



**MODEL KAWAL IMBANG (*CHECK AND BALANCES*)  
SEBAGAI POLA HUBUNGAN KELEMBAGAAN  
ANTARA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DI KOTA  
SALATIGA (Tinjauan Sosiologis-Yuridis Terhadap Pasal  
19 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 )**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum  
pada Universitas Negeri Semarang  
Oleh**

**Zahra Amelia Riadini**

**8150408127**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

**2013**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul “Model Kawal Imbang (*Check And Balances*) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif Dan Legislatif Di Kota Salatiga (Tinjauan Sosiologis-Yuridis Terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 )” yang ditulis oleh Zahra Amelia Riadini NIM 8150408127 telah disetujui oleh pembimbing untuk diajukan ke Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum (FH) Universitas Negeri Semarang (UNNES) pada:

Hari :

Tanggal :

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

**Drs. Sartono Sahlan, M.H.**

NIP. 19530825 198203 1 003

**Arif Hidayat S.H.I.,M.H.**

NIP. 19790722 200801 1 008

Mengetahui,

Pembantu Dekan Bidang Akademik

**Drs. Suhadi, S.H.,M.Si.**

NIP. 19671116 199309 1 001

## PENGESAHAN

Skripsi ini telah dipertahankan di depan Sidang Panitia Ujian Skripsi  
Fakultas Hukum (FH) Universitas Negeri Semarang (Unnes) pada:

Hari :

Tanggal :

Ketua

Sekretaris

**Drs. Sartono Sahlan, M.H.**

NIP. 19530825 198203 1 003

**Drs. Suhadi, S.H., M.Si.**

NIP. 19671116 199309 1 001

Penguji Utama

**Dr. Rodiyah, S.Pd, SH, M.SI**

NIP. 19720619 200003 2 001

Penguji I

Penguji II

**Drs. Sartono Sahlan, M.H.**

NIP. 19530825 198203 1 003

**Arif Hidayat S.H.I.,M.H.**

NIP. 19790722 200801 1 008

## **PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : Zahra Amelia Riadini, dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri dan di dalam skripsi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi/lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam skripsi ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka.



Semarang, Februari 2013

Yang menerangkan,

**Zahra Amelia Riadini**

**NIM. 8150408127**

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### Motto:

1. Pahlawan bukanlah orang yang berani menetakkan pedangnya ke pundak lawan, tetapi pahlawan sebenarnya ialah orang yang sanggup menguasai dirinya dikala ia marah.(Nabi Muhammad SAW)
2. Jadilah seperti karang di lautan yang kuat dihantam ombak dan kerjakanlah hal yang bermanfaat untuk diri sendiri dan orang lain, karena hidup hanyalah sekali. Ingat hanya pada Allah apapun dan dimanapun kita berada kepada Dialah tempat meminta dan memohon.

### PERSEMBAHAN:

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Allah S.W.T., skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Bapak dan mamah tercinta Ahsin Mubary dan Sulistyorini yang telah memotivasi, memberi masukan serta selalu mendoakan saya untuk diberi segala kemudahan untuk mencapai kesuksesan yang abadi.
2. Adikku (Muhammad Azhary) yang menjadi curahan isi hatiku dan telah memberikan semangat.
3. Kekasihku Ravi Aji Pamungkas yang senantiasa menyemangati dan selalu memotivasi disetiap saat.
4. Dan teman-teman seperjuangan angkatan 2008 Fakultas Hukum UNNES Aci, Agung, Hafidz, Anggit, Sofan, Idris, Rendi.
5. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini.

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-NYA kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul: "Model Kawal Imbang (*Check And Balances*) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif Dan Legislatif Di Kota Salatiga (Tinjauan Sosiologis-Yuridis Terhadap Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang No 32 th 2004)". Skripsi diajukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.

Penulis menyadari bahwa terselesainya penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan berbagai pihak, untuk itu penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H Sudijono Sastroatmodjon M.Si. Rektor Universitas Negeri Semarang, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi pada program studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.
2. Drs. Sartono Sahlan, M.H. Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang dan Dosen Pembimbing I yang dengan Sabar dan tulus serta bersedia meluangkan banyak waktunya di tengah kesibukannya beliau memberikan masukan, motivasi, dan saran serta mengarahkan penulis dengan sabar dalam membimbing penulis sehingga selesainya penulisan skripsi ini.
3. Arif Hidayat, S,HI., M.H. Dosen Pembimbing II yang telah memberikan sumbangan pemikiran, dan bimbingan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Dr. Rodiyah, S.Pd, SH, M.Si. Dosen penguji utama yang telah menguji dan memberikan sumbangan pemikiran sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Dra. Tatik Rusmiyati, M.Kes. Kepala Bagian Tata Pemerintahan yang telah bersedia memberikan izin dan bantuan kepada penulis untuk

melakukan penelitian dan meluangkan waktu untuk penulis dalam melakukan wawancara serta memberikan data-data yang diperlukan penulis.

6. Suyoto, SH.MH. Kepala Subbagian Otonomi Daerah yang telah memberikan waktu luang untuk melakukan wawancara dan bersedia memberikan informasi terkait data yang diperlukan penulis.
7. Fadjar Indra Koeosoema, SE,MM. Staf Bagian Tata Pemerintahan yang telah bersedia memberikan bantuan kepada penulis untuk melakukan penelitian dan bersedia memberikan informasi yang dibutuhkan penulis dalam melakukan penelitian di Bagian Tata Pemerintahan Kota Salatiga.
8. Supriyono. Anggota Komisi II Bidang Ekonomi dan Keuangan DPRD Kota Salatiga yang telah meluangkan waktunya untuk melakukan wawancara dan bersedia memberikan informasi terkait materi yang diperlukan penulis.
9. Agus Pramono, SH. Ketua Badan Legislasi Dan Anggota Komisi III Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat DPRD Kota Salatiga yang telah memberikan waktu luang untuk melakukan wawancara dan bersedia memberikan informasi yang diperlukan penulis.
10. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah banyak memberikan ilmunya kepada penulis senga penulis mendapatkan pengetahuan yang luas tentang Ilmu Hukum yang kelak akan digunakan penulis sebagai bekal pengetahuan untuk masa depan.
11. Kedua Orang tuaku, Ahsin Mubary dan Sulistyorini, dan adik tercintaku yang selalu memberikan motivasi, semangat dan mendoakanku.
12. Keluarga besarku yang selalu memberikan semangat dan dorongan dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
13. Kekasihku Ravi Aji Pamungkas yang senantiasa menyemangati dan selalu memotivasi dalam mengerjakan skripsi.
14. Semua teman-teman Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang angkatan 2008 dan semua pihak yang telah mambantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan skripsi ini.

Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan dapat dikembangkan lebih baik lagi diwaktu yang akan datang. Disadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, karena itu sangat diharapkan saran dan kritik dari pembaca yang dapat membangun demi kesempurnaan skripsi ini.



Semarang, Februari 2013

Penulis

Zahra Amelia Riadini

NIM. 8150408127

## ABSTRAK

Riadini, Zahra Amelia (2013) : *Model Kawal Imbang (Check And Balances) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif Dan Legislatif Di Kota Salatiga (Tinjauan Sosiologis-Yuridis Terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No 32 Tahun 2004)*. Skripsi, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Pembimbing I Drs. Sartono Sahlan, M.H. Pembimbing II Arif Hidayat, S,HI., M.H.

**Kata kunci : Pemerintahan Daerah, *Check and Balances***

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 19 ayat (2) disebutkan bahwa: “Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Maka fokus masalah yang diteliti meliputi: (1) Bagaimana eksistensi eksekutif dalam sistem pemerintahan daerah di Kota Salatiga; (2) Bagaimana eksistensi legislatif dalam sistem pemerintahan daerah di Kota Salatiga; (3) Seperti apa model *check and balances* dalam tata hubungan kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan eksistensi eksekutif dan legislatif serta menemukan model *check and balances* dalam tata kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga.

Literatur yang digunakan untuk memperkuat landasan teori dalam penelitian ini adalah Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Negara, Teori *Check and Balances*, Teori Desentralisasi.

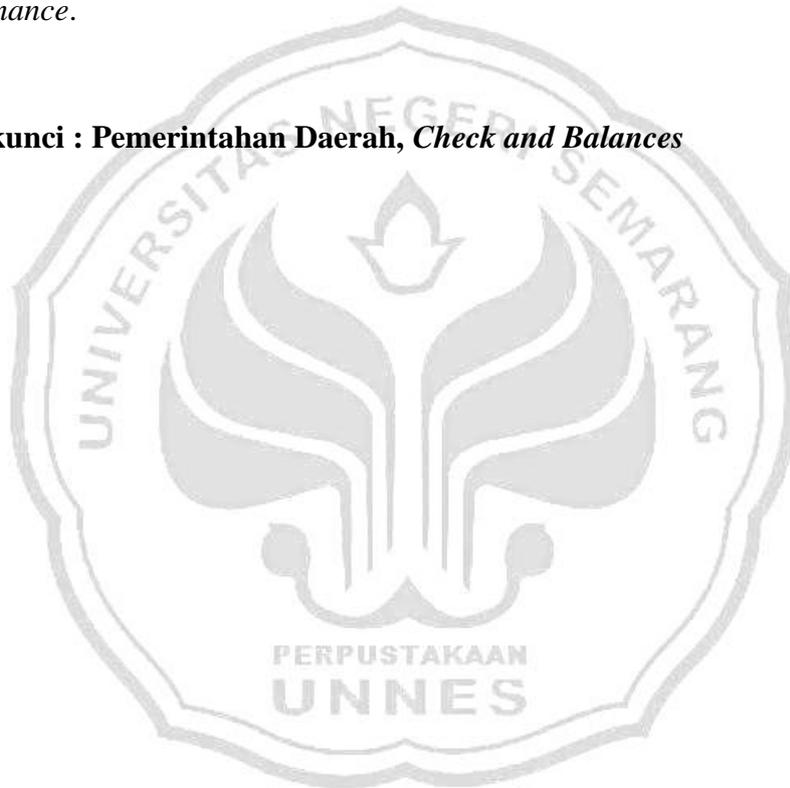
Penelitian ini menggunakan deskripsif kualitatif dengan jenis pendekatan yuridis sosiologis. Lokus penelitian Pemerintahan Kota Salatiga dan Setting penelitian diarahkan pada Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kota Salatiga dengan pertimbangan bahwa praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pemkot & DPRD). Pengumpulan data menggunakan bahan hukum seperti UUD 1945, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 27 Tahun 2009, PP No. 38 Tahun 2007, PP No.6 Tahun 2008, dan menggunakan literatur berupa buku, kamus, jurnal dan makalah yang mempunyai relevan dengan masalah yang diteliti serta menggunakan wawancara langsung dengan informan. Validitas data menggunakan teknik triangulasi yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan

sebagai pembanding data itu, tujuannya adalah agar keabsahan data dari hasil dan simpulan bisa diperoleh peneliti sesuai dengan jenis penelitian ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Salatiga dapat dilihat mekanisme *check and balancesnya* antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Dengan demikian perlu menerapkan pola kepemimpinan yang demokratis dan peningkatan kompetensi anggota legislatif daerah agar mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai wakil rakyat guna mewujudkan *Good Governance*.

**Kata kunci : Pemerintahan Daerah, *Check and Balances***



## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
PENGESAHAN KELULUSAN .....	iii
PERNYATAAN .....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
ABSTRAK .....	ix
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR BAGAN .....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xv
DAFTAR TABEL .....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvii
BAB I. PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang Penelitian .....	1
1.2 Identifikasi Masalah dan Pembatasan Masalah .....	12
1.3 Rumusan Masalah .....	12
1.4 Tujuan .....	13
1.5 Manfaat .....	13
1.5.1 Manfaat Teoritis .....	13
1.5.2 Manfaat Praktis .....	14
1.6 Sistematika Penulisan .....	15
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	18
2.1 Penelitian Terdahulu .....	18
2.2 Landasan Teori.....	20
2.2.1 Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Negara .....	20
2.2.1.1 John Locke (1632-1704) .....	24

2.2.1.2 <i>Baron de Montesquieu (1689-1755)</i> .....	24
2.2.2 Teori <i>Check and Balances</i> .....	28
2.2.3 Teori Desentralisasi .....	31
2.2.3.1 <i>Desentralisasi &amp; Otonomi Daerah</i> .....	31
2.2.3.2 <i>Sistem Pemerintahan Daerah</i> .....	36
2.2.3.3 <i>Penyelenggaraan Asas-Asas Pemerintahan Daerah</i> .....	40
2.2.3.4 <i>Hak dan Kewajiban Daerah</i> .....	41
2.2.4 Pengertian, Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Pemerintah Daerah .....	42
2.2.4.1 <i>Pengertian Pemerintah Daerah</i> .....	42
2.2.4.2 <i>Fungsi Pemerintah Daerah (Pemda)</i> .....	43
2.2.4.3 <i>Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Daerah</i> .....	44
2.2.4.4 <i>Larangan Kepala Daerah</i> .....	46
2.2.4.5 <i>Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah</i> .....	46
2.2.5 Pengertian Fungsi, Tugas, Wewenang serta Hak dan Kewajiban DPRD (Dewan Perwakilan Daerah) .....	48
2.2.5.1 <i>Pengertian DPRD</i> .....	48
2.2.5.2 <i>Fungsi DPRD</i> .....	50
2.2.5.3 <i>Tugas dan Wewenang DPRD</i> .....	51
2.2.5.4 <i>Hak dan Kewajiban DPRD</i> .....	52
2.2.5.5 <i>Larangan dan Pemberhentian Anggota DPRD</i> .....	54
BAB III. METODE PENELITIAN .....	56
3.1 Metode Pendekatan .....	57
3.2 Jenis Penelitian .....	58
3.3 Fokus dan Lokus Penelitian .....	58
3.4 Sumber Data Penelitian.....	59
3.5 Teknik Pengumpulan Data .....	60
3.6 Instrumen Penelitian .....	62
3.7 Populasi & Sampel Penelitian .....	63

