

BAB IV

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

A. Pengaturan *Checks and Balances* dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Anggaran, dan Pengawasan

Fungsi DPRD sebagaimana dinyatakan Pasal 96 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah fungsi pembentukan Perda, Anggaran dan Pengawasan. Dalam ayat 2 dinyatakan bahwa ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah, kemudian dalam ayat 3 ditegaskan bahwa dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat 1, DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat.

Penegasan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai upaya untuk mempermudah melihat *checks and balances* antara Kepala Daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang oleh Arthur Maas disebut sebagai pentingnya distribusi dan pembagian kekuasaan.¹ Kajian terhadap *checks and balances* menjadi penting, karena keberadaan kekuasaan Pemerintahan Daerah yang tidak diatur secara seimbang justru seringkali menjadi pemicu terjadinya konflik dan ketegangan,

¹ Arthur Maas (ed) *Area and Power : A Theory of Local Goverment*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1959, hal. 9, lihat juga pada Ismail Sunny yang menekankan bahwa proses checks and balances dengan mengacu pada teori pembagian kekuasaan adalah adanya kerjasama antara organ-organ Negara dalam menyatukan fungsi Negara mengandung arti dasar kerjasama dalam penyelenggaraan Pemerintahan, Ismail Sunny, *Op Cit* hlm. 3

oleh Prasojo² dinyatakan sebagai salah satunya dari disharmoni penggunaan kekuasaan baik vertikal maupun horizontal. Hubungan unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah selama ini sebagaimana dinyatakan Kusnardi Moh dan R. Saragih Bintan³ dalam perimbangan kekuasaan Nampak adanya gejala bahwa pihak Pemerintah sebagai partner legislatif dipandang lebih menonjol. Regulasi yang mengatur *checks and balances* dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memerlukan penyempurnaan dan pengaturan yang lebih tegas, khususnya yang mengatur pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan. Dengan dimasukkannya pengaturan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah justru pengaturan *checks and balances* semakin diperlukan dan mendesak regulasinya disempurnakan. Menurut James L. Sunquist, melalui prinsip *checks and balances* setiap cabang kekuasaan diawasi secara terbatas oleh 2 (dua) cabang kekuasaan lainnya, seperti legislatif diawasi oleh eksekutif dan yudikatif, demikian juga sebaliknya, dan hal itu dilakukan secara seimbang⁴.

Kedudukan daerah sebagai daerah otonom dan kewenangannya dalam pembentukan Peraturan Daerah, telah pula mendorong unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk mereformasi Peraturan Hukum di daerah. Hal ini, selain untuk menjaga perangkat peraturan itu tetap hidup didalam masyarakat (*Sociological Yurisprudence*)⁵, juga menjadi keniscayaan untuk terus melakukan

² Eko Prasojo, *Perkembangan Kelembagaan Eksekutif dan Legislatif Pasca Perubahan UUD 1945*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional, Evaluasi Pelaksanaan Hasil Reformasi Konstitusi, diselenggarakan oleh MP-RI bekerjasama dengan MK-RI, Jakarta, 18 Agustus 2010, hlm 2-3

³ Kusnardi Moh. Dan Saragih Bintan, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Gramedia, 1978, hlm. 74

⁴ James L. Sunquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington DC, The Bookings Institution, 1992, hlm. 42

⁵ Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Bandung, Armico Cet. Ketiga, 1999, hlm 52

pembaharuan hukum sejalan dengan tuntutan keadaan. Menurul Abdul Karim Zaydan⁶, reformasi hukum dengan menunjuk pada konsep nasakh, dimaksutkan untuk menemukan relevansi hukum dengan tuntutan kemaslahatan umat manusia. Namun demikian, setelah hampir dua dasawarsa era reformasi, masalah pengaturan di daerah ini masih menyisahkan banyak hal yang terkait dengan kualitas Peraturan Daerah yang diterbitkannya. Reformasi pengaturan hukum tidak cukup hanya mengandalkan semangat. Pengetahuan dasar tentang filsafat politik mutlak diperlukan bagi setiap legislator atau pembuat Undang-Undang. Produk hukum yang bermasalah umumnya dilahirkan akibat kurangnya pengetahuan para legislator akan persoalan-persoalan kunci dalam filsafat politik seperti kebebasan, hak asasi dan persamaan⁷. Keadaan ini diakibatkan juga oleh hubungan politik yang dangkal antara legislator dengan konstituen, dengan alasan menjaga keterpilihan dan kelangsungan karir politik seringkali memaksakan keinginan kelompok-kelompok tertentu sekalipun tidak sejalan dengan filsafat politik tetap dipaksakan untuk menjadi pengaturan hukum.

Gagasan besar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat⁸, didalam Negara-Negara berkembang diakui sebagai masih jauhnya jarak antara hukum yang tertulis dan hukum dalam pelaksanaannya⁹, pelayanan oleh Pemerintahan tentu digariskan dalam norma Pemerintahan, dan ini memerlukan aparatur yang kuat dan sinergis,

⁶ Abdul Karim Zaydan, *Al-Wajiz Fi Ushul Al-Fiqh*, Bairut, Muassasah Al-Risalah, 1987, hlm 388. Lihat juga, K.C.Wheare, *Modern Constitution*, London-New York, Oxford University Press, 1975, hlm 14

⁷ Luthfi Assyaukanie, *Tantangan Kebebasan Berfikir dan Berekspresi di Indonesia*, Jakarta, Prisma Vol 30, No 1, 2011, hlm 43

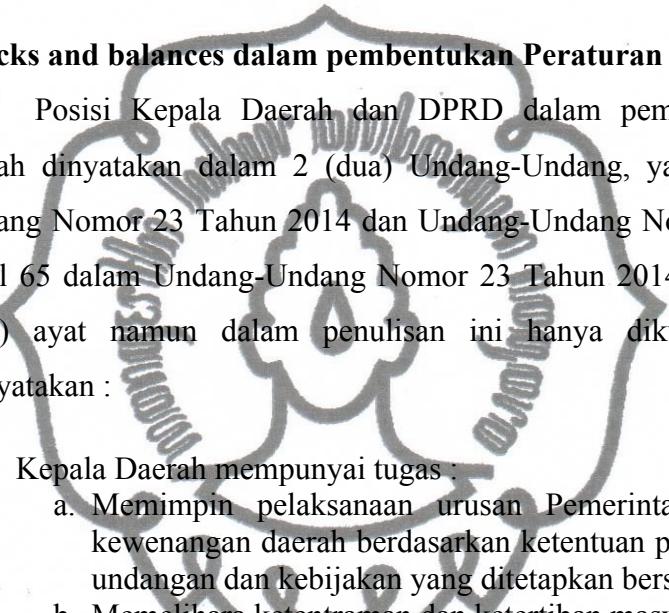
⁸ Penjelasan Umum atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁹ Sharyn L Roach Anleu, *Law and Social Change*, London, Sage Publication Ltd, Second Edition, 2000 hlm 4

dapat dicapai manakala format pemerintahan disusun sebagai keterpaduan yang berpihak pada pelayanan publik. Sejatinya pengaturan dalam Pemerintahan Daerah lebih mudah karena organ yang diatur tidak terlalu banyak, dengan mendudukan Kepala Daerah dan DPRD dalam satu kinerja dan tanggungjawab dan berkompetisi untuk mendapatkan yang terbaik, maka peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat akan segera terlihat hasilnya.

1. Checks and balances dalam pembentukan Peraturan Daerah

Posisi Kepala Daerah dan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah dinyatakan dalam 2 (dua) Undang-Undang, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Pasal 65 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terdiri dari 3 (tiga) ayat namun dalam penulisan ini hanya dikutip 2 (dua) ayat, menyatakan :

- 
- (1) Kepala Daerah mempunyai tugas :
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJPD dan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD, rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan APBD, dan Rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan;
 - f. Mengusulkan pengangkatan wakil Kepala Daerah; dan
 - g. Melakukan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Daerah berwenang :
- Mengajukan Rancangan Perda;
 - Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
 - Menetapkan perkada dan keputusan Kepala Daerah;
 - Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan / atau masyarakat;
 - Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan

Sedangkan dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kecuali huruf yang dinyatakan dihapus, semuanya sama dengan teks Pasal 65 pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Adapun pengaturan DPRD diatur dalam Pasal 101 tentang tugas dan wewenang DPRD Provinsi selengkapnya sebagai berikut :

- (1) DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang :
- Membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur
 - Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh Gubernur;
 - Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda provinsi dan APBD provinsi
 - Memilih Gubernur;
 - Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
 - Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rancangan perjanjian internasional di daerah provinsi;
 - Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
 - Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
 - Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah provinsi; dan

- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-undangan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPD provinsi tentang tata tertib.

Kemudian, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, tugas dan wewenang DPRD tersebut kecuali huruf d yang dinyatakan dihapus dan semuanya sama dengan teks Pasal 101 pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sejalan dengan penegasan tugas dan wewenang Kepala Daerah dan DPRD, maka untuk memperjelas posisi keseimbangan kekuasaan dalam pembentukan Peraturan daerah antara Kepala Daerah dan DPRD, perlu pula dicermati ketentuan yang terdapat dalam Pasal 236, 240 dan 242 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut :

Pasal 236 :

- (1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk perda
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah;
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan :
 - a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan ; dan
 - b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud ayat (3) perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Pasal 240 :

- (1) Penyusunan rancangan perda dilakukan berdasarkan program pembentukan perda;
- (2) Penyusunan rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah.
- (3) Penyusunan rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan Perundang-undangan.

Pasal 242 :

- (1) Rancangan perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi perda;
- (2) Penyampaian rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama;
- (3) Gubernur wajib menyampaikan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada menteri paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan perda provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan Nomor registrasi perda;
- (4) Bupati / walikota wajib menyampaikan rancangan perda kabupaten / kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan perda kab/ kota dari pimpinan DPRD kab./ kota untuk Nomor registrasi perda;
- (5) Menteri memberikan Nomor registrasi rancangan perda provinsi dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat memberikan Nomor registrasi rancangan perda kabupaten / kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan perda diterima;
- (6) Rancangan perda yang telah mendapat Nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan perda disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah
- (7) Dalam hal Kepala Daerah tidak menandatangani rancangan perda yang telah mendapat Nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (6), rancangan perda tersebut sah menjadi perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.
- (8) Rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi, “pereaturan daerah ini dinyatakan sah”
- (9) Pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) harus dibubuhkan pada halaman terakhir perda sebelum pengundangan naskah perda ke dalam lembaran daerah.

Melihat penegasan Pasal-Pasal di atas nampak bahwa dalam hal pembentukan perda kekuasaan Kepala Daerah dan DPRD berlangsung seimbang, masing-masing dapat saling mengimbangi dan mengontrol dalam

lingkup tugasnya sendiri-sendiri. Keseimbangan ini menjadi concern pemerhati penyelenggaraan Pemerintahan deaerah, Giovanni Sartori¹⁰ menggunakan sistem parlementer dengan pendekatan bikameral sebagai bahan diskursus untuk menyatakan keseimbangan kekuasaan dengan istilah perfect bicameral, yaitu apabila kekuatan kedua kamar benar-benar seimbang. Dalam kaitan ini, Isharyanto¹¹ menyatakan bahwa pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadaptasi ke dalam kerangka Undang-Undang dasar 1945 termasuk pemisahan kekuasaan dan prinsip check and balances. Ini menunjukkan bahwa prinsip *checks and balances* selain sejalan dengan cita-cita konstitusi juga dapat mendorong kekuasaan lebih sehat dan bertanggung jawab. Sedangkan dalam sistem presidensil, keseimbangan lebih pada pembagian kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan baik yang bersifat pembagian vertical division maupun horizontal division¹².

Pembagian cabang kekuasaan di daerah dalam kaitannya dengan keleluasaan mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagai upaya pengaturan Pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di daerahnya sendiri. Berangkat dari pemahaman bahwa daerah mengetahui lebih banyak tentang masalah yang dihadapi daerahnya. Namun kenyataan menunjukkan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah baik yang usulannya berasal dari Kepala Daerah maupun yang bersalah dari DPRD ketika disahkan menjadi Peraturan Daerah masih banyak yang memunculkan masalah. Dari 262 Peraturan

¹⁰ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry in to Structures Incentives and Outcomes*, New York University Press, 1997, hlm. 84.

¹¹ Isharyanto, *Konstitusi dan Perubahan Konstitusi (Kajian Efek Perubahan Undang-Undang Dasar Dalam Penyelenggaraan Negara)*, Surakarta, Edisi Pertama, Pustaka Hanif, 2016, hlm. 18

¹² John H. garvey and T. Alexander Aleinikoff, *Modern Constitutional Theory*, West Publishing CO, St. Paul Minn, 1989, hlm. 178

Daerah yang dikumpulkan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) terdapat 206 setelah melewati pengkajian dinyatakan berpotensi menghambat investasi¹³.

Kesungguhan yang ditangkap dalam keleluasaan membentuk Peraturan Daerah ternyata tidak disikapi dengan profesionalisme dan pemahaman yang luas tentang seputar pengaturan yang punya pengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain pengaturan itu seharunya berpengaruh kepada kesuburan masyarakat bukan untuk dikeringkan¹⁴. Dalam banyak diskusi, hasilnya tentu tidak menghendaki kearah menghambat laju perekonomian daerah, namun lebih karena kurangnya pengalaman dan masih menonjolnya sikap aparatur yang berkarakter sebagai penguasa (pangreh praja) bukan membangun mental pelayan (pamong praja).

Kekuasaan membentuk Peraturan Daerah sebenarnya juga diarahkan pada upaya pengaturan aparatur itu sendiri untuk mamaksa¹⁵ dan membentuk tatanan aparatur baru yang kompeten, kompetitif dan berkomitmen tinggi terhadap prinsip pelayanan publik dalam Negara modern. Karena itu pengaturan yang baik terhadap aparatur, tidak memberikan ruang untuk menghasilkan tindakan-tindakan yang tidak produktif karena konflik yang berkelanjutan atau perbedaan pandangan yang sulit dipertemukan.

Check and balances pada cabang kekuasaan Pemerintahan Daerah, menurut Miftah Thoha¹⁶ dengan menyebut dalam bahasan Undang-Undang

¹³ Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. Bandung, Nuansa Cendikia, Cet IV, 2014 hlm 15

¹⁴ Sartono Sahlan, Awaluddin Marwah, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar, Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, Yogyakarta, Tafa Media, 2012 hlm 143-149. Lihat juga, Soerjono Soekanto, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Jakarta, Rajawali Press, 1988, hlm 169-170

¹⁵ Lili Rosyidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung Citra Aditya Bakti, 1990, hlm 55-56

¹⁶ Miftah Thoha, *Op Cit* hlm 144

dinyatakan merupakan hubungan antar sesama unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang demokratis. Boleh beda tetapi tidak menjadi antagonis yang sulit didamaikan. Bahkan dinyatakan lebih lanjut, bahwa *checks and balances* merupakan tata hubungan yang sekaligus bisa menjadi jalan keluar dari banyaknya perselisihan unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sejalan dengan ini, Sondang R Siagian¹⁷, ketika menyinggung tugas dan wewenang Kepala Daerah dan DPRD secara tidak langsung menyatakan bahwa kemitraan dan kerja sama mengandung tanggung jawab bersama melahirkan perda yang sesuai dengan ketentuan dan harapan masyarakat karena produk perda yang baik, menurut Sunaryati Hartono¹⁸ adalah sekaligus menjalankan fungsi hukum sebagai pendidikan masyarakat.

Selanjutnya, menyangkut kwalitas peraturan daerah, sesungguhnya bila dipahami dari penegasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur¹⁹, frasa bersama dalam bunyi Undang-Undang tersebut dimaksudkan agar Kepala Daerah dan DPRD tidak hanya bersama dalam pembahasan dan persetujuan tetapi juga merawat keseimbangan melalui saling mengontrol fungsi dan wewenang masing-masing dalam upaya menjaga kwalitas pembentukan perda.

Dengan demikian diskripsi diatas menjelaskan bahwa, *pertama*, antara Kepala Daerah dan DPRD sama-sama memiliki hak inisiatif mengajukan Raperda, *kedua*, mengharuskan pembentukan perda dibahas

¹⁷Sondang R. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta, gunung agung, 1996, hlm. 4

¹⁸Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bandung, Binacipta, 1982, hlm. 10, lihat juga B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung, Mandar Maju, 1999, hlm. 189.

¹⁹ Vide, Pasal 75 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, *ketiga*, setiap rancangan perda mengharuskan untuk disetujui bersama antara Kepala Daerah dan DPRD.

2. Checks and balances dalam anggaran

Sejak awal reformasi, diskursus tentang Checks and balances antara Kepala Daerah dan DPRD terhadap Anggaran terus mengemuka. Bukan saja karena anggaran menempati posisi strategis dalam pengaturan Pemerintahan di daerah, tetapi juga anggaran merupakan instrument penting keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial yang oleh Masdar²⁰ disebut menjadi alat penguji pengamalan terhadap 4 (empat) sila lainnya. Lebih dari itu, nilai-nilai Pancasila dalam respon perkembangan modernitas, harus dapat diserap oleh cita-cita hukum dan aturan-aturan yang dibuat dalam kehidupan Berbangsa dan Bernegara²¹.

Anggaran Pemerintah Daerah selanjutnya dituangkan dalam bentuk APBD. Perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan APBD ini tidak terlepas dari tugas, wewenang dan tanggung jawab Kepala Daerah dan DPRD. Untuk melihat posisi strategis APBD tersebut, dapat dicermati pada azas umum pengelolaan keuangan daerah dikaitkan dengan penyusunan APBD, yaitu :

- a. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap Tahun ditetapkan dengan perda;

²⁰ Masdar Farid Mas'udi, Syarah UUD 1945, *Perspektif Islam*, Jakarta, Putaka Alavabeth, 2013, hlm. 58. Lihat juga, Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Rakyat Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987, hlm 64-65. Penjelasan tentang prinsip-prinsip keadilan dapat dilihat pula pada Henry Pratt, Fairchild, *Dictionary of Sociology*, New Jersey, Littlefield, Adam Co, 1961, hlm 165. Hal senada juga dikomentari Yudi Latif, *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama 2015, hlm 632

²¹ Darji Darmo Dihardjo, *Menatap Indonesia: Sebuah Antologi Filsafat Hukum dalam Bingkai Negara Pancasila*, Bandung, Jendela Pustaka, 2010, hlm 18. Lihat juga, P.J. Suwarno, *Pancasila Budaya Bangsa Indonesia*, Penelitian Pancasila dengan Pendekatan Historis, Filosofis, Sosio-Yuridis Kenegaraan, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 1993, hlm 177

- b. Hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja Pemerintah Daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah;
- c. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam Tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD;
- d. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai dari APBD;
- e. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Pemerintah dan kemampuan pendapatan daerah;
- f. APBD mempunyai fungsi otoraisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi.²²

Berdasarkan azas umum pengelolaan keuangan daerah, maka instrument APBD dapat dijadikan tolok ukur keberhasilan atau kegagalan menejemen Pemerintahan Daerah. Ini bisa dipahami dari fungsi APBD yang dinyatakan sebagai berikut :

“Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada Tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan, mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi menejemen dalam merencanakan kegiatan pada Tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efiseinsi dan efektifitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa Kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran Pemerintah Daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah”²³

²² Nurhan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta , Indeks, 2009, hlm. 37

²³ Ibid, hlm. 38

APBD memang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, tetapi dalam tulisan ini pembahasannya dilainkan dengan pembentukan Peraturan Daerah pada umumnya, karena perlakuan ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah juga diatur secara berbeda. Inilah yang menjadi dasar bahasan Checks and balances antara Kepala Daerah dan DPRD dalam hal anggaran, dimana terdapat ketentuan yang tidak seimbang tentang pengajuan rancangan APBD. Padahal, menurut Joeniarjo²⁴ APBD lebih banyak menyangkut desentralisasi, dimana Pemerintah lokal berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ini mengandung makna bahwa unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat merancang kekuasaan agar mendukung postur anggaran Pemerintahan Daerah yang lebih sehat dan akuntabel. Bahkan David Osborne-Ted Goekler²⁵ menyebut bahwa konstruksi desentralisasi itu lebih fleksibel dan normative dalam memenuhi berbagai perubahan, karena tersedia ruang mengatur rumah tangganya sendiri²⁶ termasuk menyusun ketentuan atau Peraturan lokal, baik karena adanya perintah dari Undang-Undang diatasnya maupun karena pengaturan lebih lanjut yang bersifat turunan²⁷ dan tidak bertentangan dengan aturan Negara.

Upaya mendapatkan gambaran yang lebih luas mengenai belum memadainya Checks and balances dalam anggaran antara Kepala Daerah dan

²⁴ Joeniarjo, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta, Milton putra, 1992, hlm. 35

²⁵ David Osborne,Ted Goekler, *Re Inventing Government*, New York, A Plume Book, 1993, hlm. 252.

²⁶G.Shabbir Cheema and Dennis A.Rondineli, *From Government Decentralization to Decentralized Governance*, Washington DC, Work Paper for World Bank, 1988, hlm 2. Lihat juga, Sir William O.Hart and JF.Gorner, *Introduction to the Law of Local Government and Administration*, London, Butterworlth, 1973, hlm 297.

²⁷ Vivian C Madu, *Judicial Review of Legislation*, International Journal of Legislation Drafting, Vol I No. 1, Lagos Nigeria, Nigerian Institute of Advanced Legal Studies Lagos, 2012, hlm 157-158.

DPRD dapat dilihat pada ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 :

Pasal 236 :

- (1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk perda;
- (2) Perda sebagaimana dimaksud ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah;
- (3) Perda sebagaimana dimaksud ayat (1) memuat materi muatan :
 - a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud ayat (3) perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan

Pada bagian lain, dalam Pasal 240 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan :

Pasal 240 :

- (1) Penyusunan Rancangan perda dilakukan berdasarkan program pembentukan perda;
- (2) Penyusunan Rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah;
- (3) Penyusunan Rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan peruntang-undangan.

Berkaitan dengan hal di atas untuk mencermati posisi keseimbangan antara Kepala Daerah dan DPRD diperhatikan pula Pasal 56, 58, 60 dan 62 undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan

Pasal 56 :

- (1) Rancangan peraturan daerah provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur;
- (2) Rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan / atau naskah akademik;
- (3) Dalam hal Rancangan peraturan daerah provinsi mengenai :
 - a. Anggaran Pendapatan dan belanja daerah provinsi;
 - b. Pencabutan peraturan daerah provinsi; atau

c. Perubahan peraturan daerah provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 58 :

- (1) Pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi;
- (2) Pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh Biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan di bidang hukum;

Pasal 60 :

- (1) Rancangan peraturan daerah provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi;
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan daerah provinsi.

Pasal 62 :

Apabila dalam 1 (satu) masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan rancangan peraturan daerah provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan rancangan peraturan daerah provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan

Sementara itu, pada Pasal 99 dan Pasal 311 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan sebagai berikut :

Pasal 99 :

- (1) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan perda provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh Gubernur;

- (2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara :
- Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh Gubernur berdasarkan RKPD;
 - Membahas rancangan perda provinsi tentang APBD provinsi;
 - Membahas rancangan perda provinsi tentang perubahan APBD provinsi; dan
 - Membahas rancangan perda provinsi tentang pertanggungjawaban APBD Provinsi

Pasal 311 :

- Kepala Daerah wajib mengajukan Rancangan perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukung kepada DPRD sesuai dengan waktu yang ditentukan oleh ketentuan peraturan Perundang-undangan untuk memperoleh persetujuan bersama; Rancangan perda
- Kepala Daerah yang tidak mengajukan Rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administrative berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangannya yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-undangan selama 6 (enam) bulan;
- Rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas Kepala Daerah bersama DPRD dengan berpedoman pada RKPD, KUA dan PPAS untuk mendapat persetujuan bersama;
- Atas dasar persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Kepala Daerah menyiapkan rancangan perkada tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran.

Pasal-Pasal yang mengatur khusus tentang APBD, pada dasarnya tidak memberikan kesempatan dan peluang kepada DPRD untuk mengajukan Rancangan APBD atau rancangan Alternatif, rancangan pembanding yang dapat saja bersifat komplementer terhadap rancangan APBD yang diajukan Kepala Daerah . Di sini jelas, kapasitas kekuasaan yang diemban dalam hal anggaran antara Kepala Daerah dan DPRD tidak seimbang. Unsur Pemerintah yang oleh Paimin Napitupulu²⁸ berada dalam supra struktur

²⁸ Paimin Napitupulu, *Menakar Urgensi Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, 2012, hlm. 26.

politik, struktur mana seharusnya mencerminkan demokratisasi dan dirancang seimbang untuk menghasilkan kebijakan dan tujuan yang akan dicapai bersama. Malah justru satu pihak superior dan pihak yang lain inferior.

Ketentuan hukum terhadap pengajuan Rancangan peraturan daerah menjadi bersifat ganda, di satu pihak pada pengaturan perda norma APBD, peluang mengajukan Raperda diberikan kesempatan yang sama antara Kepala Daerah dan DPRD, namun, pada pihak lain yaitu pada pengajuan Rancangan perda APBD, kesempatan dan peluang itu hanya diberikan kepada Kepala Daerah, sedangkan DPRD dalam posisi membahas dan menyetujui.

Ada beberapa catatan terhadap ketidakseimbangan kekuasaan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam pengajuan Rancangan peraturan daerah APBD ini pertama, hal yang sangat penting dan strategis seperti halnya Raperda APBD hanya diberikan kepada satu cabang kekuasaan yaitu Kepala Daerah dan hal yang sama tidak diberikan kepada DPRD sebagai mitra sejajar serta sesama unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Kedua, hal tersebut berseberangan dengan dinamika demokratisasi yang memerlukan perluasan peran dari pembentuk hukum, karena bila ruang pembentuk hukum kecil, akan menunjukkan kurangnya demokratisasi suatu Negara²⁹. Ketiga, tidak berkesesuaian dengan aspek Normatif yang memberikan fungsi DPRD sebagai pembentuk perda.

