRINSIP CHECKS AND BALANCES BERBASIS PARTISIPASI
MASYARAKAT ANTARA KEPALA DAERAH DAN DPRD DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

DISERTASI

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat

Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum



Oleh:

AKIK ZAMAN

NIM. T310911003

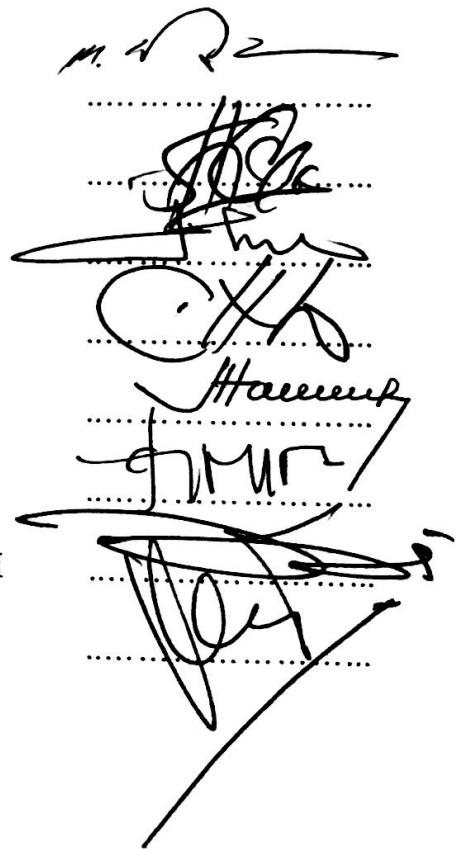
**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2018**

**PRINSIP CHECKS AND BALANCES BERBASIS PARTISIPASI
MASYARAKAT ANTARA KEPALA DAERAH DAN DPRD DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

Disusun Oleh:
AKIK ZAMAN
NIM. T310911003

Surakarta, 2018
Telah Disetujui Oleh Tim Pengaji

- Ketua : 1. Prof. Dr. M. Furqon Hidayatullah, M.Pd.
- Sekretaris : 2. Prof. Dr. Supanto, SH., M.Hum.
- Anggota : 3. Prof. Dr. Jamal Wiwoho, SH., M.Hum
4. Dr. Isharyanto, SH., M.Hum.
-



PRINSIP *CHECKS AND BALANCES* BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT ANTARA KEPALA DAERAH DAN DPRD DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Disusun Oleh:
AKIK ZAMAN
NIM. T310911003

Surakarta 2018

Disertasi
Telah Disetujui Oleh Tim Promotor

Promotor

Ko Promotor

Prof. Dr. Jamal Wiwoho, SH., M.Hum
NIP. 19611108 198702 1 001

Dr. Isharyanto, SH., M.Hum
NIP. 19780501 300212 1 002

Mengetahui,

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum



PERNYATAAN

Nama : Akik Zaman
NIM : T310911003

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Disertasi berjudul : **PRINSIP CHECKS AND BALANCES BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT ANTARA KEPALA DAERAH DAN DPRD DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH** adalah betul-betul karya sendiri. Hal yang bukan karya saya dalam Disertasi ini disebutkan dengan sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan ini tidak benar, maka saya berdia menerima sanksi akademik, berupa pencabutan Disertasi dan gelar yang saya peroleh dari Disertasi tersebut.

Surakarta,

2018

Yang membuat pernyataan



Akik Zaman

MOTTO

**Menunda amal karena menunggu waktu luang termasuk tanda kebodohan.
(Ibnu Atho'illa Al-Askandari)**

**My loyalty to my party ends when my loyalty to my country begins.
(John F.Kennedy)**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan nikmat dan maunahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi, yang berjudul : **Prinsip Checks and Balances Berbasis Partisipasi Masyarakat Antara Kepala Daerah dan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

Penulisan Disertasi ini terinspirasi dari keterlibatan penulis dalam tata kelola Pemerintahan Daerah. Dinamika yang begitu pesat sejak era reformasi dan kecenderungan politik hukum nasional membawa implikasi pada pergerakan dan tatanan relasi kelembagaan Pemerintahan Daerah. Pergerakkan tersebut mendorong berbagai fenomena baru seperti maraknya jabatan dalam partai politik merambah dan menjadi satu dengan jabatan dalam lingkungan Pemerintahan Daerah yang berkembang membentuk kekuasaan menyerupai kekuasaan oligarkhi atau dinasti yang belakangan ini memperoleh respons cukup meluas dikalangan masyarakat. Inilah yang mendorong penulisan Disertasi dengan mengambil judul sebagaimana diatas.

