

BAB II

KAJIAN TEORI DAN KEPUSTAKAAN

A. Kajian Teori

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini akan digunakan beberapa prinsip dan teori, yaitu Prinsip *Checks and Balances*, teori partisipasi masyarakat, dan teori Pemerintahan Daerah.

1. Prinsip *Checks and Balances*

Prinsip *Checks and Balances* mengandung pengertian saling mengawasi dan mengimbangi. Prinsip ini dilatarbelakangi oleh teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang menginginkan agar dalam cabang kekuasaan tidak terjadi kebuntuan hubungan serta untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan di dalam cabang kekuasaan itu sendiri. Ajaran pemisahan kekuasaan dikaji dan dikembangkan oleh John Locke¹ sebagai upaya untuk mencapai keseimbangan kekuasaan dalam suatu Negara. Kekuasaan Negara harus dipilah kepada 3 bagian, yaitu (1) *legislative power* (kekuasaan legislatif) (2) *executive power* (kekuasaan eksekutif), dan (3) *federative power* (kekuasaan federatif).² Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang berwenang untuk membuat Undang-Undang, kekuasaan lain harus tunduk pada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan Undang-Undang termasuk mengadili. Kekuasaan ferderatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan

¹ John Locke, *Two Treatises of Government*, Great Britain, Guerenty Press Co.Ltd, 1989, hlm 190-192. Lihat juga, Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Gramaedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997. Hlm. 26. Hal yang sama juga dinyatakan Sulardi, *Menuju Sistem Presidensial Murni*, Malang, Setara Press, 2002, hlm 39

² Moh Kusnardi dan Humally Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1998, hlm. 140.

keamanan Negara, urusan perang, dan damai dalam keterkaitannya hubungan luar negeri.

Gagasan John Locke tersebut selanjutnya dimodifikasi dan dikembangkan oleh Montesquieu³ kekuasaan menjadi 3 cabang kekuasaan yang masing-masing mempunyai bidang pekerjaan sendiri, kekuasaan yang satu dipisahkan dengan kekuasaan yang lain yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif kekuasaan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, menjatuhkan hukum atas kejahatan dan memberikan putusan apabila terjadi perselisihan. Ajaran pemisahan kekuasaan ini kemudian oleh Imanuel Kant dikenal dengan Trias Politica⁴. Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi ini telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menekankan pembagian fungsi-fungsi Pemerintahan, bukan pada pemisahan organ, dan teori *checks and balances*. Meskipun prinsip ajaran pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan organ-organ Negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraan diciptakan mekanisme yang menekankan saling mengawasi dan mengimbangi antara cabang kekuasaan satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Hanya dengan mekanisme *checks and balances* dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang.⁵

Penerapan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dirasakan setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pada Tahun 1999 hingga Tahun 2002.

³ Montesquieu, *The Spirit Of Laws*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, hlm. 22.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 1993, hlm. 83

⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2006, hlm. 8. Lihat juga, Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia Kajian Tentang Distribusi Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah Pasca Kembali Berlakunya UUD 1945*, Yogyakarta, UII Press 2004, hlm 11

Walaupun menurut Yusril Ihza Mahendra⁶ sebelum amandemen UUD 1945 dalam bentuk yang terbatas prinsip *checks and balances* –sistem pemisahan kekuasaan– juga dianut dalam praktik penyelenggaraan Negara di Indonesia, meskipun kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review* tidak bersifat aktif. Sebelum amandemen UUD 1945, cenderung menerapkan model lain yang disebut dengan pembagian kekuasaan (*distribution of power*), kekuasaan tidak dipisahkan-pisahkan menurut fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif kepada lembaga yang berbeda-beda, kekuasaan dibagi-bagi di antara lembaga-lembaga Negara dengan tumpuan kekuasaan yang utama adalah pada presiden.⁷ Sistem pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga Negara yang sederajat saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga Negara di bawah lembaga kekuasaan yang bersifat vertikal.⁸ Terhadap ini, menurut Philipus M. Hadjon baik horizontal maupun vertikal tetap menggunakan istilah pembagian kekuasaan yang dinyatakan bahwa pembagian kekuasaan Negara secara horizontal adalah pembagian kekuasaan Negara kepada organ Negara yang dalam ketatanegaraan disebut lembaga Negara. Pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan Negara antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.⁹

⁶ Op cit, hlm 161.

⁷ Janadri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Konpress, Cet I, 2012, hlm. 111

⁸ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Cerdas Pustaka: Cet I, 2008, hlm. 15

⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Kencana Predana Media Grup, 2010, hlm. 241. Lihat juga, Stefan Wolff, *The Distribution of Competences Between Centre and Autonomy in Moldova*, Paper on Center for International Crisis Management and Conflict Resolution, England, University of Nottingham, Desember 2011 hlm 1

Dalam banyak praktik kenegaraan, pengaturan organ-organ Negara sedemikian pentingnya agar tetap berjalan dalam koridor *checks and balances* dan berperan untuk memastikan berjalannya hukum dalam setiap kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara¹⁰ organ-organ Negara sangat dominan dalam menentukan arah pembangunan hukum, sekaligus menyuburkan hukum tumbuh secara demokratis, yaitu hukum yang diatur menurut tata cara konstitusional¹¹.

Sistem pemisahan kekuasaan pada satu sisi dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan karena keleluasaan dan terjaminnya cabang-cabang kekuasaan bekerja menurut fungsi-fungsi masing-masing, sedangkan pada sisi lain karena alasan kekuasaan yang horizontal dan sejajar dapat berpotensi terjadinya kebuntuan hubungan antar cabang kekuasaan yang pada gilirannya bisa mengganggu jalannya Pemerintahan. Oleh sebab itu, penerapan pemisahan kekuasaan harus diikuti dengan penerapan *checks and balances* yang dijalankan untuk saling mengawasi dan mengimbangi agar masing-masing cabang kekuasaan itu tidak sewewenang-wenang dan menyalahgunakan kekuasaan. Dengan demikian, agar posisi sistem pemisahan kekuasaan menjadi jelas, Jimly Asshiddiqie bahwa prinsip anutan paham pemisahan atau pembagian kekuasaan itu penting untuk dijernihkan karena pilihan diantara keduanya akan sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan Negara secara keseluruhan, terutama dalam hubungannya dengan penerapan *checks and balances*¹².

Persoalan lebih mendasar adalah bukan terletak pada perdebatan tentang pemisahan atau pembagian kekuasaan, melainkan pada substansi dalam Pemerintahan demokrasi dan monokrasi. Karena ide dasar dari trias politika itu

¹⁰ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta, YLBHI, 1988, hlm 27

¹¹ Didi Nazim Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Padang Angkasa Raya, 1992 hlm 40

¹² Jimly Assiddiqie, *op.cit*, hlm. 265. Lihat juga, Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan UUD Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Konpress, 2012, hlm 33

adalah membangun Pemerintahan yang tidak otoriter, tidak sewenang-wenang dan menjadikan hukum sebagai rujukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berkaitan dengan hal ini Ismail Sunny menyatakan :

Dalam suatu Negara hukum yang penting bukan ada atau tidak adanya trias politika, persoalannya adalah dapat atau tidaknya alat-alat kekuasaan Negara itu dihindarkan dari praktik birokrasi yang tirani, dan hal ini tidaklah tergantung pada pemisahan kekuasaan itu sendiri tetapi pada adanya sendi Negara demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat¹³

Negara yang menganut monokrasi dan demokrasi mempunyai perhatian yang besar terhadap *checks and balances*, karena dalam sejarah perjalanan suatu Negara yang seringkali menjadi tantangan adalah kecenderungan alat-alat kekuasaan itu digunakan bukan untuk melindungi rakyatnya, tetapi menindas rakyatnya¹⁴.