Disadari, akibat dari penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dimasa Orde Baru, sampai saat ini masih menyisahkan tradisi-tradisi ketatanegaraan yang timbul justru bukan akibat penerapan hukum, melainkan

²⁹ I.C. Vander Vlies, *Buku Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan oleh Linus Doludjawa, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005, hlm. 28.

lebih banyak dibuat dan diciptakan sebagai tradisi yang menguntungkan Kepala Daerah. Di masa Orde Baru, APBD harus membelanjakan anggaran – yang kalau dirunut kesulitan mencari aspek normatifnya - seperti belanja Kepala Daerah sebagai penguasa tunggal, sebagai koordinator kekaryaan ABRI dan banyak poin lain yang pada intinya APBD lebih banyak melayani lingkup kekuasaan Kepala Daerah dibanding pelayanan kepada masyarakat³⁰.

Kokohnya tembok tradisi dalam penyusunan anggaran yang hanya memperkuat aparatur, sudah waktunya ditembus dengan terobosan norma dan penguatan *checks and balances* yang lebih terurai jelas dan tegas disertai dengan sanksi. Karena sampai saat ini masih banyak ditemui pengaturan APBD yang tidak jelas arah manfaatnya seperti program-program siluman³¹ yang pada gilirannya hanya digunakan untuk kepentingan aparatur.

Kewenangan DPRD untuk turut mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah APBD sebagai Peraturan Daerah APBD alternatif perlu memperoleh perhatian serius, tentu dengan catatan mengikuti pola penyusunan Peraturan Daerah pada umumnya, seperti bila dua Rancangan Peraturan Daerah APBD secara bersamaan waktu diusulkan oleh Kepala Daerah maupun DPRD maka salah satu Rancangan APBD itu dapat disandingkan dan bersifat komplementer, sehingga peluang yang demikian ini lebih mencerminkan demokratisasi dan pilihan kepada publik untuk menilai rancangan mana yang

³⁰ Postur APBD di masa Orde Baru lebih banyak digunakan untuk melayani kebutuhan aparatur, dapat dilihat dalam dokumen APBD, terhadap belanja yang ditujukan kepada pelayanan masyarakat sekalipun, masih terdapat belanja pendahuluan dan bisa mencapai 50 persen dari plafon belanja pelayanan masyarakat itu yang justru kembali kepada aparatur. Lihat juga, Richard Robinson, Indonesia: *The Rise of Capital*, Sydney, Allen and Unwin, 1986, hlm 25.

³¹ Seperti yang pernah ramai dalam Pemerintahan DKI Jakarta tentang sarana prasarana pendidikan yang besaran anggarannya dinilai sangat tidak wajar dan tidak tepat guna. Masing-masing pihak baik Kepala Daerah maupun DPRD sama-sama mengingkarinya sebagai pihak yang mengusulkan.

lebih berpihak kepada publik dan berdimensi manfaat terhadap daerah dan masyarakat.

Selama ini, terdapat beberapa alasan klasik, tentang mengapa tidak diberikan peluang DPRD mengajukan Rancangan Peraturan Daerah APBD, alasan-alasan dimaksud lebih banyak menyangkut teknis, tidak cukup dukungan sumberdaya staf dan instrument teknis di lingkungan DPRD untuk mendukung pengajuan Raperda APBD. Selain itu dinyatakan bahwa dalam forum APBD begitu beragam, terdiri dari berbagai latar belakang dengan tingkat kemampuan bervariasi. Keadaan ini dikhawatirkan akan rumit dan memelukan waktu yang panjang dan berliku, sehingga mengganggu penjadwalan pembahasan dan penetapan raperda APBD. Selain itu, sebagaimana dinyatakan Akmal Boedianto³² bahwa Kepala Daerah dianggap lebih berpengalaman dan berkeahlian dibanding DPRD.

Berbagai argumen klasik di atas menjadi mentah dan tidak menemukan pijakan ketika dihadapkan pada Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur tentang perangkat daerah sangat tegas diposisikan sebagai membantu Kepala Daerah dan DPRD. Kemudian Pasal 208 juga menyatakan bahwa Kepala Daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibantu oleh perangkat daerah Sedangkan untuk dukungan staf dan tenaga ahli atau pakar dinyatakan lebih lanjut dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenang DPRD Provinsi, dibentuk kelompok pakar atau ahli.

Kemudian, menyangkut alasan kerumitan dan waktu pembahasan yang dikhawatirkan molor alasan ini juga nampak kurang kuat karena selama ini pihak Pemerintah Daerah – Provinsi Jawa Timur – dalam tahapan

³² Akmal Boedianto, *Op Cit*, hlm. 9

mengajukan Rancangan perda APBD hampir tidak pernah tepat waktu³³, seperti yang diamanatkan oleh Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah dan Permendagri Nomor 32 Tahun 2016 serta PP Nomor 58 Tahun 2005. Ketepatan waktu hanya terjadi pada saat penetapan atau akhir pembahasan, sehingga proses tahapan menumpuk dalam waktu pembahasan yang sangat sempit.

Dengan demikian, check and balances dalam anggaran antara Kepala Daerah dan DPRD kurang seimbang dan lebih menonjol Kepala Daerah. Ke depan, untuk memenuhi prinsip check and balances ini perlu dibenahi, sekurang-kurangnya DPRD dapat juga mengajukan rancangan APBD untuk dibahas bersama Kepala Daerah bisa bersifat sebagai rancangan alternatif yang dapat dijadikan pembanding atau dapat disandingkan dengan rancangan APBD yang diajukan Kepala Daerah.

3. Checks and balances dalam pengawasan

Checks and balances dalam pengawasan dimaksudkan juga untuk mempertegas posisi keseimbangan kekuasaan antar unsur penyelenggaran Pemerintahan Daerah. Bekerjanya organ-organ Negara dan kekuasaan tidak bisa dilepaskan dari aspek pengawasan untuk menjaga agar tidak menyimpang dari cita-cita Negara. Oleh karenanya, menurut Fachri Hamzah³⁴, pengawasan *checks and balances* merupakan salah satu inti demokrasi.

Pengawasan antar unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah selama ini belum sepenuhnya mencerminkan *checks and balances*. Di satu sisi tersedia rumusan regulasi pengawasan DPRD terhadap Kepala Daerah,

³³ Pemerintah Provinsi Jawa Timur , *Risalah Rapat Paripurna Masa Sidang II*, Tahun sidang 2013, tt hlm. 122-123.

³⁴ Fachri Hamzah, *Negara,Pasar dan Rakyat*, Jakarta, Faham Indonesia, 2010, hlm. xxxi

namun di pihak lain belum dijumpai rumusan pengaturan yang tegas tentang pengawasan oleh Kepala Daerah terhadap DPRD. Untuk dicermati lebih jauh, dapat dilihat pada beberapa ketentuan tentang pengawasan dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut :

Pasal 100 :

- (1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap :
 - a. Pelaksanaan perda provinsi dan peraturan Gubernur
 - b. Pelaksanaan peraturan Perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
 - c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Laporan Keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Laporan Keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, DPRD provinsi berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- (3) DPRD Provinsi melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2)
- (4) DPRD Provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan pemeriksaan Laporan Keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan

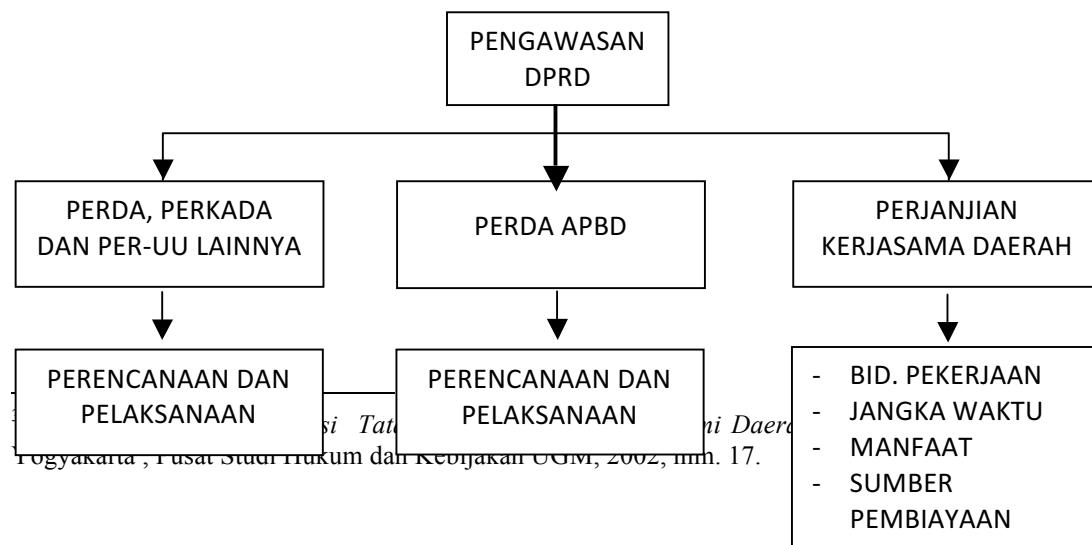
Pernyataan Perundang-undangan tentang pengawasan memberikan penjelasan juga tentang lingkup, batasan dan koridor pengawasan. Hal ini diposisikan sebagai pendorong perbaikan kinerja. Karena itu, pengawasan harus jelas cakupan dan batasan kerjanya. Pengawasan oleh penyelenggara Pemerintahan pada dasarnya bersifat terbatas oleh ketentuan pengawasan itu sendiri, apa yang oleh Harlow dan Rowlings³⁵ disebut Goverment limited by law and by constitutions or constitutional principles.

Pengaturan pengawasan dalam Pemerintahan yang demokratis merupakan keniscayaan akibat dari pelaksanaan dari demokratisasi itu

³⁵ Coral Harlow and Richard Rowlings, *Law and Administration*, 3rd edition, Cambridge University Press, Cambridge 2009, hlm. 4

sendiri. Pengawasan bukan saja bermaksud menjaga kesesuaian antara perencanaan dan hasil, namun juga sebagai bagian dari komitmen bahwa setiap penyelenggara yang diamantkan oleh rakyat harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Pola seperti ini menunjukkan bahwa sisi perencanaan yang merupakan gambaran dari keinginan public haruslah dijaga prosesnya agar bisa melahirkan kebijakan public yang benar-benar mengabdi kepada kepentingan publik dan bukan pada kepentingan elit birokrasi dan politik.³⁶ Pengawasan terhadap penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah untuk memastikan bahwa proses penyusunan, pembahasan dan pelaksanaan kebijakan publik itu benar-benar berjalan sebagaimana mestinya. Idealnya, kedua institusi Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan DPRD dapat bekerja untuk saling mengawasi, sekalipun lembaga pengawasan internal DPRD sudah ada seperti Badan Kehormatan DPRD yang tugasnya lebih bekerja pada pengawasan dalam lingkaran etik, dan oleh banyak Pemerhati dianggap belum efektif karena berasal dari lingkungan DPRD sendiri dan berada dalam bayang-bayang pengaruh kekuasaan fraksi yang menugaskan mereka di Badan Kehormatan.

Bagan 3. Ruang Lingkup Pengawasan DPRD

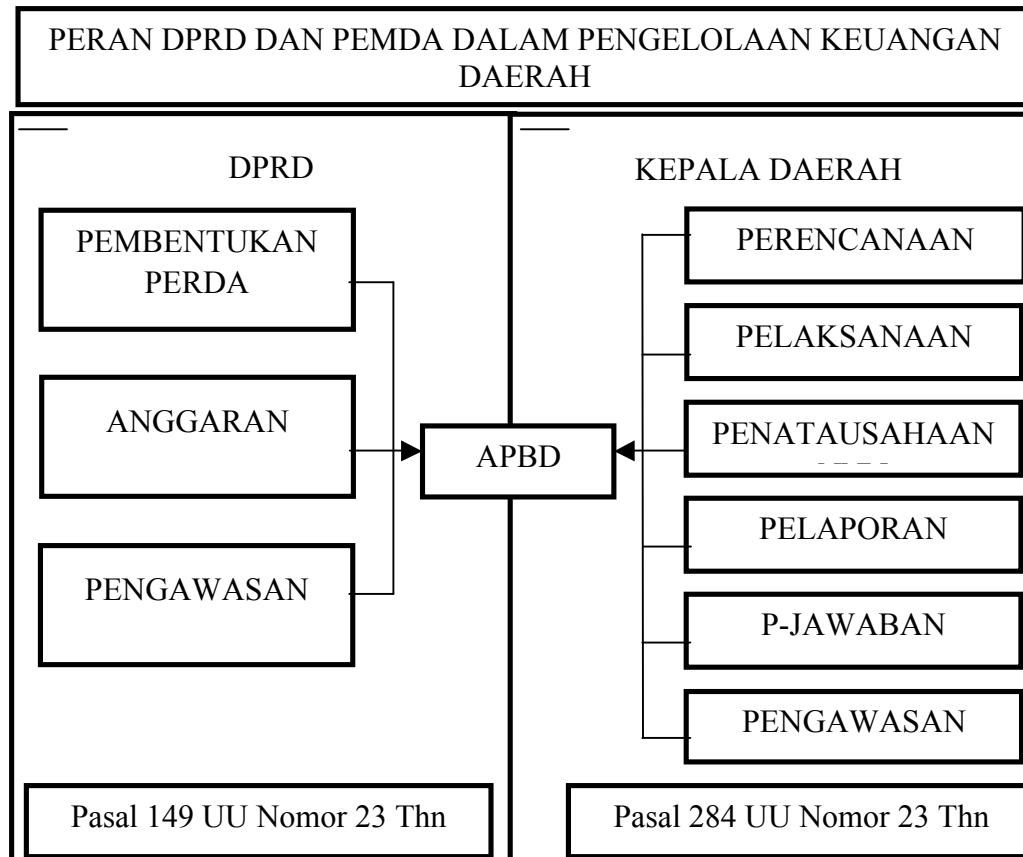




Sumber : Sadu Wasistiono dan Yonathan Wiyoso³⁷

Ruang lingkup dan pengaturan ketentuan Perundang-undangan tentang pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah Nampak terurai jelas, namun demikian untuk memenuhi pengawasan yang bersifat check and balances, seharusnya pengawasan Kepala Daerah terhadap DPRD dapat pula memperoleh rumusan yang jelas pula. Selama ini untuk pengaturan pengawasan Kepala Daerah terhadap DPRD belum terdapat ketentuan yang secara tersurat mengatur hal ini, kecuali beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang sifatnya masih multitafsir atau terbuka untuk dimaknai sebagai pengawasan Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur terhadap DPRD, seperti pada gambaran berikut ini :

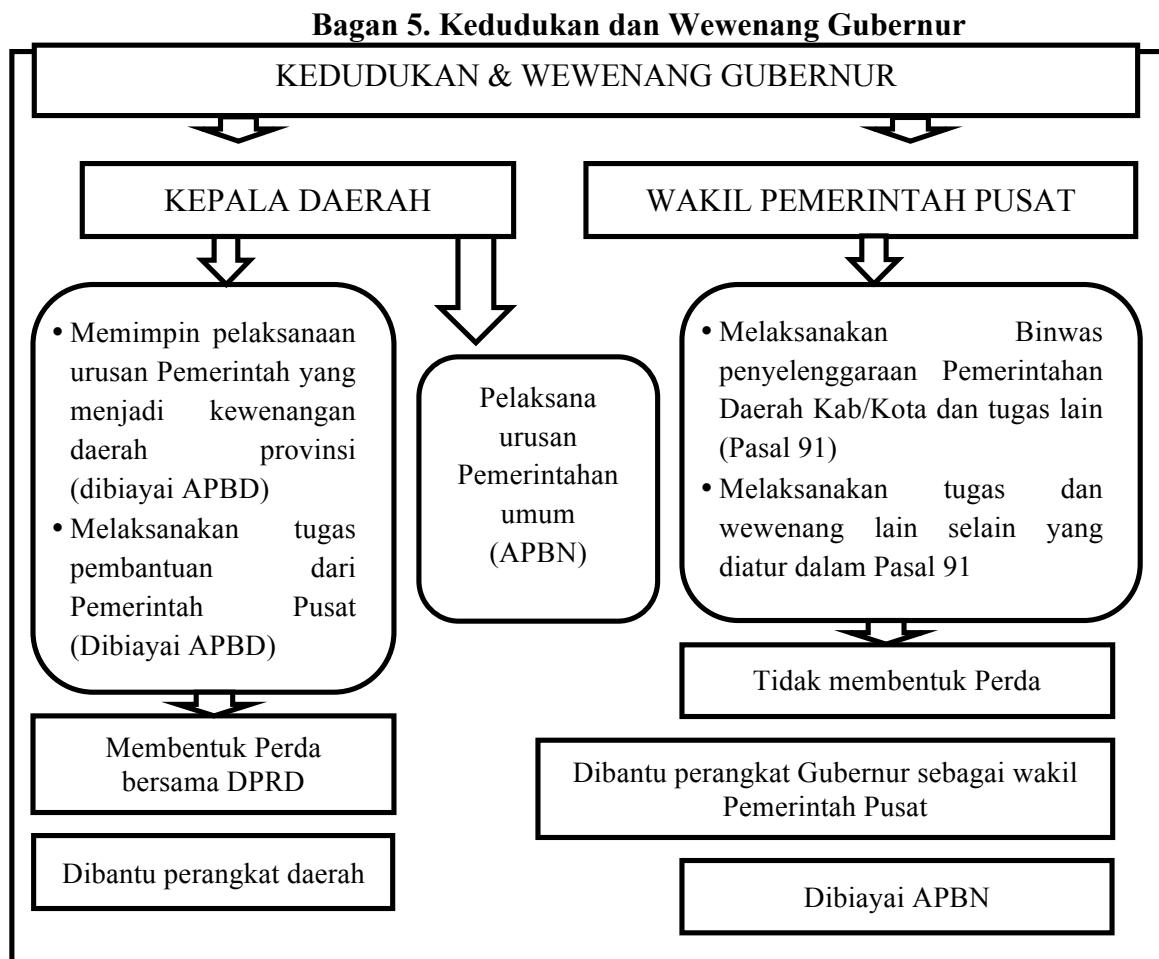
³⁷ Sadu Wasistiono dan Yonathan Wiyoso, *Op Cit*, hlm. 147

Bagan 4. Peran DPRD dan Pemda dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Sumber bagan : Sugeng Hariyono³⁸

Dalam kedudukan dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat terdapat juga beberapa ketentuan yang mengindikasikan bahwa sebagai wakil Pemerintah pusat Gubernur dapat memungkinkan melakukan pengawasan terhadap DPRD – walaupun tidak di sebut dengan jelas – dengan dikatakan bahwa melaksanakan tugas dan wewenang lain selain yang diatur dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana bagan berikut :

³⁸ Sugeng hariyono, *Kebijakan Penataan Kelembagaan sesuai PP. Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Organisasi Perangkat Daerah*, makalah pada Bimtek FPKB – DPRD Prop. Jatim, tgl. 14 – 20 nop. 2016, hlm. 7



Sumber bagan : Anselmus Tan³⁹

Rumusan yang diatur Pasal 91 maupun Pasal 284 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai pengawasan Kepala Daerah terhadap DPRD, secara tersurat belum tegas, ini bisa dipahami sebagai bagian dari masa lalu yang menempatkan DPRD sebagai badan legislatif daerah dimana menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

³⁹Anselmus Tan, *Op Cit.* Hlm. 11

Namun demikian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dimana DPRD ditempatkan sebagai bagian dari unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, sudah selayaknya pengawasan timbal balik antara Kepala Daerah dan DPRD dapat dirumuskan secara jelas.

Tabel 4. Perbandingan Pengaturan *Checks and Balances* Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Anggaran dan Pengawasan

No	Uraian	Penjelasan
1. Pembentukan Peraturan Daerah		
	a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah	Kepala Daerah dan DPRD diatur seimbang sama-sama dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, diatur dalam Pasal 65, Pasal 101, Pasal 236, Pasal 240 dan Pasal 242 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah serta dalam Pasal 65 dan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
	b. Membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah	Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur diatur dalam Pasal 75, Pasal 76, Pasal 78, Pasal 79 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 236, Pasal 240, Pasal 242 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

No	Uraian	Penjelasan
2. Pembentukan Peraturan Daerah Tentang APBD		
	a. Menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah	Pasal 65 dan Pasal 99 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur tugas dan wewenang Kepala Daerah dalam

	Tentang APBD	menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD sedangkan hal yang sama terhadap DPRD tidak diatur.
	b. Membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD menjadi Peraturan Daerah Tentang APBD	Kepala Daerah dan DPRD membahas dan menyetujui bersama Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD menjadi Peraturan Daerah APBD, diatur dalam Pasal 65, Pasal 99 dan Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan dalam Pasal 65 dan Pasal 101 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
3.	Pengawasan	
	Fungsi pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Gubernur, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh BPKRI	Pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah diatur Pasal 100 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 101 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan pengawasan Kepala Daerah terhadap DPRD tidak diatur secara terang dan jelas.

B. Perbandingan *Prinsip Checks and Balances* di Pemerintahan Daerah Thailand

1. Bentuk Negara dan Pemerintahan Thailand

Thailand atau nama resminya Kerajaan Thailand (*Kingdom of Thailand*)⁴⁰ adalah negara kesatuan (*unitary state*).⁴¹ Thailand adalah Negara monarkhi konstitisional dengan Raja sebagai kepala Negaranya. Sebagai Negara monarkhi, Thailand menempatkan Raja dalam kedudukan yang sangat terhormat dengan hak istimewa. Namun demikian, pergerakan dan kebangkitan demokrasi dibanyak Negara telah mempengaruhi pergeseran kekuasaan Raja untuk dapat ditawarkan oleh kekuatan rakyat melalui parlemen, inilah yang disebut dengan istilah monarkhi konstitusional. Dalam batas-batas tertentu kemutlakan kekuasaan Raja dapat ditembus oleh mekanisme demokrasi, seperti dinyatakan Isharyanto :

Dalam hal Raja tidak menyetujui isi rancangan Undang-Undang tersebut, maka ia menolak untuk melakukan pengesahan (Pasal 151 konstitusi 2007). Akan tetapi, penolakan ini tidak bersifat mutlak. Hal ini bergantung kepada sikap parlemen dalam menilai keberatan Raja. Manakala parlemen kemudian memperoleh dukungan suara tertentu yang menolak keberatan raja, maka rancangan Undang-Undang itu demi hukum sah sebagai Undang-Undang lazimnya telah memperoleh persetujuan Raja⁴².

Adapun kedudukan di bawah Raja adalah Perdana Menteri sebagai *the leader of the ruling party* yang bertanggung jawab untuk menjalankan pemerintahan. Kabinet adalah badan tertinggi yang mengatur dan menjalankan semua urusan negara. Kabinet terdiri atas 36 anggota terdiri atas Perdana Menteri dan 35 menteri lainnya. Sejumlah deputi perdana menteri ditunjuk untuk menangani bidang-bidang tertentu.⁴³ Komite kabinet yang lebih kecil dibentuk untuk menyaring dan mengkoordinasikan

⁴⁰ *Vide Section 1 Thailand's Constitution of 2007.*

⁴¹ Sutapa Amornvivat, *Fiscal Decentralization The Case of Thailand*, http://www.econ.hit-u.ac.jp/~kokyo/APPPsympo04/FiscDect%20_Thailand.pdf, p.3, diunduh Kamis 9 Agustus 2016.

⁴² Isharyanto, *Konstitusi, Kekuasaan dan Demokrasi Praksis Sistem Pemerintahan dalam Perspektif Perbandingan*, Surakarta, Pustaka Hanif, Cetakan Pertama, 2016, hlm 318-319

⁴³ Jon R Blondal dan Sang In Kim, *Budgeting in Thailand*, OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No. 3, 2006, p. 30 dalam Freddy Poernomo, *op.cit.*, Hlm. 141.

perencanaan di depan kabinet dalam rangka memajukan kebijakan yang terkait dengan pemerintah.

2. Struktur Pemerintahan di Thailand

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Tahun 1991 (*Thai Administrative Act 1991*), struktur pemerintahan Thailand terdiri atas tiga tingkatan, Pemerintah Pusat, Pemerintahan Regional (Provinsi), dan Pemerintahan Lokal. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Sutapa Amornvivat:⁴⁴

The administration of a province is comprised of an appointed governor and a number of provincial departments, which are field units of the central government. The district administration, a sub-level of the province, is administered by the “District Head,” who is appointed by the Department of Local Administration, Ministry of Interior. A district administration roots down to the sub-district (Tambon) and village (Mooban) levels.

Dari pendapat Sutapa Amornvivat di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Provinsi terdiri atas Gubernur yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan sejumlah departemen-departemen provinsi yang merupakan unit-unit pemerintah pusat. Di bawah pemerintah provinsi terdapat *the district administration* yang dipimpin oleh *The District Head* yang ditetapkan oleh *The Department of Local Administration* pada Kementerian Dalam Negeri (*Ministry of Interior*). Di bawah *the district administration* adalah *the sub-district (Tambon)* dan *village (Mooban)*. Di Thailand Pemerintah Lokal adalah *statuary bodies of national government*. Terdapat 7.951 unit pemerintah lokal yang dapat digolongkan ke dalam lima bentuk:⁴⁵

1. Provincial Administrative Organization (PAO),

⁴⁴ Sutapa Amornvivat, *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

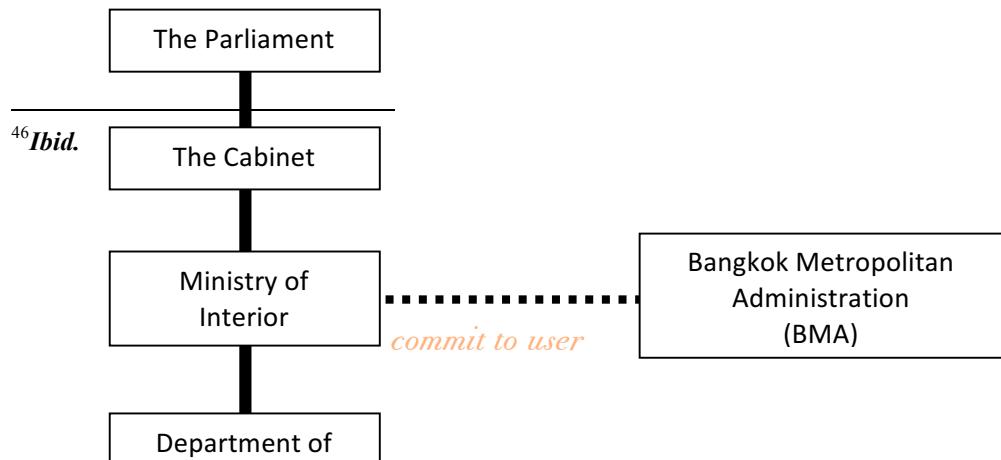
2. Municipality,
3. Sub-district (*Tambon*) Administrative Organization (TAO),
4. Bangkok Metropolitan Administration (BMA), and
5. Pattaya City.