Penulis menyadari bahwa Disertasi ini masih jauh dari sempurna. Tanpa bantuan, bimbingan, arahan dan doa dari banyak pihak yang selama ini diberikan kepada penulis, karya Disertasi ini tidak mungkin terselesaikan, karenanya penulis menghantarkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Ravik Karsidi, MS, selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang telah mewujudkan iklim kondusif bagi selesaiannya studi Program Doktor Ilmu Hukum.
2. Prof. Dr. M. Furqon Hidayatullah, M.Pd. sebagai Direktur Pascasarjana dan Ketua Tim Pengaji yang telah mendorong berkembangnya suasana keilmuan sehingga memungkinkan setiap mahasiswa untuk merampungkan studinya dengan baik.

3. Prof. Dr. Supanto, SH.,M.Hum, sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelah Maret Surakarta, yang selalu memberikan motivasi pada setiap kesempatan agar penulis segera menyelesaikan studi ini.
4. Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH.,M.Hum, selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, dengan kesabaran dan sikap kearifan beliau selalu mendorong penulis untuk terus melangkah menyelesaikan Disertasi ini.
5. Prof. Dr. Jamal Wiwoho, SH.,M.Hum, baik selaku Promotor maupun sebagai Inspektur Jenderal Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi R.I yang dengan kesabarannya setiap waktu memberikan bimbingan dan pandangan keilmuan untuk menyelesaikan Disertasi ini.
6. Dr. Isharyanto, SH.,M.Hum, selaku Co-Promotor yang selalu bersemangat dan penuh keakraban memberikan arahan dan dengan tekun mencermati perkembangan penulisan Disertasi ini.
7. Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH. MH., sebagai anggota Tim Pengaji, melalui cara beliau memberikan pandangan dan koreksi sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini dengan baik.
8. Prof. Dr. I. Gusti Ayu Ketut Rachmi H, SH., M.M., dengan keilmuan dan kesabarannya mendorong penulis agar segera merampungkan studi Program Doktor ini
9. Prof. Dr. Khoidin, SH.,M.Hum,CN, selaku Dosen Pembimbing Mata Kuliah Penunjang Disertasi, yang turut mendorong terselesaikannya Disertasi ini.
10. Kepada Rekan-rekan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret : Mbak Dr. Dora, Pak Dr. Lamijan, Mas Dr. Dedy dan Mas Dr. Ari serta Rekan-rekan lainnya yang pada setiap kesempatan bersedia melakukan diskusi dan *sharing* untuk penyempurnaan Disertasi ini.

11. Staf Administrasi S3-PDIH Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret : Mbak Diah dan Kawan-kawan atas bantuan dan kerja samanya dalam kelancaran penulisan Disertasi ini.

Takdzim dan terima kasih yang dalam penulis persembahkan kepada Alm kedua Orang Tua saya, Ibu Mertua dan Alm Bapak Mertua atas do'anya yang tiada henti. Kepada istri tercinta Witriyah, dan anak-anak tersayang: Hilda Nuruzzaman, S.KM.,M.Kes, Farhan Nuruzzaman, dan Shofia Nuruzzaman. Saya sampaikan terima kasih pula atas kebesaran dan kelapangan hati mereka.

Surakarta, 2018
Penulis

ABSTRACT

Akik Zaman, T310911003, Doctoral Program of Law, Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. Principles of Checks and Balances Based on Community Participation Between Regional Head and Local Parlement In Implementation of Local Government.

The research in this dissertation aims to find norms of ideal principles of checks and balances based on community participation between the Regional Head and the Local Parlement in the administration of the Regional Government. The finding of ideal principle norms is needed to be able to regulate the dynamics of the relationship between the Regional Head, Local Parlement and the community. Unbalancing of relations will reduce the meaning and role that can lead to disruption of the objectives of the implementation of Regional Government.

In order to solve the problem, the research in this dissertation uses normative research type with legal, conceptual, historical, comparative and case approach with prescriptive analysis of checks and balances principle based on community participation between the Head of Region and Local Parlement in the implementation of Regional Government, that the elements of the Regional Government organizers are positioned to offset each other and to supervise. A democratic and nomocratic government ensures that public participation goes well as part of public transparency and responsibility with the support of Local Governments working under good governance.

The result of the research shows that the relation of Head of Region and the Local Parlement has not reflected the principle of checks and balances and has not madmadee the participation of the community as a base in the implementation of Regional Government, this can lead to decreasing the meaning of democracy and public transparency and degrading the quality of the Regional Government.