Berdasarkan hal itu, makna penjernihan dalam hal sistem pemisahan kekuasaan menurut Bagir Manan dalam praktiknya tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Selain tidak praktis, pemisahan secara absolut antar cabang-cabang kekuasaan yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan (*checks and balances*) antara cabang kekuasaan satu dan yang lain dapat menimbulkan kesewenang-wenangan menurut atau di dalam lingkungan cabang kekuasaan masing-masing tersebut.¹⁵ Dalam makna lain bahwa sistem pemisahan kekuasaan cabang didorong dan diberikan peran tertentu yang bersifat mengawasi dan mengimbangi terhadap cabang kekuasaan lainnya. Ini untuk mewujudkan keselarasan dan memastikan bahwa masing-masing cabang kekuasaan senantiasa berada pada jalur yang benar menurut ketentuan hukum yang berlaku.

¹³ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Cet VI, Aksara Baru, 1986 hlm 84

¹⁴ Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy, Indonesian Politics, 1957-1959*, Ithaca, Cornell University Press 1962 hlm 12

¹⁵ Bagir Manan, *op.cit.*

Lebih lanjut dijelaskan oleh Ferguson dan Mc. Henry, yang dimaksud dengan sistem perimbangan kekuasaan sebagaimana dipraktikan di Amerika Serikat sebagai berikut:¹⁶

“Separation of power is implemented by an elaborate system of check and balances. To mention only a few, congress is checked by the requirement that’s laws must receive the approval of both house, by the president’s and by the power of judicial of the courts. The president is checked by the fact that the cannot enact laws, that no money may be spent except in accordance with appropriations made by laws, that congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointments confirmed by the senate and by judicial review. The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend to constitution, by the power the presidents with advice and consent of the senate to appoint fact that congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the supreme court and inferior court.

(Pemisahan kekuasaan dilaksanakan dengan mengelaborasi sistem *checks and balances*. Untuk itu, salah satunya, kongres diperiksa dengan persyaratan bahwa produk hukum harus menerima persetujuan dari kedua pihak, oleh presiden dan lembaga yudikatif dari pengadilan. Presiden dapat diperiksa dengan fakta bahwa tidak mentaati Undang-Undang, bahwa tidak ada uang bisa dihabiskan kecuali sesuai dengan alokasi yang dibuat oleh Undang-Undang, kongres diberikan hak veto, bahwa ia dapat diberhentikan, yang perjanjian harus disetujui dan janji dikonfirmasi oleh senat oleh *judicial review*. Cabang yudisial diperiksa dengan kekuatan dipertahankan oleh orang-orang untuk mengubah konstitusi, dengan kekuasaan presiden dengan nasihat dan persetujuan dari senat untuk menunjuk fakta bahwa Kongres dapat menentukan ukuran pengadilan dan membatasi yurisdiksi dibanding dari kedua Mahkamah Agung dan pengadilan rendah).

Dalam penerapannya, prinsip *checks and balances* berkembang di Amerika Serikat sebagai bentuk pengembangan dari pemisahan kekuasaan (*the separation or power*) yang cenderung memisahkan cabang kekuasaan Negara secara absolut

¹⁶ Nikmatul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*: Edisi Revisi, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2012, hlm. 105. Lihat juga, Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika 1994, hlm 33

satu sama lain tanpa adanya kekuasaan dengan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi. Keadaan ini akan cenderung mendorong terciptanya tirani kekuasaan pada masing-masing cabang kekuasaan Negara, lebih lanjut James Medison mengingatkan:

...The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny. Were the federal constitution, therefore, really chargeable with the accumulation of power, or with, a mixture of powers, having a dangerous tendency to such an accumulation, no further arguments would be necessary to inspire a universal reprobation of the system¹⁷

Dari pendapat James Medison di atas, dapat disimpulkan bahwa penumpukan kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif, di tangan yang sama, baik satu orang, maupun lebih secara turun-temurun seperti dinasti, bisa dengan sistem penunjukan, atau pemilihan, sebagai definisi tirani. Bahwa dalam konstitusi Negara federal, sesungguhnya benar-benar dengan akumulasi kekuasaan, atau dengan, campuran kekuasaan, memiliki kecenderungan berbahaya untuk akumulasi seperti itu, tidak ada argumen lebih lanjut, kecuali diperlukan untuk menginspirasi penolakan universal sistem tirani, hal ini hanya akan menyuburkan perilaku otoritarian yang mengarah hanya pada kepentingan kekuasaan¹⁸

Hal senada juga dikemukakan oleh Theodore Georgopolus¹⁹ yang menyatakan bahwa, prinsip check and balances di Amerika Serikat adalah *“the checks and balances doctrine is based on the premise that the three branches of*

¹⁷Nick Draias, Clarence J., dan Katherine P, Duncan, *Federalism Do-It-Your Self: 10 Ways for States to Check And Balance* Washington, Goldwater Institute, hlm. 5

¹⁸ Michael Rosenfield and Andrew Arato (Ed), *Habermas on Law and Democracy, Critical Exchange*, Berkeley, University of California Press, 1998, hlm 2. Lihat juga, Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Ruesell&Russel, 1973, hlm 284

¹⁹Theodore Georgopolus, *The Checks and balances Doctrine in Member States as A Rule of EC Law: The Cases of France and Germany*, EUSA 8th International Conference Nashville Tennessee, March 27-29 2003, hlm 4.

government should not be so far sparated as to have no constitutional control over each other. Dengan demikian menurut Theodore Georgopolus, prinsip *checks and balances* berdasarkan pada premis bahwa tiga cabang kekuasaan Pemerintah tidak terpisah secara mutlak sehingga diantara tiga cabang kekuasaan itu tidak ada kontrol satu sama lain pada bagian lain dinyatakan bahwa prinsip *checks and balances* berlaku ketentuan “*each departement should be able to check the exercise of power by the others, either by particpating in the functions conferred on them; or by subsesquently reviewing the exercise of that power.* Dengan prinsip *checks and balances* setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi pelaksanaan kekuasaan oleh cabang kekuasaan lainnya. Tiap cabang kekuasaan dapat berpartisipasi atau ikut serta dalam penyelenggaraan fungsi kekuasaan cabang kekuasaan lain atau dapat mengawasi pelaksanaan kekuasaan pada cabang kekuasaan itu.

Henk Addink²⁰ berkesimpulan bahwa terdapat tiga dimensi Pemerintahan yang baik di tingkat lokal: Aturan hukum: peraturan daerah berbasis hukum, pemisahan dan keseimbangan kekuasaan di tingkat lokal, peradilan yang independen pada prinsip-prinsip keadilan ditingkat lokal, perlindungan hak asasi manusia. Demokrasi: transparansi lokal (pertemuan, keputusan, informasi publik dalam dokumen lokal), partisipasi lokal dalam bentuk yang berbeda. lembaga: akuntabilitas lokal lembaga dan pihak-pihak yang bekerja secara efektif pada tingkat lokal.