Struktur pemerintah di Thailand dapat digambarkan sebagai berikut:⁴⁶

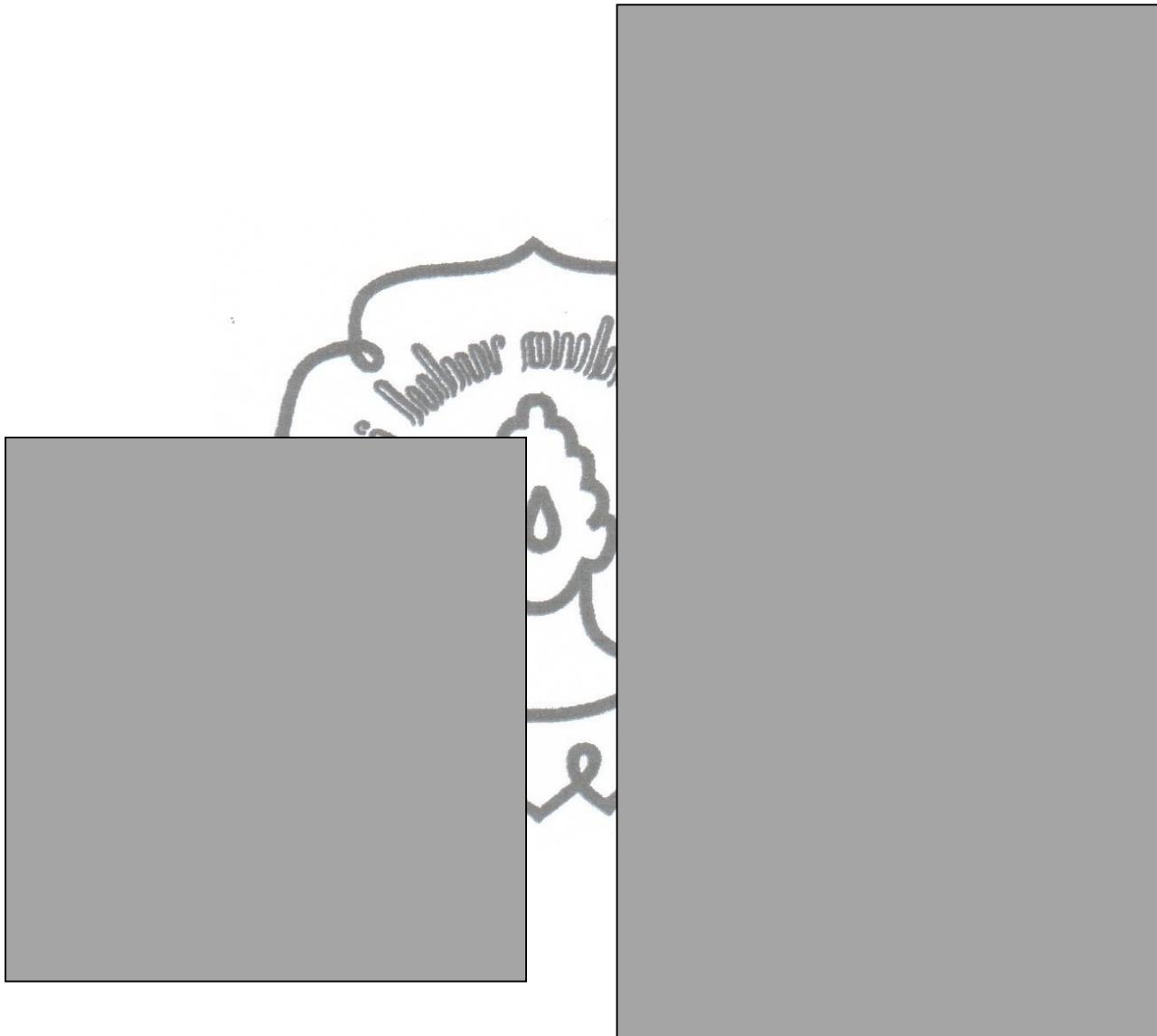


Bagan 6. Struktur Pemerintahan di Thailand

Central Administration



Local Administration



Di Thailand, pemerintah pusat dan pemerintah provinsi memiliki fungsi yang penting, sementara pemerintah lokal menjalankan fungsi yang tidak terlalu penting. Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk melaksanakan berbagai program pembangunan yang meliputi pertanian, industry dan pertambangan, komunikasi dan transportasi, perdagangan dan pariwisata, ilmu pengetahuan dan teknologi, energi dan lingkungan, pendidikan, kesehatan masyarakat, pelayanan sosial, keamanan nasional dan mempertahankan perdamaian.⁴⁷

Sedangkan pemerintah lokal melaksanakan beberapa fungsi tambahan, di antaranya perawatan dan pembersihan jalan, pengumpulan sampah, pasar, rumah pemotongan hewan dan lain-lain. Fungsi dan tanggung jawab pemerintah lokal dibatasi dan hanya menerima anggaran yang sangat kecil. Selama tahun 1990-an, untuk pemerintah lokal hanya dialokasikan 10% anggaran, sedangkan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi mencapai 90% anggaran.⁴⁸

3. Pemerintahan Daerah di Thailand

Pemerintah daerah di Thailand diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama; *general* dan *specific*. Di bentuk *general*, ada tiga jenis otoritas lokal yang terletak di seluruh tujuh puluh lima provinsi kecuali Bangkok. Mereka adalah (i) *Provincial Administrative Organization* (PAO, tujuh puluh lima unit), (ii) *Municipality* (1136 unit), dan (iii) *Sub-District* atau *Tambon Administrative Organization* (TAO, 6740 unit). Dalam bentuk tertentu ada dua unit khusus dari pemerintah daerah yang mengatur bidang-bidang

⁴⁷ Supasawad Chardchawarn, *Local Governance in Thailand: Politics Decentralization and the Rules of Bureaucrats, Politicians and People*, V.R.F. Series No. 459, Institute of Developing Economics, Japan External Trade Organization, Mar. 2010, p. 1.

⁴⁸ *Ibid.*

tertentu; yaitu, *Bangkok Metropolitan Administration* (BMA) dan *Pattaya City*.⁴⁹

Tiga pemerintah lokal dalam bentuk *general* dibagi menjadi dua tingkatan. Pemerintah lokal tingkat rendah terdiri atas *municipality* dan TAO yang berfungsi sebagai unit operasi tunggal, yang sangat dekat dengan warga setempat, memberikan pelayanan publik bagi penduduk di wilayahnya. *Municipality* terdapat di wilayah perkotaan sedangkan TAO dibentuk dalam rangka pengembangan wilayah pedesaan. PAO adalah pemerintah lokal tertinggi yang mencakup seluruh wilayah provinsi dan bertanggung jawab untuk mengatur pelayanan publik pada tingkat provinsi dan juga bekerja untuk mengembangkan proyek-proyek yang membutuhkan kerja sama diantara beberapa *municipality* atau TAO dalam wilayah provinsi. Dengan kata lain, PAO melaksanakan fungsi pelayanan publik yang bersifat antar wilayah *municipality* atau TAO.⁵⁰

Struktur politik dan administrasi di Thailand sama dengan bangsa-bangsa lain. Struktur pemerintahan lokal terdiri atas *executive body* dan *local council* yang masing-masing ketuanya dipilih dari penduduk setempat dengan masa jabatan selama empat tahun. BMA memiliki struktur administrative yang unik. BMA meliputi seluruh wilayah Bangkok dan memiliki pemerintahan dibagi ke dalam 50 unit distrik. Tiap distrik terdiri atas *the executive body* dan *the council* yang anggotanya harus dipilih dari penduduk setempat. Kepala distrik memiliki pegawai tetap dan ditetapkan oleh Gubernur BMA.⁵¹

⁴⁹ Weerasak Krueathep, *Local Government Initiatives in Thailand: Case and Lessons Learned*, Asia Pacific Journal of Public Administration, Vol. 26 No. 6, December 2004, p. 2.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

Sesuai dua hukum utama, Konstitusi 1997 dan *Decentralization Plan and Process Act 1999*, beberapa tugas dan tanggung jawab dimandatkan pada pemerintah lokal. Pasal 282 Konstitusi mengamanatkan bahwa negara akan memberikan otonomi untuk daerah sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan sendiri dan kehendak rakyat. Hukum di bawahnya, *Decentralization Plan and Process Act*, the Municipality, TAO, and Pattaya City akan melaksanakan tugas-tugas sebagai berikut.⁵²

- a. *Local and community planning and development.*
- b. *Promotion of local economic development, investment, employment, trade, and tourism.*
- c. *Local public services provision; including local roads, walkways, public transportation system and traffic light engineering, public markets, ports and docks, waste treatment, water drainage system, public utilities, parks and recreation, garbage collection, pet controls, slaughtering, public safety, natural resource and environmental protection, disaster control, sanitation and cremation services.*
- d. *Social welfare services provision; including education, social welfare for children and for the elderly and disabilities, primary health care and medical services, housing and restoration, arts and cultures.*
- e. *Promotion of democratic values, civil rights, public participation, laws and order, and conflict resolution.*

Dari *Decentralization Plan and Process Act*, dapat diketahui bahwa *the Municipality*, TAO, dan *Pattaya City* akan melaksanakan tugas-tugas: pertama, merencanakan dan mengembangkan daerah dan masyarakat setempat. Kedua, mempromosikan perkembangan ekonomi lokal, investasi, ketenagakerjaan, perdagangan dan turisme. Ketiga, penyediaan pelayanan publik lokal: termasuk jalan lokal, jalan setapak, sistem transportasi publik dan rekayasa lampu lalu lintas, pasar umum, pelabuhan dan dermaga, pengolahan limbah, sistem drainase air, sarana publik, taman dan rekreasi, pengumpulan sampah, kontrol hewan peliharaan, pemotongan hewan,

⁵²*Ibid.*, p. 2-3.

keselamatan publik, perlindungan sumber daya alam dan lingkungan, penanggulangan bencana, jasa sanitasi dan kremasi. *Keempat*, penyediaan pelayanan kesejahteraan sosial termasuk pendidikan, kesejahteraan untuk anak, orang tua dan orang-orang cacat, pelayanan kesehatan dasar dan pelayanan kesehatan, perumahan dan restorasi, seni dan budaya. *Kelima*, promosi nilai-nilai demokrasi, hak-hak sipil, partisipasi masyarakat, hukum dan ketertiban, dan resolusi konflik.

Sistem otonomi yang dianut di Thailand berbeda dengan sistem otonomi yang dianut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Di Thailand urusan yang menjadi kewenangan daerah, dalam hal ini *the Municipality*, TAO, dan *Pattaya City*, disebutkan secara rinci dalam *Decentralization Plan and Process Act*. Di luar yang disebutkan dalam *Decentralization Plan and Process Act*, merupakan kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan di Indonesia, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menjadi urusan pemerintah pusat disebutkan secara rinci. Di luar yang disebutkan di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka menjadi kewenangan daerah.⁵³

Sedangkan the PAO melaksanakan tugas-tugas sebagai berikut:⁵⁴

- a. *Provincial development planning with respect to the principle of economic growth and efficiency.*
- b. *Large-scale public services provision; the services that cannot be executed by any other smaller localities within a provincial territory. Their benefits should accrue to communities in a province-wide area. For example; province-scaled infrastructures, waste water treatment, solid waste disposal, large public transportation.*
- c. *Human services provision of public education, public health, social securities, and social welfare at the provincial level.*

⁵³ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan urusan pemerintahan absolut meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional dan agama. Di luar enam urusan tersebut, menjadi kewenangan daerah.

⁵⁴ Loc.cit.

- d. Natural resource and environment protection in inter-local government activities.*
- e. Promotion of trade and investment in a province, tourism, culture and art.*
- f. Provision of technical and financial supports to lower-tier local authorities.*

Dengan demikian, PAO melaksanakan tugas-tugas: *pertama*, rencana pembangunan provinsi dengan memperhatikan prinsip pertumbuhan ekonomi dan efisiensi. *Kedua*, penyediaan jasa publik dengan skala besar; layanan yang tidak dapat dilaksanakan oleh daerah lain yang lebih kecil dalam wilayah provinsi. Manfaatnya harus diperoleh untuk masyarakat di daerah seluruh provinsi. Sebagai contoh; infrastruktur skala-provinsi, pengolahan air limbah, pembuangan limbah padat, transportasi umum yang besar. *Ketiga*, penyediaan pelayanan pendidikan masyarakat, kesehatan masyarakat, jaminan sosial, dan kesejahteraan sosial di tingkat provinsi. *Keempat*, perlindungan sumber alam lingkungan dalam kegiatan pemerintah antar-daerah. *Kelima*, promosi perdagangan dan investasi di provinsi, pariwisata, budaya dan seni. *Keenam*, penyediaan dukungan teknis dan keuangan untuk otoritas lokal yang lebih rendah.

The Bangkok Metropolitan Administration bersifat khusus yaitu melaksanakan tugas-tugas pemerintahan daerah tingkat rendah dan pemerintah daerah tingkat tinggi. Dengan kata lain, *The Bangkok Metropolitan Administration* melaksanakan fungsi yang meliputi *municipality's urban services, TAO's rural services* dan *Bangkok provincial services* seperti yang menjadi tugas-tugas PAO.

4. Desentralisasi di Thailand

Desentralisasi dimulai sejak tahun 1992 saat terjad perubahan politik dari yang semula pengisian jabatan Gubernur dilakukan dengan cara penetapan diubah dengan cara pemilihan. Desentralisasi tidak dimulai dari diundangkannya Konstitusi baru tahun 1997 tetapi secara konkret sejak diundangkannya *the Decentralization Act of 1999*.⁵⁵

Sutapa Amornvivat berpendapat terdapat sembilan Pasal mandat konstitusional untuk desentralisasi:⁵⁶

Article 78 clearly stated that the state shall decentralize powers to localities and shall promote local self-government at the provincial level where people express their will to establish their provincial self-government.

Article 283 provides localities the right to formulate their own self-governing bodies. It also mandates that the state control and supervision imposed on local authorities should not threaten the principle of local self-government.

Articles 284 and 285 provide key principles of local autonomy. First, it is clearly stated that local authorities shall have autonomous power in policy formulation, administration, finance, and personnel management. Second, the section mandates a decentralization act, which articulates a delineation of functions and responsibilities, and tax between the state and local authorities, as well as among local authorities. Third, it mandates the establishment of a decentralization committee, which in turn will prepare the decentralization plan, review, monitor, and provide policy recommendations for the Cabinet concerning the implementation of decentralization plan and process. The committee is dedicated to have equal numbers of representatives from local authorities, central government agencies, and qualified persons. Local council and executive bodies are mandated to be locally elected and to hold office for four years. Persons who are employees of government agencies, local authorities, and state enterprises are not eligible to be members of local councils and executive bodies.

⁵⁵ Sutapa Amornvivat, *op.cit.*, p. 3.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 4-5.

Articles 286 and 287 provide the right of local residents to recall votes when local elected officials are not trustworthy. Article 288 provides that a local civil service law shall be established. The law shall prescribe the establishment of local personnel committee, comprised of equal numbers of representatives from local authorities, central government agencies, and qualified persons.

Articles 289 and 290 enable local authorities to carry out additional functions, including the preservation of local arts, heritages, and culture, providing education and training, preservation and managing natural resources, environment, sanitation, and the promotion of livable communities.

(Pasal 78 jelas menyatakan bahwa negara akan mendesentralisasikan kewenangan kepada daerah dan akan mempromosikan otonomi daerah (*local self-government*) pada tingkatan provinsi dimana masyarakat mengekspresikan untuk membangun pemerintahan otonom provinsi.

Pasal 283 memberikan daerah hak untuk merumuskan organ pemerintahan mereka sendiri. Hal ini juga mengamanatkan bahwa kontrol dan pengawasan negara yang dikenakan pada pemerintah daerah seharusnya tidak mengancam prinsip pemerintah otonom lokal.

Pasal 284 dan 285 memberikan prinsip-prinsip kunci dari otonomi daerah. *Pertama*, jelas dinyatakan bahwa pemerintah daerah akan memiliki kewenangan otonom dalam perumusan kebijakan, administrasi, keuangan, dan manajemen personalia. *Kedua*, bagian mandat tindakan desentralisasi, yang mengartikulasikan penggambaran dari fungsi dan tanggung jawab, dan pajak antara negara dan pemerintah lokal, serta kalangan pemerintah lokal. *Ketiga*, mengamanatkan pembentukan sebuah komite desentralisasi, yang pada gilirannya akan mempersiapkan rencana desentralisasi, review, memantau, dan memberikan rekomendasi kebijakan untuk Kabinet tentang pelaksanaan rencana dan proses desentralisasi. Komite ini didedikasikan untuk memiliki jumlah yang sama dari perwakilan pemerintah daerah, instansi pemerintah pusat, dan orang-orang yang berkualitas. Dewan dan badan eksekutif lokal yang terpilih diberi mandat dan memegang jabatan selama empat tahun. Mereka adalah bekerja pada badan-badan

pemerintah, pemerintah daerah, dan BUMN yang tidak memenuhi syarat untuk menjadi anggota dewan lokal dan badan-badan eksekutif.

Artikel 286 dan 287 memberikan hak warga setempat untuk me-*recall* para pejabat lokal yang terpilih tidak dapat dipercaya. Pasal 288 menyatakan bahwa undang-undang kepegawaian daerah harus ditetapkan. Hukum harus menentukan pembentukan komite personil lokal, terdiri dari jumlah yang sama dari perwakilan pemerintah daerah, instansi pemerintah pusat, dan orang-orang yang berkualitas.

Artikel 289 dan 290 memungkinkan pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi tambahan, termasuk pelestarian kesenian daerah, warisan, dan budaya, memberikan pendidikan dan pelatihan, pelestarian dan pengelolaan sumber daya alam, lingkungan, sanitasi, dan promosi masyarakat ditinggali (*liveable communities*).

Sebagai tindak lanjut dari konstitusi di atas, pemerintah Thailand menerbitkan *Decentralization Act of 1999* yang mulai berlaku efektif tanggal 18 November 1999. *Decentralization Act of 1999* terdiri atas lima bagian: (1) *the Office of National Decentralization Committee (ONDC)*, (2) *local services responsibilities*, (3) *the allocation of taxes and duties*, (4) *the decentralization plan*, and (5) *measures for transitional period*. *Decentralization Act of 1999* mengkodifikasi fungsi dan tanggung jawab berbagai jenis organisasi pemerintah daerah (misalnya, Taos, PAOs, BMA).

Pada masa lalu, pemerintah daerah di Thailand dikendalikan oleh tekanan birokrasi. Tetapi setelah 1992 kita dapat melihat perubahan penting ketika kewenangan dialihkan kepada politisi dan pemerintah daerah yang diperkuat dengan program desentralisasi. Fungsi, tanggung jawab, dan sumber daya dialihkan ke pemerintah daerah. Sekarang, politik lokal lebih penting dari sebelumnya dan politisi lokal menjadi aktor kunci di wilayah lokal.⁵⁷

⁵⁷ Supasawad Chardchawarn, *op.cit*, p. 15

Guna melaksanakan program desentralisasi, di Thailand dibentuk *Decentralization Committee* yang bertugas untuk:⁵⁸

- a. *Producing a decentralization plan for submission to the Cabinet and parliament for approval. This plan must: define the relationship and functional responsibilities between state and local government, as well as among local government; define local revenue sources and indentifies means to improve local tax and revenue mobilization; outline the stages and means to transfer functions from the central government to local governments; and recommend means to coordinate the transfer of public officials from the central government, local government, and state enterprises to new assignments and functions and resources.*
- b. *Proposing criteria or parameters for allocating resources among differents levels of government including subsidies and central budget.*
- c. *Proposing legislation, decrees, regulations, administrative guidelines and rules to implement the decentralization plan.*
- d. *Proposing a system to achieve transparency and public participation at the local level in terms of government functions.*
- e. *Monitoring progress in implementing the decentralization plan.*

Dengan demikian, Komite Desentralisasi mempunyai tugas: *Pertama*, memproduksi rencana desentralisasi untuk diserahkan ke kabinet dan parlemen untuk disetujui. Rencana ini harus: mendefinisikan hubungan dan tanggung jawab fungsional antara negara dan pemerintah daerah, serta antar pemerintah daerah; mendefinisikan sumber pendapatan daerah dan mengidentifikasi untuk meningkatkan pajak daerah dan mobilisasi pendapatan; menguraikan tahap dan sarana untuk mentransfer fungsi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; dan merekomendasikan cara untuk mengkoordinasikan pemindahan pejabat publik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan perusahaan negara untuk tugas dan fungsi baru dan sumber daya. *Kedua*, mengusulkan kriteria atau parameter untuk

⁵⁸ *Ibid.*, p. 16.

mengalokasikan sumber daya di antara berbagai tingkat pemerintahan termasuk subsidi dan anggaran pusat. *Ketiga*, mengusulkan undang-undang, keputusan, peraturan, pedoman administrasi dan aturan untuk melaksanakan rencana desentralisasi. *Keempat*, mengusulkan sistem untuk mencapai transparansi dan partisipasi publik di tingkat lokal dalam hal fungsi pemerintah. *Kelima*, memantau kemajuan dalam melaksanakan rencana desentralisasi.

5. Badan Legislatif di Thailand

Badan legislatif di Thailand adalah Majelis Nasional (*the National Assembly*). Majelis Nasional terdiri dari Senat (*the Senate*) dan Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representative*). Majelis Nasional di Thailand memiliki kewenangan:⁵⁹

National Assembly is empowered to enact new laws and approve emergency decrees, as well as to amend or repeal existing laws. It can also control state administration by initiating a vote of no confidence against government ministers. It is empowered to approve certain critical elements of legislation, such as the budget and appropriations, and to oversee nominations to various state organizations.

Dengan demikian, Majelis Nasional Thailand berwenang untuk membuat undang-undang baru dan menyetujui dekrit darurat, serta untuk mengubah atau mencabut undang-undang yang ada. Majelis Nasional juga dapat mengontrol administrasi negara oleh memulai mosi tidak percaya terhadap menteri pemerintah. Hal ini diberdayakan untuk menyetujui elemen kritis tertentu dari undang-undang, seperti anggaran dan alokasi, dan untuk mengawasi nominasi untuk berbagai organisasi negara.

⁵⁹ Asian Development Bank, *Governance in Thailand: Challenges, Issues and Prospects*, Asian Development Bank, April 1999, p.14.

Di bawah konstitusi lama, DPR menjabat sebagai majelis terpilih yang populer. Saat ini jumlah perwakilan adalah 393. Di bawah konstitusi baru, anggota DPR akan meningkat menjadi 500 perwakilan, dari yang 100 akan terpilih pada daftar partai dasar dan 400 pada konstituen tunggal. Anggota parlemen harus berusia 25 tahun dan, di bawah konstitusi baru, minimal bergelar sarjana. Setiap provinsi berhak untuk setidaknya satu wakil, dan provinsi yang berpenduduk padat memiliki wakil lebih banyak.⁶⁰

Senat secara historis berwenang mengawasi atau "menyeimbangkan" fungsi dalam meninjau undang-undang yang diajukan oleh DPR. Sebagai bagian dari kompromi kesepakatan antara liberal dan konservatif, fungsi ini akan ditingkatkan di bawah konstitusi baru, meskipun kriteria keanggotaan di Senat akan berubah. Sebelumnya, Senat terdiri dari 270 anggota yang ditunjuk oleh Raja atas rekomendasi dari Kabinet; mereka harus memenuhi syarat orang yang memiliki pengetahuan dan pengalaman yang berguna untuk administrasi negara. Masa keanggotaan untuk empat tahun dari tanggal pengangkatan. Senat memiliki 16 Komite yang ada (*standing Committees*).⁶¹

Badan legislatif di Thailand meskipun menggunakan sistem bicameral namun diantara *Senat* dan *House of Representative* memiliki kekuasaan yang berbeda. Perbedaan *Senat* dan *House of Representative* seperti dalam tabel berikut.⁶²

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, p. 15

⁶² Freddy Poernomo, *op.cit.*, Hlm. 149.

Tabel 5. Perbedaan Senat dan House of Representative di Thailand

	Appointment	Power
Senat	<ol style="list-style-type: none"> 1. 74 members appointed by the senate selection commission 2. 76 member elected 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Scrutiny of the government 2. Appointment of government officials
House Of Representative	<ol style="list-style-type: none"> 1. 320 members appointed according to party election 2. 60 elected by direct vote 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Introduce and pass of laws. 2. Vote of no confidence in Prime Minister and Cabinet

Perbedaan kekuasaan antara *Senat* dan *House of Representative* meliputi juga dalam hal penetapan anggaran dan belanja negara. Jon R Blondal dan Sang In Kim menyatakan sebagai berikut:⁶³

The constitution also stipulates that the House of Representatives can only consider amendments that reduce expenditures. (Expenditures related to the national debt are explicitly excluded from this provision.) As a result, any proposal to increase expenditures would be ruled out of order immediately. Individual members of the House have to secure the approval of their political parties before they can propose any such amendments. Again, this is meant to act as a counter to “localism”, as fellow party members (from other regions) would act as the first discipline on such proposals.