3.8 Keabsahan Data .....	64
3.9 Teknik Analisis Data.....	66
3.10 Prosedur Penelitian.....	68
3.11 Definisi Operasional .....	69
3.12 Kerangka Berfikir.....	71
3.12.1 Bagan Kerangka Pikir .....	71
3.12.2 Penjelasan .....	72
<b>BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>75</b>
4.1 Gambaran Umum Pemerintahan Kota Salatiga .....	75
4.1.1 Badan Eksekutif Kota Salatiga .....	79
4.1.2 Badan Legislatif Kota Salatiga .....	87
4.2 Eksistensi Kekuasaan Eksekutif Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Kota Salatiga .....	104
4.2.1 Kedudukan Eksekutif di Kota Salatiga .....	104
4.2.2 Dimensi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Eksekutif di Kota Salatiga .....	108
4.2.3 Penyusunan APBD oleh Eksekutif di Kota Salatiga .....	120
4.2.4 Penyusunan Perda oleh Eksekutif di Kota Salatiga .....	125
4.3 Eksistensi Kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Kota Salatiga .....	132
4.3.1 Kedudukan Legislatif di Kota Salatiga .....	132
4.3.2 Penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh legislatif di Kota Salatiga .....	135
4.3.3 Penyelenggaraan Fungsi <i>Legislasi</i> di Kota Salatiga .....	145
4.3.4 Penyelenggaraan Fungsi <i>Budgeting</i> di Kota Salatiga .....	150
4.3.5 Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan DPRD di Kota Salatiga .....	152
4.4 Model “ <i>Check And Balances</i> ” Dalam Tata Hubungan Kelembagaan Daerah Antara Eksekutif Dan Legislatif Di Kota Salatiga .....	158
<b>BAB V. PENUTUP .....</b>	<b>179</b>
5.1 Simpulan .....	179
5.2 Saran .....	180

DAFTAR PUSTAKA .....	182
LAMPIRAN .....	174



## DAFTAR BAGAN

Bagan	Halaman
3.1 Triangulasi Data .....	65
3.2 Analisis Data Kualitatif.....	67
3.3 Kerangka Berfikir.....	71
4.1 Struktur Pemerintah Kota Salatiga.....	80
4.2 Susunan Organisasi Setda Kota Salatiga.....	84
4.3 pola pemencaran kekuasaan dalam rangka desentralisasi menurut UU No. 32 tahun 2004 .....	163
4.4 Pola hubungan antar pejabat penyelenggaraan pemerintahan menurut jenjang UU No.32 Tahun 2004 .....	165
4.5 pola pengawasan politik oleh DPRD .....	168
4.6 pola hubungan eksekutif dan legislatif dalam pembentukan Perda .....	169
4.7 proses pengawasan politik.....	170
4.8 pola optimalisasi proses pengawasan oleh DPRD (teknis <i>controlling</i> ) .....	173
4.9 model optimalisasi proses pengawasan oleh DPRD (teknis <i>budgeting</i> )....	175
4.10 mekanisme pemeriksaan keuangan negara .....	177

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
4.1 Peta Kota Salatiga .....	76
4.2 Foto Walikota dan Wakil Walikota.....	81
4.3 Struktur Keanggotaan DPRD Kota Salatiga Periode 2009-2014.....	91



## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1.1 Nama –Nama Anggota DPRD dan Pendidikan Terakhir .....	7
4.1 Pembagian Wilayah Administrasi per Kelurahan Tahun 2011 .....	76
4.2 Daftar Nama Organisasi Daerah dan Instansi Vertikal Tahun 2012.....	79
4.3 Visi & Misi Pasangan Yaris.....	82
4.4 Visi & Misi DPRD Kota Salatiga .....	88
4.5 Fungsi, Tugas dan Wewenang, Hak serta Kewajiban DPRD Kota Salatiga	89
4.6 Susunan Keanggotaan Bamus DPRD Kota Salatiga.....	94
4.7 Bidang Kerja & Susunan Komisi DPRD Kota Salatiga.....	95
4.8 Susunan Keanggotaan Banggar DPRD Kota Salatiga .....	97
4.9 Susunan Keanggotaan Banleg DPRD Kota Salatiga .....	99
4.10 Susunan Keanggotaan Fraksi DPRD Kota Salatiga.....	102
4.11 Susunan Keanggotaan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Salatiga Tahun 2011-2014 .....	122
4.12 Susunan Keanggotaan Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah .....	125
4.13 Susunan Keanggotaan Kelompok Kerja Panitia Pelaksana Rencana Hak Asasi Manusia (RANHAM) Kota Salatiga Tahun 2011-2016 .....	127
4.14 Raperda yang berasal dari inisiatif Eksekutif.....	130
4.15 Produk Raperda DPRD Kota Salatiga Periode 2009-2014.....	145
4.16 Produk Perda DPRD Kota Salatiga Periode 2009-2014 .....	146

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : SK Dosen Pembimbing.
- Lampiran 2 : Formulir Pembimbingan Skripsi.
- Lampiran 3 : Formulir Selesai Bimbingan Skripsi.
- Lampiran 4 : Surat ijin penelitian dari Fakultas hukum UNNES ke Kesbangpol Kota Salatiga
- Lampiran 5 : Surat rekomendasi dari kesbangpolinmas Kabupaten Semarang untuk ijin Pra Penelitian di Bagian Tata Pemerintahan, Bagian Hukum, DPPKAD dan DPRD Kota Salatiga.
- Lampiran 6 : Surat ijin penelitian ke LSM Percik
- Lampiran 7 : Surat Keterangan telah melaksanakan penelitian.
- Lampiran 8 : Keputusan Menteri Dalam Negeri No 131.33-503 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Pengangkatan Walikota Salatiga Provinsi Jawa Tengah
- Lampiran 9 : Keputusan Menteri Dalam Negeri No 132.33-503 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Walikota Salatiga Provinsi Jawa Tengah
- Lampiran 10 : Keputusan pimpinan sementara dewan perwakilan rakyat daerah kota salatiga no. 18 Tahun 2009 tentang ketua dan wakil ketua terpilih dewan perwakilan rakyat daerah kota salatiga masa bakti 2009-2014
- Lampiran 11 : Perda Kota Salatiga No. 9 Tahun 2011 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Salatiga.
- Lampiran 12 : Perda Kota Salatiga No. 7 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga.

Lampiran 13 :Peraturan DPRD Kota Salatiga No. 2 Tahun 2010 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga.

Lampiran 14 : Keputusan menteri dalam negeri no 131.33-503 tahun 2011 Tentang Pengesahan Pemberhentian Dan Pengesahan Pengangkatan walikota Salatiga Provinsi Jawa Tengah

Lampiran 15 : Instrumen Penelitian.

Lampiran 16 : Dokumentasi.



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan desentralisasi yang diwujudkan dengan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, pemerataan, keadilan, peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah, efisiensi dan efektivitas, keanekaragaman daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi dengan memperhatikan aspirasi melalui partisipasi masyarakat.

Berdasarkan dengan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi batasan pengertian otonomi daerah. Daerah otonom sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setelah adanya daerah otonom menimbulkan adanya hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang disebut otonomi daerah. Sebagai daerah otonom daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Melalui daerah otonom diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (7), Ayat (8), dan Ayat (9) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintahan, dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Daerah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, sedangkan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah

dan/desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 19 Ayat (2) disebutkan bahwa: “Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD”, sedangkan Pasal 1 Ayat (2) disebutkan bahwa: “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945”. Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah) dan lembaga legislatif (DPRD). Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 Ayat (3) adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi berkaitan dengan perumusan dan peraturan daerah, fungsi anggaran berkaitan dengan penggunaan sumber daya keuangan yang akan digunakan untuk melaksanakan program pembangunan di daerah, sedangkan fungsi pengawasan

bertujuan menjamin bahwa kebijakan dari perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah dan APBD. Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mendukung akuntabilitas pemerintah daerah disamping diperlukan pengawasan yang bersifat internal juga diperlukan pengawasan yang bersifat eksternal yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Fungsi pengawasan secara internal dilakukan oleh pemerintah daerah sendiri, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh BPK, BPKP, serta DPRD, sehingga akan diperoleh suatu laporan pelaksanaan pemerintahan yang diperoleh berdasarkan prosedur *check and balances*.

Kemudian Pasal 40 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ditegaskan bahwa: “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa: “Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan mitra sejajar yang sama-sama melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah”.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah

sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja pemda dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antara kedua lembaga wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing. (Yudhoyono, 2001:95)

Kedua lembaga ini diharapkan bisa kerjasama dalam rangka mewujudkan terpeliharanya tata tertib Pemda. Kerjasama menyangkut segala proses perumusan kebijakan yang ada pada umumnya dituangkan dalam bentuk Perda yang menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku harus ditetapkan oleh Kepala Daerah bersama DPRD. Dengan demikian, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan DPRD, yaitu Kepala Daerah memimpin di bidang eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif.

Tugas pokok kepala daerah adalah sebagai pelaksana kebijaksanaan daerah/administrator, sedangkan tugas pokok DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan daerah. Kebijaksanaan itu diwujudkan dalam bentuk Perda maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah. Untuk melaksanakan fungsi yang pertama yaitu menetapkan Perda, anggaran pendapatan dan belanja daerah, DPRD mempunyai hak prakarsa, hak anggaran dan hak amandemen (hak mengadakan perubahan), sedangkan untuk fungsi yang kedua yaitu menjalankan pengawasan,

DPRD mempunyai hak untuk mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat, dan mengadakan penyelidikan.

Untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik, dengan sendirinya mutu dan kualitas anggota DPRD sangat menentukan. Penyusunan kebijaksanaan daerah yang tepat sangat tergantung pada kecakapan anggota DPRD untuk memecahkan masalah-masalah kehidupan yang dihadapi rakyat. Pengetahuan dan kecakapan itu diperoleh melalui pendidikan dan pengalaman. Demikian juga dalam fungsi pengawasan, maka diperlukan pula pendidikan dan pengalaman.

Pengetahuan yang luas dan mendalam akan memberikan kemampuan untuk mengartikulasikan segala kepentingan rakyat serta menentukan cara yang lebih tepat dan efisien. Kemampuan berpikir rasional diperlukan untuk mempertimbangkan dan menilai berbagai kepentingan rakyat dan cara-cara pelaksanaannya serta menetapkan kebijaksanaan daerah berdasarkan urutan prioritas dan kemampuan dari pemerintah daerah. Keterampilan untuk merumuskan pikiran secara logis dan sistematis diperlukan untuk merumuskan kebijaksanaan daerah, sehingga mudah dipahami oleh para pelaksana dan masyarakat umum.

Pendidikan adalah pengalaman juga mempengaruhi kemampuan seseorang. Pengalaman akan sangat membantu seseorang dalam memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya. Sesuai dengan anggota DPRD sebagai wakil rakyat daerah, maka seyogyanya mereka adalah orang-orang yang berpengalaman pula dalam bidang organisasi kemasyarakatan dan kenegaraan.

Sebagian besar anggota DPRD Kota Salatiga Periode 2009-2014 banyak didominasi wajah-wajah baru, yang dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu yang mempunyai latar belakang berbeda sebelum menjadi anggota DPRD. Mereka berasal dari profesi yang berbeda-beda, ada yang hanya dari tamatan SMA, wiraswasta, dan ada juga yang dari pensiunan polisi. Berikut nama-nama anggota DPRD beserta pendidikan terakhir:

Tabel 1.1  
Nama –Nama Anggota DPRD dan Pendidikan Terakhir

NO	NAMA	Pendidikan Terakhir
1	Yulianto, SE, MM	S2
2	Titik Kinarningsih, SE	Sarjana
3	Milhous Tedy Sulistio, SE	Sarjana
4	Kemat, S.Sos I	Sarjana
5	Iwan Setyo Purbowo, SE	Sarjana
6	E. Dwi Kurniasih	SLTA
7	Suhadi	SLTA
8	Fahmi Asyhari	SLTA
9	H. Suniprat	SLTA
10	Suyanto	SLTA
11	Eny Tri Yuliasuti	SLTA
12	Agung Wibowo	SLTA
13	Bambang Soedowo	SLTA
14	Moch. Guntur F.U, SH	Sarjana
15	Sandra Kusumawati, SH	Sarjana
16	Malikhah, SP	Sarjana
17	Agung Setiyono, SH	Sarjana
18	Drs. F.S Ariadi	Sarjana
19	Mahmudah, SH	Sarjana
20	Maulana Ibnu Sina, SE	Sarjana
21	H. Toto Suprpto, Bcm, SE	Sarjana
22	Rosa Darwanti, SH, Msi	S2
23	M. Fathur Rahman, SE,MM	S2
24	Ahmad Suhada, SE, MM	S2
25	Supriyono	D3

(Sumber: Sekretariat Dewan Kota Salatiga, 2013)

Dari tabel diatas bisa dilihat bahwa anggota DPRD Kota Salatiga tidak semua sarjana sehingga ketika mereka dipilih menjadi anggota DPRD, keterbatasan pengetahuan dan pengalaman ini menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi pengawasan (*controlling*). Hal ini, juga menyebabkan

permasalahan dan kelemahan fungsional di bidang *budgeting*, berupa rendahnya peran DPRD dalam keseluruhan proses/siklus anggaran mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan hingga pengawasan program kerja eksekutif. Demikian juga dalam pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD Kota Salatiga di bidang *legislasi*. Kurangnya pengetahuan anggota DPRD tentang konstruksi perancangan peraturan daerah juga menjadi salah satu hambatan yang dihadapi DPRD Kota Salatiga. Contohnya dalam pembentukan Perda RTRW (Rencana Tata Ruang dan Wilayah) tahun 2011 lalu, sebagian anggota DPRD kesulitan untuk memahami dan mencermati draft-draft yang akan dijadikan Perda tersebut. Karena pengetahuan dan pengalaman dari individu masing-masing berbeda. Akan tetapi sebagai anggota DPRD yang mempunyai fungsi legislasi, DPRD Kota Salatiga dituntut untuk bisa memahami permasalahan sebagai dasar alasan diterbitkannya Perda.

Koordinasi antara Pemda dan DPRD sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, agar tidak terjadi salah paham antara lembaga keduanya. Adanya koordinasi dimaksudkan untuk menjamin kesatuan tindakan dan guna meramalkan dan mencegah terjadinya krisis. Di samping itu koordinasi dimaksudkan guna mencegah terjadinya konflik, dapat memaksa para pejabat untuk bertindak dan berpikir sesuai dengan sasaran dan tujuan organisasi.

Koordinasi antara pemerintah daerah dengan DPRD Kota Salatiga memang benar dilakukan, hanya saja dalam pelaksanaannya terkadang materi yang dikoordinasikan Pemda dengan DPRD tidak sesuai dengan apa yang diharapkan DPRD karena belum bisa mengimplementasikan kondisi yang ada dengan kondisi

di lapangan. Jika ada proyek pembangunan yang menyimpang atau tidak sesuai dengan target, DPRD berhak menegur penyelenggara anggaran dan memberitahukan kepada Walikota untuk ditindaklanjuti. Misalkan saja kasus pasar Rejosari Salatiga. Pembangunan pasar Rejosari yang ditunda-tunda memunculkan anggapan telah terjadi tarik ulur. Proyek yang direncanakan akan dimulai pembangunannya awal tahun ini sampai sekarang masih menjadi polemik. Pimpinan dan anggota DPRD telah menerima draft MoU (Nota Kesepahaman) antara Walikota dan investor PT. Patra Berkah Itqoni (PBI) Malang Jatim yang akan menyelesaikan pembangunan pasar tersebut. DPRD menilai bahwa kerjasama investasi itu menguntungkan investor.