²⁰ Henk Addink, *Good Governance in Theory and Practice: Part I Introduction Good Governance, The Paper of MDF – Training & Consultancy*, Ede – Netherland, 2015 hlm 4. Lihat juga, Muhammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2014, hlm 130

Berbeda dengan Addink, Ger Roebeling²¹ lebih tertarik menggunakan *triangle of responsibilities in society* dari Gramsci untuk melihat *checks and balances* dengan menyertakan kekuatan kalangan ilmuwan dan media, *civil society*, dan privat sector untuk mengimbangi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Bangunan inilah yang menurutnya akan mewujudkan Pemerintahan yang baik dan berujung pada *responsibilities in society*. Pandangan ini sekaligus tidak mencukupkan hubungan saling mengawasi dan mengimbangi hanya pada lingkungan cabang kekuasaan melainkan perlu melibatkan kekuatan ilmuwan, media, dan masyarakat, sebagai jawaban atas sifat hubungan yang terjadi selama ini antara Kepala Daerah dan DPRD yang cenderung mengalami tiga hal; pertama, terjadinya ketidakharmonisan hubungan (konflik). Kedua, terciptanya keharmonisan hubungan yang semu (kolusif) baik dalam keadaan terpaksa maupun tidak terpaksa, dan ketiga, terciptanya keharmonisan hubungan tetapi tidak bersandarkan pada etika, moral, dan pertaturan Perundang-undangan yang berlaku.²²

Pemaknaan demokrasi digunakan juga sebagai ukuran untuk menilai bahwa disebut mencapai kematangan apabila lembaga-lembaga politik yang demokratis tidak hanya terbentuk dan berjalan di pusat Pemerintahan nasional, tetapi juga terbentuk dan berjalan di komunitas-komunitas lokal dan tingkat Pemerintahan terendah dan pada saat yang sama nilai-nilai demokrasi dijadikan acuan perilaku masyarakat, yang oleh Muhammad Khalid Mas'ud²³ dinyatakan sebagai jembatan mencapai kemaslahatan yang substantif.

²¹ Ger Roebeling, *Good Governance in Developing Policies*, The Paper Of MDF –Training & Consultancy, Ede –Netherland, June, 2015, hlm. 2

²² Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 152

²³ Muhammad Khalid Mas'ud, *Islamic Legal Philosophy*, Islamabad, Islamic Research Institute, 1977, hlm 223

Demokrasi dalam pelaksanaannya bersendikan pada kedaulatan rakyat, yang meminta pada setiap penerapan sistem pemerintahan disemua tingkatan terikat pada tujuan utama, yaitu menghasilkan kemakmuran bagi masyarakat. Terdapat keterkaitan yang menjadi satu garis perjuangan antara demokrasi dan kemakmuran²⁴. Karena itu, tidak mengeherankan jika demokrasi mengalami perkembangan yang sangat pesat²⁵, khususnya dalam abad terakhir ini.

Keterkaitan antara otonomi dengan demokrasi ini juga dikemukakan oleh M.A. Muthalib dan Muh. Akbar Ali Khan sebagai berikut:²⁶

Conseptually, local autonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy. No single body but the local people and the respresentatives enjoy supreme power in regard to the local sphere of action, Government intervention can be justified when the larger interest is involved. Therefore, the people at large and their respresentatives (secara konseptual, otonomi daerah cenderung menyamakan kebebasan daerah untuk menentukan nasib sendiri atau demokrasi lokal. Tiada satupun lembaga kecuali masyarakat setempat dan para wakil yang menikmati kekuasaan tertinggi sehubungan dengan suasana tindakan daerah, intervensi Pemerintah dapat dibenarkan bila terlibat kepentingan yang lebih besar. Oleh karena itu, rakyat secara luas dan wakil mereka saja dapat meloka masyarakat lokal dan para wakil mereka).

Dalam upaya membangun sistem politik dan Pemerintahan yang demokratis, kedudukan Pemerintahan Daerah sebagai daerah otonom, memerlukan perumusan tata laksana Pemerintahan Daerah yang sejalan dengan dinamika daerah dan masyarakat. Juanda mengajukan pertimbangan, antara lain :

²⁴ Seymour Martin Lipset, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, American Political Science Review, Vol 53, 1959, hlm 75. Lihat juga, Robert A.Dahl, *Polyarch: Participation on Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, hlm 70

²⁵ Samuel P.Huntington, *The Third Wave: Demorcacy in The Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991, hlm 58

²⁶ Marzuki Lubis, *Pergesaran Garis Peraturan Perundang-undangan tentang DPRD & Kepala Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 2011 hlm 14-15

1. Prinsip *checks and balances* harus menjadi pertimbangan utama dalam mengkontruksi hubungan eksklusif-legislatif, untuk menghindari dominasi kekuasaan satu lembaga politik atas lembaga-lembaga politik yang lain;
2. Pemisahan kekuasaan, penjabaran peran, dan fungsi cabang-cabang pemerintahan dirumuskan secara rinci dalam konstitusi Indonesia demi meminimalisasi kemungkinan penafsiran yang bermacam-macam, sekaligus menghindari terjadinya berbagai kontroversi;
3. Menghindari seminimal mungkin kepentingan-kepentingan politik jangka pendek dalam proses reformasi konstitusi dengan merealisasi gagasan membentuk komisi konstitusi yang aspiratif terhadap kepentingan masa depan Indonesia, yakni penghormatan terhadap HAM, demokrasi dan keadilan untuk masyarakat.²⁷

Checks and balances dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyangkut hubungan DPRD dengan Kepala Daerah yang terus dibangun profilnya untuk saling mengawasi dan mengimbangi, disertai dengan Pemerintahan pusat yang berwenang melakukan supervisi dan masyarakat berpartisipasi menjalankan kontrol.²⁸ Hal ini selain untuk mewujudkan keseimbangan dalam interaksi diantara Kepala Daerah, DPRD, dan masyarakat di daerah juga merupakan instrumen utama dalam proses akuntabilitas Pemerintahan Daerah serta menunjukkan bahwa akuntabilitas publik merupakan konsekuensi dari prinsip demokrasi di daerah dan cerminan dari demokrasi partisipatif.

Hal diatas semakin mempertegas ciri Negara hukum yakni adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara. Sebagaimana dinyatakan Muhammad Tahir Azhari²⁹ sekurang-kurangnya terdapat empat unsur pokok dalam Negara Hukum : (1) Perlakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, (2) Negara didasarkan pada teori triaspolitika, (3) Pemerintahan

²⁷ Juanda, Op Cit hlm 51

²⁸ Ibid, hlm. 142

²⁹ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Jakarta, PT.Bulan Bintang, 1992, hal 28

dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang (*wetmatig bestuur*), dan (4) terdapat peradilan Negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh Pemerintah (*onnegchmatige overheesda*).