The Senate cannot make any amendments to the budget – it can only approve it or reject it as a whole. This is in line with its constitutional function as a “watch dog” – i.e. as senators in their own right and not beholden to any political party, they should only reject the budget as a check against the propriety of the House’s consideration of the budget.

Finally, the constitution imposes limits on the time allowed for the House of Representatives and the Senate to consider the budget. In the case of the House, it is 105 days. A general session of the House lasts 120 days so this essentially means that the House has its entire session to deliberate the budget proposal. The Senate has two days to finish its

⁶³ Jon R Blondal dan Sang In Kim, *Budgeting in Thailand*, OECD Journal on Budgeting, Volume 5 No. 3, 2006, p. 23.

deliberations and make an up-or-down vote on the budget. If either the House or the Senate has not finished the consideration of the budget within these periods, the budget is deemed to have been approved by them.

(Konstitusi juga menetapkan bahwa DPR hanya dapat mempertimbangkan amandemen yang mengurangi pengeluaran. (Pengeluaran yang terkait dengan utang nasional secara eksplisit dikecualikan dari ketentuan ini.) Akibatnya, setiap usulan untuk meningkatkan pengeluaran akan segera dikesampingkan. Pribadi anggota DPR harus mendapatkan persetujuan dari partai politik mereka sebelum mereka dapat mengusulkan amandemen tersebut. Sekali lagi, ini dimaksudkan untuk bertindak sebagai *counter* untuk "lokalisme", sebagai sesama anggota partai (dari daerah lain) akan bertindak sebagai disiplin pertama pada usul tersebut.

Senat tidak dapat membuat perubahan anggaran - hanya dapat menyetujui atau menolaknya secara keseluruhan. Hal ini sejalan dengan fungsi konstitusionalnya sebagai "anjing penjaga" - yaitu sebagai senator di daerah mereka sendiri dan tidak terikat partai politik, mereka hanya harus menolak anggaran sebagai cek terhadap kepatutan pertimbangan DPR dari anggaran.

Akhirnya, konstitusi memberikan batasan pada waktu yang diperbolehkan untuk DPR dan Senat untuk mempertimbangkan anggaran. Dalam kasus DPR, itu adalah 105 hari. Sebuah sidang umum DPR berlangsung 120 hari jadi ini pada dasarnya berarti bahwa DPR memiliki seluruh sesi untuk membicarakan proposal anggaran. Senat memiliki dua hari untuk menyelesaikan pembahasan dan membuat *up-or-down* pada anggaran. Jika salah satu DPR atau Senat belum selesai pertimbangan anggaran dalam periode ini, anggaran tersebut dianggap telah disetujui oleh mereka. Senat tidak dapat membuat perubahan apapun untuk anggaran - hanya dapat menyetujui atau menolak seluruhnya. Hal ini sejalan dengan fungsi konstitusionalnya sebagai "anjing penjaga" - yaitu sebagai senator di wilayah mereka sendiri dan tidak terikat partai politik, mereka hanya harus menolak anggaran sebagai cek terhadap kepatutan pertimbangan DPR dari anggaran)

Dari pendapat Jon Blondal dan In Kim di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Konstitusi Thailand menetapkan bahwa *House of Representative* (DPR) hanya dapat mempertimbangkan amandemen yang mengurangi pengeluaran. Sedangkan Senat tidak dapat membuat perubahan anggaran - hanya dapat menyetujui atau menolaknya secara keseluruhan. Hal ini sejalan dengan fungsi konstitusionalnya sebagai "anjing penjaga" - yaitu sebagai senator di wilayah mereka sendiri dan tidak terikat partai politik, mereka hanya harus menolak anggaran sebagai cek terhadap keputusan pertimbangan DPR dari anggaran.

6. Dewan Perwakilan Rakyat di Thailand

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the local assembly*) di Thailand berdasarkan Pasal 284 Konstitusi Thailand Tahun 2007 yang menyatakan bahwa "*A local government organization shall have a local assembly and local administrative committee or local administrators.*" Dengan demikian, Pemerintahan Daerah di Thailand selain memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the local assembly*) juga memiliki *local administrative committee or local administrators*.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the local assembly*) dipilih melalui pemilihan umum. *A local administrative committee or local administrators* dipilih secara langsung oleh rakyat atau disetujui *the local assembly*. Pemilihan dilaksanakan secara langsung dan rahasia. Anggota *the local assembly*, *A local administrative committee or local administrators* memegang jabatan selama empat tahun.⁶⁴

Hak dan kewajiban pemerintah daerah menurut Konstitusi Thailand 2007 adalah sebagai berikut:

⁶⁴ Vide Section 284 Thailand Constitution of 2007.

Pasal 289

A local government organization has the duty to conserve the local arts, customs, knowledge and good culture.

A local government organization has the right to provide education and professional training in accordance with the suitability to and the needs of that locality and participate in the provision of education and training by the State with regard to the national education standards and system.

In providing education and training in the locality under paragraph two, the local government organization shall also have regard to the conservation of the arts, customs, knowledge, and good culture.

(Sebuah organisasi pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk melestarikan seni, adat istiadat, pengetahuan dan budaya baik lokal.

Sebuah organisasi pemerintah daerah memiliki hak untuk memberikan pendidikan dan pelatihan profesional sesuai dengan kesesuaian untuk dan kebutuhan wilayah itu dan berpartisipasi dalam penyediaan pendidikan dan pelatihan oleh Negara yang berkaitan dengan standar pendidikan nasional dan sistem.

Dalam memberikan pendidikan dan pelatihan di wilayah berdasarkan ayat dua, organisasi pemerintah daerah juga harus memperhatikan untuk konservasi seni, kebiasaan, pengetahuan, dan budaya yang baik.)

Pasal 290

For the purpose of promoting and maintaining the quality of the environment, a local government organization has powers and duties as provided by the law.

The law under paragraph one shall at least contain the following elements as its substance:

1. *Management, preservation, and exploitation of natural resources and environment in the area of the locality;*

2. *Participation in the preservation of natural resources and environment outside the area of the locality only in the case where the living of the inhabitants in the area may be affected;*
3. *Participation in considering an initiation of any project or activity outside the area of the locality which may affect the quality of the environment, health, or sanitary conditions of the inhabitant in the area;*
4. *Participation of the people in the locality.*

(Untuk tujuan mempromosikan dan menjaga kualitas lingkungan, organisasi pemerintah daerah memiliki wewenang dan tugas yang diberikan oleh undang-undang.

Berdasarkan ayat satu, paling sedikit Hukum harus memuat unsur-unsur berikut sebagai substansinya:

1. Manajemen, pelestarian, dan eksploitasi sumber daya alam lingkungan di wilayah lokal;
2. Partisipasi dalam pelestarian sumber daya alam dan lingkungan di luar daerah lokalnya hanya dalam kasus di mana hidup penduduk di daerah mungkin akan terpengaruh;
3. Partisipasi dalam mempertimbangkan inisiasi dari setiap proyek atau kegiatan di luar wilayah lokalitas yang dapat mempengaruhi kualitas lingkungan, kesehatan, atau kondisi sanitasi dari penghuni di daerah;
4. Partisipasi dari masyarakat di wilayah pemukiman.)

Dalam rangka pelaksanaan hak dan kewajiban, pemerintah daerah di Thailand diberikan otonomi berdasarkan Konstitusi Thailand Tahun 2007 sebagai berikut:

Pasal 281

Subject to Section 1, the State shall give autonomy to localities in accordance with the principle of self-government according to the will of the people in the locality and encourage local governments to serve as the main working units in providing public services and participating in local problem resolutions.

Any locality with attributes that meet the conditions of self-government has the right to be established as a local government organization as provided by the law.

(Sesuai dengan Pasal 1, Negara harus memberikan otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip pemerintahan sendiri menurut kehendak rakyat di wilayah dan mendorong pemerintah daerah untuk melayani sebagai unit kerja utama dalam memberikan pelayanan publik dan berpartisipasi dalam lokal resolusi masalah.

Setiap wilayah dengan atribut yang memenuhi kondisi pemerintahan sendiri memiliki hak untuk dibentuk sebagai organisasi pemerintah daerah yang diberikan oleh undang-undang.)

Pasal 282

The supervision of a local government organization must be exercised in so far as it is necessary, and must have clear rules, procedure, and conditions which are consistent with and suitable for the structure of a local government, and must be for protecting local interests or the interests of the country as a whole, provided that it must not affect the substantive principle of self-government according to the will of the people in the locality, nor go beyond the provisions of law.

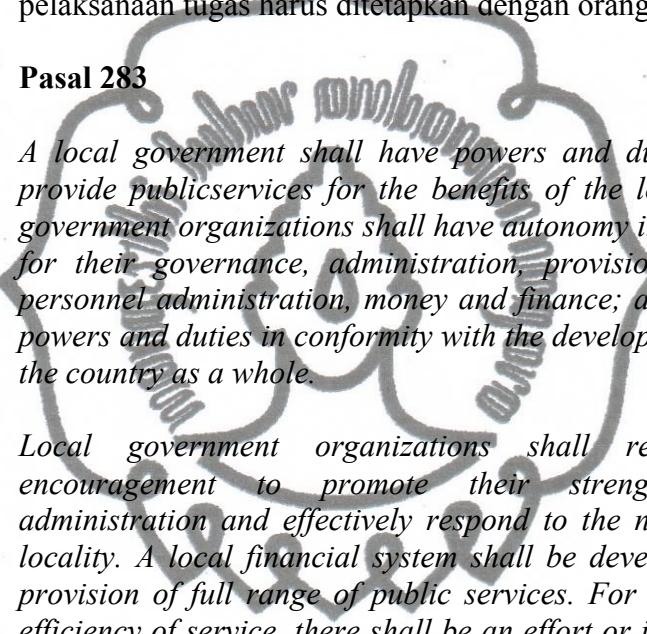
For the supervision under paragraph one, there shall be a central standard as a guideline for local governments to choose for their own practice, in which the suitability and differences in development and management capability of each local government structure shall be taken into consideration, and which does not affect the ability of decision-making according to the needs of the local government. Mechanisms to check the performance of duties should be established with the people as its principle.

(Pengawasan organisasi pemerintah daerah harus dilaksanakan sejauh itu perlu, dan harus memiliki aturan yang jelas, prosedur, dan kondisi yang konsisten dengan dan cocok untuk struktur pemerintah daerah, dan harus untuk melindungi kepentingan lokal atau kepentingan negara secara keseluruhan, asalkan tidak harus mempengaruhi prinsip

substantif pemerintahan sendiri menurut kehendak rakyat di wilayah ini, atau melampaui ketentuan hukum.

Untuk pengawasan berdasarkan ayat satu, akan ada standar yang sentral sebagai pedoman bagi pemerintah daerah untuk memilih untuk latihan mereka sendiri, di mana kesesuaian dan perbedaan dalam pengembangan dan kemampuan manajemen masing-masing struktur pemerintah daerah harus dipertimbangkan, dan yang tidak mempengaruhi kemampuan pengambilan keputusan sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah. Mekanisme untuk memeriksa pelaksanaan tugas harus ditetapkan dengan orang sebagai prinsip.)

Pasal 283



A local government shall have powers and duties to maintain and provide public services for the benefits of the local people. All local government organizations shall have autonomy in laying down policies for their governance, administration, provision of public services, personnel administration, money and finance; and shall have specific powers and duties in conformity with the development of provinces and the country as a whole.

Local government organizations shall receive support and encouragement to promote their strength in independent administration and effectively respond to the needs of people in the locality. A local financial system shall be developed to facilitate the provision of full range of public services. For cost effectiveness and efficiency of service, there shall be an effort or joint effort to establish bodies in charge of providing public services.

There shall be laws governing the steps and procedures for decentralization to delineate the powers and duties and income distribution between the State and provincial governments and the local government organization; and among the local government organizations themselves, which must take into account the increase of power decentralization in accordance with capability of each local government organization structure. There shall also be a monitoring and evaluating system carried out under the provisions of law by a committee which shall consist of representatives of relevant government agencies, representatives of local government

organizations, and persons with qualifications as stipulated by law, in equal numbers.

There shall be laws on local income to regulate powers and duties in collecting taxes and duties and other income of local government organizations, which have appropriate rules for different types of taxes and duties, government resource management, balanced income and expenses under the powers and duties of local government organizations. For this purpose, levels of local economic development, financial status of the local government organization, and the government's financial stability shall be taken into account.

In the case where there has already been a delineation of powers and duties and income distribution to local government organizations, the committee under paragraph three must regularly review the case on a period of not more than five years, to consider the appropriation of the designation of powers and duties, and past income distributions. The increase of power decentralization to local government organizations must be taken into account with high importance.

The proceeding under paragraph five shall take effect after the permission of the council of ministers and the report sent to the National Assembly.

(Pemerintah daerah harus memiliki kekuasaan dan tugas untuk menjaga dan memberikan pelayanan publik untuk kepentingan masyarakat setempat. Semua organisasi pemerintah daerah harus memiliki otonomi dalam meletakkan kebijakan pemerintahan mereka, administrasi, pelayanan publik, administrasi kepegawaian, uang dan keuangan; dan akan memiliki kekuatan khusus dan tugas sesuai dengan perkembangan provinsi dan negara secara keseluruhan.

Organisasi pemerintah daerah akan menerima dukungan dan dorongan untuk mempromosikan kekuatan mereka dalam administrasi independen dan efektif menanggapi kebutuhan masyarakat di wilayahnya. Sebuah sistem keuangan lokal harus dikembangkan untuk memfasilitasi penyediaan berbagai layanan publik. Untuk efektivitas biaya dan efisiensi pelayanan, harus ada upaya atau usaha bersama untuk membentuk badan yang bertugas memberikan pelayanan publik.

Harus ada hukum yang mengatur langkah-langkah dan prosedur untuk desentralisasi yang menggambarkan kekuatan dan tugas dan distribusi pendapatan antara negara dan pemerintah provinsi dan organisasi pemerintah daerah; dan di antara organisasi pemerintah daerah sendiri, yang harus memperhitungkan peningkatan daya desentralisasi sesuai dengan kemampuan masing-masing struktur organisasi pemerintah daerah. Juga akan ada sistem monitoring dan evaluasi yang dilakukan berdasarkan ketentuan hukum oleh sebuah komite yang terdiri dari perwakilan dari instansi pemerintah terkait, perwakilan organisasi pemerintah daerah, dan orang-orang dengan kualifikasi yang ditetapkan oleh hukum, dalam jumlah yang sama.

Harus ada undang-undang tentang pendapatan daerah untuk mengatur kekuasaan dan tugas dalam mengumpulkan pajak dan bea dan pendapatan lainnya dari organisasi pemerintah daerah, yang memiliki aturan yang sesuai untuk berbagai jenis pajak dan bea, manajemen sumber daya pemerintah, pendapatan yang seimbang dan beban di bawah wewenang dan tugas organisasi pemerintah daerah. Untuk tujuan ini, tingkat pembangunan ekonomi lokal, status keuangan organisasi pemerintah daerah, dan stabilitas keuangan pemerintah harus diperhitungkan.

Dalam kasus di mana ada sudah menjadi penggambaran kekuasaan dan tugas dan distribusi pendapatan untuk organisasi pemerintah daerah, komite dalam ayat tiga harus secara teratur meninjau kasus pada jangka waktu tidak lebih dari lima tahun, untuk mempertimbangkan perampasan penunjukan wewenang dan tugas, dan distribusi pendapatan masa lalu. Peningkatan daya desentralisasi organisasi pemerintah daerah harus diperhitungkan dengan kepentingan tinggi.

Persidangan berdasarkan ayat lima berlaku setelah izin dari dewan menteri dan laporan dikirim ke Majelis Nasional.)

Mengacu pada Konstitusi Thailand Tahun 2007 di atas, tidak dibedakan antara *Local Administrative Committee* atau *Local Administrator* sebagai badan eksekutif dengan *Local Assembly* sebagai badan legislatif. *Local Administrative Committee* atau *Local Administrator* dan *Local Assembly* adalah unsur pemerintah daerah di Thailand.

7. Partisipasi Publik

Di Indonesia, pengaturan partisipasi publik tidak diatur pada level Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 namun diatur pada level undang-undang. Oleh karena itu, kita tidak akan menemukan soal partisipasi publik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berbeda dengan di Indonesia, pengaturan partisipasi publik ada dalam Pasal 287 Konstitusi Thailand Tahun 2007:

People living in the locality have the right to participate in the administration of local government organizations. The local government organizations shall arrange for public participation.

In the case where action of the local government organization will substantially affect the life and living conditions of the people in the locality, the local government organization must provide information in details to the people before taking any action for a suitable period of time. In the case deemed reasonable or requested by eligible voters in the locality, public hearings must be held prior to that action, or the people shall be allowed to have their say in a referendum under the provisions of the law.

Local government organizations shall prepare performance reports on their budgets, expenditure and year-round performance for public disclosure so that the people can get involved in the examination and supervision of the management of local government organizations.

For the budget preparation of a local government organization under paragraph three, the provisions of Section 168, paragraph six, shall apply mutatis mutandis.

(Masyarakat yang tinggal di suatu wilayah memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan lokal. Organisasi pemerintah daerah akan mengatur partisipasi publik.

Dalam kasus di mana tindakan dari pemerintah daerah akan secara substansial mempengaruhi hidup dan kehidupan kondisi masyarakat di wilayah, pemerintah daerah harus memberikan informasi secara rinci

kepada masyarakat sebelum mengambil tindakan untuk jangka waktu yang sesuai. Dalam kasus ini dianggap wajar atau diminta oleh pemilih yang berhak di wilayah tersebut, dengar pendapat publik harus diadakan sebelum tindakan itu, atau orang akan diizinkan untuk memiliki suara mereka dalam referendum di bawah ketentuan hukum.

Pemerintah daerah harus menyiapkan laporan kinerja pada anggaran mereka, pengeluaran dan sepanjang tahun kinerja untuk pengungkapan publik sehingga masyarakat dapat terlibat dalam pemeriksaan dan pengawasan manajemen organisasi pemerintah daerah.

Untuk persiapan anggaran dari organisasi pemerintah daerah berdasarkan paragraph tiga, ketentuan Pasal 168 ayat enam, berlaku secara mutatis mutandis.)

Dari ketentuan Pasal 287 Konstitusi Thailand Tahun 2007 di atas, dapat disimpulkan bahwa partisipasi publik merupakan sesuatu yang penting dalam kehidupan ketatanegaraan di Thailand. Pemerintah daerah memiliki kewajiban mengatur tata cara publik menyampaikan pendapatnya. Salah satu cara partisipasi publik adalah dengan cara referendum. Dengan demikian, publik dapat menyampaikan pendapatnya melalui partisipasi publik.

C. Perbandingan Prinsip *Checks and Balances* di Pemerintahan Lokal di Philipina

1. Sistem Pemerintahan di Philipina

Philipina adalah negara kesatuan (*the unitary state*) yang berbentuk republik.⁶⁵ Hal ini sebagaimana tertuang dalam *Article II Section 1* Konstitusi Philipina Tahun 1987 yang menyatakan, “*The Philippines is a democratic and republican State. Sovereignty resides in the people and all government authority emanates from them.*” Hal ini berarti bahwa Philipina

⁶⁵ Freddy Poernomo, *Ibid.*, Hlm. 338.

adalah negara demokrasi, dan mengakui bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Demikian juga kekuasaan pemerintahan juga berasal dari rakyat.

Sebagaimana di Indonesia, kekuasaan di Philipina dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan utama, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden dan Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk masa jabatan selama enam tahun.⁶⁶ Dalam menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden diberi kewenangan oleh Konstitusi untuk membentuk cabinet.

Kekuasaan legislatif di Philipina dilaksanakan *Congress* yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representative* yang kekuasaannya adalah membentuk, mengubah dan mencabut undang-undang.⁶⁷ Senat terdiri dari dua puluh empat senator yang akan dipilih melalui pemilihan umum. Tidak ada orang akan menjadi Senator kecuali dia adalah warga negara alami lahir dari Filipina dan, pada hari pemilu, setidaknya tiga puluh lima tahun, bisa membaca dan menulis.⁶⁸

Kekuasaan yudisial di Philipina dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan peradilan di tingkat bawahnya.⁶⁹ Mahkamah Agung Philipina memiliki kewenangan:⁷⁰

- 1) *Exercise original jurisdiction over cases affecting ambassadors, other public ministers and consuls, and over petitions for certiorari, prohibition, mandamus, quo warranto, and habeas corpus.*
- 2) *Review, revise, reverse, modify, or affirm on appeal or certiorari, as the law or the Rules of Court may provide, final judgments and orders of lower courts in:*

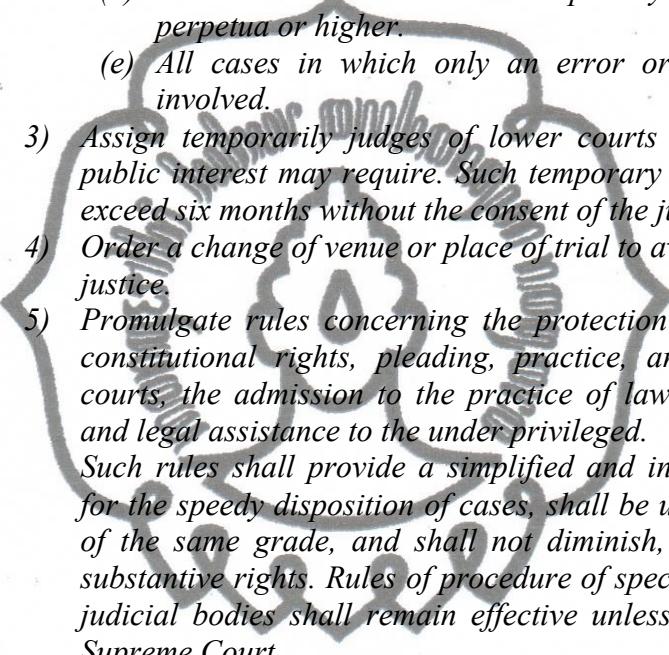
⁶⁶ Article VII Section 4 Konstitusi Philipina Tahun 1987.

⁶⁷ Freddy Poernomo, *Op.cit.*, Hlm. 338.

⁶⁸ Article VI Section 2 dan Section 4 Konstitusi Philipina Tahun 1987.

⁶⁹ Article VIII Section 1 Konstitusi Philipina Tahun 1987.

⁷⁰ Article VIII Section 5 Konstitusi Philipina Tahun 1987.

- 
- (a) All cases in which the constitutionality or validity of any treaty, international or executive agreement, law, presidential decree, proclamation, order, instruction, ordinance, or regulation is in question.
 - (b) All cases involving the legality of any tax, impost, assessment, or toll, or any penalty imposed in relation thereto.
 - (c) All cases in which the jurisdiction of any lower court is in issue.
 - (d) All criminal cases in which the penalty imposed is reclusion perpetua or higher.
 - (e) All cases in which only an error or question of law is involved.
- 3) Assign temporarily judges of lower courts to other stations as public interest may require. Such temporary assignment shall not exceed six months without the consent of the judge concerned.
 - 4) Order a change of venue or place of trial to avoid a miscarriage of justice.
 - 5) Promulgate rules concerning the protection and enforcement of constitutional rights, pleading, practice, and procedure in all courts, the admission to the practice of law, the integrated bar, and legal assistance to the under privileged. Such rules shall provide a simplified and inexpensive procedure for the speedy disposition of cases, shall be uniform for all courts of the same grade, and shall not diminish, increase, or modify substantive rights. Rules of procedure of special courts and quasi-judicial bodies shall remain effective unless disapproved by the Supreme Court.
 - 6) Appoint all officials and employees of the Judiciary in accordance with the Civil Service Law.

Dengan demikian Mahkamah Agung Philipina diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review* sebagai kewenangan untuk menyatakan apakah suatu perjanjian internasional (*treaty*), perjanjian internasional oleh ekskutif (*international or executive agreement*), undang-undang, keputusan yang dibuat oleh Presiden (*Presidential decree*), pernyataan (*proclamation*), order, ordonansi dan regulasi-regulasi tersebut konstitusional atau tidak.

2. Pemerintah Lokal dan Prinsip-Prinsip Desentralisasi di Philipina

Persoalan Pemerintah lokal di Philipina diatur dalam Article X dalam Konstitusi Tahun 1997 dan peraturan perundangan lainnya. Republik Philipina terdiri atas Provinsi, Kota, *municipalities*, dan *barangays* di samping daerah otonom di Muslim Mindano dan *Cordilleras*.

Selain diatur dalam Konstitusi Tahun 1997, Pemerintah Daerah di Philipina juga diatur dalam *the Local Government Code* atau juga dikenal dengan *the Local Government Act* yang diundangkan pada tahun 1991. Diundangkannya *the Local Government Code* disambut dengan gembira oleh masyarakat di Philipina. *the Local Government Code* secara radikal mengubah sifat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah melalui proses peralihan kekuasaan. Peralihan kekuasaan tersebut melalui penyerahan tanggung jawab kepada unit-unit pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelayanan dasar kepada masyarakat dengan dilengkapi tanggung jawab menunjuk personil, aset, peralatan, program dan pembangunan.⁷¹

The Local Government Code pada prinsipnya mengandung lima hal, yaitu:⁷²

- a. *It devolves to local government units' responsibility for the delivery of various aspects of basic services that earlier were the responsibility of the national government. These basic services include the following: health (field health and hospital services and other tertiary services); social services (social welfare services); environment (community based forestry projects), agriculture (agricultural extension and on-site research); public works (funded by local funds); education (school building program); tourism (facilities, promotion and development); telecommunications*

⁷¹ Alex B. Brillantes, Jr dan Donna Moscare, *Decentralization and Federalism in the Philippines: Lesson from Global Community*, Discussion paper presented at the International Conference of the East West Center, Kuala Lumpur, Malaysia, July 1-5, 2002, p. 5.

⁷² *Ibid.*, p. 5-6.

services and housing projects (for provinces and cities); and other services such as investment support.