Sekretaris Komisi II DPRD Kota Salatiga, Supriyanto menyebutkan bahwa:

Proyek pembangunan pasar Rejosari yang sedianya dimulai awal tahun 2012 dan targetnya selesai tahun 2014 ini masih menjadi ganjalan. Seharusnya tidak hanya draft saja yang diberikan kepada DPRD, tetapi juga materi lainnya seperti gambar (desain), Rencana Anggaran Belanja (RAB), jumlah kios dan luas los berikut harganya. DPRD menduga antara eksekutif dan investor sudah ada *deal-deal* tertentu. Dalam hal ini DPRD harus lebih hati-hati dalam mencermati draft tersebut, karena kerjasama haruslah menguntungkan kedua belah pihak (Wawancara: Selasa, 24 April 2012, Pukul 09.35)

Di sini peran DPRD sangat penting untuk melakukan pengawasan kepada penyelenggara anggaran. Fungsi penganggaran memiliki peranan yang sangat penting dalam pembangunan daerah agar mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pengawasan mutlak diperlukan, sebab pengawasan merupakan salah satu kegiatan dalam rangka upaya pencegahan. Jadi norma pengawasan harus benar-benar diatur secara rinci,

sistematis, dan jelas, baik menyangkut instansi /pejabat pengawas, obyek pengawasan, prosedur (tata cara), koordinasi, persyaratan, dan akibat pengawasan.

Masyarakat harus berpartisipasi aktif dan menjadi pengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Salatiga. Dengan demikian antara kedua lembaga tersebut harus membangun hubungan yang saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping Kepala Daerah. Jadi, fungsi dan peran Kepala Daerah, perangkat daerah, dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi, namun terikat dalam satu sistem kemitraan. Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Begitu pula di Kota Salatiga yang dipimpin oleh walikota berdasarkan pilihan rakyat.

Untuk menghindari adanya kooptasi politik antara kepala Daerah dengan DPRD maupun sebaliknya perlu dijalankan melalui prinsip "*Check and Balances*" artinya adanya keseimbangan serta merta adanya pengawasan terus menerus terhadap kewenangan yang diberikannya . Dengan demikian anggota DPRD dapat dikatakan memiliki akuntabilitas, manakala memiliki "rasa tanggung jawab" dan "kemampuan" yang profesional dalam menjalankan peran dan fungsinya tersebut. Mekanisme "*Check and Balances*" memberikan peluang eksekutif untuk mengontrol legislatif. Walaupun harus diakui oleh DPRD (*Legislatif*) memiliki posisi politik yang sangat kokoh dan seringkali tidak memiliki akuntabilitas politik karena berkaitan erat dengan sistem pemilihan umum yang dijalankan.

Mekanisme “*Check and Balances*” ini dapat meningkatkan hubungan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan kepentingan masyarakat. DPRD sebagai lembaga legislatif yang kedudukannya sebagai wakil rakyat tidak mungkin melepaskan dirinya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya. Oleh karena itu secara material mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada rakyat atau publik yang diwakilinya. Dengan demikian lembaga legislatif dan eksekutif tidak akan melakukan perbuatan yang tidak terpuji, menguntungkan pribadi dan membebani anggaran rakyat untuk kepentingannya.

Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga eksekutif dan legislatif sebagai representasi dari masyarakat/rakyat yang diwakilinya, peningkatan kinerja merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan output guna pencapaian tujuan dari keberadaan lembaga ini. Pada umumnya, kinerja organisasi adalah seberapa jauh output yang dihasilkan memenuhi target (rencana yang telah ditetapkan), sehingga optimalisasi peran pemerintah daerah dan DPRD dalam pelaksanaan Otonomi Daerah menjadi sangat krusial. Penguatan posisi lembaga eksekutif dan legislatif di era Otonomi Daerah ini merupakan kebutuhan yang harus diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang dan hak-haknya secara efektif. Untuk itu saya berkeinginan untuk meneliti secara inti model kawalimbang (*check and balances*) sebagai pola hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian yuridis-sosiologis (*socio-legal approach*). Pendekatan yuridis dilakukan dengan

melihat dokumen-dokumen hukum, instrumen-instrumen yuridis pemerintahan dan studi pustaka sebagai data sekunder, sedangkan pendekatan sosiologis dilakukan dengan cara mengamati (*observasi*), dan wawancara (*interview*) sebagai data primer.

## 1.2 IDENTIFIKASI MASALAH

Dari uraian latar belakang diatas maka dapat diidentifikasi masalah yang ditemukan yaitu:

- (1) Latar belakang anggota DPRD yang berbeda menyebabkan keterbatasan pengetahuan dan pengalaman yang menjadikan kendala dalam tugas dan fungsinya.
- (2) Lemahnya pengetahuan anggota dewan tentang keterkaitan dengan dasar hukum rancangan peraturan daerah.
- (3) Kurangnya koordinasi antara lembaga eksekutif dan legislatif.
- (4) Lemahnya pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan pembangunan daerah.

## 1.3 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, ada 3 masalah yang diteliti dalam penelitian ini yaitu:

- (1) Bagaimana eksistensi eksekutif dalam sistem pemerintahan daerah di Kota Salatiga?
- (2) Bagaimana eksistensi legislatif dalam sistem pemerintahan daerah di Kota Salatiga?
- (3) Seperti apa model *check and balances* dalam tata hubungan kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga?

## 1.4 TUJUAN

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

- (1) Mendeskripsikan eksistensi lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan di Kota Salatiga.
- (2) Mendeskripsikan eksistensi lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan di Kota Salatiga.
- (3) Untuk menemukan model *check and balances* dalam tata kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga.

## 1.5 MANFAAT

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat yaitu :

### 1.5.1 Manfaat teoritis :

#### A. *Bagi Peneliti*

- (1) Sebagai media pembelajaran metode penelitian hukum dan Hukum Tata Negara (HTN) sehingga dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Menambah pengetahuan bagi peneliti khususnya terhadap penyelenggaraan Pemda dan DPRD.
- (3) Dapat dijadikan acuan/referensi untuk meneliti dan mengkaji HTN khususnya yang berhubungan dengan kinerja Pemda dan DPRD.

#### B. *Bagi Masyarakat*

- (1) Dapat menambah pengetahuan masyarakat tentang bagaimana kinerja Pemerintah Daerah dan DPRD.

- (2) Dapat memberikan gambaran kepada masyarakat tentang bagaimanakah pola *check and balances* dalam tata kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga tahun 2011-2012.
- (3) Dapat dijadikan tolak ukur dalam penelitian selanjutnya.

**C. Bagi Pemerintah**

- (1) Dapat memberikan hasil atau manfaat dalam usaha meningkatkan serta mengembangkan kualitas agar menghasilkan kinerja yang lebih baik sebagai Pemerintah Daerah dan DPRD, khususnya Pemerintah Kota Salatiga.
- (2) Untuk memberikan sumbangsih penilaian dalam rangka meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah dan DPRD di Kota Salatiga.
- (3) Sebagai masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah khususnya peran pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka mewujudkan *good governance*.

**1.5.2 Manfaat praktis :**

**A. Bagi Peneliti**

- (1) Dapat mengetahui tentang bagaimanakah eksekutif dilihat dari sudut pemerintahan daerah di Kota Salatiga.
- (2) Dapat mengetahui tentang bagaimanakah legislatif dilihat dari sudut pemerintahan daerah di Kota Salatiga.
- (3) Dapat mengetahui tentang bagaimanakah pola *check and balances* dalam tata kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga.

**B. Bagi Masyarakat**

- (1) Dapat mengetahui bagaimana kinerja Pemda dan DPRD Kota Salatiga.
- (2) Dapat mengetahui kendala-kendala yang dihadapi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- (3) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai bagaimana peranan Pemda dan DPRD yang bersangkutan.

**C. Bagi Pemerintah**

- (1) Untuk memberikan hasil penilaian atau masukan terhadap kinerja Pemerintahan Daerah dan DPRD di Kota Salatiga.
- (2) Untuk memotifasi agar dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan DPRD yang akan mendatang bisa lebih baik.
- (3) Sebagai kontrol dalam menjalankan pemerintahan.

**1.6 SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami tugas akhir serta memberikan gambaran yang menyeluruh secara garis besar, sistematika tugas akhir dibagi menjadi tiga bagian. Adapun sistematikanya adalah :

**1. Bagian Awal Skripsi**

Bagian awal skripsi mencakup halaman sampul depan, halaman judul, halaman pengesahan, motto dan persembahan, kata pengantar, abstrak, daftar isi, daftar tabel, daftar gambar, dan daftar lampiran.

**2. Bagian Isi Skripsi**

Bagian isi skripsi mengandung lima (5) bab yaitu, pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, hasil penelitian, dan pembahasan serta penutup.

## **BAB 1 PENDAHULUAN**

Pada bab ini berisi uraian latar mengenai belakang masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan Pustaka berisi tentang penelitian terdahulu dan landasan teori yang memperkuat penelitian seperti Teori Pemisahan Kekuasaan Negara, Sistem Pemerintahan Daerah, dan teori terkait.

## **BAB 3 METODE PENELITIAN**

Metode Penelitian berisi tentang dasar penelitian, metode pendekatan, lokasi penelitian, fokus penelitian, sumber data penelitian, teknik pengumpulan data, keabsahan data, analisis data, prosedur penelitian, definisi operasional, dan kerangka berfikir.

## **BAB 4 HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini penulis membahas tentang Model Kawal Imbang (*Check and Balances*) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif dan Legislatif di Kota Salatiga. Pada bab ini juga bisa diketahui mengenai eksistensi kinerja lembaga eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga.

## **BAB 5 PENUTUP**

Pada bab ini merupakan bab terakhir yang berisi tentang uraian kesimpulan dari hasil pembahasan serta saran-saran mengenai permasalahan yang ada.

### 3. **Bagian Akhir Skripsi**

Bagian akhir dari skripsi ini sudah berisi tentang daftar pustaka dan lampiran. Isi daftar pustaka merupakan keterangan sumber literatur yang digunakan dalam penyusunan skripsi. Lampiran dipakai untuk mendapatkan data dan keterangan yang melengkapi uraian skripsi.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. PENELITIAN TERDAHULU**

Penelitian oleh Andi Galib dkk. (2009) dengan judul “Pola Hubungan Antara Pusat dan Daerah” yang merupakan penelitian kerjasama antara Pusat Studi Kajian Negara (PKN) Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia menemukan bahwa ada beberapa prinsip-prinsip pemikiran dan dimensi-dimensi pola hubungan antara pusat dan daerah. Prinsip-prinsip tersebut dapat didekati dari paradigma negara kesatuan, negara hukum (dengan paradigma negara kesejahteraan), demokratisasi, yang dilaksanakan dengan cara desentralisasi. Meliputi desentralisasi teritorial, dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, dan memberikan otonomi seluas-luasnya.

Menurut Sri Puji Nurhaya dalam Skripsi FISIP USU (2009) mengenai “Kinerja Lembaga Legislatif (Studi Analisis Kinerja DPRD Kota Medan Periode 2004-2009)” mengemukakan bahwa Kinerja DPRD Kota Medan Periode 2004-2009 masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator Akuntabilitas, Responsivitas, dan Efektifitas. Rendahnya Kinerja DPRD Kota Medan ini dipengaruhi oleh faktor kelembagaan yaitu sarana dan prasarana sumber daya manusia yaitu pendidikan dan pengalaman, serta faktor informasi yaitu sumber informasi yang digunakan, keterbukaan menerima dan menyampaikan informasi, serta intensitas menyerap aspirasi masyarakat yang dimiliki oleh DPRD Kota

Medan. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa ternyata faktor anggaran dan pembiayaan yang tinggi tidak berpengaruh terhadap kinerja DPRD Kota Medan.

Penelitian lainnya dilakukan Yulianto Kadji, dkk. (2011) mengenai “Analisis Kinerja Kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo” (Penelitian Kerjasama antara Universitas Negeri Gorontalo dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia). Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo yang dideskripsikan pada fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan dalam implementasinya menunjukkan prestasi atau hasil kerja (kinerja) yang variatif, sebagaimana ditegaskan bahwa fungsi legislasi secara umum pada DPRD Provinsi Gorontalo termasuk dalam kategori cukup baik, sementara khusus fungsi legislasi dalam hal pembentukan Peraturan Daerah masih rendah dari tahun 2009-2001. Berikut fungsi anggaran menunjukkan trend dalam kategori baik, dan yang agak menunjukkan tren yang belum memenuhi harapan rakyat adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yang berada pada kategori kurang baik, karena terindikasi juga oknum anggota DPRD termasuk pelaksana proyek pemerintah yang seharusnya diawasi oleh DPRD. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo meliputi Kualitas SDM anggota DPRD, rendahnya disiplin anggota DPRD dan perlu penerapan sanksi (*punishment*) bagi anggota DPRD.

Beberapa hasil penelitian tersebut diatas, menginspirasi penulis untuk mengkaji mengenai “Model Kawal Imbang (*check and balances*) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif Dan Legislatif di Kota Salatiga”.

Pertimbangan penulis adalah sebagai berikut: (1) Pasangan Walikota dan Wakil Walikota terpilih berdasarkan mekanisme politik dan diusung oleh partai politik sehingga terkadang kepentingan partai politiknya lebih menonjol daripada pelaksanaan kewenangannya; (2) Anggota DPRD Kota Salatiga tentunya wakil-wakil dari partai politik sehingga kadang-kadang fungsi DPRD terganggu dengan kepentingan politiknya. Dua hal tersebut memungkinkan adanya konflik kepentingan partai politik dalam pelaksanaan tugas eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga. Dengan demikian perlu dibuat Model *Check and Balances* antara keduanya guna meminimalisir konflik kepentingan yang ada sehingga pemenuhan fungsi eksekutif dan legislatif dapat berjalan dengan lebih baik. Untuk itu penulis tertarik meneliti tentang Model Kawal Imbang (*Check and Balances*) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif dan Legislatif Di Kota Salatiga.