Konsep *checks and balances* dalam bangunan kekuasaan dari sisi substansi sesungguhnya bukanlah hal yang baru, karena merupakan hasil dari pengumpulan sejarah keNegaraan, lahir dari dialog panjang terhadap penerapan kekuasaan yang mengeksploitasi kemanusiaan, akibat dari sikap dan ambisi seseorang maupun sekelompok orang yang berkuasa dan memerintah secara tiran dan sewenang-wenang, sebagaimana dijelaskan I.C Van Der Vilas :

jauh sebelumnya, kemungkinan adanya suatu pemisahan kekuasaan telah diuraikan oleh plato. Ia mengatakan bahwa berbagai bentuk pembagian kekuasaan muncul bergantian. Dari suatu monarki kesuatu aristokrasi yang merosot kesuatu anarki yang kemudian terkendali lagi jika seseorang tiran merebut kekuasaan. Menurut Dia, tirani itu bentuk Negara yang paling harus ditolak. Tiran kemudian akan ditumbangkan lagi oleh seorang raja yang baik. Ini selanjutnya akan diambil alih oleh sekelompok bangsawan; aristokrasi dan selanjutnya. Aristoteles pun seorang penganut pemisahan kekuasaan. Menurut Dia, kontenplasi harus dijamin oleh suatu lembaga perwakilan rakyat; sifat dinamis tugas Negara harus dipelihara oleh suatu Pemerintah. Ia juga berpendapat bahwa orang harus melaksanakan yang satu dengan yang lainnya secara berganti-ganti agar pengertian bagi kedua fungsi itu tetap terpelihara.³⁰

Penegasan terhadap pentingnya menjaga keseimbangan kekuasaan, menunjukkan bahwa *checks and balances* antar kekuasaan mengandung maksud agar masing-masing cabang kekuasaan tidak terjerumus pada kekuasaan yang sewenang-wenang. Sedangkan kekuasaan yang sewenang-wenang timbul akibat menumpuknya kekuasaan pada seseorang atau suatu cabang kekuasaan.

³⁰ I.C Van Der Vilas, *Handboek Wetgeving (terjemahan : buku pegangan perancang perundang-undangan)*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Ham RI, Jakarta, 2005 hlm 62

2. Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dapat dinyatakan sebagai suatu proses melalui mana stakeholder mempengaruhi dan ikut berbagi (share) kontrol atas / terhadap prakarsa dan keputusan serta sumber daya pembangunan yang mempengaruhi mereka³¹. Partisipasi masyarakat berlangsung situasional, menunjukkan grafik meningkat ketika kekuasaan Pemerintah tidak represif. Hasil pendekatan teknokratik – seperti dialami Pemerintahan orde baru – Pemerintah Daerah hanya meneruskan program-program yang dirancang Pemerintah Pusat. Keadaan ini oleh Widianingsih dan Mirrell³² disebut sebagai menghambat kreatifitas dan inovasi daerah.

Pandangan lain dinyatakan Andrian Girza Lavallo, Arnab Acharya³³ bahwa dalam persaingan politik yang cukup sengit, dapat pula mendorong jalinan hubungan masyarakat dengan aktor-aktor politik dan kekuasaan yang berlangsung cukup intens dan ini justru dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, dimana persaingan harus diikuti dengan iklim yang sehat yang pada akhirnya memperbesar terwujudnya hajat masyarakat.

Dalam Negara demokratik, lembaga-lembaga Negara justru berperan mendorong partisipasi masyarakat kedalam lingkup pengambilan keputusan lembaga perwakilan yang terbentuk dari hasil pemilu memainkan peran dan memperjuangkan serta menyerukan aspirasi rakyat agar dipenuhi oleh mereka

³¹ Sirajuddin, Fatkhurrahman, Zulkarnain, *Legislative Drafting, Pelembagaan metode partisipatif dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan*, Malang, Corruption Watch dan YAPPIKA 2016. Hlm 234

³² Ida Widianingsih dan Elizabeth Morrel, *Participatory planning in Indonesia, dalam policy studies*, vol. 28-issue1, 2007. Hlm 2. Lihat juga, Karl D Jackson, *Bureaucratie Polity: A Therytical Framework for Analysis of Power and Communication in Indonesia*, dalam Karl D Jackson & Lucian W. Pye (Ed), *Political Power and Communication on Indonesia*, Berkeley University of California Press, 1978, hlm 3

³³ Andrian Gurza Lavallo, Arnab Acharya dan Peter P. Houtzager, *beyond comparative anecdotalism:listen on civil society in participation from sao paulo Brazil, dalam world development vol 3 (6) 2005 hlm. 960*

yang menjalankan Pemerintahan. Fungsi ini harus menjadi kesadaran, yaitu menyangkut kesadaran hukum pada dirinya-menginternalisasi³⁴, Pada pribadi anggota DPRD serta memiliki visi kepemimpinan yang kuat berhaluan kerakyatan yang oleh Al Mawardi³⁵ dengan mengutip kepemimpinan dalam islam- dinyatakan sebagai melanjutkan tugas-tugas kenabian dalam memelihara agama dan mengelola kebutuhan duniawiyah masyarakat (siyasah Al-Dunya). Lebih lanjut Sirajuddin dan Winardi³⁶ menyatakan bahwa pemilu dalam Negara demokratis senantiasa terbuka untuk dikembangkan kearah yang memberi makna pada hubungan antar rakyat, perwakilan dan Pemerintahan. Bahkan wakil rakyat atau lembaga perwakilan menurut Bintang R. Sarageh³⁷ diharapkan memiliki sensitifitas yang tinggi sehingga dapat menyerap aspirasi dan mengartikulasikan berbagai kepentingan rakyatnya.

Dalam hal ini, Iris Marion Young³⁸, mengingatkan bahwa gerakan masyarakat sipil hanya berperan mendorong Negara untuk menjalankan kewajibannya dan bukan mengambil alih kewajiban itu. Karena itu, Pemerintah berkewajiban menyusun ruang yang jelas dan konstitusional dalam mengatur partisipasi masyarakat itu ke dalam regulasi yang mempertegas keterlibatan masyarakat, bahkan dalam hal yang sangat serius seperti amandemen UUD 1945 oleh Bali King³⁹ dinyatakan sebagai sangat minimnya peran serta masyarakat.

³⁴ M Solly Lubis, *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung, CV. Mandar Maju, 2000, hlm 31-32. Lihat juga, Muhammad Farouq, *Al Madkhal Li Al Tasyri Al Islami*, Bairut Darul Qalam, 1981, hlm 11

³⁵ Al Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthoniyah*, Bairut, Dar Al Fikr, Tt, hlm 5

³⁶ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press, 2015, hlm 85

³⁷ Bintang R.Sarageh, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1998, hlm 82-85

³⁸ Iris Marion Young, *Inclusion And Democracy*, oxford : oxford university press, 2000, hlm 213.

³⁹ Bali King, *Empowering The President: Interest and Perception in Indonesias Constitutional Reform 1999-2000*, Ohio State University, 2004, hlm 42-43

Sebagai acuan bentuk partisipasi masyarakat di lingkungan Pemerintahan Daerah, pengaturannya dapat dilihat dalam Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.
- (2) Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah:
 - a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
 - b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
 - c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
- (3) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
 - a. Penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
 - b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
 - c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan
 - d. Penyelenggaraan pelayanan publik.
- (4) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk:
 - a. Konsultasi publik;
 - b. Musyawarah;
 - c. Kemitraan;
 - d. Penyampaian aspirasi;
 - e. Pengawasan; dan/atau
 - f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan Pemerintah.
- (6) Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur:

- a. Tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - b. Kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan
 - d. Dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- (7) Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan Pemerintah.

Namun demikian, pada bagian lain cara pandang antara Pemerintah dan masyarakat tentang demokrasi relatif tidak sama. Pemerintah memandang demokrasi dari sisi akuntabilitas, transparansi dan responsivitas penyelenggaraan Pemerintahan, sedangkan masyarakat berpandangan bahwa pilar utama demokrasi adalah masyarakat sipil (*civil society*). Masyarakat sipil melihat bahwa demokratisasi merupakan proses yang berkesinambungan, tantangan abadi dan sebuah perjuangan yang terus berulang.