- b. It devolves to local governments the responsibility for the enforcement of certain regulatory powers, such as the reclassification of agricultural lands; enforcement of environmental laws; inspection of food products and quarantine; enforcement of national building code; operation of tricycles; processing and approval of subdivision plans; and establishment of cockpits and holding of cockfights.*
 - c. The Code also provides the legal and institutional infrastructure for expanded participation of civil society in local governance. More specifically, it allocates to nongovernmental organizations (NGOs) and people's organizations (POs) specific seats in local special bodies. These special bodies include the local development council, the local health board, and the local school board. Because of their ability to organize and mobilize the people, one door wide open for NGO and PO participation in governance are in the areas of promoting local accountability and answerability, specifically through the recall and people's initiative provisions.*
 - d. The Code increases the financial resources available to local government units by (1) broadening their taxing powers; (2) providing them with a specific share from the national wealth exploited in their area, e.g., mining, fishery and forestry charges; and (3) increasing their share from the national taxes, i.e., internal revenue allotments (IRA), from a previously low of 11% to as much as 40%. The Code also increases the elbowroom of local governments to generate revenues from local fees and charges.*
 - e. Finally, the Code lays the foundation for the development and evolution of more entrepreneurial-oriented local governments. For instance, it provides the foundations for local governments to enter into build-operate-transfer (BOT) arrangements with the private sector, float bonds, obtain loans from local private institutions, etc., all within the context of encouraging them to be "more business-like" and competitive in their operations in contradistinction to "traditional" government norms and operations.*
- a) Penyerahan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan berbagai pelayanan dasar kepada masyarakat yang semula dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Pelayanan dasar yang diserahkan kepada pemerintah daerah

- meliputi kesehatan (bidang kesehatan dan pelayanan rumah sakit dan pelayanan lain yang terkait), kesejahteraan masyarakat, lingkungan (masyarakat berbasis pembangunan kehutanan), pertanian (pengembangan pertanian dan penelitian di bidang pertanian), pekerjaan umum (dengan dana dari pemerintah daerah), layanan telekomunikasi dan pembangunan perumahan), dan pelayanan lainnya yang mendukung investasi.
- b) Penyerahan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk melakukan penegakan hukum terhadap peraturan-peraturan tertentu, misalnya mengklasifikasikan kembali lahan pertanian, penegakan hukum undang-undang lingkungan, pengawasan produk makanan dan karantina, penegakan hukum undang-undang bangunan nasional, operasional sepeda roda tiga; merencanakan dan menyetujui perencanaan tingkat daerah, dan menetapkan *cockpits* (gelanggang sabung ayam) dan penyelenggara sabung ayam (*holding of cockfight*).
- c) *The Local Government Code* juga menetapkan prosedur hukum dan sarana kelembagaan untuk memperluas peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lebih khusus memberikan kursi khusus dalam organisasi penyelenggara pemerintahan daerah dalam organisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada *non-governmental organizations* (NGOs) dan *people's organizations* (POs). Badan-badan khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi badan pembangunan daerah (*the local development council*), badan kesehatan daerah (*the local health boards*), dan badan sekolah daerah (*the local school board*). Oleh karena memiliki kemampuan untuk mengorganisasi dan memobilisasi masyarakat maka dibuka sistem satu pintu bagi *non-governmental organization* (NGOs) dan *people's organizations* (POs) dalam melaksanakan hak peran serta dalam rangka meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah.
- d) *The Local Government Code* meningkatkan sumber daya keuangan bagi unit-unit pemerintah daerah melalui: (1) perluasan kewenangan di bidang perpajakan; (2) memberikan bagian khusus oleh pemerintah pusat atas eksploitasi tambang, perikanan, dan bea kehutanan di wilayah mereka; (3) meningkatkan pembagian dari pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat, dengan kata lain *internal revenue allotments*

(IRA) yang pada awalnya hanya di bawah 11% menjadi maksimal 40%. *The Local Government Code* juga memberikan ruang yang luas kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui pungutan-pungutan daerah.

- e) *The Local Government Code* meletakkan pondasi pelaksanaan pembangunan dan pengembangan kegiatan-kegiatan usaha yang lebih berorientasi kepada pemerintah daerah. Misalnya, menetapkan dasar bagi pemerintah daerah untuk masuk pada *build-operate-transfer* (BOT) dengan sektor swasta, pinjaman lunak, pinjaman oleh institusi lokal di daerah, dan lain-lain.

Section 2 The Local Government Code menetapkan pernyataan kebijakan (*Declaration of Policy*) dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal di Philipina:

1. *It is hereby declared the policy of the State that the territorial and political subdivisions of the State shall enjoy genuine and meaningful local autonomy to enable them to attain their fullest development as self-reliant communities and make them more effective partners in the attainment of national goals. Toward this end, the State shall provide for a more responsive and accountable local government structure instituted through a system of decentralization whereby local government units shall be given more powers, authority, responsibilities, and resources. The process of decentralization shall proceed from the national government to the local government units.*
2. *It is also the policy of the State to ensure the accountability of local government units through the institution of effective mechanisms of recall, initiative and referendum.*
3. *It is likewise the policy of the State to require all national agencies and offices to conduct periodic consultations with appropriate local government units, non-governmental and people's organizations, and other concerned sectors of the community before any project or program is implemented in their respective jurisdictions.*

Declaration of Policy di atas pada dasarnya mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Bahwa subdivisi teritorial dan politik yang berada dalam negara memperoleh otonomi lokal secara penuh sehingga memungkinkan bagi subdivisi teritorial dan politik itu untuk mencapai tujuan

pembangunan lokal sepenuhnya sebagai masyarakat yang mandiri dan menjadikan mereka sebagai patner yang efektif dalam rangka mencapai tujuan pembangunan lokal melalui sistem desentralisasi di mana pemerintah lokal akan diberikan lebih kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya.

2. Bahwa negara juga menjamin akuntabilitas unit pemerintah lokal melalui mekanisme kelembagaan yang efektif seperti *recall*, inisiatif (*initiative*), dan referendum.
3. Bahwa negara mewajibkan kepada semua badan-badan dan pejabat pada pemerintah pusat untuk melakukan konsultasi secara periodik dengan unit pemerintah lokal, organisasi non pemerintah dan organisasi kemasyarakatan, dan kelompok lain yang berkaitan sebelum suatu proyek atau program dilaksanakan di wilayah unit pemerintah lokal.

Section 3. The Local Government Code mengatur prinsip-prinsip desentralisasi yang akan dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal di Philipina sebagai berikut:

The formulation and implementation of policies and measures on local autonomy shall be guided by the following operative principles:

- a. *There shall be an effective allocation among the different local government units of their respective powers, functions, responsibilities, and resources;*
- b. *There shall be established in every local government unit an accountable, efficient, and dynamic organizational structure and operating mechanism that will meet the priority needs and service requirements of its communities;*
- c. *Subject to civil service law, rules and regulations, local officials and employees paid wholly or mainly from local funds shall be appointed or removed, according to merit and fitness, by the appropriate appointing authority;*
- d. *The vesting of duty, responsibility, and accountability in local government units shall be accompanied with provision for reasonably adequate resources to discharge their powers and effectively carry out their functions; hence, they shall have the power to create and broaden their own sources of revenue and the right to a just share in national taxes and an equitable share in the proceeds of the utilization and development of the national wealth within their respective areas;*

- e. Provinces with respect to component cities and municipalities, and cities and municipalities with respect to component Barangays, shall ensure that the acts of their component units are within the scope of their prescribed powers and functions;
- f. Local government units may group themselves, consolidate or coordinate their efforts, services, and resources for purposes commonly beneficial to them;
- g. The capabilities of local government units, especially the municipalities and Barangays, shall be enhanced by providing them with opportunities to participate actively in the implementation of national programs and projects;
- h. There shall be a continuing mechanism to enhance local autonomy not only by legislative enabling acts but also by administrative and organizational reforms;
- i. Local government units shall share with the national government the responsibility in the management and maintenance of ecological balance within their territorial jurisdiction, subject to the provisions of this Code and national policies;
- j. Effective mechanisms for ensuring the accountability of local government units to their respective constituents shall be strengthened in order to upgrade continually the quality of local leadership;
- k. The realization of local autonomy shall be facilitated through improved coordination of national government policies and programs and extension of adequate technical and material assistance to less developed and deserving local government units;
- l. The participation of the private sector in local governance, particularly in the delivery of basic services, shall be encouraged to ensure the viability of local autonomy as an alternative strategy for sustainable development; and
- m. The national government shall ensure that decentralization tributes to the continuing improvement of the performance of local government units and the quality of community life.

Dari ketigabelas prinsip desentralisasi di Philipina tersebut dapat dijelaskan bahwa:

- a. Harus ada alokasi yang efektif di antara unit-unit pemerintah lokal yang berbeda sesuai dengan kewenangan, fungsi dan tanggung jawab masing-masing;

- b. Pada setiap unit pemerintah lokal akan ditetapkan struktur organisasi dan mekanisme operasional yang akuntabel, efisien dan dinamis yang sesuai dengan prioritas kebutuhan dan kewajiban pelayanan terhadap masyarakat lokal;
- c. Sesuai dengan hukum kepegawaian, aturan dan regulasi-regulasi, pejabat lokal dan pegawai-pegawai yang dibayar/digaji yang seluruhnya atau sebagian berasal dari dana lokal akan ditetapkan atau diberhentikan berdasarkan prestasi dan kemampuannya oleh otoritas yang ditunjuk;
- d. Pemberian kewajiban, tanggung jawab dan akuntabilitas kepada unit pemerintah lokal harus disertai dengan penyediaan sumber daya yang cukup untuk pelaksanaan wewenang yang mereka miliki dan pelaksanaan fungsi mereka secara efektif, oleh karena itu, unit pemerintah lokal diberi kewenangan untuk menciptakan dan memperluas sumber pendapatan mereka sendiri dan diberikan hak untuk mendapatkan bagian dari pajak pemerintah pusat dan pembagian yang adil dari hasil pemanfaatan dan pengembangan kekayaan nasional dalam wilayah masing-masing;
- e. Unit pemerintah provinsi harus menghormati komponen *Cities* dan *Municipalities*, *Cities* dan *Municipalities* harus menghormati *Barangays*, harus menjamin bahwa tindakan komponen pada unit-unit tingkat pemerintah lokal itu dilakukan dalam ruang lingkup fungsi dan kewenangannya;
- f. Unit pemerintah lokal dimungkinkan untuk membentuk kelompok sendiri, melakukan konsolidasi atau koordinasi atas upaya-upaya yang mereka lakukan, pelayanan dan sumber daya untuk tujuan memperoleh keuntungan bagi mereka sendiri..
- g. Kemampuan unit pemerintah lokal, khususnya *Municipalities* dan *Barangays* akan ditingkatkan dengan memberikan kesempatan kepada mereka untuk berperan serta secara aktif dalam pelaksanaan program dan proyek pemerintah pusat.
- h. Akan ada mekanisme yang berkelanjutan untuk meningkatkan otonomi lokal yang tidak hanya dengan dibolehkannya pembuatan undang-undang tingkat lokal tetapi juga reformasi organisasi dan pemerintahan;
- i. Unit pemerintah lokal akan berbagi tanggung jawab dengan pemerintah pusat dalam pengelolaan dan pemeliharaan keseimbangan ekologis dalam wilayah yuridis mereka;
- j. Mekanisme yang efektif untuk menjamin akuntabilitas unit pemerintah lokal kepada pemilihnya masing-masing akan diperkuat

- dalam rangka untuk meningkatkan kualitas kepemimpinan lokal secara berkelanjutan;
- k. Realisasi atau upaya mewujudkan otonomi lokal akan diberikan kemudahan melalui peningkatan koordinasi program dan kebijakan pemerintah pusat dan penyediaan sarana teknis dan bantuan materi yang cukup dalam rangka mengembangkan unit pemerintah lokal;
 - l. Partisipasi sector swasta dalam pemerintah lokal, khususnya dalam pelaksanaan pelayanan dasar akan lebih didorong untuk menjamin kelangsungan hidup otonomi lokal sebagai strategi alternatif dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan; dan
 - m. Pemerintah pusat menjamin penghormatan terhadap desentralisasi dalam rangka melanjutkan kemajuan penyelenggaraan pemerintah lokal oleh unit pemerintah lokal dan kualitas hidup masyarakat lokal.

Dalam penyelenggaraan pemerintah llokal di Philipina, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan. Hal ini sebagaimana diatur dalam *Section 25 The Local Government Code*:

- a. *Consistent with the basic policy on local autonomy, the President shall exercise general supervision over local government units to ensure that their acts are within the scope of their prescribed powers and functions. The President shall exercise supervisory authority directly over provinces, highly urbanized cities, and independent component cities; through the province with respect to component cities and municipalities; and through the city and municipality with respect to Barangays.*
- b. *National agencies and offices with project implementation functions shall coordinate with one another and with the local government units concerned in the discharge of these functions. They shall ensure the participation of local government units both in the planning and implementation of said national projects.*
- c. *The President may, upon request of the local government unit concerned, direct the appropriate national agency to provide financial, technical, or other forms of assistance to the local government unit. Such assistance shall be extended at no extra cost to the local government unit concerned.*
- d. *National agencies and offices including government-owned or -controlled corporations with field units or branches in a province, city, or municipality shall furnish the local chief executive concerned,*

for his information and guidance, monthly reports including duly certified budgetary allocations and expenditures.

Berdasarkan *Section 25 The Local Government Code*, pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah lokal dilakukan sebagai berikut;

- a. Presiden melaksanakan pengawasan umum terhadap semua unit pemerintah lokal untuk menjamin bahwa tindakan mereka tetap pada ruang lingkup fungsi dan wewenangnya sesuai undang-undang.
- b. Badan-badan pemerintah nasional/pusat dan pejabat yang melaksanakan fungsi pelaksanaan proyek harus berkoordinasi dengan badan/pejabat lainnya dan dengan unit pemerintah lokal terkait dengan pelaksanaan fungsi tersebut. Mereka harus menjamin partisipasi unit pemerintah lokal dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek pemerintah pusat.
- c. Presiden atas dasar permintaan unit pemerintah lokal yang terkait, menunjuk badan pemerintah pusat untuk menyediakan sarana keuangan/finansial, teknis, atau bentuk bantuan lainnya kepada unit pemerintah lokal. Bantuan itu akan diperpanjang tanpa biaya tambahan untuk unit pemerintah lokal yang bersangkutan.
- d. Badan pemerintah dan pejabat nasional/pusat melaksanakan control terhadap korporasi pada lapangan unit atau cabang di *province, city* atau *municipality* yang akan dilengkapi oleh kepala eksekutif tingkat lokal yang bersangkutan, atas alokasi dana anggaran dan pengeluaran unit pemerintah lokal.

3. Kewenangan Pemerintah Lokal di Philipina

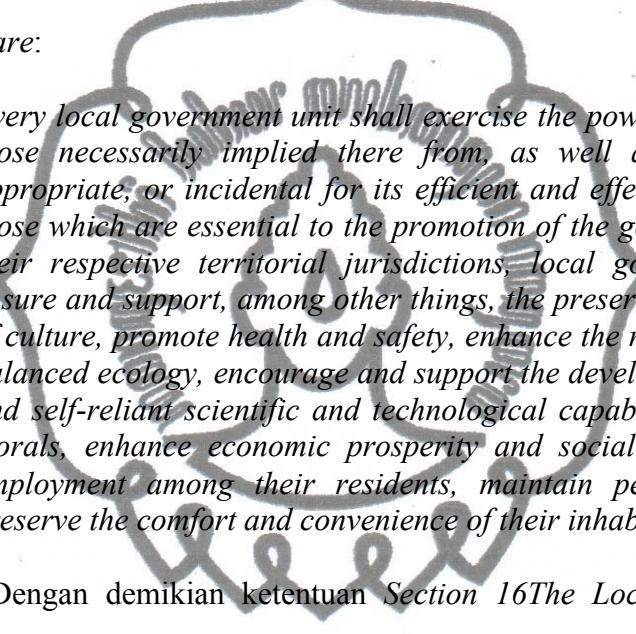
Kewenangan pemerintah lokal di Philipina diatur dalam *The Local Government Code* sebagai berikut:

SECTION 15. Political and Corporate Nature of Local Government Units.

Every local government unit created or recognized under this Code is a body politic and corporate endowed with powers to be exercised by it in conformity with law. As such, it shall exercise powers as a political subdivision of the national government and as a corporate entity representing the inhabitants of its territory.

Dari ketentuan *Section 15The Local Government Code*, maka dapat disimpulkan bahwa setiap unit pemerintah lokal yang dibentuk atau diakui berdasarkan *The Local Government Code* adalah badan politik (*a body politic*) dan korporasi yang dilengkapi kewenangan menurut undang-undang. Kewenangan tersebut meliputi kewenangan sebagai sub-divisi pemerintah pusat dan sebagai korporasi yang mewakili penduduk di wilayahnya.

Section 16The Local Government Code mengatur tentang *General Welfare*:



Every local government unit shall exercise the powers expressly granted, those necessarily implied there from, as well as powers necessary, appropriate, or incidental for its efficient and effective governance, and those which are essential to the promotion of the general welfare. Within their respective territorial jurisdictions, local government units shall ensure and support, among other things, the preservation and enrichment of culture, promote health and safety, enhance the right of the people to a balanced ecology, encourage and support the development of appropriate and self-reliant scientific and technological capabilities, improve public morals, enhance economic prosperity and social justice, promote full employment among their residents, maintain peace and order, and preserve the comfort and convenience of their inhabitants.

Dengan demikian ketentuan *Section 16The Local Government Code* menjelaskan bahwa:

Setiap unit pemerintah lokal melaksanakan wewenang yang diberikan dengan jelas menurut undang-undang, wewenang yang sifatnya tersirat, juga wewenang yang diperlukan , atau wewenang yang sifatnya insidental untuk pelaksanaan pemerintah lokal yang efektif dan efisien dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam ruang lingkup wilayah yurisdiksi masing-masing, pemerintah lokal harus menjamin dan mendukung untuk hal-hal, seperti memelihara dan meningkatkan budaya, meningkatkan kesehatan dan keamanan, meningkatkan hak rakyat atas keseimbangan ekologi, meningkatkan dan mendukung pengembangan ilmu pengetahuan dan kemampuan teknologi diri sendiri, meningkatkan moral masyarakat, meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan keadilan

sosial, meningkatkan pekerjaan penduduknya, mempertahankan perdamaian dan ketertiban, dan memelihara ketenangan penduduknya.

Section 17The Local Government Code mengatur kewenangan untuk memberikan sarana dan pelayanan dasar sesuai dengan tingkatan unit pemerintah lokal sebagai berikut:

For a Barangay:

1. Agricultural support services which include planting materials distribution system and operation of farm produce collection and buying stations;
2. Health and social welfare services which include maintenance of Barangay health center and day-care center;
3. Services and facilities related to general hygiene and sanitation, beautification, and solid waste collection;
4. Maintenance of Katarungang Pambarangay;
5. Maintenance of Barangay roads and bridges and water supply systems;
6. Infrastructure facilities such as multi- purpose hall, multipurpose pavement, plaza, sports center, and other similar facilities;
7. Information and reading center; and
8. Satellite or public market, where viable;

For a municipality:

1. Extension and on-site research services and facilities related to agriculture and fishery activities which include dispersal of livestock and poultry, fingerlings, and other seeding materials for aquaculture; palay, corn, and vegetable seed farms; medicinal plant gardens; fruit tree, coconut, and other kinds of seedling nurseries; demonstration farms; quality control of copra and improvement and development of local distribution channels, preferably through cooperatives; inter-Barangay irrigation system; water and soil resource utilization and conservation projects; and enforcement of fishery laws in municipal waters including the conservation of mangroves;
2. Pursuant to national policies and subject to supervision, control and review of the DENR, implementation of community-based forestry projects which include integrated social forestry programs and similar projects; management and control of communal forests with

- an area not exceeding fifty (50) square kilometers; establishment of tree parks, greenbelts, and similar forest development projects;*
3. *Subject to the provisions of Title Five, Book I of this Code, health services which include the implementation of programs and projects on primary health care, maternal and child care, and communicable and non-communicable disease control services; access to secondary and tertiary health services; purchase of medicines, medical supplies, and equipment needed to carry out the services herein enumerated;*
 4. *Social welfare services which include programs and projects on child and youth welfare, family and community welfare, women's welfare, welfare of the elderly and disabled persons; community-based rehabilitation programs for vagrants, beggars, street children, scavengers, juvenile delinquents, and victims of drug abuse; livelihood and other pro-poor projects; nutrition services; and family planning services;*
 5. *Information services which include investments and job placement information systems, tax and marketing information systems, and maintenance of a public library;*
 6. *Solid waste disposal system or environmental management system and services or facilities related to general hygiene and sanitation;*
 7. *Municipal buildings, cultural centers, public parks including freedom parks, playgrounds, and sports facilities and equipment, and other similar facilities;*
 8. *Infrastructure facilities intended primarily to service the needs of the residents of the municipality and which are funded out of municipal funds including, but not limited to, municipal roads and bridges; school buildings and other facilities for public elementary and secondary schools; clinics, health centers and other health facilities necessary to carry out health services; communal irrigation, small water impounding projects and other similar projects; fish ports; artesian wells, spring development, rainwater collectors and water supply systems; seawalls, dikes, drainage and sewerage, and flood control; traffic signals and road signs; and similar facilities;*
 9. *Public markets, slaughterhouses and other municipal enterprises;*
 10. *Public cemetery;*
 11. *Tourism facilities and other tourist attractions, including the acquisition of equipment, regulation and supervision of business concessions, and security services for such facilities; and*
 12. *Sites for police and fire stations and substations and the municipal jail;*

For a Province:

1. Agricultural extension and on-site research services and facilities which include the prevention and control of plant and animal pests and diseases; dairy farms, livestock markets, animal breeding stations, and artificial insemination centers; and assistance in the organization of farmers' and fishermen's cooperatives and other collective organizations, as well as the transfer of appropriate technology;
2. Industrial research and development services, as well as the transfer of appropriate technology;
3. Pursuant to national policies and subject to supervision, control and review of the DENR, enforcement of forestry laws limited to community-based forestry projects, pollution control law, small-scale mining law, and other laws on the protection of the environment; and mini-hydro electric projects for local purposes;
4. Subject to the provisions of Title Five, Book I of this Code, health services which include hospitals and other tertiary health services;
5. Social welfare services which include programs and projects on rebel returnees and evacuees; relief operations; and, population development services;
6. Provincial buildings, provincial jails, freedom parks and other public assembly areas, and other similar facilities;
7. Infrastructure facilities intended to service the needs of the residents of the province and which are funded out of provincial funds including, but not limited to, provincial roads and bridges; inter-municipal waterworks, drainage and sewerage, flood control, and irrigation systems; reclamation projects; and similar facilities;
8. Programs and projects for low-cost housing and other mass dwellings, except those funded by the Social Security System (SSS), Government Service Insurance System (GSIS), and the Home Development Mutual Fund (HDMF): Provided, That national funds for these programs and projects shall be equitably allocated among the regions in proportion to the ratio of the homeless to the population;
9. Investment support services, including access to credit financing;
10. Upgrading and modernization of tax information and collection services through the use of computer hardware and software and other means;

11. *Inter-municipal telecommunications services, subject to national policy guidelines; and*
12. *Tourism development and promotion programs;*

For a City:

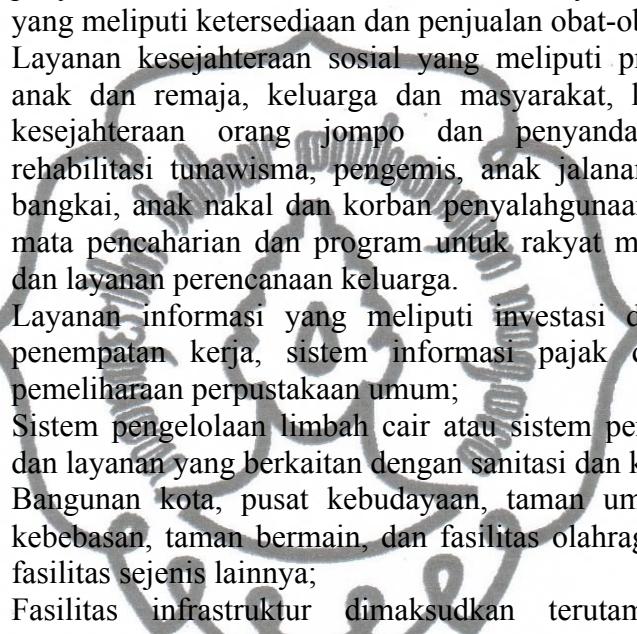
All the services and facilities of the municipality and province, and in addition thereto, the following:

1. *Adequate communication and transportation facilities;*
2. *Support for education, police and fire services and facilities.*

Kewenangan *Barangay* menurut *The Local Government Code* adalah sebagai berikut: (1) mendukung layanan pertanian yang meliputi sistem distribusi bahan tanaman dan pelaksanaan pengumpulan hasil pertanian dan tempat pembelian hasil pertanian; (2) pelayanan kesehatan dan pelayanan kesejahteraan sosial termasuk peralatan pusat kesehatan *Barangay*; (3) Layanan dan fasilitas yang berkaitan dengan kebersihan umum dan sanitasi, keindahan, dan pengumpulan limbah padat; (4) Pemeliharaan Katarungang Pambarangay; (5) Pemeliharaan jalan *Barangay* dan jembatan dan sistem pasokan air; (6) Fasilitas Infrastruktur seperti gedung multiguna, trotoar serbaguna, plaza, pusat olahraga, dan fasilitas serupa lainnya; (7) Informasi dan pusat membaca; dan (8) Satelit atau pasar umum, di mana yang layak.