## **2.2. LANDASAN TEORI**

### **2.2.1. Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Negara**

Pembagian kekuasaan terdiri dari dua kata, yaitu “pembagian” dan “kekuasaan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) (2001: 132), pembagian memiliki pengertian proses menceraikan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain. Sedangkan kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus) sesuatu. Sehingga secara harfiah pembagian kekuasaan adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus) menjadi beberapa bagian (legislatif, eksekutif,

dan yudikatif) untuk diberikan kepada beberapa lembaga negara untuk menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/lembaga.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (1983: 140) menyebutkan bahwa pembagian kekuasaan berarti “kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif dan yudikatif), tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan ada koordinasi atau kerjasama”. Artinya, pendapat tersebut berbeda dengan pendapat Jimly Asshiddiqie (2006: 58) yang mengatakan “kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain”. Namun keduanya ada titik kesamaan, yaitu memungkinkan adanya koordinasi atau kerjasama. Selain itu pembagian kekuasaan baik dalam arti pembagian atau pemisahan yang diungkapkan dari keduanya juga mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

“Pemisahan kekuasaan negara (*trias politica*) dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu. *Trias politica* berasal dari bahasa Yunani yang artinya “Politik Tiga Serangkai”. Menurut ajaran *trias politica* dalam tiap pemerintahan negara harus ada tiga jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja melainkan harus masing-masing kekuasaan itu terpisah” (Jimly Asshiddiqie, 2006: 56).

Kekuasaan bila ditinjau dari terminologis sebagaimana dikemukakan beberapa ahli:

- a. Strausz-Hupe, bahwa kekuasaan sebagai kemampuan untuk memaksakan kekuatan kepada orang lain, dimana seorang atau beberapa anggotanya melakukan secara terang-terangan fungsi-fungsi kekuasaan, dalam arti memaksa.
- b. Wright Mills, bahwa kekuasaan sebagai “dominasi”, yaitu kemampuan untuk melaksanakan kemampuan, kendatipun orang lain menentang.
- c. Talcott Parsons, Robert S. Lynd, dan Marion Levy Jr. Kelompok ini memaparkan pengertian pokok dari kekuasaan adalah pengawasan (*control*), tapi sifat atau fungsinya tidaklah selalu harus merupakan paksaan. Parsons melihat bahwa kekuasaan adalah pemilihan fasilitas-fasilitas untuk mengawasi, tetapi keperluannya adalah untuk pelaksanaan fungsi dalam dan untuk masyarakat sebagai suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ataupun akan ditentukan secara mengikat oleh umum. Robert Lynd dalam mengemukakan kekuasaan sebagai suatu sumber sosial (*social resource*) yang utama untuk mengadakan pengawasan dapat beralih wujud dari suatu paksaan sampai dengan suatu kerja sama secara sukarela, tergantung pada perumusan ketertiban dan kekacauan sebagaimana ditentukan diubah dan dipelihara dalam suatu masyarakat tertentu. Akhirnya Maron Levy menjelaskan bahwa penggunaan kekuatan fisik hanyalah merupakan suatu bentuk yang eksterm dari cara penggunaan otoritas dan pengawasan atas tindakan-tindakan orang lain (Gadjong, 2007:37).

Konsep *trias politica* didasari anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam. Ketiga macam kekuasaan tersebut ialah kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili pelanggaran pelaksanaan undang-undang.

Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan melainkan mengembangkan asas pembagian kekuasaan. “Konsep pembagian kekuasaan didasarkan pada pemikiran bahwa hanya fungsi pokok yang dibedakan menurut

sifatnya diserahkan kepada pihak yang berbeda tetapi di antara pihak-pihak tersebut masih diperlukan kerja sama”. (Idrus Affandi, 1997: 35)

Prof. Ivor Jennings sebagaimana dikutip oleh Solly Lubis (2002: 64) membedakan pemisahan kekuasaan dalam arti material dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal.

Pemisahan kekuasaan dalam arti material adalah pemisahan kekuasaan yang dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas (fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian, legislatif, eksekutif, yudikatif. Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan negara dalam arti formal adalah apabila pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.

Menurut Jimly Asshiddiqie (2007: 2), konsep pemisahan kekuasaan secara akademis dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas.

Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division power (distribution of power)*. Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power atau division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan “atas-bawah”.

“Dengan terpisahnya 3 kewenangan di 3 lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling koreksi, saling mengimbangi). Kendatipun demikian, jalannya *Trias Politica* di tiap negara tidak selamanya mulus atau tanpa halangan” (Ismail Suny, 1977: 2).

Pembagian kekuasaan dapat dilakukan dengan cara, yaitu:

1. Kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut proses yang dianut dalam pemerintahan. Cara *capital division of powers* (CDP) atau pembagian kekuasaan secara horizontal, dilakukan dimana proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif, masing-masing diberikan kepada satu badan. Sementara, cara *areal division of power* adalah pembagian kekuasaan secara vertikal, dilakukan dimana proses legislatif hanya dapat diberikan kepada pemerintah pusat atau secara bersama-sama kepada unit yang terdesantralisasi.
2. Kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut fungsi atau aktifitas pemerintahan. Dengan cara *areal division of power* atau secara vertikal, fungsi-fungsi pemerintahan tertentu (seperti moneter dan hubungan luar negeri) diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi pemerintahan yang lain kepada negara bagian dan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu lagi kepada pemerintah daerah. Sedangkan, cara *capital division of powers* atau secara horizontal adalah fungsi-fungsi pemerintahan tertentu dapat diberikan kepada departemen-departemen pemerintahan yang dibentuk atau diadakan.
3. Kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut konstituensi (*constituency*). Cara *capital division of powers* atau secara horizontal adalah suatu badan atau kamar yang lebih luas dalam legislatif dapat dibuat untuk mewakili suatu konstituensi atau kelompok tertentu dalam masyarakat dan kepresidenan mewakili konstituensi yang lain. Penugasan kepada unit-unit pemerintahan di tingkat pusat kepada wilayah-wilayah komponen dapat dilakukan secara utuh atau sebagian. Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan sama halnya dalam pembagian kekuasaan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah dalam negara federal (Agussalim Andi Gadjong, 2007:48-50).

Dalam pembahasan kali ini saya akan memberikan gambaran mengenai dua pemikiran intelektual Eropa yang berpengaruh atas konsep *Trias Politica*, yaitu John Locke (Inggris) dan Montesquieu (Perancis).

#### **2.2.1.1 John Locke (1632-1704)**

Pemikiran John Locke mengenai *Trias Politica* termaktub dalam *Magnum Opus* (karya besar) yang ia tulis dan berjudul “*Two Treatises of Government*” yang terbit tahun 1690. Dalam bukunya, John Locke (1960: 190-192) “membagi

kekuasaan negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*)”.

Kansil, (1986: 67), memperjelas pernyataan John Locke tersebut dengan penjelasan sebagai berikut.

1. Kekuasaan Legislatif; Kekuasaan Legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Hal penting yang harus dibuat didalam undang-undang adalah bahwa masyarakat ingin menikmati miliknya secara damai. Sebagai badan pembentuk undang-undang maka legislatif hanya berhak untuk membuat saja tidak boleh melaksanakannya. Untuk menjalankan undang-undang itu haruslah diserahkan kepada eksekutif.
2. Kekuasaan Eksekutif; Kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan amanat undang-undang. Dalam hal ini kekuasaan Eksekutif berada ditangan raja/ratu Inggris. Kaum bangsawan tidak melaksanakan sendiri undang-undang yang mereka buat, melainkan diserahkan ke tangan raja/ratu.
3. Kekuasaan Federatif; Kekuasaan Federatif adalah kekuasaan menjalin hubungan dengan negara-negara atau kerajaan-kerajaan lain. Kekuasaan ini mirip dengan Departemen Luar Negara di masa kini. Kekuasaan ini antara lain untuk membangun liga perang, aliansi politik luar negeri, menyatakan perang dan damai, pengangkatan duta besar, dan sejenisnya. Kekuasaan ini oleh sebab alasan kepraktisan, diserahkan kepada raja/ratu Inggris, sebagai kekuasaan eksekutif.

Dari pemikiran politik John Locke dapat ditarik satu simpulan, bahwa dari 3 kekuasaan yang dipisah, 2 berada di tangan raja/ratu dan 1 berada ditangan kaum bangsawan. Pemikiran Locke ini belum sepenuhnya sesuai dengan pengertian Trias Politika di masa kini. Pemikiran Locke kemudian disempurnakan oleh rekannya dari Perancis, Montesquieu.

### **2.2.1.2 Baron de Montesquieu (1689-1755)**

Montesquieu (Baron Secondat de Montesquieu) mengajukan pemikiran politiknya setelah membaca karya John Locke. Buah pemikirannya termuat di

dalam bukunya “*L’Espirite des lois*” atau dalam bahasa Inggrisnya “*The Spirits of the Laws*”, yang terbit tahun 1748. Montesquieu mengemukakan bahwa:

Kekuasaan negara harus dibagi-bagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah-pisah (*la separation des pouvoirs*), yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi yang diajarkan Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*” (R. Kranenburg, 1967: 53).

Menurut Montesquieu dalam Gadjong (2007: 41), teori pemisahan kekuasaan negara terbagi dalam tiga bentuk:

1. Kekuasaan Legislatif (*la puissance legislative*), yang membentuk Undang-Undang.
2. Kekuasaan Eksekutif (*la puissance executive*), yang melaksanakan Undang-Undang.
3. Kekuasaan Yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Menurut Solly Lubis (2002: 57), “ketiga kekuasaan menurut Montesquieu tersebut harus dibagi-bagi demikian sehingga yang satu terpisah dari yang lainnya agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan saja (raja). Dengan adanya pemisahan kekuasaan itu diharapkan akan dapat dicegah tindakan sewenang-wenang dan kebebasan berpolitik dalam negara akan lebih terjamin”

Konsep Montesquieu merupakan suatu pemikiran untuk mengimbangi kekuasaan absolut melalui pemisahan kekuasaan. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan lebih merupakan doktrin hukum (*legal doctrine*) daripada dalil politik (*political postulate*) dan juga teori pemisahan kekuasaan Montesquieu tidak menentukan siapa yang akan menjalankan kedaulatan, tetapi hanya bagaimana kekuasaan harus diatur untuk mencapai tujuan tertentu (Gadjong, 2007:43).

Di bidang legislatif dan eksekutif, pendapat dua sarjana itu nampaknya mirip, tetapi dalam bidang yang ketiga pendapat mereka berbeda. John Locke mengutamakan fungsi federatif, sedangkan Montesqieu mengutamakan fungsi kekuasaan kehakiman (*yudisial*). Montesqieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan John Locke lebih melihatnya dari segi hubungan kedalam dan keluar negara-negara lain. Bagi John Locke yang dianggap penting adalah fungsi federatif, sedangkan fungsi yudisial bagi John Locke cukup dimasukkan kedalam kategori fungsi legislatif, yang itu terkait dalam fungsi pelaksanaan hukum. Tetapi bagi Montesqieu fungsi pertahanan (*defence*) dan hubungan luar negeri (diplomasi) yang termasuk dalam fungsi eksekutif, sehingga yang dianggap penting adalah fungsi yudisial atau fungsi kekuasaan kehakiman. Untuk melihat hubungan antara keduanya, dapat didalami dari teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*), dan *check and balances*.

Tersebar nya kekuasaan kepada beberapa lembaga negara akan tercipta keseimbangan (*check and balances of power*) dan pada gilirannya akan menepis adanya absolutisme kekuasaan. Kekuasaan yang tersebar tersebut tentunya memerlukan sesuatu kerangka dasar legalitas supaya implementasi kekuasaan dapat dipertanggungjawabkan terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam penyelenggaraan negara.

“Pembagian dan pemisahan tergantung pada prinsip-prinsip yang dianut dalam landasan hukum suatu negara. Kekuasaan pemerintah ini dapat dibagi

diantara badan-badan resmi di pusat pemerintahan dan diantara wilayah dengan cara yang berbeda-beda” (Gadjong, 2007: 48).

### 2.2.2. Teori *Check and Balances*

Kata “*checks*” dalam *checks and balances* berarti suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Adapun “*balance*” merupakan suatu keseimbangan kekuasaan agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat (konsentrasi kekuasaan) sehingga menimbulkan tirani.

Istilah *checks and balances* berdasarkan kamus hukum Black’s Law Dictionary (Bryan A. Garner, 1999: 680), diartikan sebagai “*arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches*”. Berdasarkan pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa *checks and balances* merupakan suatu prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan satu dengan yang lain. “Tujuan konsepsi *checks and balances* adalah untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu (<http://Gunawantauda.wordpress.com>, accessed 15 April 2012, Pukul 19.04).

*Check and balances system* adalah sistem dimana orang-orang dalam pemerintahan dapat mencegah pekerjaan pihak yang lain dalam pemerintahan jika mereka meyakini adanya pelanggaran terhadap hak. Pengawasan (*checks*) sebagai bagian dari *checks and balances* adalah suatu langkah maju yang sempurna. Mencapai keseimbangan lebih sulit untuk diwujudkan. Gagasan utama dalam *checks and balances* adalah upaya untuk membagi kekuasaan yang ada ke dalam cabang-cabang kekuasaan dengan tujuan mencegah dominannya suatu kelompok. Bila seluruh ketiga cabang kekuasaan tersebut memiliki

*checks* terhadap satu sama lainnya, *checks* tersebut dipergunakan untuk menyeimbangkan kekuasaan. Suatu cabang kekuasaan yang mengambil terlalu banyak kekuasaan dibatasi lewat tindakan cabang kekuasaan yang lain. *Checks and Balances* diciptakan untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Hal tersebut dapat tercapai dengan mensplit pemerintah dalam kelompok-kelompok persaingan yang dapat secara aktif membatasi kekuasaan kelompok lainnya. Hal ini akan berakhir bila ada suatu kelompok kekuasaan yang mencoba untuk menggunakan kekuasaannya secara ilegal. (<http://Aminah.staff.hukum.uns.ac.id>, accessed 12 Januari 2012, Pukul 14.09).

Arti *checks and balances* itu sendiri adalah saling kontrol dan seimbang, maksudnya adalah antara lembaga negara harus saling mengontrol kekuasaan satu dengan kekuasaan yang lainnya agar tidak melampaui batas kekuasaan yang seharusnya dan saling menjatuhkan. Hal ini sangat penting agar dapat terciptanya kestabilan pemerintahan didalam negara atau tidak terjadi percampuradukan antar kekuasaan dan kesewenang-wenangan terhadap kekuasaan.

Ada dua konsep pokok dalam mekanisme kawal dan imbang. Konsep pengawalan atau pengendalian (*checks*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, dimana unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif hendaknya dipegang oleh lembaga yang terpisah satu sama lain. Sedangkan penyeimbangan kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar masing-masing lembaga penguasa tersebut dalam proses perumusan kebijakan sehari-hari punya proporsi kewenangan yang seimbang sehingga tidak ada yang memiliki kekuasaan mutlak.