Peranan masyarakat sipil sangat penting dalam proses demokrasi. Menurut Muhammad AS.Hikam⁴⁰, kedudukan LSM dan unsur *civil society* adalah pilar penting dalam proses demokrasi yang menjangkau keseluruhan masyarakat, dari padanya tumbuh proses keikutsertaan dalam pengambilan keputusan oleh lembaga perwakilan dan sekaligus secara bertahap turut bertanggung jawab dan rasa memiliki yang tinggi terhadap keberlangsungan Pemerintahan.

Keterlibatan masyarakat akan pula menumbuhkan sikap patuh, turut menjaga dan memunculkan berbagai pembaharuan sejalan dengan kebutuhan publik, termasuk pembaharuan terhadap regulasi dan hukum yang menyangkut 3

⁴⁰ Muhammad AS.Hikam, *Demokrasi dan Sipil Society*, Jakarta, Pustaka LP3ES, 1999, hlm 3

dimensi: dimensi pemeliharaan, dimensi pembaharuan dan penciptaan⁴¹, sehingga terhindar dari keadaan dimana norma tumpul dan usang ditengah-tengah kehidupan masyarakat. Hal ini akan mengingkari bahwa norma atau hukum dibuat untuk kepentingan manusia⁴². Bahwa merangkup perbedaan manusia, perbedaan situasi dan zaman adalah keharusan dari sifat norma, dengan itu, ditumbuhkan persepsi masyarakat dalam menghargai berbagai hal yang berkaitan dengan norma-norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat⁴³.

Masyarakat sipil adalah lingkup kehidupan sosial terorganisir yang terbuka, sukarela, timbul dengan sendirinya (*self-generating*), setidaknya berswadaya secara parsial, otonomi dari Negara, dan terikat oleh suatu tatanan legal atau seperangkat nilai-nilai bersama. Masyarakat sipil berbeda dari masyarakat biasa dalam hal ia melibatkan warga yang bertindak secara kolektif dalam sebuah lingkup publik untuk mengekspresikan kepentingan, untuk mengajukan tuntutan pada Negara, untuk memperbaiki struktur dan fungsi Negara, dan untuk menekan para pejabat Negara agar lebih akuntabel.

Moh. Fadli et al, merumuskan partisipasi masyarakat dalam sistem demokrasi sebagai sarana untuk *Pertama*, menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemimpin. *Kedua*, menyalurkan aspirasi rakyat (warga) kepada Pemerintah. *Ketiga*, melibatkan warga Negara dalam pengambilan keputusan publik. *Keempat*, menegakkan kedaulatan rakyat.⁴⁴

⁴¹ Eddy Suprianto, *Konsep Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat Dalam Kehidupan Berencana*, dalam Filsafat Hukum: Madhab dan Refleksinya, Bandung, CV. Remaja Karya, 1989, hlm 146

⁴² Ahmad Musthofa Al Maroghi, *Tafsir Al-Maroghi*, Juz 1, Cairo, Tt, hlm 182. Lihat juga, Eka Darmaputera, *Pancasila: Identitas dan Modernitas*, Jakarta, PT BPK Gunung Mulya, 1997, hlm 105

⁴³ Otje Salman, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Bandung, Alumni, 2002, hlm 205

⁴⁴ Moh. Fadli dkk, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head to A Good Village Government)*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011), hlm. 142.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan juga merupakan wujud penyelenggaraan Pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, diantaranya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi.⁴⁵

Sherry Arnstein menjabarkan partisipasi masyarakat berdasarkan kekuatan masyarakat untuk mempengaruhi hasil akhir kebijakan Pemerintah yaitu manipulasi (*manipulation*), terapi (*therapy*), penginformasian (*informing*), konsultasi (*consultation*), peredaman (*placation*), kemitraan (*partnership*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan kendali masyarakat (*citizen control*).⁴⁶

Khairul Muluk menguraikan enam tahapan partisipasi Arnstein di atas dan mengklasifikasikannya dalam lima tingkat. Namun menurut Muluk hanya empat tahapan yang tergolong partisipatif, satu tergolong Norma partisipatif karena partisipasi yang ada hanya formalitas, pengerahan massa "bayaran" maupun distorsi informasi. Oleh sebab itu, tahap ini disebut dengan Norma partisipatif. Terakhir kendaliwarga (bukan lagi sekadar partisipasi), tetapi wargalah yang mengambil keputusan (*decisionmaker*).⁴⁷ Gambaran lebih jelas lihat di dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. Tingkat Partisipasi Masyarakat

⁴⁵ Mas Achmad Santoso, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Bandung: ICEL, 2001), hlm. 87.

⁴⁶ Sherry Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35Nomor4.pdf> diunduh hari Rabu tanggal 2 September pukul 04.38, lihat juga Sirajuddin, Anis Ibrahim, Shinta Widiantina, Catur Wido Harum, *Op. cit.* hlm 296

⁴⁷ Khairul Muluk, *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintah Daerah*, (Malang: LPD FIA UB dan Bayu Media, 2007), hlm. 171. Lihat juga, Erwan Agus Purwanto, *Pelayanan Publik Partisipatif, Dalam Agus Dwiyanto (Ed), Mewujudkan Good Governance*, Yogyakarta, Gajah Mada Press, 2005, hlm 192

8	Kendali (<i>citizen control</i>)	Degree of Citizen Power (Kekuasaan Masyarakat)
7	Delegasi (<i>delegated power</i>)	
6	Kemitraan (<i>partnership</i>)	
5	Peredaman (<i>placation</i>)	Degree of Takenism (Semu)
4	Konsultasi (<i>consultation</i>)	
3	Penginformasian (<i>informing</i>)	
2	Terapi (<i>therapy</i>)	Normaparticipation (Tidak Partisipatif)
1	Manipulasi (<i>manipulation</i>)	

Berdasarkan hal tersebut, partisipasi masyarakat di Indonesia masih belum banyak menyentuh partisipasi substantive, sebagian besar masih bersifat mobilisasi, yang pada bagian lain dinyatakan sebagai partisipasi masyarakat seolah-olah atau hanya mementingkan aspek procedural saja. Kondisi ini berkaitan juga dengan riwayat masyarakat Indonesia yang terbangun peradabannya dari hubungan patron – klien atau dari masyarakat feodalistik. Namun demikian, lambat laun karena perkembangan global hal ini akan terkikis juga dan akan mengarah pada rasionalitas dan partisipasi substantive.

Apa pun model partisipasi yang disediakan, tidak akan berarti jika masyarakat masih saja bersikap apatis terhadap keputusan atau kebijakan Pemerintah. Untuk itu harus ada strategi khusus untuk mendorong masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam setiap proses kebijakan. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat, antara lain: mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para *stakeholders*; memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat); publikasi hasil-hasil

investigasi atau riset-riset yang penting; berupaya mempengaruhi pengambilan kebijakan; memunculkan aksi dan gerakan secara kontinyu.⁴⁸

Tahapan-tahapan dimaksud, untuk menggambarkan tingkat kekuatan partisipasi masyarakat yang timbul karena kesadaran atau kebiasaan yang terbangun dalam lingkungannya. Karena tingkat partisipasi pada dasarnya berkaitan juga dengan dorongan norma, sarana yang tersedia bahkan rangsangan lingkungan baik yang timbul karena pengaruh elit massa maupun karena komunitas tertentu⁴⁹. Terkadang dalam suatu situasi partisipasi masyarakat itu berawal dari mobilisasi karena keterkaitan interest atau kesamaan nilai juang.