Sedangkan *Municipality* memiliki kewenangan sebagai berikut:

1. Penyuluhan dan tempat layanan penelitian dan sarana yang terkait dengan kegiatan pertanian dan perikanan yang meliputi penyebaran ternak dan unggas, benih dan bahan menabur benih lainnya untuk pengembangbiakan padi, jagung, dan biji-biji sayuran; tanaman obat padataman-taman; pohon yang menghasilkan buah, kelapa dan jenis benih lainnya untuk tanaman kebun; demonstrasi pertanian; pengontrolan terhadap kualitas kopra dan mengembangkan sarana distribusinya, terutama melalui sarana kerja sama; sistem irigasi antar *barangays*; pemanfaatan dan proyek konservasi sumber daya air dan tanah; dan penegakan hukum terhadap undang-undang perikanan di wilayah perairan *municipality* dan termasuk konservasi hutan bakau.

- 
2. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan proyek pengelolaan hutan berbasis masyarakat yang meliputi integrasi sosial program kehutanan dan program sejenis lainnya, mengelola dan mengawasi hutan komunal dengan luas yang tidak lebih dari 50 meter persegi, membentuk taman pepohonan, sabuk hijau, dan proyek pengembangan kehutanan yang sejenis.
 3. Layanan kesehatan pokok yang meliputi pelaksanaan program peduli kesehatan, pusat kesehatan ibu dan anak, pusat layanan pengawasan penyakit menular atau tidak menular, dan layanan kesehatan tambahan yang meliputi ketersediaan dan penjualan obat-obatan.
 4. Layanan kesejahteraan sosial yang meliputi program kesejahteraan anak dan remaja, keluarga dan masyarakat, kesejahteraan wanita, kesejahteraan orang jompo dan penyandang cacat, program rehabilitasi tunawisma, pengemis, anak jalanan, binatang pemakan bangkai, anak nakal dan korban penyalahgunaan obat-obat terlarang, mata pencarian dan program untuk rakyat miskin, layanan nutrisi dan layanan perencanaan keluarga.
 5. Layanan informasi yang meliputi investasi dan sistem informasi penempatan kerja, sistem informasi pajak dan pemasaran, dan pemeliharaan perpustakaan umum;
 6. Sistem pengelolaan limbah cair atau sistem pengelolaan lingkungan dan layanan yang berkaitan dengan sanitasi dan kesehatan individu.
 7. Bangunan kota, pusat kebudayaan, taman umum termasuk taman kebebasan, taman bermain, dan fasilitas olahraga dan peralatan, dan fasilitas sejenis lainnya;
 8. Fasilitas infrastruktur dimaksudkan terutama untuk melayani kebutuhan penduduk kota dan yang didanai dari dana kota termasuk, namun tidak terbatas pada, jalan kota dan jembatan; gedung sekolah dan fasilitas lainnya untuk dasar negeri dan sekolah menengah; klinik, puskesmas dan fasilitas kesehatan lain yang diperlukan untuk melaksanakan pelayanan kesehatan; irigasi komunal, proyek menyita air kecil dan proyek-proyek serupa lainnya; port ikan; sumur artesis, pengembangan semi, kolektor air hujan dan sistem pasokan air; seawalls, tanggul, drainase dan saluran pembuangan, dan pengendalian banjir; sinyal lalu lintas dan rambu-rambu jalan; dan fasilitas serupa;
 9. Pasar umum, rumah pemotongan hewan dan perusahaan kota lainnya;
 10. Pemakaman Umum;

11. Fasilitas pariwisata dan tempat wisata lainnya, termasuk pembelian peralatan, regulasi dan pengawasan konsesi bisnis, dan layanan keamanan untuk fasilitas tersebut; dan
12. Tempat untuk polisi dan pemadam kebakaran dan gardu dan penjara kota;

Kewenangan *Province* menurut *The Local Government Code* adalah sebagai berikut:

1. Penyuluhan pertanian dan di tempat penelitian dan fasilitas yang meliputi pencegahan dan pengendalian tanaman dan hewan hama dan penyakit; peternakan sapi, pasar ternak, stasiun peternakan hewan, dan pusat-pusat inseminasi buatan; dan bantuan dalam organisasi koperasi petani dan nelayan dan organisasi kolektif lainnya, serta transfer teknologi tepat guna;
2. Penelitian dan pengembangan industri jasa, serta transfer teknologi tepat guna;
3. Berdasarkan kebijakan dan tunduk pada pengawasan, kontrol dan review dari DENR nasional, penegakan hukum kehutanan terbatas pada proyek-proyek berbasis masyarakat kehutanan, hukum pengendalian polusi, hukum pertambangan skala kecil, dan undang-undang lainnya tentang perlindungan lingkungan; dan mini-hidro proyek listrik untuk keperluan lokal;
4. Layanan kesehatan yang meliputi rumah sakit dan layanan kesehatan lainnya;
5. Kesejahteraan sosial yang meliputi program untuk rehabilitasi pelaku kejahatan dan pengungsi, operasi bantuan, dan layanan pembangunan kependudukan;
6. Bangunan-bangunan di *province*, penjara, taman bermain dan tempat masyarakat berkumpul lainnya, dan fasilitas sejenis lainnya;
7. Sarana infrastruktur yang di maksudkan untuk layanan kebutuhan bagi penduduk *province* yang pembiayaannya berasal dari dana *province* yang meliputi tetapi tidak terbatas pada jalan raya dan jembatan *province*, bangunan air antar *municipal*, drainase dan saluran pembuangan, pengendalian banjir, sistem irigasi, proyek reklamasi, dan proyek lainnya yang sejenis.
8. Program dan proyek untuk rumah murah dan tempat tinggal massa lainnya, kecuali yang didanai oleh Sistem Jaminan Sosial (SSS), Sistem Pelayanan Asuransi Pemerintah (GSIS), dan Rumah Pengembangan Reksa Dana (HDMF): Asalkan, itu dana nasional

- untuk ini program dan proyek harus adil dialokasikan antar daerah secara proporsional dengan rasio tunawisma untuk penduduk;
9. Layanan investasi yang meliputi akses untuk mendapatkan kredit keuangan.
 10. Peningkatan mutu dan modernisasi informasi perpajakan dan layanan melalui penggunaan perangkat keras dan perangkat lunak computer.
 11. Layanan telekomunikasi antar municipal sesuai dengan pedoman kebijakan nasional.
 12. Pengembangna pariwisata

Kewenangan City menurut *The Local Government Code* adalah sebagai berikut:

1. Menyediakan sarana transportasi dan komunikasi yang memadai.
2. Mendukung sarana pendidikan, kepolisian dan pemadam kebakaran.

4. Dewan Perwakilan Rakyat Lokal di Philipina

Dewan Perwakilan Rakyat Lokal di Philipina atau *Local Legislative Body* diatur *Section 48 Chapter 3 Local Legislation* pada *The Local Government Code* yang menyatakan bahwa:

Section 48 Local Legislative Power.

Local legislative power shall be exercised by the Sangguniang Panlalawigan for the province; the Sangguniang Panlungsod for the city; the Sangguniang bayan for the municipality; and the Sangguniang Barangay for the Barangay.

Dari ketentuan *Section 48* di atas, dapat disimpulkan bahwa Kekuasaan legislatif lokal harus dilaksanakan oleh *Sangguniang Panlalawigan* untuk *province*; *Sangguniang Panlungsod* untuk *city*; *Sangguniang Bayan* untuk *municipality*; dan *Sangguniang Barangay* untuk *Barangay*. Selanjutnya *Section 49 The Local Government Code* yang menyatakan bahwa:

Section 49 Presiding Officer.

- (a) *The vice-governor shall be the presiding officer of the Sangguniang Panlalawigan; the city vice-mayor, of the Sangguniang Panlungsod; the municipal vice-mayor, of the Sangguniang bayan; and the Punong Barangay, of the Sangguniang Barangay. The presiding officer shall vote only to break a tie.*
- (b) *In the event of the inability of the regular Presiding officer to preside at a Sanggunian session, the members present and constituting a quorum shall elect from among themselves a temporary presiding officer. He shall certify within ten (10) days from the passage of ordinances enacted and resolutions adopted by the Sanggunian in the session over which he temporarily presided.*

Dari ketentuan Section 49 *The Local Government Code* di atas, dapat diketahui bahwa *Vice Governor* akan menjadi pejabat ketua dari *Provincial Board* (*Sangguniang Panlalawigan*); *City Vice-Mayor* untuk *City Board* (*Sangguniang Panlungsod*); *Municipal Vice-Mayor* untuk *Municipal Board* (*Sangguniang Bayan*); dan *Punong Barangay* untuk *Sangguniang Barangay*. *The Provincial Board* menjalankan lima fungsi pokok sebagai berikut:⁷³

1. *It passes law for the welfare of the municipalities and cities within its jurisdiction* (membuat undang-undang untuk kesejahteraan penduduk *municipalities* dan *city* yang berada dalam yurisdiksinya);
2. *It prepares and approves the provincial budget* (menyiapkan dan menyetujui rencana anggaran *province*);
3. *It appropriates money for provincial purposes* (menyediakan keuangan untuk kepentingan *province*);
4. *It exercises the power of eminent domain* (melaksanakan *eminent domain* yaitu kewenangan untuk mengambil alih hak milik pribadi untuk tujuan umum dengan memberikan ganti kerugian);
5. *It provides for the maintenance of equipment and buildings for provincial purposes* (menyediakan peralatan untuk pemeliharaan serta gedung untuk kepentingan *province*).

Sedangkan pada tingkatan *the Municipal Council* menjalankan lima fungsi pokok:⁷⁴

⁷³ Freddy Poernomo, *op.cit.*, Hlm. 362.

⁷⁴ *Ibid.*, Hlm. 363.

1. *To fix the salaries of all offices and employees, except the treasurer, teachers in the public schools, and staff of national government agiences assigne to the municipality* (menyediakan gaji untuk semua pejabat dan pegawai, kecuali untuk bendahara, guru sekolah publik, dan staf badan pemerintah pusat yang ditugaskan di *the municipality*);
2. *To provide for expenses necessary to carry out the functions of the municipality* (menyediakan biaya yang diperlukan untuk melaksanakan fungsi *the municipality*);
3. *To provide for buildings adequate for municipal uses, including school houses* (menyediakan bangunan yang memadai untuk *municipal* termasuk asrama sekolah);
4. *To provide for the levy and collection of taxes, fees, and charges as sources of municipal revenue* (menyediakan sarana untuk pemungutan dan pengumpulan pajak, ongkos-ongkos, dan pungutan-pungutan sebagai sumber pendapatan *municipal*; dan
5. *To establish and maintain an efficient police department and an adequate municipal jail* (mengadakan dan memelihara departemen kepolisian secara efisien dan gedung penjara yang layak).

The city of Council menjalankan lima fungsi pokok sebagai berikut:⁷⁵

1. *To levy and collect taxes accordance with law* (memungut dan mengumpulkan pajak sesuai dengan ketentuan undang-undang);
2. *To enact ordinance* (menetapkan ordonansi);
3. *To provide for public works constructions and for maintenance a local police* (menyediakan konstruksi pekerjaan umum dan mempertahankan ketertiban lokal);
4. *To establish fire zones within the city and to regulated the type building which msy be constructed within zone* (menetapkan zona kebakaran dalam *city* dan mengatur tipe bangunan yang akan dibangun dalam zona itu);
5. *To provide for the protection of the inhabitants from public calamities and to provide relied in times of emergency* (memberikan perlindungan kepada penduduk dari bencana dan pada saat terjadi keadaan darurat).

Pada tingkat *barangays*, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah *the Sangguniang Barangay* yang dipimpin oleh *the Punong Barangay*. *The Local Government Code* tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai

⁷⁵*Ibid.*, Hlm. 364.

kewenangan *the Sangguniang Barangay*. Namun, berdasarkan *Section 55* menyatakan “*The Local chief executive may veto any ordinance of the Sangguniang Panlalawigan, Sangguniang Panlungsod, or Sangguniang bayan on the ground that is ultra vires or prejudicial to the public welfare, stating his reason therefor in writing*”. Dari ketentuan *Section 55* tersebut dapat disimpulkan bahwa *the Sangguniang Barangay* memiliki kewenangan untuk menetapkan ordonansi pada wilayahnya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Filipina pada semua tingkatan harus memiliki prosedur aturan internal (*internal rules of procedure*) atau kalau di Indonesia semacam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memuat hal-hal sebagaimana diatur dalam *Section 50The Local Government Act* sebagai berikut:

- (a) *On the first regular session following the election of its members and within ninety (90) days thereafter, the Sanggunian concerned shall adopt or update its existing rules of procedure.*
- (b) *The rules of procedure shall provide for the following:*
 - (1). *The organization of the Sanggunian and the election of its officers as well as the creation of standing committees which shall include, but shall not be limited to, the committees on appropriations, women and family, human rights, youth and sports development, environmental protection, and cooperatives; the general jurisdiction of each committee; and the election of the chairman and members of each committee;*
 - (2). *The order and calendar of business for each session;*
 - (3). *The legislative process;*
 - (4). *The parliamentary procedures which include the conduct of members;*
 - (5). *The discipline of members for disorderly behavior and absences without justifiable cause for four (4) consecutive sessions, for which they may be censured, reprimanded, or excluded from the session, suspended for not more than sixty (60) days, or expelled: Provided, That the penalty of suspension or expulsion shall require the concurrence of at least two-thirds (2/3) vote of all the Sanggunian members: Provided, further, That a member convicted*

by final judgment to imprisonment of at least one (1) year for any crime involving moral turpitude shall be automatically expelled from the Sanggunian; and
(6). Such other rules as the Sanggunian may adopt.

Ketentuan mengenai prosedur aturan internal (*internal rules of procedures*) sebagaimana diatur dalam *Section 50 The Local Government Code* pada prinsipnya mengandung pengertian sebagai berikut:

- (a) Pada sidang regular pertama anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the Sanggunian*) terpilih dan dalam waktu 90 hari harus ditetapkan prosedur aturan internal (*internal rules of procedures*) yang mengikat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the Sanggunian*).
- (b) Prosedur aturan internal (*internal rules procedures*) mengatur ketentuan-ketentuan sebagai berikut:
 - (1). Organisasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the Sanggunian*) dan tata cara pemilihan pejabatnya dan juga mengatur tentang tata car pembentukan panitia kerja (*standing committees*) yang meliputi tetapi tidak terbatas pada urusan wanita dan keluarga, hak asasi manusia, pengembangan pemuda dan olah raga, perlindungan lingkungan, kerja sama, dan kewenangan dari panitia kerja, serta mengukur tata cara pemilihan ketua dan anggota panitia kerja tersebut.
 - (2). Agenda dan waktu sidang.
 - (3). Proses legislatif.
 - (4). Prosedur kerja parlemen, termasuk etika berperilaku dalam persidangan.
 - (5). Aturan tata tertib bagi anggota yang melakukan pelanggaran dan absen dari menghadiri sidang dengan alasan yang tidak dapat dibenarkan yang secara empat kali berturut-turut, yang mana terhadap mereka dapat dikenakan celaan, teguran atau dikeluarkan dari persidangan, diberhentikan untuk sementara yang tidak melebihi waktu 60 hari, atau dipecat sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the Sanggunian*). Hukuman pemberhentian sementara atau pemecatan harus ditetapkan berdasarkan persetujuan sedikitnya 2/3 suara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the Sanggunian*). Bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the Sanggunian*) yang dijatuhi putusan pengadilan yang bersifat final hukumannya paling sedikit satu

tahun atas tindak pidana yang melibatkan kejahatan moral maka secara hukum telah dipecat dari keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the Sanggunian*).

Selanjutnya *Section 55 The Local Government Code* mengatur hak veto pimpinan ekskutif lokal (*Veto Power of the Local Chief Executive*) terhadap ordonansi yang dibuat oleh *the Provincial Board* atau *the Sangguniang Panlalawigan*, *the Municipal Council* atau *the Sangguniang Bayan*, *the City of Council* atau *the Sangguniang Panlungsod* dan *the Sangguniang Barangay* sebagai berikut:

Section 55 Veto Power Of The Local Chief Executive. –

- (a) *The local chief executive may veto any ordinance of the Sangguniang Panlalawigan, Sangguniang Panlungsod, or Sangguniang bayan on the ground that it is ultra vires or prejudicial to the public welfare, stating his reasons therefor in writing.*
- (b) *The local chief executive, except the Punong Barangay, shall have the power to veto any particular item or items of an appropriations ordinance, an ordinance or resolution adopting a local development plan and public investment program, or an ordinance directing the payment of money or creating liability. In such a case, the veto shall not affect the item or items which are not objected to. The vetoed item or items shall not take effect unless the Sanggunian overrides the veto in the manner herein provided; otherwise, the item or items in the appropriations ordinance of the previous year corresponding to those vetoed, if any, shall be deemed reenacted.*
- (c) *The local chief executive may veto an ordinance or resolution only once. The Sanggunian may override the veto of the local chief executive concerned by two-thirds (2/3) vote of all its members, thereby making the ordinance effective even without the approval of the local chief executive concerned.*

Pengaturan hak veto pimpinan ekskutif (*the local chief executive*) berdasarkan *Section 55 The Local Government Code* pada dasarnya mengandung ketentuan sebagai berikut:

- (a) Hak veto yang dimiliki oleh pimpinan ekskutif lokal (*the local chief executive*) terhadap ordonansi yang ditetapkan oleh *the Provincial Board* atau *the Sangguniang Panlalawigan*, *the Municipal Council* atau *the Sangguniang Bayan*, *the City of Council* atau *the Sangguniang Panlungsod*, dan *the Sangguniang Barangay* berdasarkan alasan bahwa ordonansi itu dibuat dengan melebihi batas-batas wewenang (*ultra vires*) atau merugikan kesejahteraan umum (*prejudicial to the public welfare*). Alasan dilaksanakannya hak veto harus dibuat secara tertulis.
- (b) Pimpinan ekskutif lokal kecuali *the Punong Barangays* (pimpinan ekskutif *Barangays*) memiliki hak veto terhadap materi tertentu atau materi ordonansi tentang anggaran, atau ordonansi atau resolusi yang menerima rencana pengembangan daerah dan program investasi masyarakat, atau ordonansi mengenai pembayaran uang secara langsung atau ordonansi yang menciptakan tanggung jawab tertentu. Dalam hal seperti itu, hak veto tidak menimbulkan akibat terhadap materi yang tidak dimaksudkan oleh pelaksanaan dari hak veto.
- (c) Hak veto pimpinan ekskutif lokal terhadap ordonansi hanya dapat dilakukan sekali saja. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*the Sanggunitan*) dapat menolak hak veto dari pimpinan ekskutif lokal dengan persyaratan disetujui oleh 2/3 suara semua anggota, dengan demikian maka ordonansi berlaku efektif tanpa persetujuan pimpinan ekskutif lokal.

D. Perbandingan Prinsip *Checks and Balances* di Provinsi Zuid Holland (Belanda Selatan)

1. Provinsi Zuid Holland

Provinsi Zuid Holland atau *Provence of Zuid Holland* dengan kota utamanya Rotterdam dan the Heague (Den Hag). Luas wilayah $3.418,50 \text{ km}^2$ dengan jumlah penduduk 3,62 juta⁷⁶. Terdapat beberapa universitas terkenal seperti Leaden, Delft dan Amsterdam University serta kajian-kajian khusus

⁷⁶ Association Regio Water with Contributions by Province of Zuid-Holland, State of The Art of Zuid-Holland, Vereniging Regio Water, Province Zuid Holland, 2017, hlm 7

ilmu pengetahuan seperti The Leaden Bio Science Park dan Delf's Science Port Holland.

Provinsi dengan wilayah yang didominasi oleh kawasan perairan dengan sungai-sungai, lahan gambut, padang rumput, danau dan pantai. Karena itu, kontribusi pertanian, perkebunan, industri pariwisata dan jasa datang dari provinsi ini. Peranan asosiasi dan lembaga yang bergerak dibidang pengaturan air⁷⁷ mempunyai peranan penting dalam mempengaruhi jalannya Pemerintahan provinsi.

Kondisi alam di provinsi Zuid Holland juga mendorong inovasi masyarakatnya pada bidang agrikultur, *tourism* dan keindahan alamnya. Secara alamiah, banyak industri strategis ketika itu yang mengambil lokasi dekat dengan sungai⁷⁸ walaupun dalam perkembangannya banyak pula yang beralih ke kawasan perkotaan. Keberadaan sungai-sungai dan danau dirancang *linked* dengan pantai, inilah yang turut mendorong industri pariwisata pantai menjadi menarik dan menjadi andalan utama sektor industri pariwisata.

2. Sistem Pemerintahan dan prinsip *checks and balances*

Provinsi Zuid Holland sebagai salah satu provinsi di Negara Belanda dibawah konstitusi *monarkhi* Negara Belanda yang berbentuk Negara kesatuan⁷⁹. Sebuah Negara berdaulat, dimana Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan satuan-satuan sub nasionalnya menjalankan kekuasaan yang telah diatur oleh Pemerintahan Pusat. Ratu merupakan Kepala Negara yang melambangkan persatuan Negara Belanda.

⁷⁷ *Ibid*, hlm 9

⁷⁸ *Ibid*, hlm 8

⁷⁹ The Constitution of The Kingdom of The Netherlands, Published by The Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2008

Ratu terikat pada konstitusi dan fungsinya lebih banyak seremonial, namun juga memiliki beberapa kewenangan yang merupakan kelanjutan dari tradisi *the house of orange*. Sedangkan sistem Pemerintahan Kerajaan Belanda adalah parlementer⁸⁰

Sebagai wilayah provinsi, Zuid Holland menjalankan kekuasaan yang sah diatur dan diberikan oleh Pemerintah Pusat. *The provincial executive* bertanggung jawab untuk penyelenggaraan Pemerintahan yang ditetapkan *the state provincial* untuk masa jabatan selama 4 tahun⁸¹. *The provincial executive* tugasnya melakukan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh *the state provincial* dan mempertanggungjawabkan tugasnya.

Sebenarnya dalam *the provincial executive* juga terdiri dari pejabat *king's commisioner* yang ditunjuk pemerintah pusat dalam hal ini Ratu Negara. *The state provincial* memiliki tanggung jawab melakukan koordinasi antara pihak yang menetapkan kebijakan dengan pihak yang melaksanakan kebijakan. *The state provincial* memadukan dan menyelaraskan antara pemerintahan nasional Belanda dengan pemerintahan provinsi. Ketua *the state provincial* yang sekaligus sebagai pejabat *king's commisioner* melaksanakan instruksi pemerintahan nasional di provinsi sekaligus memastikan berjalannya berbagai ketentuan dan aturan nasional diwilayah pemerintahan provinsi.

Terdapat empat level pemerintahan yang dijadikan dasar dalam membangun sistem pemerintahan Zuid Holland, yaitu *Europian Government, Central Government, Provences dan Menecipalities*.⁸²

Selain empat level tersebut, dibentuk pula organisasi lain yang diberikan tugas khusus terkait dengan kondisi alam yang khusus pula sebagai wilayah

⁸⁰*Ibid*, Article 42

⁸¹*Ibid*, Article 131

⁸² State of the Art of Zuid Holland, Op Cit, hlm 13

yang didominasi oleh kawasan perairan, seperti otonomi khusus pengaturan dan pengelolaan air, pengendalian banjir, tata ruang perairan dan lain-lain. Kedudukan organisasi perairan ini posisinya sangat kuat, selain bertanggung jawab langsung pada pemerintah nasional, juga diberikan wewenang yang penuh untuk merencanakan, mengatur, mengelola dan mendayagunakan kawasan perairan.

Penerapan *checks and balances* antara *the provincial executive* dengan *the state provencial* nampak cukup seimbang dalam menjalankan kewenangannya masing-masing. Walaupun dalam *the state provencial* terdapat *the King's Commission* yang diberikan mandat langsung dari Ratu Negara Belanda namun hal itu dibatasi pada upaya menjaga perangkat aturan yang bersifat mutatis mutandis dan memastikan aturan nasional serta visi kerajaan Belanda berjalan dengan baik⁸³. Dalam riwayatnya, *the king's commission* tidaklah menganggu ruang lingkup *the state provencial* yang merupakan representasi dari masyarakat lokal dan *the provincial executive* yang menjalankan kebijakan ditingkat provinsi.

Dalam hal hubungan antara ekskutif (*the provincial executive*) dan legislatif (*the state provencial*) yang cukup menarik adalah kuatnya peranan satuan-satuan kekuatan masyarakat dalam mempengaruhi hubungan keduanya. Tidak jarang keputusan pemerintah provinsi dimentahkan oleh kuatnya usulan masyarakat. Bahkan terdapat pula-sebagaimana dinyatakan konstitusi Belanda-perselisihan antar organ baik dilingkungan masyarakat atau pemerintah provinsi dengan masyarakat maupun antar organ pemerintah dilakukan dengan penyelesaian oleh Ratu Negara atau dinyatakan lain oleh kehakiman⁸⁴.

⁸³ The Constitution, Op Cit, Article 57

⁸⁴Ibid, Article 136

3. Kewenangan Pemerintahan Provinsi

Pemerintahan Provinsi Zuid Holland diberikan kewenangan untuk menyusun program sendiri, selain program jangka pendek juga jangka menengah dan jangka panjang. Selain itu, diberikan kewenangan untuk menyusun tata ruang provinsi dan rancangan ekonomi untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat seluas-luasnya,⁸⁵ menyangkut pula perencanaan, pelaksanaan dan perawatan infra struktur serta menyusun pengembangan umum kawasan pedesaan.

Lebih lanjut dinyatakan :

The province of Zuid Holland is an area authority and is responsible for the mid- and long-term vision of the future of Zuid Holland. The province commits stakeholders and creates spatial-economic conditions. Where necessary, the province uses it is much as possible by other agencies, such us municipalities. As a quality guard the province proceeds independently. The municipal level of goverment must be mature and self-reliant. The province is in the first place responsible for spatial and environmental planning, for infrastructure in general and for the development of the rural area in particular. The execute their own policy and the national policy made by the state. For example, they can determine where they want to establish industrial states. On many issues the province should decide independently. The province supervises a number of national laws made by the state. The province is responsible for the maintenance of provincial infrastructure (roads and waterways of regional importance).⁸⁶

Penegasan di atas menunjukkan bahwa kewenangan pemerintahan provinsi cukup luas, beberapa diantaranya didelegasikan pada municipalities sebagai tingkatan dibawahnya. King's Commisioner dalam the state province bukan saja memperkuat program pemerintahan pusat di provinsi tetapi juga menyalaskan program tersebut. Selain itu, mengawasi titik temu

⁸⁵State of the art Zuid Holland *Op Cit*, hlm 14

⁸⁶*Ibid*, hlm 14

berbagai program dalam lembaga-lembaga pemerintahan lain yang diberi penugasan khusus diluar lembaga pemerintah yang sudah ada serta satuan-satuan masyarakat lainnya.