The solution offered is a norm formula that is in line with the ideal principle of checks and balances based on community participation between the Regional Head and the Local Parlement in the implementation of Regional Government which further plays a role in avoiding tension and maintaining a better, transparent and accountable relationship to the Regional Head and the Local Parlement.

Keywords: checks and balances, Local Government, and community participation

ABSTRAK

Akik Zaman, T310911003, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Prinsip *Checks and Balances* Berbasis Partisipasi Masyarakat Antara Kepala Daerah dan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Penelitian dalam Disertasi ini, bertujuan untuk menemukan norma prinsip ideal *checks and balances* berbasis partisipasi masyarakat antara Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penemuan norma prinsip ideal diperlukan untuk dapat mengatur dinamika hubungan antara Kepala Daerah, DPRD dan masyarakat. Ketidak seimbangan hubungan dimaksud akan mengurangi makna dan peran masing-masing yang dapat mengakibatkan terganggunya tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Guna menjawab permasalahan tersebut, penelitian dalam Disertasi ini menggunakan jenis penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, komparatif dan pendekatan kasus dengan analisis preskriptif tentang prinsip *checks and balances* berbasis partisipasi masyarakat antara Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang menggariskan bahwa unsur-unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah diposisikan untuk saling mengimbangi dan mengawasi. Pemerintahan yang menganut sistem demokrasi dan nomokrasi memastikan bahwa partisipasi masyarakat berjalan dengan baik sebagai bagian dari transparansi dan tanggung jawab publik dengan dukungan Pemerintahan Daerah yang bekerja menurut tata kelola yang baik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa relasi Kepala Daerah dan DPRD belum mencerminkan prinsip *checks and balances* dan belum menjadikan partisipasi masyarakat sebagai basis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, hal ini bisa mendorong berkurangnya makna demokrasi dan transparansi publik serta menurunkan kualitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Solusi yang ditawarkan adalah rumusan norma yang sejalan dengan prinsip ideal *checks and balances* berbasis partisipasi masyarakat antara Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang selanjutnya berperan menghindarkan dari kebutuan dan ketegangan serta menjaga hubungan Kepala Daerah dan DPRD yang sehat, transparan dan akuntabel.

Kata kunci: *checks and balances*, Pemerintahan Daerah, dan partisipasi masyarakat

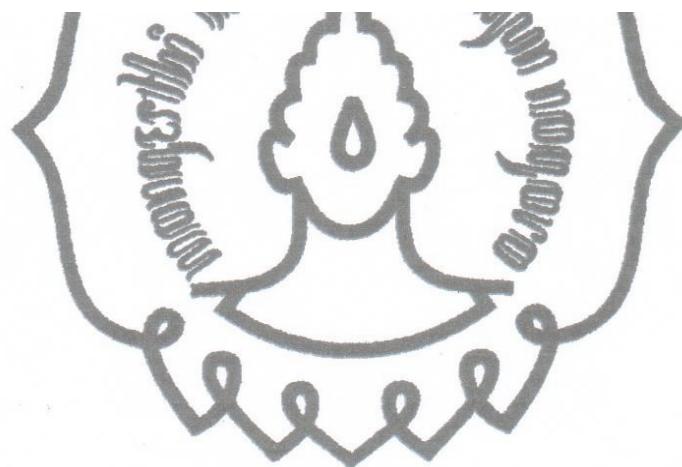
DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul	i
Halaman Pengesahan Promotor	ii
Halaman Pengesahan Penguji	iii
Pernyataan	iv
Motto	v
Kata Pengantar	vi
Abstract	ix
Abstrak	x
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xv
Daftar Bagan	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	22
C. Tujuan Penelitian	23
D. Manfaat Penelitian	23
BAB II KAJIAN TEORI DAN KEPUSTAKAAN	25
A. Kajian Teori	25
1. Prinsip <i>Checks And Balances</i>	25
2. Teori Partisipasi Masyarakat	37
3. Teori Pemerintahan Daerah	47
B. Penelitian Yang Relevan Dan Kebaruan Penelitian	54
C. Kerangka Berpikir	57
BAB III METODE PENELITIAN	59
A. Jenis Penelitian	59