Berkaitan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono berpendapat bahwa terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Pertama, akses terhadap informasi yang meliputi 2(dua) tipe yaitu hak akses informasi pasif dan hak informasi aktif; *kedua*, akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan, partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan dan partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan *ketiga*, akses terhadap keadilan (*access to justice*) dengan menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah keterbukaan (*openness*) dan transparansi (*transparency*).⁵⁰

Penegasan akses partisipasi terhadap lingkungan Pemerintahan menunjukkan bahwa posisi partisipasi masyarakat memerlukan kejelasan pintu

⁴⁸ Sirajudin, Fatkhurrahman, Zulkarnain, *Legislative drafting pelebagaan metode partisipatif dalam penyelenggaraan otonomi daerah*, Corruption watch dan YAPPIKA, Malang, hlm. 152.

⁴⁹ William J. Chamblis and Robert B. Seidman, *Law and Devolepment*, London, Reading Mass, Addison Wesley, 1972, hlm 112

⁵⁰ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009), hlm. 43-44.

akses terhadap Pemerintahan oleh karena lingkungan pemerintahan dalam hal tertentu menunjukkan sikap menjauh dari partisipasi masyarakat, terutama Pemerintahan yang perkembangan demokrasinya belum menonjol.

Ada beberapa problematika yang terjadi berkaitan dengan hal partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Setidaknya ada tiga faktor yang melatarbelakangi munculnya problematika partisipasi, yaitu: faktor masyarakat, yuridis, dan birokrasi. Dari ketiga faktor tersebut ditemukan beberapa permasalahan yang dapat diuraikan, sebagai berikut :

Tabel 2. Problematika Partisipasi Masyarakat⁵¹

FAKTOR	PROBLEMATIKA
Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sikap apatis masyarakat. 2. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat. 3. Budaya paternalistis yang masih kuat mengakar. 4. Tidak ada <i>reward</i> (berupa tindak lanjut) partisipasi masyarakat. 5. Responsibilitas masyarakat yang kurang. 6. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi. 7. Keterbatasan akses masyarakat informasi. 8. Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan seperti: LSM atau media massa yang cenderung <i>provokatif</i> dan/atau <i>profit oriented</i>.
Yuridis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat. 2. Belum ada peraturan yang dapat memaksa Pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam proses pembentukan perda. 3. Belum ada peraturan yang menjamin masyarakat mendapatkan informasi. 4. Mudahnya melakukan korupsi kebijakan di bawah payung legalitas. 5. Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaian. 6. Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat (ex. perda retribusi), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 149.

FAKTOR	PROBLEMATIKA
	7. Tidak adanya sosialisasi peraturan atau kebijakan
Birokrasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistem birokrasi yang belum memberikan ruang bagi publik. 2. Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur. 3. Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih high cost. 4. Kurang pahamnya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar. 5. Image birokrasi yang kental dengan uang. 6. Saluran aspirasi yang kurang baik. 7. Kerap terjadi mobilitas massa untuk kepentingan politik. 8. Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah harus dikembangkan dengan beberapa cara.

Pertama, mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam tim atau kelompok kerja dalam pembentukan Peraturan Daerah; *Kedua*, melakukan *public hearing* (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam rapat-rapat penyusunan Peraturan Daerah; *Ketiga*, melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan; *Keempat*, mengadakan kegiatan musyawarah atas Peraturan Daerah sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten; dan *Kelima*, mempublikasikan Rancangan Peraturan Daerah agar mendapatkan tanggapan masyarakat.⁵²

Dengan demikian, partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan publik, termasuk di dalamnya dalam penyusunan peraturan daerah.

⁵²Iza Rumesten R.S., *Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 12 Nomor 1 Januari 2012, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, hlm. 147.

3. Teori Pemerintahan Daerah

Penjelasan tentang Pemerintahan Daerah berada dalam satu konstruksi dengan Negara kesatuan sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 1: Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Cara pandang lain memaknai Pemerintahan Daerah dari perspektif Negara kesatuan dinyatakan oleh C.F Strong:

*A unitary state is one organized under a single central government; that is to say, whatever powers are possessed by the various district within the area administered as whole by the central government, are held at the discretion of that government, and the central power is supreme over the whole without any restrictions imposed by any law special powers two its parts. The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided.*⁵³

Dari pendapat CF Strong di atas, dapat disimpulkan bahwa sebuah Negara kesatuan adalah salah satu yang diselenggarakan di bawah Pemerintah pusat tunggal; yang mengatakan, kekuatan apa yang dimiliki oleh berbagai kabupaten dalam wilayah dikelola secara keseluruhan oleh Pemerintah pusat, yang diadakan pada kebijaksanaan Pemerintah yang, dan kekuasaan pusat adalah yang tertinggi di seluruh tanpa pembatasan yang diberlakukan oleh hukum khusus kekuatan dua bagian-bagiannya. Inti dari Negara kesatuan adalah bahwa kedaulatan tidak terpecah.

Local government adalah organ, badan, atau organisasi Pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan di Pemerintahan Daerah. *Local government* dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya dalam arti *local government* sama dengan Pemerintahan Daerah. *Local*

⁵³ C.F Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction The Comprative Study of Their History an Existing Form*, Fifth (Revised) Edition, Second Impression, (Sidgwick & Jakson Limited, London, 1960), hlm. 61

government dalam pengertian yang ketiga yaitu sebagai daerah otonomi, yaitu sub devisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai control atas urusan-urusan lokal. Dalam pengertian ini *local government* memiliki otonomi yaitu mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri.

Menurut Tatiek Sri Djatmiati istilah Pemerintah hendaknya dibedakan dengan istilah Pemerintahan, oleh karena kedua istilah tersebut mengandung pengertian yang tidak sama, istilah Pemerintah menunjuk pada suatu institusi (organ) yang melaksanakan tugas-tugas di bidang Pemerintahan, sedangkan makna Pemerintahan merujuk pada aspek operasional atau fungsional.⁵⁴

Dilihat dari konteksnya, Pemerintahan daerah mengandung 3 (tiga) arti, *pertama*, Pemerintah Daerah berarti Pemerintah lokal, dengan pemaknaan bahwa penggunaan istilah *local government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority*. Namun kedua istilah tersebut mengacu pada konsil atau unsur eksekutif yang rekrutmen jabatannya atas dasar pemilihan. *Kedua*, *local government* berarti Pemerintah lokal yang dijalankan oleh Pemerintah lokal. Dengan demikian arti yang pertama mengacu pada organ, sedangkan arti yang kedua mengacu pada fungsi. *Ketiga*, *local government* yang mengandung arti sebagai daerah otonom. Dengan mengutip *the united nation of public administration* lebih jauh Marzuki Lubis menyatakan⁵⁵:

A political subdivison of a nation (or, in a federal system, a state) which is constitute by law and has substantial control of local affairs, including the powers to impose taxes or to extract labour for prescribed purpose. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally

⁵⁴ Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, hlm. 44

⁵⁵ Marzuki Lubis, Op Cit hlm4. Lihat juga, Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, PT Gramedia Widayasarana Indonesia, 2005, hlm 6. Hal yang sama dinyatakan Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2006, hlm 37

selected. (suatu Pemerintahan yang merupakan sub divisi dari negara (atau, sistem federal dari negara federal) yang didasarkan atas Undang-Undang dan secara substansial mengawasi urusan-urusan daerah, termasuk kekuasaan di bidang perpajakan atau bidang ketenagakerjaan. Penetapan lembaga pemerintahan tersebut dipilih melalui seleksi yang bersifat lokal).