*Checks and balances* merupakan prinsip pemerintahan presidensial yang paling mendasar di mana dalam negara yang menganut sistem presidensial merupakan prinsip pokok agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil. Didalam prinsip *checks and balances* terdapat dua unsur yaitu unsur aturan dan

unsur pihak-pihak yang berwenang. Untuk unsur aturan sudah diatur didalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, di mana dalam unsur aturan didalam pemerintahan di Indonesia dinilai cukup baik dan namun dalam pelaksanaannya belum optimal, hal ini disebabkan karena para pihak-pihak yang tidak profesional dalam menjalankan wewenangnya.

Penerapan *checks and balances* pada level Pemerintah Daerah relatif sama seperti yang berlangsung di Pemerintah Pusat. Perbedaan yang ada ialah pada ruang lingkup tugas dan kewenangan dari masing-masing institusi seperti: Gubernur/Walikota/Bupati yang berperan sama dengan Menteri Keuangan, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) memainkan peranan yang serupa dengan kementerian/lembaga, DPRD memiliki peran yang hampir sama dengan DPR di tingkat pusat. Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, Departemen Dalam Negeri juga turut berperan dalam *checks and balances*.

Mekanisme *check and balances* bertujuan untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada salah satu cabang dengan adanya pembatasan kekuasaan ketiga organ tersebut. Dengan adanya prinsip *check and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya (Jimly Asshiddiqie, 2006: 74).

Menurut Miriam Budiardjo (1994: 227) “ajaran mengenai *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) di antara lembaga-lembaga negara mengandaikan adanya kesetaraan dan saling mengawasi satu sama lain, sehingga tidak ada lembaga yang lebih *powerful* dari yang lain”.

Mekanisme “*Check and Balances*” memberikan peluang eksekutif untuk mengontrol legislatif. Walaupun harus diakui oleh DPRD (*Legislatif*) memiliki posisi politik yang sangat kokoh dan seringkali tidak memiliki akuntabilitas politik karena berkaitan erat dengan sistem pemilihan umum yang dijalankan. Mekanisme “*Check and Balances*” ini dapat meningkatkan hubungan eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan kepentingan masyarakat.

### 2.2.3. Teori Desentralisasi

#### 2.2.3.1 Desentralisasi & Otonomi Daerah

“Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu “*de*” berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi secara bahasa desentralisasi adalah melepaskan dari pusat” (Juanda, 2004: 117).

Smith dalam Khairul Muluk (2005: 8) menyebutkan bahwa:

Desentralisasi dalam arti *self government* berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yuridiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat di daerah pemilihan tertentu. Karena DPRD merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menurut Henry Maddick dalam Juanda (2004: 118), “desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah”. Sedangkan Amrah Muslimin (1986: 5) menyebutkan, “sistem desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu mengurus rumah tangganya sendiri”.

Berdasarkan pendapat Bachrul Elmi (2002: 7) menyebutkan, bahwa:

Desentralisasi berarti memberikan sebagian dari wewenang pemerintahan pusat kepada daerah, untuk melaksanakan dan menyelesaikan urusan yang menjadi tanggung jawab dan menyangkut kepentingan daerah yang bersangkutan (otonomi). Urusan yang menyangkut kepentingan dan tanggung jawab daerah meliputi: urusan umum dan pemerintahan, penyelesaian fasilitas pelayanan dan urusan sosial, budaya, agama dan kemasyarakatan.

Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarno (2008: 8) dijelaskan bahwa “desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu”.

Pada hakekatnya pemerintahan daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan wajib dan pilihan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah daerah dalam fungsi mengatur bersifat menetapkan peraturan-peraturan terhadap kepentingan daerah yang bersifat abstrak berisi norma perintah dan larangan, sedangkan tindakan mengurus bersifat peristiwa konkrit serta tindakan mengadili yaitu mengambil tindakan dalam bentuk keputusan untuk menyelesaikan sengketa dalam hukum publik, privat dan hukum adat.

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, oleh Jimly Asshiddiqie (2007: 423), dinyatakan bahwa “daerah memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara, yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil”.

Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie (2007: 424-426), sebagai berikut:

1. Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing-masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat;
2. Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang;
3. Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan peraturannya.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi seluas-luasnya, berdasarkan pendapat Sudono Syueb (2008: 56) menyebutkan pada intinya, bahwa:

“Daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk menentukan sendiri kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dalam pemilihan langsung kepada masyarakat. Melalui pemilihan langsung, maka dihasilkan kepala daerah otonom adalah pemimpin rakyat di daerah bersangkutan yang mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah guna mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah. Sebagai kepala daerah otonom, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip demokrasi, karena melibatkan sebesar-besarnya peran rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta menciptakan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang demokratis akan dapat menyelenggarakan roda pemerintahan berdasarkan prinsip akuntabilitas dan transparansi, partisipatif, efektif dan efisien serta bermoral yaitu pemerintahan daerah melaksanakan tindakan pemerintahan dengan baik dan mempertanggung-jawabkan kepada pemerintah dan rakyat sesuai dengan prinsip akuntabilitas, serta dapat berlangsung secara terbuka dan siap dikoreksi oleh rakyat sesuai esensi prinsip transparansi. Melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat sehingga dapat disebutkan otonomi daerah secara luas adalah prinsip demokrasi, prinsip pemerataan, prinsip kesetaraan, dan prinsip keadilan bagi daerah serta prinsip efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Widodo (2001: 207) mengemukakan bahwa “desentralisasi dalam arti ketatanegaraan merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi ketatanegaraan dibagi lagi menjadi 2 (dua) macam, yakni desentralisasi fungsional serta desentralisasi teritorial yang terdiri dari otonomi dan tugas pembantuan”.

Secara terminologis, cukup banyak pengertian otonomi yang dikemukakan oleh para pakar. Logemann dalam Koswara (2001: 59) memberikan konsep otonomi sebagai berikut:

bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk menggunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan untuk mengurus kepentingan publik. Kekuasaan bertindak merdeka yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri.

Desentralisasi dan otonomi daerah dianggap dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Dalam konteks ini, persoalan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan erat dengan persoalan pemberdayaan, dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. Di samping itu, *empowerment* akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi pemerintahan di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan masyarakat daerahnya sendiri.

Menurut pendapat peneliti, desentralisasi dalam asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan kebebasan dan kemandirian yang seluas-luasnya dilakukan oleh pemerintahan daerah. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah yang memiliki fungsi atau bidang pekerjaan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah melaksanakan otonomi daerah dan desentralisasi sesuai dengan demokrasi.

### **2.2.3.2 Sistem Pemerintahan Daerah**

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan desentralisasi yang diwujudkan dengan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, pemerataan, keadilan, peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah, efisiensi dan efektivitas, keanekaragaman daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi dengan memperhatikan aspirasi melalui partisipasi masyarakat.

Berdasarkan dengan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.S

Istilah sistem pemerintahan daerah berasal dari gabungan dua kata yaitu sistem dan pemerintahan daerah. Sistem berarti keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian

maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945” (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No.32 Tahun 2004).

C.F Strong (1995: 6) menyebutkan bahwa: “Pemerintahan adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok”.

Beberapa pendapat yang mengemukakan tentang pemerintahan dan berbagai asas penyelenggaraan pemerintahan seperti yang dikutip Paimin Napitupulu (2006: 3), antara lain:

1. Zamhir Islamie: pemerintahan yang otonom adalah penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan: (a) Mendekati asas kerakyatan sedekat mungkin, mengurus urusan yang nyata-nyata merupakan urusan umum dalam bentuk partisipasi luas dan terorganisir serta kontrol efektif dari masyarakat; dan (b) Melaksanakan sebanyak mungkin unsur efisiensi dalam lapangan pemerintahan untuk membina kesejahteraan masyarakat dalam konsep negara kesejahteraan.
2. S. Pamudji: pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan, dan sebagainya) kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet).
3. M. Ryaas Rasyid: pemerintahan sebagai kebutuhan yang mempunyai tujuan utama untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan sewajarnya.

4. Ndraha: pemerintahan sebagai proses pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan tuntutan yang diperintah (rakyat) akan jasa publik dan layanan sipil pada saat dibutuhkan.

Menurut Sarundajang (2001: 25), pemerintahan di daerah terdiri atas 2 jenis, yakni pemerintah pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri atau *local self government* dan lokal administratif atau *local state government*.

Menurut Harsono (1992: 3-8), pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

1. *Local Self Government* atau Pemerintahan Lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonomi yang mengurus rumah tangga sendiri. Hak otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah tugas untuk turut serta (*mede*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;
2. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hirerarkis kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Dengan demikian antara Pemerintah Lokal Administratif dengan Pemerintah Lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri terdapat perbedaan-perbedaan yang prinsipil. Tetapi kedua-duanya dibutuhkan untuk menyelenggarakan tugas pemerintah sebaik mungkin dalam rangka realisasi asas dekonsentrasi dan desentralisasi.

Sesuai dengan batasan pengertiannya menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah maka yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selain terdapat unsur staf yang membantu kepala daerah juga terdapat unsur pelaksana pemerintah daerah. Unsur staf dan unsur pelaksana tersebut adalah sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah daerah dalam arti sempit terdiri dari kepala daerah, sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah. “Jadi pemerintahan daerah merupakan satu sistem yang di dalamnya terdapat bagian-bagian yang ada pada sekretariat daerah, dinas-dinas daerah yang ada dalam wilayah daerah tingkat II dan Bupati Kepala daerah sebagai unsur pimpinan penyelenggara pemerintah di daerah” (Misdayani dan Kartasapoetra, 1993: 19).

### **2.2.3.3 Penyelenggaraan Asas-Asas Pemerintahan Daerah**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang 1945, maka dikenal 3 asas penyelenggaraan pemerintahan:

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Asas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal berikut:

1. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah yang meliputi Perda provinsi kabupaten/kota.
2. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekesentrasi dan tugas pembantuan.
3. Perencanaan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi rencana pendapatan daerah yakni semua hak daerah yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Adapun belanja daerah

adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Fungsi APBD lainnya sebagai sarana pembiayaan, termasuk pinjaman daerah yang menjadi urusan pemerintahan daerah.

“Pemerintahan daerah dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan maka Pemda menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum, dan daya saing daerah” (Sunarno, 2009:9).

#### **2.2.3.4 Hak dan Kewajiban Daerah**

Penyelenggaraan otonomi daerah, sesuai Pasal 21 dan Pasal 22 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 daerah mempunyai hak:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- b. Memilih pimpinan daerah.
- c. Mengelola aparatur daerah.
- d. Mengelola kekayaan daerah.
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan.

Sedangkan kewajiban daerah dalam penyelenggaraan otonomi:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI.
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial.

- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- k. Melestarikan lingkungan hidup.
- l. Mengelola administrasi kependudukan.
- m. Melestarikan nilai sosial budaya.
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

## **2.2.4 Pengertian, Fungsi, Tugas & Wewenang serta Kewajiban Pemerintah Daerah (Pemda)**

### **2.2.4.1 Pengertian Pemerintah Daerah**

Definisi Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004): “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, sedangkan Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati, Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala eksekutif daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagai dimaksud diatas, ditetapkan dalam peraturan tata tertib DPRD sesuai pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggung jawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Kepala Daerah wajib memberikan pertanggung jawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD. Pemilihan Kepala Daerah untuk Daerah otonom Kabupaten/ Kota telah diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Sedangkan untuk Kepala Daerah pada wilayah provinsi, karena kedudukannya selain sebagai Kepala Daerah, juga sebagai Kepala Wilayah maka proses rekuitemennya harus memadukan dua kepentingan yang berbeda, yaitu kepentingan pemerintah pusat dan daerah (Sarundajang, 2001:77).

Menurut Warsito Sadu (2005: 4) “Kepala Daerah adalah jabatan politik yang sekaligus menjadi *leader* birokrasi, maka Kepala Daerah harus memenuhi

dua aspek kepemimpinan yaitu aspek kepemimpinan sosial yang membawa menjadi Kepala daerah dan kepemimpinan organisatoris karena akan memimpin pemerintahan tertinggi di daerah”

Pemimpin yang baik tidak akan muncul secara tiba-tiba, akan tetapi melalui proses yang panjang. Kepemimpinan pada dasarnya adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain untuk dapat mendukung ide, gagasan pemimpin secara suka rela. Bentuk kepemimpinan sosial dan organisasional sangat tergantung pada empat variabel yaitu pemimpin, pengikut, situasi dan kondisi serta visi dan misi yang diembannya. Kepala Daerah di samping sebagai pemimpin sosial juga pemimpin pemerintahan maka ada tiga aspek yang harus diemban yaitu: *pertama*, kapabilitas yakni gambaran kemampuan pemimpin baik intelektual, moral; *track record* dan perilaku; *kedua*, akseptabilitas, gambaran tingkat penerimaan terhadap pimpinan; dan *ketiga*, komabilitas, yaitu kemampuan menyesuaikan diri dengan kebijakan tingkat atas, mengkoordinasikan tingkat bawah maupun tuntutan dari arus bawah (Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyono, 2009: 5).

Sementara menurut peneliti, dalam kepemimpinan politik, pemimpin harus mampu memunculkan dukungan-dukungan politik yang signifikan, mampu mengelola konflik dengan baik dan efektif, dan mampu memotivasi bawahan untuk selalu bangkit dari keterpurukan.

#### **2.2.4.2 Fungsi Pemerintah Daerah (Pemda)**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Misdayani dan Kartasapoetra (1993: 20-22), terdapat fungsi-fungsi pemerintah daerah, yaitu:

- a. Fungsi Otonom; fungsi untuk melaksanakan segala urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Untuk melaksanakan urusan-urusan rumah tangganya sendiri pemerintah daerah mempunyai hak untuk menggali pendapatan daerah sendiri yang dalam hal ini dilaksanakan oleh dinas.
- b. Fungsi Pembantuan; fungsi untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah (otonom) oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah (otonom)

tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

#### **2.2.4.3 Tugas, Wewenang & Kewajiban Kepala Daerah**

Kepala Daerah dibantu Wakil Kepala Daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban yang diatur dalam Pasal 25 UU No. 32 Tahun 2004, yaitu:

- (1) Tugas dan Wewenang Kepala Daerah
  - a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
  - b. Mengajukan rancangan Perda.
  - c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
  - d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
  - e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
  - f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan.
  - g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Tugas Wakil Kepala Daerah
  - a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
  - b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.
  - c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi.
  - d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota.
  - e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.
  - f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.
  - g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

- (3) Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah
- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
  - c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat melaksanakan kehidupan demokrasi.
  - d. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
  - e. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
  - f. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah.
  - g. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
  - h. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah.
  - i. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
  - j. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada Pasal 25 Ayat

(1) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut di atas, Kepala Daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah (LPJ) kepada Pemerintah, dan memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD, serta menginformasikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (ILPPD) kepada masyarakat. Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada pemerintah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri) melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota satu kali dalam satu tahun.