B.	Pendekatan Penelitian	60
C.	Sumber Bahan Hukum	61
D.	Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum	63
E.	Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum	64
BAB IV	PERKEMBANGAN <i>CHECKS AND BALANCES</i> BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT ANTARA KEPALA DAERAH DAN DPRD DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH	66
A.	Pengaturan <i>Checks and Balances</i> dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Anggaran, dan Pengawasan	66
1.	<i>Checks and Balances</i> dalam Pembentukan Peraturan Daerah	69
2.	<i>Checks and Balances</i> dalam Anggaran	76
3.	<i>Checks and Balances</i> dalam Pengawasan	85
B.	Perbandingan <i>Prinsip Checks and Balances</i> di Pemerintahan Daerah Thailand	93
1.	Bentuk Negara dan Pemerintahan Thailand	93
2.	Struktur Pemerintahan di Thailand	94
3.	Pemerintah Daerah di Thailand	97
4.	Desentralisasi di Thailand	102
5.	Badan Legislatif di Thailand	106
6.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Thailand	110
7.	Partisipasi Publik.....	117
C.	Perbandingan Prinsip <i>Checks and Balances</i> di Pemerintahan Lokal di Philipina.....	118
1.	Sistem Pemerintahan di Philipina.....	118
2.	Pemerintahan Lokal dan Prinsip-Prinsip Desentralisasi di Philipina.....	121
3.	Kewenangan Pemerintah Lokal di Philipina.....	129

4.	Dewan Perwakilan Rakyat Lokal di Philipina.....	137
D.	Perbandingan Prinsip <i>Checks and Balances</i> di Provinsi Zuid Holland (Belanda Selatan)	143
1.	Provinsi Zuid Holland	143
2.	Sistem Pemerintahan dan prinsip <i>checks and balances</i> ...	144
3.	Kewenangan Pemerintahan Provinsi	147
4.	Partisipasi Publik	148
E.	Pengaturan partisipasi masyarakat	153
1.	Partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	154
2.	Partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	161
3.	Partisipasi masyarakat dan format hubungan tripartit	164
BAB V	<i>CHECKS AND BALANCES BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT ANTARA KEPALA DAERAH DAN DPRD DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH..</i>	173
A.	Urgensi <i>Checks and Balances</i> antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	173
1.	Relasi antara Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	173
2.	Partisipasi Mayarakat dalam Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD	201
B.	Prinsip ideal <i>Checks and Balances</i> Berbasis Partisipasi Masyarakat antara Kepala Daerah dan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	217
1.	Pengalaman di Provinsi Jawa Timur: <i>Checks and Balances</i> Semu	217

2.	Prinsip <i>Checks and Balances</i> Biasa	232
3.	Merumuskan Prinsip Checks and Balances yang Ideal.....	238
BAB VI	PENUTUP	255
A.	Simpulan	255
B.	Implikasi	256
C.	Saran	258
DAFTAR PUSTAKA.....		260



DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Kerangka Berfikir	58
Bagan 2. Alur Analisis Data Penelitian	65
Bagan 3. Ruang Lingkup Pengawasan DPRD	88
Bagan 4. Peran DPRD dan Pemda dalam Pengelolaan Keuangan Daerah	89
Bagan 5. Kedudukan dan Wewenang Gubernur	90
Bagan 6. Struktur Pemerintahan di Thailand	96
Bagan 7. Pola Partisipasi Publik	149
Bagan 8. Partisipasi Masyarakat dalam UU No 23 Tahun 2014	159
Bagan 9. Inovasi Daerah	160
Bagan 10. Power Triangle	166
Bagan 11. Model Tripartit dan Partisipasi Masyarakat	169
Bagan 12. Visi Pembangunan	212
Bagan 13. Rangkaian Kegiatan Peran Serta Masyarakat	244



DAFTAR TABEL

Tabel 1. Tingkat Partisipasi Masyarakat	43
Tabel 2. Problematika Partisipasi Masyarakat	45
Tabel 3. Penelitian yang Relevan dan Kebaruan Penelitian	55
Tabel 4. Perbandingan Pengaturan <i>Checks and Balances</i> Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Anggaran dan Pengawasan	91
Tabel 5. Perbedaan <i>Senat</i> dan <i>House of Representative</i> di Thailand	108
Tabel 6. Kontribusi Pemikiran NGO	150
Tabel 7. Pokok-Pokok Masalah <i>Checks and Balances</i> dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah	197
Tabel 8. Hasil Pemilihan Umum 2009	218
Tabel 9. Perolehan Kursi Partai Politik Hasil Pemilu 2009 di DPRD Provinsi Jawa Timur	218
Tabel 10 Argumentasi dan Motif Peran Serta Masyarakat	247
Tabel 11. Manfaat Peran Serta Masyarakat	248