Adapun Solly Lubis membedakan Pemerintah (*government*) dan Pemerintahan (*governance*) ada 3 (tiga) macam pengertian Pemerintah, yaitu:

1. Pemerintah dalam arti keseluruhan lembaga kekuasaan yang ada dalam Negara, berarti meliputi bagian legislatif, eksekutif, yudikatif, konsultatif, dan akuntatif.
2. Pemerintah dalam arti eksekutif saja, misalnya, Presiden di Negara republik, Raja di Negara monarki, berikut semua aparat eksekutifnya baik di pusat maupun di daerah.
3. Pemerintah dalam arti top-administrator saja, yaitu presiden dan raja.⁵⁶

Bagir Manan membedakan pengertian Pemerintah dalam arti luas (*in the board sense*) dan dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Pemerintah dalam arti luas, mencakup semua alat kelengkapan Negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legeslatif, dan yudikatif serta alat-alat kelengkapan Negara lainnya yang juga bertindak untuk dan atas nama Negara. Dalam pengertian yang sempit Pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif (*law applying organ*).⁵⁷

Dengan mengadaptasi pada pengertian desentralisasi dan dekonsentrasi, Syarif Hidayat⁵⁸ dengan mengutip Talcott Parsons yang menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah sebagai pembagian kekuasaan Pemerintahan oleh

⁵⁶ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 103.

⁵⁷ Bagir Manan, *Peraturan Kebijakan*, dalam Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 158-159.

⁵⁸ Syarif Hidayat, *Mengurai Peristiwa Merentas Karsa*, Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Prisma, Vol 29, Juli 2010, hlm. 6.

sekelompok penguasa dengan kelompok lainnya, masing-masing memiliki otoritas dalam wilayah tertentu dalam suatu Negara. Di dalam pemerintahan daerah itu sendiri adalah pembagian kekuasaan di antara anggota kelompok berkuasa yang sederajat. Sedangkan dari sisi kewenangan Pemerintah Daerah memperoleh pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat⁵⁹, Termasuk dalam merumuskan aturan-aturan lokal. Dalam kajian lain juga dinyatakan sebagai *delegation of power*, yaitu sebagai pihak yang menerima transfer kekuasaan dari pihak lain⁶⁰

Penjelasan tentang frasa Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah dapat pula diperoleh dari penegasan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-seluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi.

Selanjutnya, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sebagaimana ketentuan Pasal 58 :

⁵⁹ Shailendra Kumar and Shaswat, *The Implication of Unitary and Federal State from of the State in The Light of UK, USA and India*, Kalkota, *International Journal of Legal and Social Studies*, Vol II (2) National University of Juridical Sciences, 1 April 2015, hlm 9

⁶⁰ Chigozie Hwagbora, *Delegated Legislation and Delegation of Power in The Negeria Administrative Law Context*, *International Journal of Bussines Law& Law Research*, Vol III(2) April-June 2015, hlm 82

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang terdiri atas :

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggara Negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efisiensi;
- i. Efektivitas; dan
- j. Keadilan

Dalam hal daerah otonom, ketentuan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. sedangkan makna dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan / atau kepada Gubernur dan Bupati / Walikota sebagai penanggungjawab urusan Pemerintahan umum. Terhadap desentralisasi Amrah Muslimin⁶¹ membagi kedalam 3 (tiga) jenis yaitu desentralisasi poliyik, desentralisasi fungsional dan desentralisasi kebudayaan, dengan penjelasan sebagai berikut :

- a. Desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat, yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingnsn rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus satu macam atau golongan

⁶¹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni 1983, hlm 5. Lihat juga, Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan Antara DPR dan Presiden dalam Sistem KetataNegaraan RI (Kajian Yuridis, Normatif, Empiris, Historis dan Komprehensif)*, Semarang, RaSAIL, Media Group, 2013, hlm 28

kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada satu daerah tertentu.

- c. Desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri.

Sehubungan dengan ini, dinyatakan pula bahwa terdapat beberapa kriteria disentralisasi:

Pertama, kontribusi terhadap pencapaian tujuan politik. *Kedua*, meningkatkan efektifitas Pemerintahan. *Ketiga*, meningkatkan efisiensi ekonomi. *Keempat*, meningkatkan kepekaan Pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat. *Kelima*, memperbesar kepercayaan masyarakat di daerah. *Keenam*, menemukan cara-cara yang tepat dalam merencanakan pembangunan daerah⁶².

Pada bagian lain, Pemerintah Daerah dimaknai sebagai *political and administratif decentralization prespektif*. Pengertian diatas tidak secara bersamaan berjalan dalam kerangka Pemerintahan Daerah karena itu dalam mencermati konsep desentralisasi di Indonesia, barangkali tidak berlebihan jika dikatakan bahwa konsep dasar yang diterapkan sejauh ini relatif kurang mengakomodasi perspektif desentralisasi politik, tetapi lebih banyak mengakomodasi perspektif desentralisasi administratif⁶³ karena itu, dapat dimengerti, bila pengaturan mekanisme hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah selama ini lebih didasarkan pada prinsip delegasi urusan (*the delegation of authority*) ketimbang penyerahan kewenangan (*the devolution of authority*). Pada tingkat pernyataan disebutkan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia bertujuan untuk mempercepat proses demokratisasi di

⁶² Rondineli and Nellis, *Assessing Decentralization Policies in Devaloping Countries: The Case for Cautions Optimism*, in *Delalopment Policies Review*, London, Sage Publication, Vol 4, 1986, hlm 3. Lihat juga, Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990, hlm 29

⁶³ Syarif Hidayat, Op Cit hlm 13. Lihat juga, Syarif Hidayat, *Desentralisasi Pembangunan Daerah, Dialog Kelompok Positivist dan Realitivist*, dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 14- Thn IV Oktober-Desember 2006, hlm 6-7

tingkat lokal, atau menurut Cohen⁶⁴ dinyatakan sebagai upaya untuk memperkuat dan memberdayakan Pemerintahan lokal. namun pada tingkat kenyataan wewenang yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah sangat dibatasi, bahkan Pemerintah Pusat sedang mengontrol sangat ketat terhadap Pemerintah Daerah, seperti disinggung Hao Bin⁶⁵ bahwa segala kewenangan Pemerintah Daerah merupakan pendelegasian wewenang dari Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah tidak mempunyai kewenangan asli selain yang diberikan Pemerintah Pusat.

Namun demikian, terdapat korelasi yang cukup kuat antara kinerja Pemerintahan Daerah dengan kualitas lokal⁶⁶. Demokrasi di daerah yang ditunjukan melalui pemilihan Kepala Daerah dan pemilihan legislatif daerah merupakan pendidikan politik lokal bagi masyarakat di daerah. Keinginan masyarakat untuk melahirkan Kepala Daerah dan anggota DPRD yang berkualitas dilahirkan melalui mekanisme pemilu di daerah yang berkualitas pula. Masyarakat harus memahami bahwa pemilihan umum itu adalah ajang mempertaruhkan masa depan daerah karena itu jangan terbawa oleh permainan politik uang dan lainnya.