#### **2.2.4.4 Larangan Kepala Daerah**

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dilarang:

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain.
- b. Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun.
- c. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung yang berhubungan dengan daerah bersangkutan.
- d. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang untuk mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan.
- f. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya.
- g. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 28 UU No.32 Tahun 2004).

#### **2.2.4.5 Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 29 UU No. 32 Tahun 2004, yakni:

- (1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. permintaan sendiri; atau
  - c. diberhentikan.
- (2) Kepala Daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf c diberhentikan karena:
  - a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru.
  - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.
  - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

- d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
  - e. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
  - f. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- (3) Pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a dan huruf b serta Ayat (2) huruf a dan huruf b diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD.
- (4) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) huruf d dan huruf e dilaksanakan dengan ketentuan:
- a. Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak melaksanakan kewajiban. kepala daerah dan wakil kepala daerah.
  - b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
  - c. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tigapuluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final.
  - d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah, dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil, dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden.
  - e. Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

## **2.2.5 Pengertian, Fungsi, Tugas, Wewenang serta Hak dan Kewajiban DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah )**

### **2.2.5.1 Pengertian DPRD**

DPRD merupakan salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah yang mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah, sebagaimana terkandung dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, penjabarannya lebih lanjut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD dalam melaksanakan tugasnya mempunyai hak (Pasal 19, 20, dan 21), wewenang (Pasal 18) dan kewajiban (Pasal 22) di dalam mengemban tugas sebagai wakil rakyat. Pemberian hak-hak yang luas kepada DPRD merupakan suatu petunjuk bahwa upaya demokratisasi pemerintahan daerah diharapkan makin menunjukkan bentuk yang lebih nyata.

Menurut Marbun (2001:129), “DPRD adalah merupakan unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya adalah mereka yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama presiden, sesuai dengan hasil pemilu maupun pengangkatan”.

Lebih lanjut, Sunarno (2009: 6) menyebutkan bahwa “DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Artinya, dalam konteks penyelenggaraan pemerintah di daerah, fungsi dan peran tersebut tidak hanya diemban oleh kepala daerah dan perangkat daerah saja, namun lembaga DPRD juga terlibat dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut”.

Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara, di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum, menurut H.A. Kartiwa (2006: 5) peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. *Regulator*: Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
2. *Policy Making*: Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;
3. *Budgeting*: Perencanaan anggaran daerah (APBD).

Kemudian dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Menurut H.A. Kartiwa (2006: 5), peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

1. *Representation*: Mengartikulasikan *keprihatinan*, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”;
2. *Advocation*: Agregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut; dan
3. *Administrative Oversight*: Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan

angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah.

Pasal 1 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: “DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Sedangkan

Alat kelengkapan DPRD, berdasarkan Pasal 46 Undang-Undang No. 32 tahun 2004, terdiri atas: Pimpinan, Komisi, Panitia Musyawarah, Panitia Anggaran, Badan Kehormatan dan Alat Kelengkapan lain yang diperlukan. Dalam ketentuan tentang alat kelengkapan DPRD di atas adalah dibentuknya Badan Kehormatan DPRD.

#### **2.2.5.2 Fungsi DPRD**

DPRD sejajar dengan pemerintah daerah, bukan sebagai *agen* atau *subordinasi* lembaga eksekutif. Fungsi DPRD diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang berbunyi: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”. “Khusus dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPRD & Pemda harus mengacu pada ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di samping Undang-Undang No.32 Tahun 2004” (Arif Hidayat, 2012: 49).

Dalam penjelasan Pasal 41 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tersebut di atas disebutkan bahwa:

1. Yang dimaksud fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
2. Yang dimaksud fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemda untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota;

3. Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Perda, dan kepentingan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah daerah.

#### **2.2.5.3 Tugas dan Wewenang DPRD**

Tugas dan Wewenang DPRD diatur dalam Pasal 42 Ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yaitu:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk imendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota.
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada Pasal 42 Ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tersebut di atas, DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

#### ***2.2.5.4 Hak dan Kewajiban DPRD***

Hak DPRD diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang No.32 Tahun 2004, yaitu: (a) Interpelasi; (b) Angket; dan (c) Menyatakan pendapat. Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah, anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Dalam menggunakan hak angket, dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan.

Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa oleh panitia angket DPRD, wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan DPRD, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 44 Undang-Undang No 32 tahun 2004, setiap Anggota

DPRD mempunyai hak untuk:

- a. Mengajukan rancangan Perda.
- b. Mengajukan pertanyaan.
- c. Menyampaikan usul dan pendapat.
- d. Memilih dan dipilih.
- e. Membela diri.
- f. Imunitas.
- g. Protokoler.
- h. Keuangan dan administratif.

Sedangkan kewajiban Anggota DPRD, diatur dalam Pasal 45 Undang-Undang No 32 tahun 2004, yaitu:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara RI Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemda.
- c. Mempertahankan & memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- f. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
- h. Mentaati Peraturan Tatib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD.
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

#### ***2.2.5.5 Larangan dan Pemberhentian Anggota DPRD***

Larangan dan Pemberhentian Anggota DPRD diatur dalam Pasal 54 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 yang berbunyi: “anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, hakim pada peradilan, pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan

usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.

Selain dilarang merangkap jabatan di atas, dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktik dan pekerjaan lain yang serta hubungannya dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota DPRD, dan wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD. “Anggota DPRD yang tidak memenuhi kewajiban tersebut diberhentikan oleh pimpinan DPRD berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD. Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)” (Sunarno, 2009:73).

Penggantian Antarwaktu Anggota DPRD diatur Pasal 55 Ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang berbunyi: “Anggota DPRD berhenti antarwaktu sebagai anggota karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atas permintaan sendiri secara tertulis, dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan”.

Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu disebabkan oleh:

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan.
- b. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPRD.
- c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik.
- d. Tidak melaksanakan kewajiban anggota DPRD.
- e. Melanggar larangan bagi anggota DPRD.
- f. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat lima tahun penjara atau lebih (Pasal 55 Ayat (2) Undang-Undang No.32 Tahun 2004).

Pemberhentian anggota DPRD yang telah memenuhi ketentuan tersebut disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi anggota DPRD Provinsi dan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk diresmikan pemberhentiannya. Pemberhentian terhadap anggota DPRD sebagaimana tersebut huruf a sampai dengan huruf e di atas, dilaksanakan setelah ada keputusan DPRD berdasarkan rekomendasi dari Badan Kehormatan DPRD, yang diatur dalam peraturan tata tertib.



### **BAB III**

## **METODE PENELITIAN**

Suatu penelitian akan menemukan jawaban atas masalah atau pertanyaan yang menjadi beban pemikirannya apabila penelitian itu dilaksanakan melalui tahapan-tahapan, proses dan metode-metode tertentu, dan ilmu tentang itulah yang dinamakan Metodologi Penelitian. “Metodologi Penelitian merupakan ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian. Atau ilmu yang membahas metode ilmiah dalam mencari, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan” (Rianto Adi, 2004: 1).

Soerjono Soekanto (1986: 43) mengatakan:

“Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan”.

Dengan berpedoman pada pendapat Rianto Adi yang mengatakan bahwa “Penelitian ilmiah bukan hanya meliputi kegiatan mengumpulkan/mencari bukti/informasi/data dan berpikir saja, tetapi juga kegiatan menulis” (Rianto Adi, 2004: 2), maka dalam penyelesaian seluruh skripsi ini, sajian metode penelitian disistematisasikan dalam suatu format sebagai berikut.

### 3.1 PENDEKATAN PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan peneliti untuk menjawab permasalahan dan mencapai tujuan penelitian menggunakan pendekatan kualitatif.

Menurut Bogdan dan Taylor dalam buku Moleong (2007: 4), “Penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menggunakan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati”. Studi ini berusaha mendiskripsikan realitas empirik di balik fenomena yang ada secara mendalam, rinci dan tuntas. Peneliti akan membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata dan laporan terperinci dari pandangan informan maupun responden dan melakukan studi pada situasi yang alami.

Penelitian kualitatif ini menggunakan tipe Deskriptif Analitis, yang berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, sistematis dan mendalam tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti. “Jika penelitian bertujuan untuk menggambarkan secara cermat karakteristik dari fakta-fakta (individu, kelompok atau keadaan), dan untuk menentukan frekuensi sesuatu yang terjadi, penelitian tersebut disebut penelitian deskriptif” (Soerjono Soekanto, 1986: 10).

Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan deskripsi seteliti mungkin tentang manusia atau sesuatu keadaan. Peneliti akan mengkaji dan menganalisis praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dan mendiskripsikan eksistensi badan eksekutif & legislatif di Kota Salatiga untuk diambil suatu kesimpulan terkait dengan perlindungan pola *checks and balances* di antara dua lembaga tersebut.

### 3.2 JENIS PENELITIAN.

Peneliti menggunakan jenis penelitian yuridis sosiologis/empiris (*socio-legal approach*) yaitu “penelitian yang mengkomparasikan antara peraturan perundang-undangan dengan realitas, namun dalam penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian lapangan (*field research*) dan melihat kenyataannya di masyarakat” (Bambang Waluyo, 1991: 6).

”Penelitian hukum sosiologis disebut studi hukum dalam aksi/tindakan (*law in action*). Disebut demikian, karena penelitian menyangkut hubungan timbal balik antara hukum dan lembaga-lembaga sosial lain, jadi merupakan studi sosial yang non doktrinal, bersifat empiris, artinya berdasarkan data yang terjadi dilapangan” (J. Supranto, 2003: 3).

Penelitian ini akan melihat realitas sosial di lapangan mengenai eksistensi lembaga eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga. Pendekatan yuridis dilakukan dengan meneliti dokumen-dokumen hukum dan instrumen-instrumen yuridis pemerintahan sebagai data sekunder, sedangkan pendekatan sosiologis dilakukan dengan melakukan observasi maupun wawancara sebagai data primer. Sedangkan data tersier diperoleh dengan meninjau literatur maupun doktrin hukum yang berkembang sesuai dengan permasalahan yang dikaji.

### 3.3 FOKUS & LOKUS PENELITIAN

Menurut Moleong (2007: 97) “fokus pada dasarnya adalah masalah yang bersumber dari pengalaman penelitian atau melalui pengetahuan yang bersumber dari pengalaman peneliti atau melalui pengetahuan yang diperolehnya, dari

ke pustakaan ilmiah ataupun kepustakaan lainnya”. Fokus penelitian ini adalah untuk menelaah:

- a. Eksistensi lembaga eksekutif di Kota Salatiga.
- b. Eksistensi lembaga legislatif di Kota Salatiga.
- c. Model *check and balances* dalam tata hubungan kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga.

Pemerintahan Kota Salatiga dipilih sebagai lokus utama penelitian ini. Kantor Pemerintah Kota Salatiga dan Kantor DPRD beralamat di Jalan Let.Jend. Sukowati No. 51, Salatiga Kode Pos 50724, Telp: (0298) 326707 Fax. 321398. Sedangkan Kantor DPRD beralamat di Jalan Let.Jend. Sukowati No. 51, Salatiga Kode Pos 50724, Telp/Fax: (0298) 326674. Setting penelitian diarahkan pada Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kota Salatiga dengan pertimbangan bahwa praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pemkot & DPRD) lebih banyak melibatkan Setda & Setwan.

### **3.4 SUMBER DATA PENELITIAN**

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah “kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain” (Moleong, 2007: 157). Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data Primer dan data Sekunder. Data primer “ialah data yang diperoleh secara langsung dari objeknya atau data yang diperoleh langsung dari masyarakat (sumber pertama)” (Rianto Adi, 2004: 1). Dalam studi ini sumber data primer meliputi Aparatus Pemkot Salatiga, Anggota DPRD Kota Salatiga, dan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini.

Adapun menurut Soerjono Soekanto, (1986: 12-13) yang dimaksud dengan data sekunder adalah “data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang terdiri dari tiga bahan hukum”, yaitu:

- a. *Bahan Hukum Primer*, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari: Undang-Undang mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri serta Keputusan Gubernur.
- b. *Bahan Hukum Sekunder*, yang terdiri dari buku-buku, literatur, tulisan-tulisan, berita-berita koran dan hasil penelitian ilmiah yang berkaitan dengan materi penelitian yang dapat memperkaya referensi dalam penyelesaian penelitian ini.
- a. *Bahan Hukum Tersier*, yang terdiri dari Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dapat memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

### 3.5 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Dalam rangka menghimpun beberapa data primer dan data sekunder tersebut secara sistematis, utuh dan mendalam maka dalam penelitian ini digunakan 2 (dua) teknik pengumpulan data, yaitu:

- a. Penelitian Lapangan (*field research*), guna menghimpun berbagai fakta di lapangan sebagai sumber data primer terkait realitas penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Daerah & DPRD Kota Salatiga. Hal ini dilakukan dengan cara wawancara dan pengamatan (*observasi*) terhadap yang akan dibahas dalam penelitian.
- b. Penelitian Kepustakaan dan Dokumentasi (*library and documentation*), guna menghimpun, mengidentifikasi dan menganalisis terhadap berbagai sumber data sekunder yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian (Bambang Waluyo, 1991: 30).

“Pengamatan (Observasi) bertujuan untuk mendeskripsikan setting kegiatan yang diberikan oleh para pelaku yang diamati tentang peristiwa yang bersangkutan” (Ashshofa, 2004: 23). Dalam skripsi ini, peneliti menggunakan teknik pengamatan secara langsung mengenai kondisi pemerintahan di Kota

Salatiga, meliputi: struktur bagan organisasi dan tata kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kota Salatiga; mengamati kinerja eksekutif dan legislatif Kota Salatiga; mencatat keterangan-keterangan seperti Gambaran umum Kota Salatiga dan data-data lain yang dibutuhkan.

“Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi” (Soemitro, 1994: 57) atau “teknik pengumpulan data melalui proses tanya jawab lisan yang berlangsung satu arah, artinya pertanyaan datang dari pihak yang mewawancarai dan jawaban diberikan oleh yang diwawancarai” (Fathoni, 2006: 105). Wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada informan dan responden secara terarah (*directive interview*) dan mendalam (*depth interview*) dengan berpedoman pada daftar pertanyaan. Informan penelitian ini antara lain:

- 7 orang pejabat berwenang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Kota Salatiga (Bagian Hukum, Bagian Tata pemerintahan, Bagian Organisasi dan Kepegawaian dan Bagian Umum Sekretariat Daerah);
- 5 orang anggota DPRD Kota Salatiga (Pimpinan DPRD, Baleg, Komisi-Komisi, & Banggar); dan
- Staf Sekretariat DPRD Kota Salatiga (Bagian Persidangan dan Perundang-undangan).

Sedangkan responden dalam penelitian ini, berjumlah 10 orang, terdiri dari Pimpinan Organisasi Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Pemuda dan masyarakat umum. Hasil wawancara diharapkan dapat memperjelas dan memberikan gambaran yang komprehensif tentang eksistensi eksekutif dan legislatif daerah,

maupun pola hubungan *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Salatiga.

“Dokumentasi ialah teknik pengumpulan data dengan mempelajari dokumen resmi, baik internal berupa UU, Keputusan, memo, pengumuman, instruksi, edaran dan lain-lain, maupun eksternal berupa pernyataan, majalah resmi dan berita resmi” (Astar Hidayatul, 2010: 14). Sedangkan studi pustaka adalah “teknik pengumpulan data dengan mempelajari catatan, buku, pendapat dan teori yang berkembang” (Soemitro, 1994: 52-53). Dokumen dalam penelitian ini adalah Peraturan Perundang-undangan, Peraturan DPRD Kota Salatiga, Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga, Laporan akhir Program Legislasi Daerah tahun 2010-2014 dan lain-lain.

### **3.6 INSTRUMEN PENELITIAN**

Sebagai instrumen utama penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. “Kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif cukup rumit. Ia sekaligus merupakan perencana, pelaksana pengumpul data, analis, penafsir data dan pada akhirnya ia menjadi pelapor hasil penelitiannya” (Moleong, 2007: 12). Peneliti adalah merupakan instrumen kunci (*key instrument*/alat penelitian utama). “Penelitian yang mengadakan sendiri pengamatan atau wawancara tak berstruktur, sering menggunakan buku. Hanya manusia sebagai instrumen dapat memahami makna interaksi antar manusia, mengalami perasaan dan nilai-nilai yang terkandung dalam ucapan atau perbuatan responden” (S. Nasution, 1996: 15).

“Karena instrumen penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri maka dalam penelitian kualitatif tidak banyak membutuhkan alat bantu instrumen. Dengan membawa dirinya sendiri sebenarnya peneliti kualitatif sudah siap meluncur kelapangan untuk menghimpun sebanyak mungkin data” (Burhan Bungin, 2001: 72).

Akan tetapi guna mendukung pengumpulan data, maka dalam penelitian ini instrumen yang digunakan di samping unsur manusia sebagai peneliti itu sendiri yang merupakan instrumen kunci, juga didukung dengan instrumen lain yakni buku-buku catatan, dan pedoman dalam wawancara. Untuk memperoleh data yang diperlukan secara akurat sebagaimana telah disebutkan di muka instrumen kunci utama adalah peneliti itu sendiri, di samping pengamatan ataupun wawancara oleh peneliti terhadap objek yang diteliti.

### **3.7 POPULASI & SAMPEL PENELITIAN**

“Populasi adalah seluruh objek, seluruh gejala, seluruh unit yang akan diteliti” (Ronny Hanitijo Soemitro, 1994: 36). Oleh karena populasi dalam penelitian ini sangat besar dan sangat luas dan tidak memungkinkan untuk diteliti secara keseluruhan, sehingga populasi tersebut hanya cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel guna memberikan gambaran yang tepat dan benar dalam penelitian.

Pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik *Non Random Sampling* dengan metode *Purposive Sampling*, yaitu “penarikan sampel yang dilakukan dengan cara memilih atau mengambil subjek-

subjek yang didasarkan pada beberapa tujuan dalam penelitian” (Beni Ahmad Saebani, 2008: 179).

Berbeda dengan disain penelitian konvensional yang bersifat kuantitatif, karena dalam metode penelitian naturalistik/kualitatif tidak ada pengertian populasi, maka pengambilan sampel yang dilakukan (*sampling*) akan berbeda tafsirannya. “Sampling di sini adalah pilihan peneliti aspek apa dari peristiwa apa dan siapa dijadikan fokus pada saat dan situasi tertentu dan karena itu terus menerus sepanjang penelitian. Sampling penelitian ini bersifat *purposif* yakni bergantung pada tujuan fokus suatu saat” (S Nasution, 1996: 29).

Dalam penelitian ini, dari populasi perangkat daerah yang diberi tugas penyelenggara pemerintah daerah oleh Walikota Salatiga, Dinas terkait yang dijadikan sampel adalah Setda dan Setwan. Penentuan sampel ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa praktik penyelenggaraan administrasi pemerintahan oleh eksekutif dan legislatif lebih banyak melibatkan institusi (dua) tersebut dan sering menimbulkan permasalahan hukum. Di samping itu peneliti juga mencari materi terkait dengan eksistensi DPRD kepada Pimpinan Badan Legislatif Kota Salatiga, dan sekaligus pihak masyarakat yang memiliki kompetensi dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk memperkuat data yang dibutuhkan secara lebih valid.

### **3.8 KEABSAHAN DATA**

Untuk mengabsahkan data diperlukan teknik pemeriksaan data. ”Teknik keabsahan data atau biasa disebut validitas data didasarkan pada empat kriteria

yaitu kepercayaan, keterlatihan, ketergantungan, dan kepastian” (Moleong, 2007: 324).

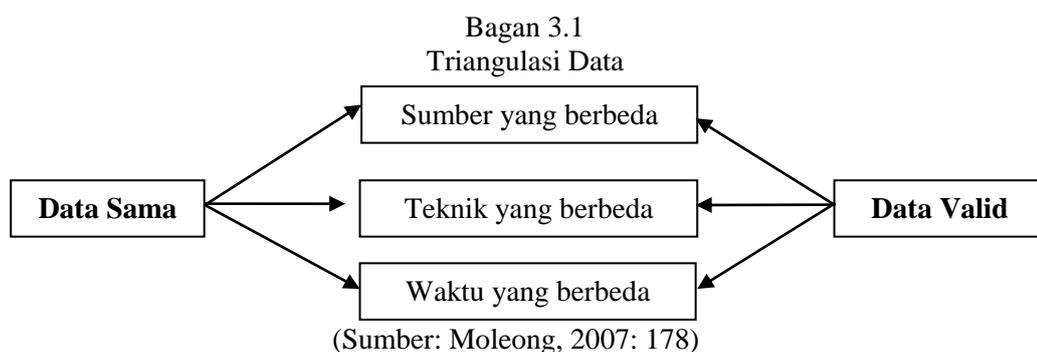
“Teknik triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu” (Moleong, 2007:330).

Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi dengan sumber. “Triangulasi dengan sumber yaitu membandingkan dan mengecek baik kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat dan waktu yang berbeda dalam metode kualitatif” (Moleong, 2007:330).

Menurut Patton dalam Moleong (2007: 331) Triangulasi dengan sumber dapat ditempuh dengan jalan sebagai berikut:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara.
2. Membandingkan dengan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan oleh orang sewaktu diteliti dengan sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang, seperti rakyat biasa, orang yang berkependidikan, orang berada, pejabat pemerintah.

Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan. Bagan triangulasi pada pengujian validitas data dapat digambarkan sebagai berikut:



Berdasarkan pendapat Moleong di atas, maka penulis melakukan perbandingan data yang telah diperoleh, yaitu data-data sekunder hasil kajian pustaka akan dibandingkan dengan data-data primer yang diperoleh di fakta-fakta yang ditemui lapangan. Sehingga kebenaran dari data yang diperoleh dapat dipercaya dan meyakinkan. Dalam skripsi ini peneliti menggunakan triangulasi sumber dengan jalan membandingkan data hasil pengamatan (*observasi*) dengan hasil wawancara dan membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan. Peneliti membandingkan realitas yang terjadi di lapangan dengan hasil wawancara dan membandingkan hasil wawancara dengan suatu dokumen seperti Prolegda, LPPD, LKPJ, APBD dan dokumen lain yang berkaitan.

Peneliti melakukan validasi sendiri dengan memperhatikan:

1. Pemahaman peneliti terhadap metode penelitian kualitatif.
2. Kesiapan peneliti untuk memasuki obyek penelitian secara akademik maupun logistik.

### **3.9 TEKNIK ANALISIS DATA**

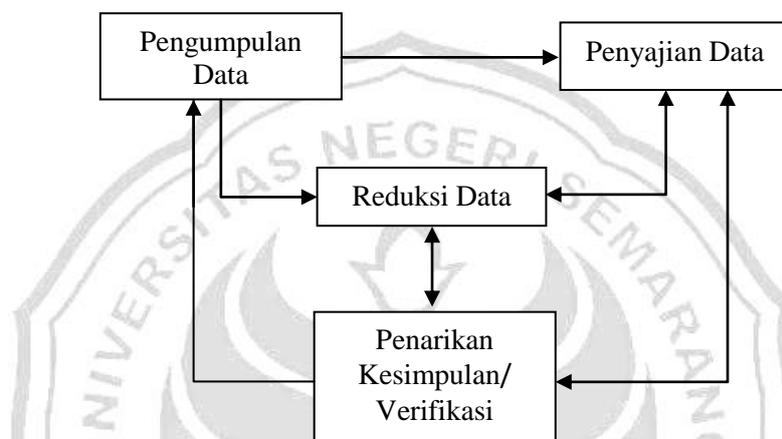
”Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data” (Moleong, 2007: 103).

”Setelah data terkumpul dari hasil pengamatan data, maka diadakan suatu analisis data untuk mengolah data yang ada. Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan

uraian dasar sehingga dapat di temukan tema dan di temukan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data” (Moleong, 2007: 103).

Tahapan analisis data kualitatif dalam skripsi ini dapat dilihat dalam bagan berikut:

Bagan 3.2.  
Analisis Data Kualitatif



(Sumber: Milles dan Huberman 1992: 120)

Keempat komponen tersebut saling interaktif yaitu saling mempengaruhi data terkait. Pertama-tama peneliti melakukan penelitian lapangan dengan mengadakan wawancara atau observasi yang disebut tahap pengumpulan data. Karena data yang dikumpulkan banyak, maka diadakan reduksi data. Setelah direduksi kemudian diadakan penyajian data, selain itu pengumpulan data juga digunakan untuk penyajian data. Apabila ketiga tersebut selesai dilakukan maka diambil suatu keputusan atau verifikasi.

Analisis data dilakukan secara induktif, yaitu mulai dari lapangan atau fakta empiris dengan cara terjun ke lapangan, mempelajari, menganalisis, menafsir dan

menarik kesimpulan dari fenomena yang ada di lapangan. Analisis data di dalam penelitian kualitatif dilakukan bersamaan dengan proses pengumpulan data.

Analisis data dilakukan bertujuan untuk menyederhanakan hasil olahan data sehingga mudah dibaca dan dipahami. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Analisis data secara kualitatif dilakukan dengan cara menguji data dengan konsep atau teori serta jawaban yang diperoleh dari responden untuk menghasilkan data atau informasi dalam mencapai keselarasan tentang pokok permasalahan mengenai “Model Kawal Imbang (*Check And Balances*) Sebagai Pola Hubungan Kelembagaan Antara Eksekutif dan Legislatif di Kota Salatiga (Studi Sosiologis-Yuridis Terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)”.

### **3.10 PROSEDUR PENELITIAN**

Salah satu yang mempengaruhi keilmiahannya sebuah hasil penelitian adalah prosedur penelitian yang telah dipergunakan. Penelitian ini disajikan dalam bentuk skripsi, sehingga prosedur yang dipakai mengacu pada aturan penyusunan sampai yang berlaku sekarang yaitu:

a. Pengajuan judul skripsi diajukan kepada dewan skripsi dan setelah disetujui, kemudian dilaporkan kepada ketua jurusan untuk ditetapkan dosen pembimbingnya.

b. Penyusunan Proposal

Proposal merupakan langkah awal sebelum penelitian dilakukan, proposal ini dibimbingkan kepada dosen pembimbing sampai dengan selesai.

c. Ijin Penelitian

Penelitian ini dilakukan di salah satu instansi pemerintah sehingga harus mendapatkan ijin penelitian secara tertulis.

d. Penyusunan Hasil Penelitian

Setelah penelitian dilakukan, penulis kemudian mengolah data yang ada dalam bentuk tulisan sebagai hasil penelitian yang utuh. Hasil penelitian kemudian dibahas dengan menggunakan teori yang mempunyai relevansi dengan hasil penelitian tersebut. Dari sini penulis membuat kesimpulan dari apa yang telah diteliti dan sekaligus dapat memberikan saran-saran yang diperlukan.

### 3.11 DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional diperlukan dalam skripsi ini untuk memperkuat konsistensi isi dan pembahasan.