Program-program yang bersifat linked antar unit dan tingkatan dapat saja memperoleh prioritas untuk mengesampingkan program lain termasuk yang sudah dicanangkan oleh the state province,⁸⁷ ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan program pemerintah nasional sampai pada tingkatan paling bawah.

4. Partisipasi Publik

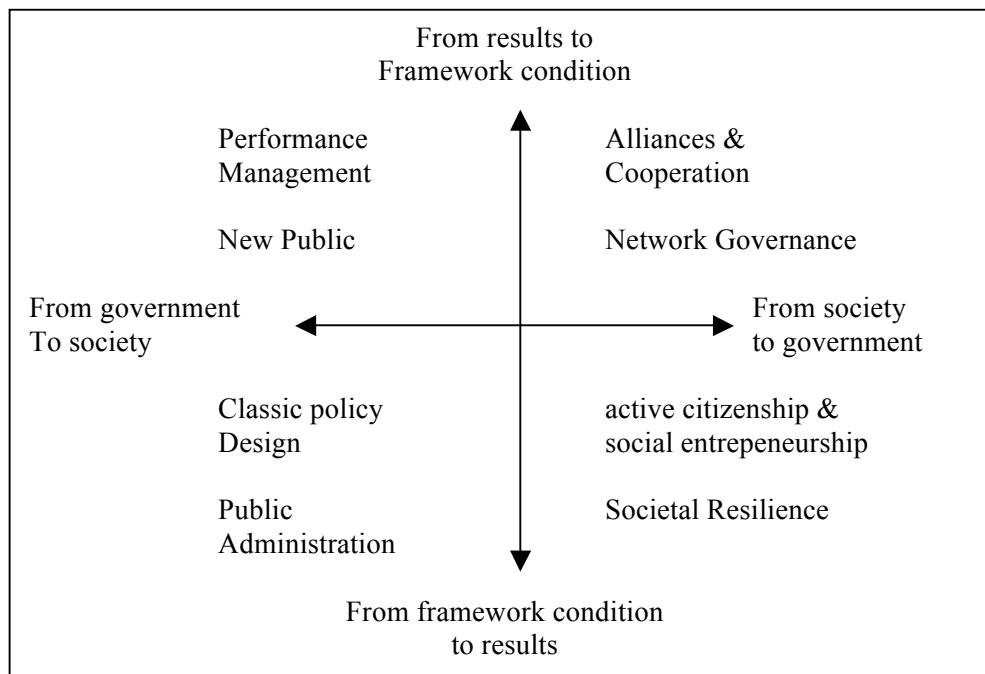
Salah satu hal yang menarik tentang partisipasi publik dalam pemerintahan provinsi Zuid Holland adalah diciptakannya tradisi berbeda pandangan antara masyarakat dengan pemerintah dalam memandang krangka pembangunan daerah. Namun demikian, masyarakat diberikan pemahaman yang cukup tentang tujuan pembangunan yang dikehendaki pemerintah provinsi.

Penggambaran pola partisipasi masyarakat menujukkan bahwa sekalipun pandangan masyarakat berbeda dengan pemerintah, namun hasil perbedaan itu justru memberikan kontribusi yang besar terhadap tujuan pembagunan pemerintah daerah. Telah tertanam pada masyarakat sebuah keterikatan dengan tujuan bersama pemerintah. Peran pemerintah provinsi sangat menonjol dalam hal menghubungkan gerak masyarakat yang bersifat bottom up dengan target yang hendak dicapai pemerintah.

⁸⁷*Op Cit*, Article 127

Ulasan lebih jauh tentang hal diatas dinyatakan dengan diskripsi sebagai berikut:⁸⁸

Bagan 7. Pola Partisipasi Publik



Hasil pembangunan baik nasional maupun propvinsi setelah menetapkan landasan yang dijadikan acuan pemetaan kondisi awal dijalankan dengan merangkum rumusan pembangunan dari pemerintah dan masyarakat. Keterlibatan pihak-pihak ini bukan saja pada gagasan besar melainkan juga sampai pada tingkatan teknis lapangan masing-masing stakeholder didorong berkompetisi untuk mengajukan konsep.

Konsep pembangunan bukan hanya dihasilkan oleh para elit baik pemerintah maupun masyarakat, tetapi juga ditempuh dengan *need assessment* melalui curah pendapat dimana kemudian disusun dalam lembar yang terbuka untuk masing-masing pihak dapat mengontrol dan memperbaiki

²¹⁸ *State of the art Zuid Holland Op Cit*, hlm 14

sebelum disetujui sebagai usulan resmi dalam bentuk kontribusi pemikiran kepada pemerintah provinsi maupun nasional. Berikut,⁸⁹ sebagai hasil dari salah satu Non Govermental Organisation (NGO) dalam menyusun kontribusi pemikiran pembangunan partisipatif terhadap pemerintahan dengan pendekatan strengths, weaknesses dan knowledge needs (SWK).

Tabel 6. Kontribusi Pemikiran NGO

	Strengths	Weaknesses	Knowledge Needs
Governance	<p>Acknowledgement of cultural and natural heritage, as well as waterways, as important factors for determining location of business and living environments</p> <p>Cooperation at landschapstafels' and erfgoedtafels' to stimulate bottom-up initiatives</p> <p>Cooperation with the national tourist board NBTC Holland</p> <p>Marketing on stimulating tourism (linking the unknown to the known)</p> <p>Developing a new kind of national parks of world calss values (Dutch Dunes and Dutch Delta)</p>	<p>There is no overall knowledge sharing between stakeholders</p> <p>Zuid-Holland is not presented as tourist destination, Therefore, there is no overall marketing organization for tourism</p> <p>Cross-sectoral knowledge exchange between governments is limited</p>	<p>Further Integration Of Policy Instrument, Based On Recognition That Tourism Is An Important Economic Sector.</p> <p>Development Of Update Information-Systems To Level Knowledge Needs Between Stakeholders.</p> <p>How To Secure The Overall Importance Of Topics When A Bottom-Up Strategy Is Implemented And How To Balance This.</p>

²¹⁹ *Ibid*, hlm 28

	Strengths	Weaknesses	Knowledge Needs
	<p>Tourism is integrated in other agendas such as green, heritage, economic and spatial agendas</p> <p>Tourism is (and has been in recent economic crisis) a growing sector and other jobs for lower-educated employees</p> <p>Innovation is stimulated by loosening tight procedures where possible.</p>		Developing An Overall Strategy From The Unique DNA Of The Regions (IMA Pilot)
Infrastructure	<p>Routes for hiking trails, biking paths and boats/canoes have been developed for nearly the whole region.</p> <p>Routes are loaded into several apps and are available through websites</p> <p>Zuid-Holland has a very diversified supply of destinations (historical cities, landscape, cultural heritage and waterways)</p> <p>Zuid-Holland make</p>	<p>The distribution of maintenance task of routes for hiking trails, biking paths and boats is complex and not always secure for the long term.</p> <p>The interconnectivity between walking, biking and boat networks might be improved, as well as services to the users of the network.</p>	<p>How Can The Relation Between Services At And Around Waterways And Recreational Networks Be Strengthened?</p> <p>How can the management of thousands of kilometres of marked hiking trails, bike paths and boating routes be better organised and developed, linked to tourist</p>

	Strengths	Weaknesses	Knowledge Needs
	<p>use of so-called Toeristen overstappunten (TOP): location where different routes can be accessed</p> <p>Zuid-Holland has some important tourist destinations/attraction like Keukenhof, Kinderdijk, the coastal area, the Hague and Rotterdam, and historic cities like Leiden and Delft.</p>		<p>demands and the offer of new experiences and together with marketing and further development of the physical networks?</p> <p>How to improve acces to information / multilingual?</p>
Marketing and PR methods	<p>Cooperation with NBTC Holland</p> <p>Marketing on spreading and stimulating tourism</p> <p>Profiling the Netherlands as “Holland City” a metropolis with several districts, theme years and storyliners.</p>	<p>Marketing activities take place at the regional level, with limited budgets (risk of fragmentation)</p>	<p>How can forces be better joined to implement the Holland City concept successfully in Zuid-Holland?</p> <p>What role could/should the province play in this?</p> <p>Develop an international brochure as a calling card for South Holland</p>
Services and Actions	Development of river cruise port Dutch Delta		(How to) develop new experience concepts, for example linked to the ever existing living with the water?

E. Pengaturan Partisipasi Masyarakat

Secara filosofis, partisipasi masyarakat adalah wujud dari prinsip kedaulatan rakyat, dimana secara tegas dinyatakan dalam konstitusi Negara Undang-Undang Dasar RI 1945. Dengan sadar Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat menurut Bagir Manan⁹⁰ adalah Negara demokrasi. Suatu pilihan yang menuntut kewajiban Negara untuk mengurus dan mengatur kepentingan rakyatnya. Oleh Ganner⁹¹ kedaulatan ini diklasifikasikan kedalam dua hal ; kedaulatan eksternal yang berkaitan dengan kekuasaan Pemerintahan dalam suatu Negara dalam membangun hubungannya dengan Negara-Negara lain, dan kedaulatan internal yang berkaitan dengan kekuasaan Pemerintah dalam suatu Negara yang sanggup mengatur kepentingan warga Negaranya. Kekuasaan itu mengatur – bukan menguasai – kepentingan masyarakatnya agar tercapai cita-cita bersama.

Kekuasaan Negara, secara maksimal untuk diatur sebesar-besarnya mengurus masyarakat atau rakyat. Kekuasaan Negara yang tidak berdaya dan tidak mampu mengatur rakyatnya atau sangat minimal dalam mengatur kepentingan rakyatnya, oleh Utrecht⁹², disebut sebagai Negara penjaga malam (Nachwachterstaat). Artinya, Negara semacam ini sudah tidak punya kapasitas lagi menyandang kedaulatan Negara. Dalam banyak cacatan sejarah Pemerintahan sebenarnya kedaulatan tidak terletak hanya pada apakah

⁹⁰ Bagir Manan dan Kuntara Magner, dalam Bagir Manan (Ed) *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai Guna Memperingati Prof.Dr.R.Sri Soemantri Mentosoewignjo, SH, Gaya Media Pratama, Jakarta 1996 hlm 56, lihat juga, Jimly Asshiddiqy, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ikhtiar Baru Van Meeve, Jakarta 1994. hlm 10. Lihat juga, Penjelasan tentang Supremasi dalam A.S.Hornby, *Oxford Advanced Learners Dictionary of Current English*, Oxford University Press, 1974, hlm 869 dan A.V.Dicey, *On Introduction To The Study of The Law of The Constitution*, London, Mc.Milan and Co, Limited ST.Martin Street, 1990, hlm 251-269

⁹¹ Bryan A. Ganner (Ed), *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, ST.Paul,Minn, 1999, hlm 1402

⁹²E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FH PM – UNPAD, Bandung 1960, hlm 21

menjalankan peranannya mengurus rakyat, tapi lebih banyak terletak pada cara mengurus rakyat yang sekurang-kurangnya dengan dua model; kekuasaan Negara mengurus rakyatnya dengan otoritarian atau dengan demokratis. Bagi Negara yang menempatkan kedaulatan rakyat dalam konstitusinya, unsur penyelanggara Negara berkewajiban mengatur lebih jauh peranan rakyatnya dalam kehidupan keNegaraan yang mencerminkan kedaulatan rakyat.

1. Partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Partisipasi masyarakat dinyatakan dalam ketentuan umum dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut, secara rinci diatur dalam Bab XIV yang secara khusus mengatur partisipasi masyarakat, yaitu Pasal 354 sebagai berikut:

Pasal 354

- (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 pelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
 - d. 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, pemonitoran, 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 Perundangan-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.

Dengan demikian, maka ketentuan diatas sesungguhnya mengatur partisipasi masyarakat dalam pola hubungan dengan penyenggara Pemerintahan Daerah. Pola hubungan itu bisa datang dari Pemerintahan Daerah maupun dari masyarakat, atau hal yang timbul dari hubungan

keduanya. Twinning⁹³ menyoroti ini sebagai pola yang seharusnya dijalankan, dengan menekankan pada *top down perspective* dan *bottom up perspective*. Dengan pola ini dapat dipahami bagaimana partisipasi masyarakat itu bekerja menghasilkan kebijakan yang berpihak pada masyarakat.

Partisipasi masyarakat selain diatur secara khusus dalam Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, juga dalam cakupan pengembangannya disinggung pada Pasal yang mengatur inovasi daerah, yakni Pasal 387 dan Pasal 388 :

Pasal 387

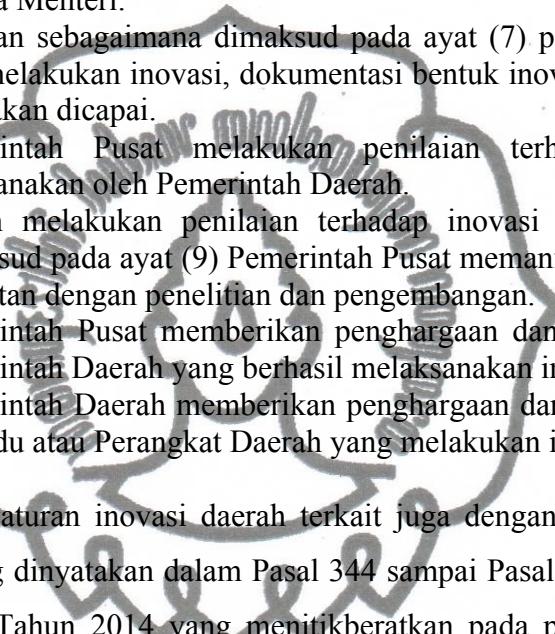
Dalam merumuskan kebijakan inovasi, Pemerintahan Daerah mengacu pada prinsip:

- a. peningkatan efisiensi;
- b. perbaikan efektivitas;
- c. perbaikan kualitas pelayanan;
- d. tidak ada konflik kepentingan;
- e. berorientasi kepada kepentingan umum;
- f. dilakukan secara terbuka;
- g. memenuhi nilai-nilai kepatutan; dan
- h. dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Pasal 388

- (1) Inisiatif inovasi dapat berasal dari Kepala Daerah, anggota DPRD, aparatur sipil Negara, Perangkat Daerah, dan anggota masyarakat
- (2) Usulan inovasi yang berasal dari anggota DPRD ditetapkan dalam rapat paripurna.
- (3) Usulan inovasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada kepala

⁹³ William Twinning, General Jurisprudence, *Understanding Law From Global Perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, hlm 8. Lihat juga, Goran Hyden, *Development and Democracy; An Overview* dalam Ole Elgstrom and Goran Hyden (Ed) *Development and Democracy, What Wave We Learn and How?*, London, Outledge, 2002, hlm 2.

- 
- (4) Usulan inovasi yang berasal dari aparatur sipil Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus memperoleh izin tertulis dari pimpinan Perangkat Daerah dan menjadi inovasi Perangkat Daerah.
 - (5) Usulan inovasi yang berasal dari anggota masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPRD dan/atau kepada Pemerintah Daerah.
 - (6) Jenis, prosedur dan metode penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bersifat inovatif ditetapkan dengan Perkada.
 - (7) Kepala Daerah melaporkan inovasi Daerah yang akan dilaksanakan kepada Menteri.
 - (8) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) paling sedikit meliputi cara melakukan inovasi, dokumentasi bentuk inovasi, dan hasil inovasi yang akan dicapai.
 - (9) Pemerintah Pusat melakukan penilaian terhadap inovasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
 - (10) Dalam melakukan penilaian terhadap inovasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (9) Pemerintah Pusat memanfaatkan lembaga yang berkaitan dengan penelitian dan pengembangan.
 - (11) Pemerintah Pusat memberikan penghargaan dan/atau insentif kepada Pemerintah Daerah yang berhasil melaksanakan inovasi.
 - (12) Pemerintah Daerah memberikan penghargaan dan/atau insentif kepada individu atau Perangkat Daerah yang melakukan inovasi.

Pengaturan inovasi daerah terkait juga dengan peraturan pelayanan publik, yang dinyatakan dalam Pasal 344 sampai Pasal 353 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menitikberatkan pada partisipasi masyarakat terhadap kebijakan Pemerintahan Daerah, termasuk pada perencanaan pembangunan daerah dalam Pasal 260, Pasal 261 dan 262 yang secara jelas mengatur bahwa partisipasi masyarakat dilakukan sejak perencanaan, proses pengambilan kebijakan, wujud kebijakan dan pelayanan publik.

Keterlibatan partisipasi masyarakat dalam banyak bagian dan proses, adalah sebagai bagian dari penerapan prinsip kedaulatan rakyat yang oleh

Sulastomo⁹⁴ dinyatakan bahwa partisipasi masyarakat itu berpangkal pada kedaulatan rakyat yang termaktub dalam UUD 1945. Berbagai masalah yang timbul dalam hubungan kerja Kepala Daerah dan DPRD, terutama yang terkait dengan banyaknya penyimpangan, seperti hubungan yang bersifat transaksional, atau kompromistik yang mengorbankan kepentingan masyarakat yang oleh Hariadi Kartodihardjo⁹⁵ disebut sebagai akibat adanya *State Capture*, dimana sekelompok orang didalam dan diluar Pemerintahan yang mempengaruhi isi peraturan dan/atau pengambilan keputusan sehingga menguntungkan mereka dan pada waktu yang sama merugikan kepentingan publik, oleh Daniel S.Lev⁹⁶ hal seperti ini harus dapat ditundukkan oleh hukum, gerakan atau perilaku politik harus dapat diatur dan ditundukkan oleh hukum. Selain juga, harus dapat dikontrol langsung melalui keterlibatan masyarakat.

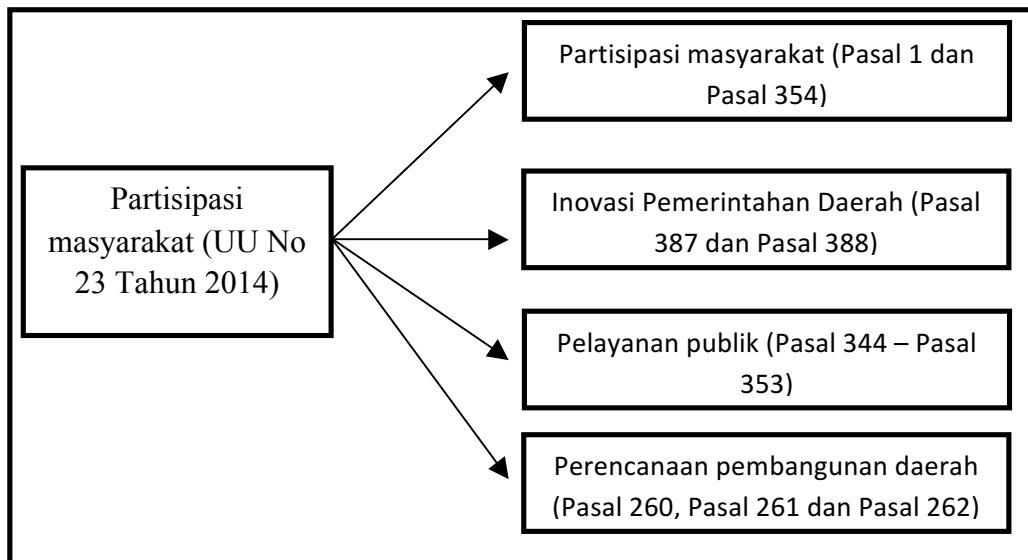
Sebagai upaya memahami keseriusan aspek normatif dalam mengatur partisipasi masyarakat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tidak kurang dari empat (4) bidang yang bersentuhan dengan partisipasi masyarakat diatur dalam banyak Pasal dalam Undang-Undang tersebut, empat bidang itu meliputi partisipasi masyarakat, inovasi Pemerintahan Daerah, pelayanan publik dan perencanaan pembangunan daerah. Keempat bidang ini berintikan nilai-nilai partisipasi masyarakat yang digulirkan melalui tata laksana pembidangan tersebut.

⁹⁴ Sulastomo, *Mimpi Demokrasi Indonesia*, Opini, Kompas 30 Desember 2016

⁹⁵ Hariadi Kartodihardjo, *Menghadirkan Negara dalam pengelolaan SDA*, Opini, Kompas 10 Januari 2017

⁹⁶ Daniel S.Lev, *Judical Authority and The Struggle for An Indonesian Rechstaat*, Law and Society Review Vol 13, 1978, hlm 37. Lihat juga, John Alder, *Conscititutional and Administrative Law*, London, M.Macmillan, 1989, hlm 43

Bagan 8. Partisipasi Masyarakat dalam UU No 23 Tahun 2014



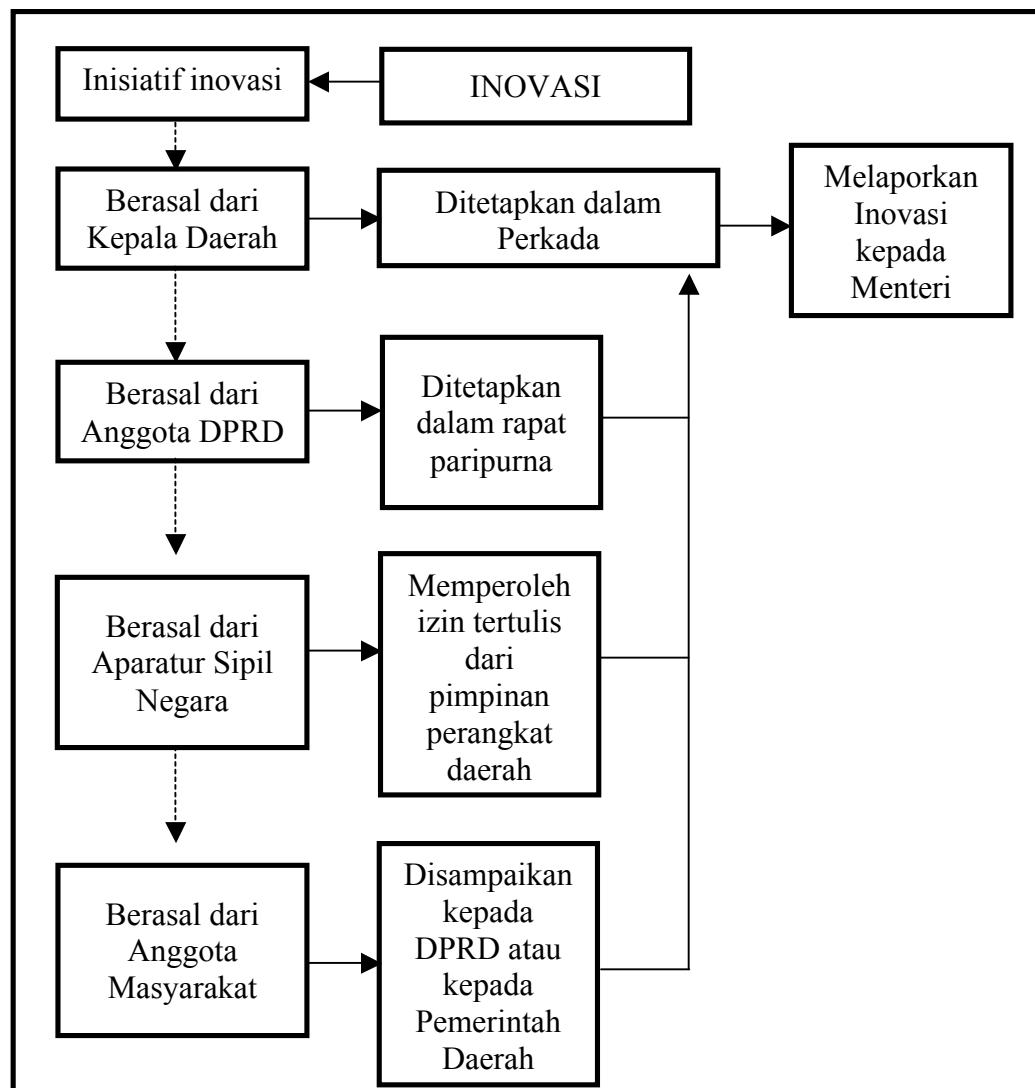
Dalam mengukur kemajuan partisipasi masyarakat, dapat dilihat dari bentuk inovasi daerah itu sendiri. Dengan demikian melihat inovasi adalah seberapa jauh keleluasaan daerah mampu mendorong munculnya program, kebijakan serta gagasan lokal yang cerdas dalam menyiasati setiap bentuk keterbatasan atau memaksimalkan setiap keunggulan yang dimiliki daerah. Penempatan inovasi dalam Undang-Undang pemerintahan daerah dimaksudkan untuk maraknya inovasi yang melahirkan kreativitas dan keunggulan masing-masing daerah.

Inovasi Pemerintahan Daerah selain muatannya partisipasi masyarakat, juga dimaksudkan untuk mendorong semuanya (*civil society*) agar kaya prakarsa dalam menggali dan memasarkan setiap produktifitas daerah. Hal semacam ini hanya bisa dicapai dengan menyuburkan konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat dalam mematakan kebutuhan dan kepentingan mereka⁹⁷, serta melatih keleluasaan yang diberikan untuk

⁹⁷ Khoirul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Bayumedia, 2006, hlm 51

menorobos keterbatasan dan kebuntuan sebagai penghalang dari kemajuan daerah.