Menyangkut kualitas demokrasi lokal, Djohermansyah Djohan⁶⁷ dengan menunjuk kondisi saat ini mengajukan tiga model pemilihan sebagai berikut :

1. Menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah serentak. Pilkada langsung untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan putusan politik terbaik, dan karena itu walaupun ada berbagai masalah, jangan hendaknya dirubah kembali menjadi pemilihan tidak langsung

⁶⁴ John M. Cohen and Stephen B. Paterson, *Administrative Decentralization*, USA Kumarian Press, 1999, hlm 2-3

⁶⁵ Hao Bin, *Distribution of Powers Between Control Governance and Sub-National Government*, Paper on Committed of Experts on Public Administration United Nation, New York, Eleventh Session 16-20 April 2011, hlm 5. Lihat juga, Elazar-Brunetta Baldi, *Beyond The Federal-Unitary Dichotomy*, Berkeley Institute of Governmental Studies, University of California, 1999, hlm 4

⁶⁶ Djohermansyah Djohan, *Kebijakan Otonomi Daerah 1999*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2003, hlm 46

⁶⁷ *ibid* hlm 62

oleh DPRD lebih-lebih pengangkatan oleh Presiden. Jarum sejarah jangan diputar mundur. Yang lebih penting dilakukan kedepan adalah melaksanakan pilkada Gubernur, Bupati dan Walikota serentak diseluruh Indonesia.

2. Menghapuskan aturan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah satu paket atau secara berpasangan, karena tidak dikenal dengan UUD 1945 dan tingginya konflik setelah mereka menduduki jabatan. Wakil Kepala Daerah sebaiknya tidak dipilih tetapi diusulkan oleh Kepala Daerah terpilih dari PNS yang memenuhi syarat. Untuk daerah besar dan luas Wakil Kepala Daerah bisa lebih dari satu. Sedangkan untuk daerah kecil tidak diperlukan Wakil Kepala Daerah.
3. Memperkuat posisi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di daerah melalui pemberian perangkat dan penambahan tugas pemerintahan umum untuk menjamin pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan, termasuk kepatuhan Kabupaten dan Kota sebagai Pemerintah bawahan terhadap kebijakan Pemerintah Pusat; mengkoordinasi perencanaan dan alokasi pembiayaan (DAK dan dekonsentrasi) untuk kegiatan Pemerintah Pusat di daerah; dan pembinaan dan pengawasan umum terhadap Peraturan Daerah, kelembagaan dan kepegawaian.

Keberadaan Pemerintahan Daerah dalam masyarakat modern adalah untuk meringankan membantu beban Pemerintah Pusat untuk melayani kepentingan masyarakat, lebih memperpendek rentang kendali Pemerintahan guna mempercepat terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh Indonesia.

B. Penelitian Yang Relevan Dan Kebaruan Penelitian

Pembahasan tentang “Prinsip *Checks and balances* Berbasis Partisipasi Masyarakat Antara Kepala Daerah dan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah” sebagaimana telah dibahas di atas, sejauh pengetahuan peneliti merupakan kajian yang belum dibahas secara utuh dan fokus oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Beberapa disertasi yang memiliki kaitan, namun berbeda dengan penelitian ini diantaranya ialah:

Tabel 3 : Penelitian yang relevan dan Kebaruan Penelitian

No.	Nama Penulis dan Judul	Temuan	Kebaruan Penelitian
1.	Anis Ibrahim (Disertasi Fak. Hukum Universitas Diponegoro, 2008), legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat interaksi politik dalam pembentukan peraturan Daerah di Jawa Timur - Pembentukan Peraturan Daerah di beberapa kabupaten di Jawa Timur dari Perspektif demokrasi cenderung mencerminkan demokrasi elitis / oligarkhi. - Dalam Penyusunan Peraturan Daerah kurang melibatkan partisipasi masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relasi Kepala Daerah dan DPRD belum berlandaskan pada prinsip checks and balances berbasis partisipasi masyarakat. - Belum adanya norma yang tegas tentang pengaturan jabatan pemerintahan dan jabatan dalam partai politik sehingga mendorong terbukanya konflik kepentingan. - Dalam Disertasi ini penulis memperjelas kekosongan norma yang belum mencerminkan checks and balances dan kekosongan norma yang belum mengatur jabatan pemerintahan dan jabatan dalam partai politik serta belum diaturnya norma yang bersifat imperatif tentang partisipasi masyarakat.
2.	Akmal Boedianto (Disertasi Fak.Hukum Universitas Brawijaya, 2008) Pembentukan Peraturan Daerah Tentang APBD yang partisipatif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.	<ul style="list-style-type: none"> - Penyusunan APBD sebagai hal menyangkut hajat masyarakat belum banyak melibatkan partisipasi masyarakat - DPRD sebagai representasi masyarakat belum diberi kewenangan 	<ul style="list-style-type: none"> - Penyusunan APBD tidak berdiri sendiri terkait dengan fungsi DPRD yang lain; fungsi pembentukan Perda dan Pengawasan. Dalam disertasi ini mengurai norma-norma yang belum seimbang untuk mendukung checks and

No.	Nama Penulis dan Judul	Temuan	Kebaruan Penelitian
		yang sama dengan eksekutif dalam penyusunan APBD	balances selain di bidang anggaran juga norma pengawasan yang melekat pada Kepala Daerah dan mempertegas bahwa norma partisipasi masyarakat belum diatur secara memaksa.
3.	Pataniari Siahaan (Disertasi Fak. Hukum Universitas Indonesia, 2010) Perubahan Kekuasaan DPR dalam pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.	<ul style="list-style-type: none"> - Kekuasaan untuk membentuk Undang-undang oleh DPR dalam perwujudannya belum sesuai dengan Undang-Undang Dasar - Kurangnya kemampuan DPR dalam melaksanakan kekuasaan membentuk Undang-undang 	<ul style="list-style-type: none"> - Belum memadai dukungan sumber daya DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan perda, anggaran dan pengawasan.
4.	Bayu Dwi Anggono (Disertasi Fak. Hukum Universitas Indonesia, 2014) Asas Materi muatan yang tepat dalam pembentukan Undang-Undang, serta akibat hukumnya: analisis Undang-Undang Republik Indonesia yang dibentuk pada era reformasi	<ul style="list-style-type: none"> - Untuk menghindari pembentukan undang-undang yang memiliki kecenderungan memihak / menguntungkan pihak / sekelompok berkuasa yang represif dan mengancam kebebasan warga negara serta untuk menjamin efektifitas berlakunya suatu undang-undang, maka pembentuk undang-undang harus memperhatikan dan mempedomani asas- 	<ul style="list-style-type: none"> - Hubungan Kepala Daerah dan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah menjadikan partisipasi masyarakat sebagai basis pelaksanaannya dan menghindarkan diri dari hubungan yang kolusif dan transaksional

No.	Nama Penulis dan Judul	Temuan	Kebaruan Penelitian
		asas tertentu dalam membentuk undang-undang.	
5.	Freddy Poernomo (Disertasi, Fak.Hukum Universitas Airlangga, 2015) Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	- Menyatakan bahwa fungsi pengawasan DPRD sebagai barometer keseluruhan fungsi DPRD apakah berjalan dengan baik. Selama ini fungsi pengawasan DPRD belum optimal dijalankan	- Fungsi pengawasan DPRD dengan fungsi pengawasan Kepala Daerah sepenuhnya belum mencerminkan prinsip checks and balances. Fungsi pengawasan DPRD lebih menonjol dalam relasi Kepala Daerah dan DPRD

C. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah dengan meneliti peraturan Perundang-undangan yang berlaku dalam prinsip *checks and balances* berbasis partisipasi masyarakat antara Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan daerah, terutama dalam penegasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, yang akan menjadi sampel penelitian ini, adalah Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur. Walaupun pembahasan juga menyinggung provinsi lain, hal ini sebagai komparasi dan upaya menambah khazanah pembahasan. Berikut tabel kerangka berpikirnya.

Bagan 1. Kerangka Berfikir