Bagan 9. Inovasi Daerah



Sumber : Tim Visi Yustisia

2. Partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara khusus mengatur partisipasi masyarakat, tetapi pilihan redaksinya belum bersifat imperatif, dengan menyatakan bahwa partisipasi masyarakat sebagai hak masyarakat. Karena itu, penegasan partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang ini tidak menyertakan sanksi, sama halnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Ketiadaan pengaturan sanksi, membuat penerapan pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah belum menunjukkan keseriusan yang tinggi. Pasal 75 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang memuat pembahasan rancangan Perda, tidak merinci tingkat pembicaraan, karena ketentuan tingkat pembicaraan dan tata cara pembahasan rancangan Perda akan diatur lebih lanjut dalam peraturan tata tertib DPRD⁹⁸.

Dalam prosedur pembentukan Raperda baik yang diajukan oleh Pemerintah Daerah maupun DPRD tidak secara eksplisit memasukkan partisipasi masyarakat dalam tahapannya⁹⁹. Keadaan seperti ini dapat dilihat pula dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2015 Tentang pembentukan Peraturan Daerah¹⁰⁰ yang menjelaskan tentang tingkat pembicaraan pembahasan Rancangan Perda tidak pula menyinggung secara jelas posisi partisipasi masyarakat dalam tingkat atau tahapan pembicaraan dimaksud. Sebagaimana dinyatakan Pasal 56:

⁹⁸ Lihat juga, Sekretariat DPRD Prov. Jawa Timur, *Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pembentukan Peraturan Daerah*, hlm 40.

⁹⁹ Sirajuddin dkk., *Legal Drafting*, Op Cit, hlm 164-165

¹⁰⁰ Pasal 56, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

- (1). Pembahasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53¹⁰¹, dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.
- (2). Pembicaraan tingkat I sebagaimana pada ayat (1) meliputi :
- a. Dalam hal rancangan Perda berasal dari Gubernur dilakukan dengan :
 - 1. Penjelasan Gubernur dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda;
 - 2. Pemandangan umum fraksi terhadap Rancangan Perda; dan
 - 3. Tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pemandangan umum fraksi
 - b. Dalam hal Rancangan Perda berasal dari DPRD dilakukan dengan :
 - 1. Penjelasan pimpinan pembahas Rancangan Perda dari DPRD dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda;
 - 2. Pendapat Gubernur terhadap Rancangan Perda; dan
 - 3. Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Gubernur
 - c. Pembahasan rancangan Perda oleh komisi, gabungan komisi, Baperda atau panitia khusus dilakukan bersama Gubernur atau Tim Pembahas Rancangan Perda dari Pemerintahan Provinsi
 - d. Penyelarasan oleh Baperda dan Biro Hukum
- (3). Pembicaraan tingkat II sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pembicaraan untuk pengambilan keputusan yang meliputi:
- a. Penyampaian laporan pimpinan pembahas Rancangan Perda dari DPRD yang berisi pendapat fraksi, hasil pembahasan dan hasil penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c an huruf d;
 - b. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. Pendapat akhir Gubernur
- (4). Penjelasan dan pendapat akhir Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a angka 1 dan ayat (3) huruf c disampaikan langsung oleh Gubernur.

¹⁰¹ Pasal 53 Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Peraturan Daerah: Rancangan Perda yang berasal dari DPRD atau Gubernur dibahas oleh DPRD dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama.

(5). Dalam hal Gubernur berhalangan hadir, maka penyampaian penjelasan dan pendapat akhir sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat disampaikan oleh Wakil Gubernur

Menghadirkan Peraturan Daerah yang mewakili dan mengambarkan suara masyarakat, tanpa memberikan keseriusan yang tinggi terhadap pelibatan partisipasi masyarakat, tentu mustahil. Walaupun menurut asfar dkkuntuk mewujudkan peraturan Perundang-undangan yang berwajah masyarakat masih banyak hambatan, sekurang-kurangnya 8 masalah, yakni:

Pertama, rendahnya pengetahuan masyarakat tentang kebijakan otonomi daerah; *Kedua*, banyaknya masyarakat yang mengaku memperoleh informasi tentang otonomi daerah dari TV yang menimbulkan perseoalan tersendiri bagi upaya penyebarluasan informasi otonomi daerah, sebab kebanyakan masyarakat desa khususnya bagi penduduk miskin belum memiliki TV; *Ketiga*, tingginya pengetahuan masyarakat ternyata tidak banyak berkaitan dengan tingkat kemajuan suatu daerah tetapi lebih berhubung dengan persepsi dan harapan masyarakat terhadap masa depan otonomi daerah bagi kehidupannya. Persoalannya tidak semua orang mempunyai persepsi dan harapan positif terhadap masa depan otonomi daerah; *keempat*, beberapa organisasi kemasyarakatan atau organisasi tertentu yang ditunjuk oleh masyarakat sebagai fasilitator dalam banyak hal mereka sering terlibat konflik kepentingan politik; *kelima*, model partisipasi konfensional melalui demonstrasi dan unjuk rasa yang tidak jarang melibatkan kekerasan fisik yang biasa dilakukan oleh masyarakat lokal selama ini agaknya kurang kondusif bagi penciptaan budaya politik yang demokratis di masa depan; *keenam*, lembaga-lembaga politik ditingkat lokal umumnya kurang responsif terhadap berbagai tuntutan masyarakat; *ketujuh*, masyarakat lokal sering kali menemui beberapa kendala dalam melakukan aktifitas politiknya diantaranya soal keterbatasan dana, fasilitator, ijin penyelenggaraan, kepemimpinan dan transportasi; *kedelapan*, kebanyakan masyarakat tidak bersedia dan tertarik terlibat dalam kegiatan politik diera otonomi daerah¹⁰².

¹⁰² M Asfar dkk., *Implementasi Otonomi Daerah (Kasus Jatim, NTT,Kaltim)* Surabaya, Pusdeham, 2001, hlm 317, lihat juga, Sirajuddin dkk., Legal Drafting, Op Cit, hlm 240

Berbagai kendala sebagaimana dinyatakan diatas, mendorong makin lemahnya pelibatan partisipasi masyarakat. Amzulian Rifai¹⁰³ menyatakan bahwa Pemerintahan ini minus pelibatan publik. Bukan hanya pelibatan publik sebagaimana dinyatakan, tetapi juga minus komunikasi, sebagaimana disinggung Gun Gun Heryanto¹⁰⁴ bahwa setiap kebijakan mulai saat menjadi agenda, perumusan, penetapan, pelaksanaan hingga evaluasi harus menjadikan komunikasi sebagai faktor penting dan berperan signifikan. Informasi, koordinasi, sosialisasi, dan persuasi menjadi contoh bahwa komunikasi tidak boleh diabaikan dari rangkaian proses pengambilan dan implementasi kebijakan Pemerintah. Kebijakan publik yang diambil Pemerintah banyak yang berantakan dan tidak menimbulkan kepercayaan publik karena salah urus komunikasi.

Pengaturan partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memerlukan penambahan bobot derajat Normatifnya agar dapat memaksa setiap pembuat kebijakan daerah untuk mematuhi, serta memperjelas posisi partisipasi masyarakat dalam tahapan atau tingkat pembicaraan pembahasan rancangan Perda dan kebijakan strategis daerah lainnya.

3. Partisipasi masyarakat dan format hubungan tripartit

Apa yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang partisipasi masyarakat, oleh Saldi Isra¹⁰⁵ dianggap belum cukup, norma yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam kedua Undang-Undang itu belum bersifat imperatif. Akan bersifat imperatif,

¹⁰³ Amzulian Rifai, *Membayar Negara Agar Melayani*, Opini, Koran Sindo, 9 Januari 2017

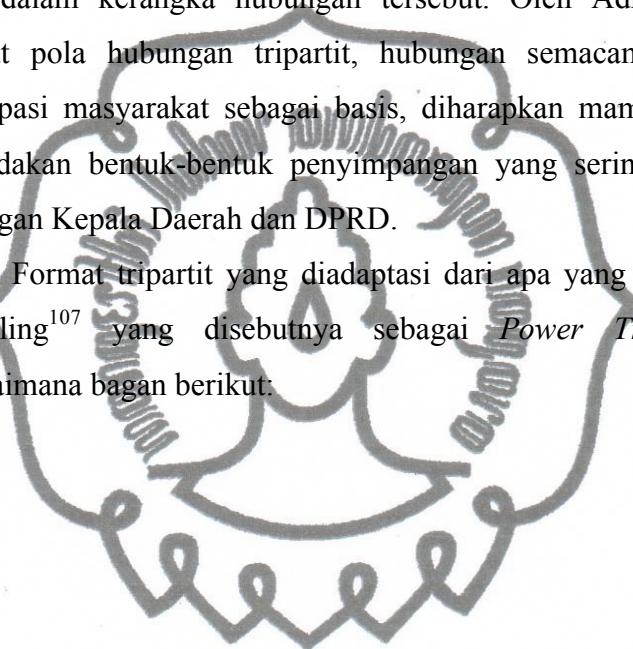
¹⁰⁴ Gun Gun Heryanto, *Rapuhnya Komunikasi Kebijakan*, Opini, Koran Sindo, 9 Januari 2017

¹⁰⁵ Saldi Isra, *Agenda Pembaharuan Hukum: Catatan Fungsi Legislatif DPR*, Lentera Jurnal Hukum, Edisi 3, Tahun II, November, 2004, hlm 71. Lihat juga, HLA. Hart *The Concept of Law*, Oxford, Second Edition, Oxford University Press, 1994, hlm 89

kalau diikuti dengan penerbitan aturan pelaksanaannya yang disertai dengan sanksi hukum, dimana pengabaian terhadap partisipasi masyarakat akan menimbulkan risiko hukum bagi penyelenggara Pemerintahan.

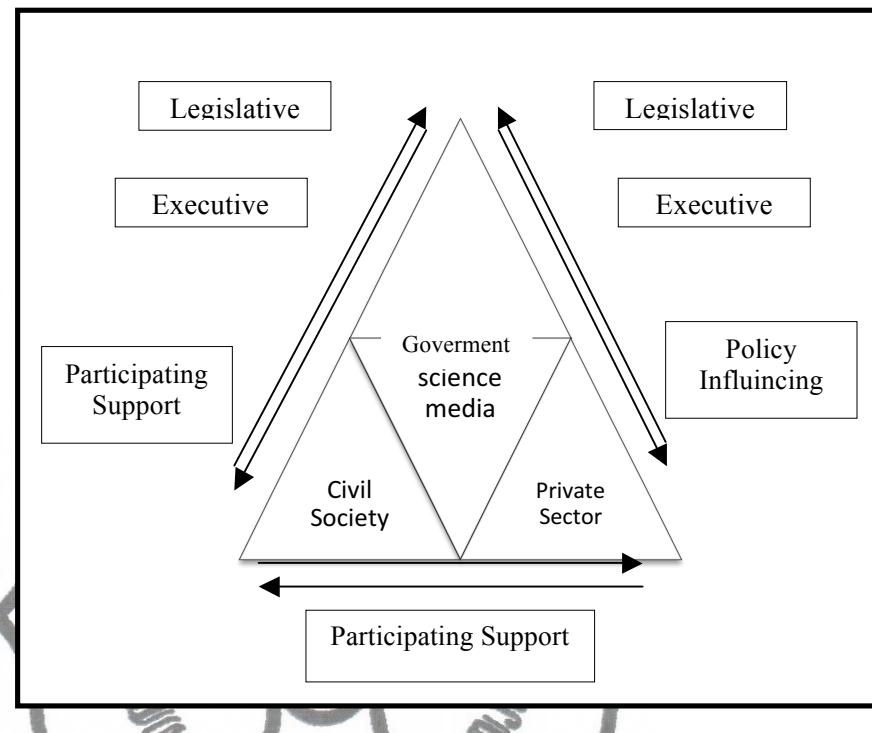
Keharusan melibatkan partisipasi masyarakat dalam melegkapi *checks and balances* antara Kepala Daerah dan DPRD, sehingga terwujud hubungan tiga pihak, dengan menjadikan partisipasi masyarakat sebagai basis dalam kerangka hubungan tersebut. Oleh Adnan Pandu Pradja¹⁰⁶ disebut pola hubungan tripartit, hubungan semacam ini dengan posisi partisipasi masyarakat sebagai basis, diharapkan mampu mengurangi atau meniadakan bentuk-bentuk penyimpangan yang sering kali terjadi dalam hubungan Kepala Daerah dan DPRD.

Format tripartit yang diadaptasi dari apa yang ditawarkan oleh Ger Roebeling¹⁰⁷ yang disebutnya sebagai *Power Triangle – Gramsci* sebagaimana bagan berikut:



¹⁰⁶ Adnan Pandu Pradja, *Loc Cit.*

¹⁰⁷ Ger Roebeling, *Op Cit.* Hlm 2.

Bagan 10. Power Triangle

Masyarakat dalam *power triangle*, sekurang-kurangnya dinyatakan tiga elemen; masyarakat yang berada dalam gugus *civil society* yang lebih banyak berada dalam lingkaran masyarakat umum dan bersentuhan pula dengan *private sector*. Bersamaan dengan itu, gugus akademisi dan media masa memainkan peranan dilingkar tengah dengan mengelaborasi masyarakat sipil, *private sector* dan Pemerintah. Pengaruh dari kebijakan penyelenggara Pemerintahan, menggerakkan dukungan dan kesadaran dalam kehidupan masyarakat, mengkomunikasikan berbagai elemen untuk mengdialogkan kebijakan publik dalam ruang bersama, berjalan selaras dengan arus partisipasi masyarakat. Menurut Mitchel¹⁰⁸ disebut sebagai

¹⁰⁸ Don Mitchel, *The Right To The City: Social Justice And The Fight For Public Speech*, New York and London, The Guilford Press, 2003, hlm 134, lihat juga, Ade Armando, dalam Maruto

public sphere – ruang umum yang dipahami sebagai ruang politik *public*, tempat berlangsungnya pembahasan, perdebatan, dan pengambilan keputusan bersama atas urusan *public*.

Beberapa model partisipasi masyarakat dengan dukungan teknologi informatika seperti *e-government*, *e-budgeting*, serta keterlibatan forum partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah masih bersifat kasuistik belum generik. Partisipasi masyarakat yang bersifat artikulatif, seharusnya memiliki dampak langsung terhadap pelayanan publik¹⁰⁹ belumlah keliatan secara sistemik.

Artikulasi partisipasi masyarakat yang diatur oleh ketentuan hukum mengandung arti bahwa bobot partisipasi itu akan berpengaruh terhadap pelayanan publik. Dihadikannya partisipasi masyarakat sebagai basis dalam membangun hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD akan bermakna ketika penyelenggara Pemerintahan Daerah¹¹⁰ mampu mematuhi ketentuan hukum dan dapat tampil sebagai representasi masyarakat yang efektif. Ketentuan hukum didesain untuk menjadikan partisipasi masyarakat sebagai control kekuasaan atas hubungan kerja kepala daerah dan DPRD. Dengan demikian, melalui asas keterbukaan dan akuntabilitas publik, hubungan Kepala Daerah dan DPRD seperti berlangsung dalam ruang kaca yang terang benderang dan dengan mudah disaksikan dan dikontrol oleh

Md dan Anwar WMK (et), *Reformasi Politik dan Kekuasaan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, Jakarta, LP3ES, 2002, hlm 195

¹⁰⁹The Indonesian Institute, *Comunication Constituen, 20 Metode Praktis*, Jakarta, The International Republican Institute, 2009, hlm 9, lihat juga In'amul Musthoffa dkk, *Konsep Memperdalam Demokrasi Dari Prosedural ke Substansif Menuju Representasi Politik yang Berkualitas*, Malang Instranss Publising, 2016, hlm xxii

¹¹⁰Lihat lebih lanjut dalam Rainer Raohdewohid, *Desentralization the Indonesia beruocrazy: Mayor Changes, Minor Impact*, dalam Edward aspinal dan greg fealy, *local power and politics in Indonesia*, Singapore, ISEAS, hlm. 260

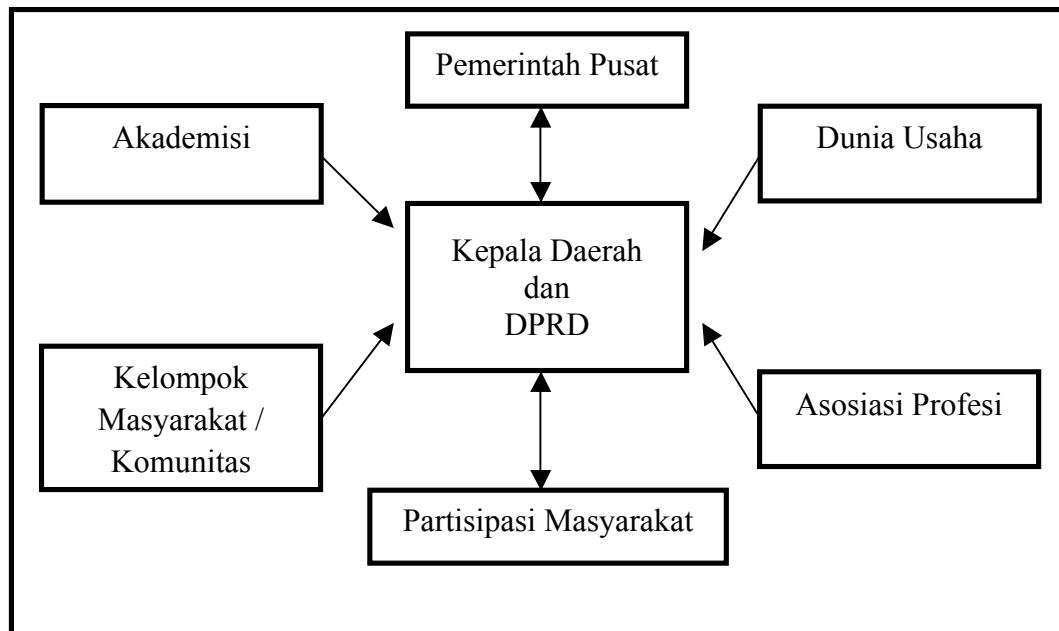
masyarakat agar kebijakan Pemerintahan Daerah senantiasa berpihak kepada rakyat.

Peran masyarakat dapat ditingkatkan, jika keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan diperluas¹¹¹ Oleh karena itulah dalam membangun jaringan kerjasama perlu keterlibatan dan keterwakilan pihak-pihak yang mempunyai kompetensi di bidangnya. Untuk itu dukungan staf di lingkungan DPRD perlu bekerja keras untuk mengimbangi kapasitas teknis yang dimiliki Kepala Daerah. Kepala Daerah dan DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dengan kapasitasnya masing-masing membangun jaringan dalam rangka memperoleh nilai-nilai kompetensi dari keterlibatan peran serta masyarakat. Partisipasi masyarakat bila dimaknai secara teknis, haruslah dapat digambarkan modelnya agar lebih konkret pemetaan dalam pelaksanaannya. Maka dengan mengadaptasi pada kerangka yang dibangun oleh Kabul Santoso dan Agus Budihardjo¹¹², agaknya dapat membantu memahamkan penataan dimaksud.

¹¹¹ G Shabbir Cheema and D.A Rondinelli, *Decentralization and Development: Conclusion and Direction*, dalam G Shabbir and Dennis A.Rondinelli (Ed) *Disentralization and Development Policy Implementation and Devaloping Countries*, London/New Delhi, Sage Publications Beverly Hills, 1983, hlm 295

¹¹² Kabul Santoso, Agus Budihardjo, *Pembangunan Daerah, Makalah Pada Workshop Peningkatan Kemampuan dan Kinerja Anggota DPRD Kabupaten Jember, Bondowoso, Situbondo dan Banyuwangi*, Kerja Sama Departemen Dalam Negeri dengan Universitas Jember, 2000

Bagan 11. Model Tripartit dan Partisipasi Masyarakat



Kepala daerah dan DPRD merumuskan kebijakan publik melalui keterlibatan *stakeholders*, yaitu pihak-pihak yang mempunyai kepentingan. Pihak-pihak tersebut sedapat mungkin di akomodir dalam merumuskan kebijakan publik.

Uraian tentang partisipasi masyarakat dalam rumusan norma ideal dan berlakunya kaidah norma sebagaimana mestinya adalah cita-cita masyarakat hukum. Namun demikian, dalam banyak hal sering kali hanya berlangsung tataran prosedur dan dapat dengan mudah dipenuhi oleh keharusan administratif untuk dapat dikatakan sebagai yang seharusnya, tetapi substansinya belum pernah berjalan, belum menyentuh keadilan, kegunaan dan kepastian hukum¹¹³. Inilah yang menjadi kirasauan, dimana aspek Normatif belum menjelma menjadi budaya taat norma. Menurut

¹¹³ Chainur Arrasjid. *Dasar Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014 hlm 39

Suparto Wijoyo¹¹⁴, wajah hukum (*rechtsstaat*) dengan mudah dalam pelaksanaannya bergeser menjadi kekuasaan (*machtstaat*), rakyat seharusnya memperoleh perlindungan (*beschermingtegendeoverheid*) bukan penindasan.

Penyertaan partisipasi masyarakat dalam kebijakan Pemerintahan, selain untuk transparansi untuk akuntabilitas, juga untuk menjalankan norma bernegara yang senantiasa sadar terhadap kedaulatan rakyat, sebagaimana diamanatkan konstitusi Negara. Menghadirkan rakyat setiap relung kekuasaan adalah perjuangan panjang melawan kelaliman kekuasaan. Karena itu, melalui penyempurnaan ketentuan mengenai keterlibatan partisipasi masyarakat secara terus menerus, merupakan upaya membangun fondasi kerakyatan bagi berlangsungnya kekuasaan yang demokratis dan substantif.

Mengelola kekuasaan Kepala Daerah dan DPRD dalam ruang yang sama, yaitu sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah – berbeda dengan DPR RI yang tugas utamanya adalah untuk membentuk Undang-Undang dan tidak ikut menyelenggarakan urusan Pemerintahan bersama-sama Pemerintah Pusat – kesamaan ruang sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dapat mengandung dua hal, *pertama*, kesamaan ruang itu bisa mendukung kebersamaan, kekompakan, soliditas, keutuhan dan ketentraman, walaupun hal ini bisa juga terjadi bahwa dalam suasana ketentraman itu dapat berlangsung kompromi negatif atau bahkan terjerumus dalam transaksi yang tentu sangat merugikan masyarakat, *kedua*, bisa saja menimbulkan kegaduhan karena memperebutkan peran kuasa dalam panggung yang sama. Gambaran semacam ini terjadi dalam lintasan sejarah

¹¹⁴ Suparto Wijoyo, *Negara Hukum Dalam Daulat Kuasa*, Opini Jawa Pos, Tanggal 14 Januari 2017

Indonesia¹¹⁵ Masing-masing ingin mengusulkan program populer atau tidak populer tergantung situasi politik. Ukurannya adalah, apakah kegaduhan ini dengan sejumlah peran yang ditonjolkan digunakan untuk sebesar-besarnya memenangkan rakyat atau hanya untuk kepentingan segelintir elit. Polanya nampak seperti demokratik tapi isinya seperti kekuasaan dinasi yang rajanya dapat menentukan hukum semaunya¹¹⁶.

Keseimbangan antar cabang kekuasaan perlu dijaga, karena jika terjadi hal yang tidak seimbang akan memudahkan tidak terkendalinya kekuasaan karena tidak ada yang saling mengontrol, akan menjurus pada praktek-praktek feodalistik, oligarkhi yang berujung pada otoritarian. Ketidakseimbangan kekuasaan juga akan cenderung menafikan kedaulatan rakyat dan akan menjelma kedaulatan penguasa sehingga pada gilirannya akan mengganggu prinsip keadilan sosial.

Dalam ruang kekuasaan seperti diatas, sangat diperlukan partisipasi masyarakat yang bukan saja menambah kekuatan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, tetapi secara filosofis merangkum semangat Negara Hukum dan Negara Kerakyatan yang diamanatkan konstitusi serta sekaligus menjadikan partisipasi masyarakat sebagai unsur yang turut mengontrol dan menjadi landasan dalam membangun hubungan *checks and balances* anatar Kepala Daerah dan DPRD.

Keberadaan rakyat dalam suatu Negara menuntut Pemerintahannya untuk menyediakan sarana dan prasarana guna pemenuhan hajat bagi rakyatnya¹¹⁷, ini merupakan kewajiban Negara untuk memenuhi

¹¹⁵ Herberth Faith, *Constitutional Democracy : How Well did it Function dalam Democracy in Indonesia 1950's and 1996's. 1st*. Edited By David Bouchier and John Ledge, Australia: Centre of South East Asia Studies, Monash University, 1994, hlm 17-20

¹¹⁶ D. Mutiaras, *Tata Negara Umum*, Jakarta, Pustaka Islam, 1999 hlm 20

¹¹⁷ Juniarso Ridwan, Achmas Sodi Sudrajat, Op Cit hlm 12

kesejahteraan rakyatnya, terutama pada Negara yang menganut paham *welfare state*, seperti halnya Indonesia. Dalam Negara kesejahteraan menempatkan Pemerintah adalah sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat, dengan ciri utama menampilkan Pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum¹¹⁸

Pemerintah mempunyai kewajiban untuk campur tangan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah Daerah sebagai bagian dari Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan dan tanggungjawab untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, menggerakkan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Keberadaan Pemerintahan daerah ditengah-tengah masyarakat global ditantang untuk mampu memberikan kemampuan dan instrumen untuk menyelaraskan dengan perkembangan regional dan internasional. Bahkan menurut Larry Cata' Backer¹¹⁹ perkembangan global telah memaksa norma-norma politik dan masyarakat, termasuk masyarakat tradisional sekalipun untuk menyelaraskan dan mempertaruhkan eksistensinya dalam membangun dan memenangkan kehidupan yang berbanding lurus dengan kemampuan berkreasi untuk menghasilkan norma-norma yang produktif.

¹¹⁸ HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Radja Grafindo Persada, 2006 hlm 15

¹¹⁹ Larry Cata' Backer (ed), *Harmonizing Law in an Era Globalization Convergence, Daivergence and Resistance*, Durham North Carolina USA, Carolina Academy Press, 2007 hlm 11-12