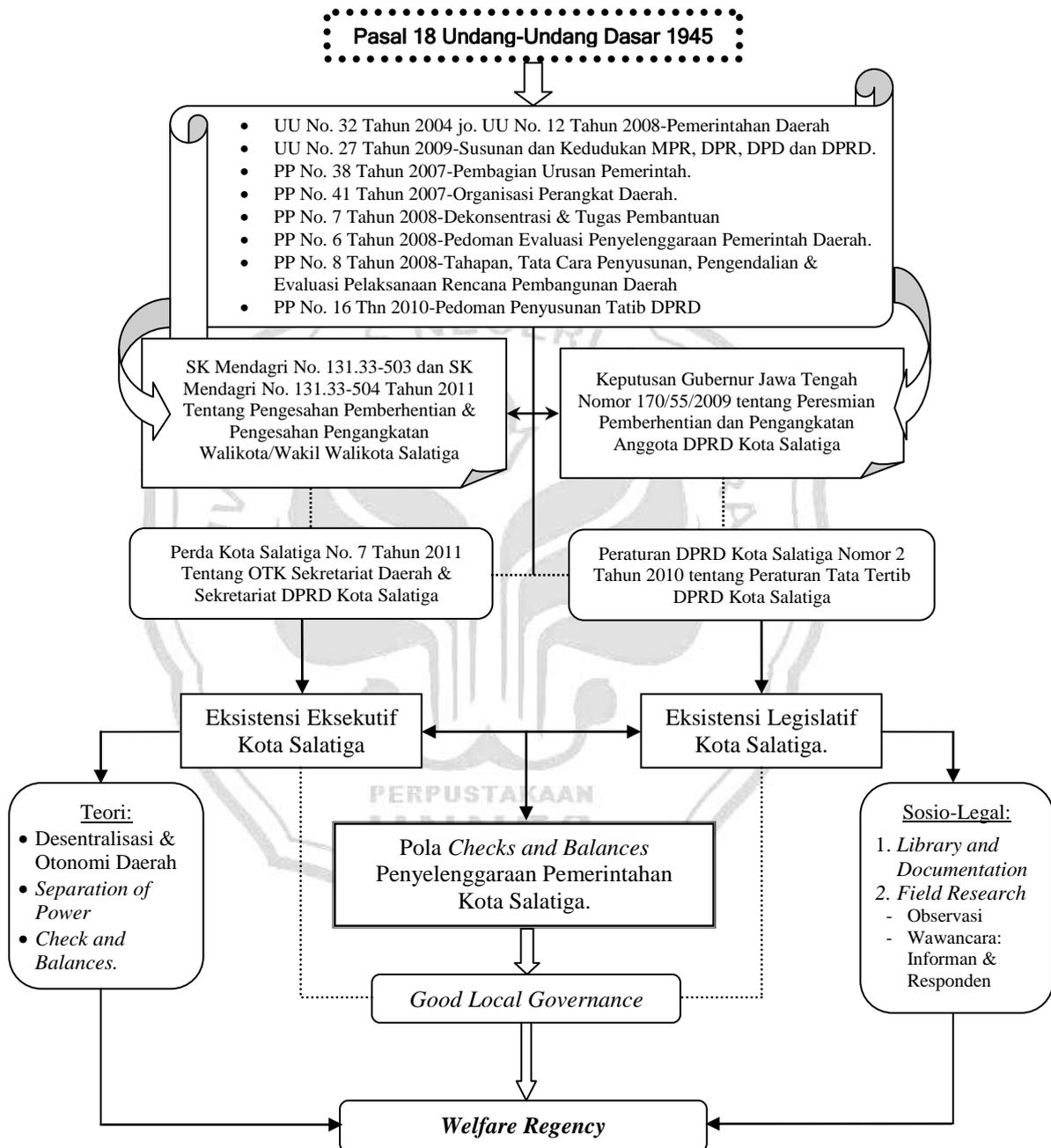
- **Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan:** adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus) menjadi beberapa bagian (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk diberikan kepada beberapa lembaga negara untuk menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/lembaga.
- ***Check and Balances:*** memiliki arti saling kontrol dan seimbang, maksudnya adalah antara lembaga negara harus saling mengontrol kekuasaan satu dengan kekuasaan yang lainnya agar tidak melampaui batas kekuasaan yang seharusnya dan saling menjatuhkan.

- **Pemerintahan Daerah:** adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- **Pemerintah Daerah:** adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- **DPRD:** adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.



### 3.12 KERANGKA BERFIKIR

#### 3.12.1 Bagan Kerangka Pikir



### 3.12.2 Penjelasan

a) *Input* (Latar Yuridis Penelitian)

*Input* penelitian hukum ini adalah ketentuan yuridis konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya di Kota Salatiga, diantaranya:

- a. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945
- b. UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008-Pemerintahan Daerah
- c. UU No. 27 Tahun 2009-Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- d. PP No. 38 Tahun 2007-Pembagian Urusan Pemerintah.
- e. PP No. 41 Tahun 2007-Organisasi Perangkat Daerah.
- f. PP No. 7 Tahun 2008-Dekonsentrasi & Tugas Pembantuan
- g. PP No. 6 Tahun 2008-Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- h. PP No. 8 Tahun 2008-Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian & Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah  
PP No. 16 Thn 2010-Pedoman Penyusunan Tatib DPRD
- i. SK Mendagri No. 131.33-503 dan SK Mendagri No. 131.33-504 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Pemberhentian & Pengesahan Pengangkatan Walikota/Wakil Walikota Salatiga Provinsi Jateng
- j. Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 170/55/2009 tentang Peresmian Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota DPRD Kota Salatiga

- k. Peraturan DPRD Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Salatiga
- l. Perda Kota Salatiga No. 7 Tahun 2011 Tentang OTK Sekretariat Daerah & Sekretariat DPRD Kota Salatiga.

Kerangka hukum tersebut di atas akan dilihat operasionalisasinya secara sosiologis dengan menguji berbagai macam kritik mengenai hubungan antara eksekutif-legislatif di daerah yang dinilai cenderung konspiratif. Hal ini menjadi sangat penting mengingat DPRD dan Pemerintah Daerah adalah tulang punggung pemerintahan di daerah dan oleh sebab itu yang mestinya diutamakan adalah bagaimana peranannya, bukan sekadar pembedaan antar keduanya. *There is no natural distinction between executives and legislatives.*

b) *Procees* (Proses Penelitian)

Proses penelitian hukum sosio-legal ini dilakukan di Pemerintahan Kota Salatiga, baik Pemerintah Kota maupun DPRD Kota Salatiga. Setting penelitian diarahkan pada Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kota Salatiga dengan pertimbangan bahwa praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pemkot & DPRD) lebih banyak melibatkan Setda & Setwan. Teknik *library and documentation research* dipakai untuk memperoleh bahan hukum sebagai data sekunder. Sedangkan *field research* dilakukan dengan teknik observasi dan wawancara kepada Informan & Responden.

Teori mengenai desentralisasi & otonomi daerah, teori *separation of power* dan *check and balances* digunakan untuk menganalisis eksistensi legislatif dan

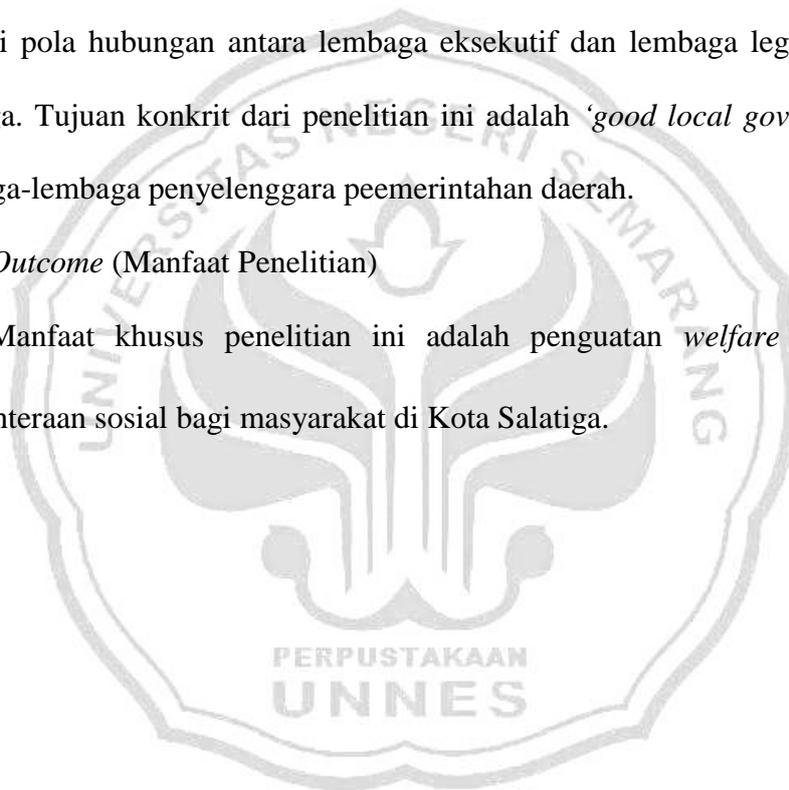
eksekutif Kota Salatiga serta mengidentifikasi pola hubungan kelembagaan antara keduanya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan paradigma *Good Government* dan *Good Governance*.

c) *Output* (Tujuan Penelitian)

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui eksistensi lembaga eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga, serta mekanisme *check and balances* sebagai pola hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif di Kota Salatiga. Tujuan konkrit dari penelitian ini adalah '*good local governance*' pada lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan daerah.

d) *Outcome* (Manfaat Penelitian)

Manfaat khusus penelitian ini adalah penguatan *welfare regency* atau kesejahteraan sosial bagi masyarakat di Kota Salatiga.



## **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1. GAMBARAN UMUM PEMERINTAHAN KOTA SALATIGA**

Pengertian Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penelitian ini mengambil lokus pada Pemerintahan Daerah Kota Salatiga sebagai salah satu Kota di Jawa Tengah yang memiliki potensi cukup besar sebagai kota produktif. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Walikota dan perangkat daerah merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan dibantu perangkat daerah sebagai unsur birokratis di daerah meliputi tugas-tugas kedinasan, badan-badan dan unit-unit kerja yang dikendalikan oleh Sekretariat Daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan pengertian ini, terkandung makna bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, fungsi dan peran tersebut tidak hanya diemban oleh kepala daerah dan perangkat saja, namun lembaga DPRD juga

terlibat dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut. Berikut adalah peta geografis Kota Salatiga.

Gambar 4.1  
Peta Kota Salatiga



Sumber: <http://www.pemkot-salatiga.go.id/>, accessed 12 April 2012

Secara administratif, Kota Salatiga terbagi menjadi 22 Kelurahan dalam 4 Kecamatan (Kecamatan Sidorejo, Kecamatan Sidomukti, Kecamatan Tingkir dan Kecamatan Argomulyo). Jumlah kelurahan & Lurahnya, termasuk Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT) sebagaimana tampak pada tabel berikut.

Tabel 4.1.  
Pembagian Wilayah Administrasi per Kelurahan Tahun 2011

Kecamatan/Kelurahan	Lurah	Jumlah RW	Jumlah RT
<b>Sidorejo:</b> Camat Drs. Noegroho			
- Blotongan - Sidorejo Lor - Salatiga - Bugel - Kauman Kidul - Pulutan	Joko Prayitno, BA.	12	67
	Raharja, Spd	14	87
	Nyoto Dwi Sabdo, STP, MM.	12	77
	Herjuno Sudasmoro, SH.	6	20

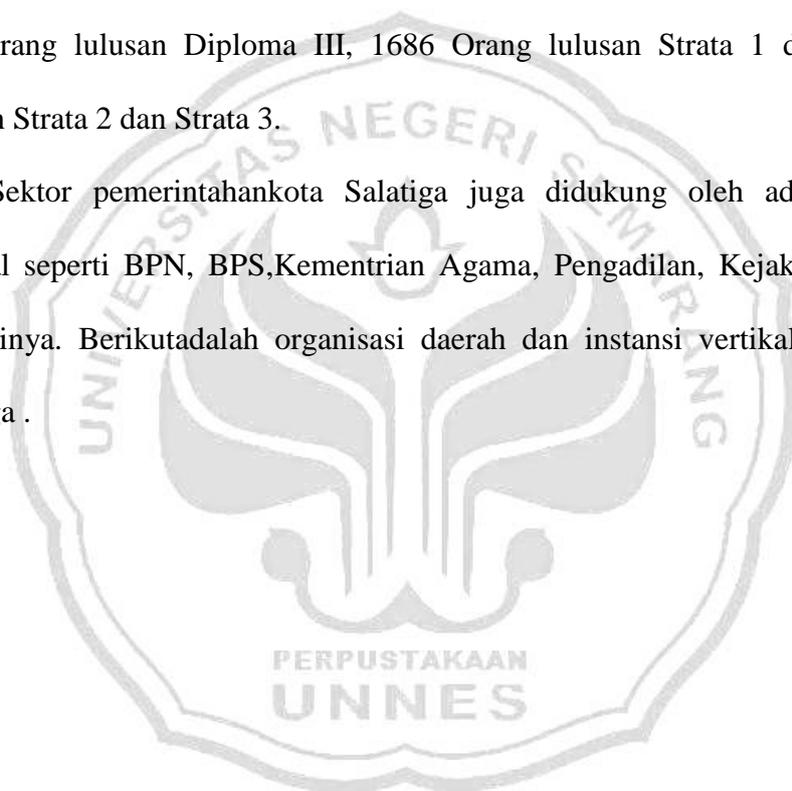
	Drs. Dahlan	7	22
	Akhmad Kharis, SE.	5	19
<b>Tingkir:</b> Dra. Nunuk Dartini			
-Kutowinangun -Gendongan -SidorejoKidul -Kalibening -Tingkir Lor -Tingkir Tengah	Agus Wibowo, SH,MH.	14	146
	Gunaryo, BSc.	5	38
	Satiyo Sukarjo, SE,MT.	8	28
	Saifudin, S.Ag	3	9
	Sumadi,SS	8	23
	Okto Risang BP,SH.,MT.	10	28
<b>Argomulyo:</b> Drs. Joko Haryono			
-Noborejo -Ledok -Tegalrejo -Kumpulrejo -Randuacir -Cebongan	Bambang Setiaji, SH	10	33
	Muhammad Kalimi, SE., MM.	13	63
	Edhi Suyatno, SH	9	54
	Suyanti, SH	10	42
	Joko Suseno, STP	7	31
	Drs. Sururi	6	22
<b>Sidomukti:</b> Camat Yayasan Nur Hayat, AP.,M.Si.			
-Kecandran	Hari Bejono, SH	6	23
-Dukuh	Sugeng Wahyono, SE	9	66
-Mangunsari	Siti Sulami, SE	14	86
-Kalicacing	Dra. Yulia Handayani	7	39
<b>Jumlah</b>		<b>198</b>	<b>1023</b>

(Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kota Salatiga, 2012)

Untuk memenuhi standar pelayanan bagi masyarakat, Salatigamemiliki organisasi perangkatdaerah yaitu: 1 Sekretariat Daerah(9 Bagian), 1 Sekretariat

DPRD, 4 Lembaga Teknis Daerah (Badan), 9 Dinas, 2 Kantor, 1 Inspektorat, dan 25 UPT. Menurut data sampai dengan Oktober 2011, jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga adalah 4172 orang. Pada tahun 2010 jumlah PNS golongan I berjumlah 219 orang, golongan II 943 orang, golongan III 1996 orang, dan golongan IV 1014 orang. Sementara banyaknya PNS tingkat pendidikan adalah 205 Orang lulusan SD, 200 Orang lulusan SMP, 845 Orang lulusan SMU/SMK, 426 Orang lulusan Diploma III, 1686 Orang lulusan Strata 1 dan 181 Orang lulusan Strata 2 dan Strata 3.

Sektor pemerintah kota Salatiga juga didukung oleh adanya instansi vertikal seperti BPN, BPS, Kementerian Agama, Pengadilan, Kejaksaan dan lain sebagainya. Berikut adalah organisasi daerah dan instansi vertikal yang ada di Salatiga .



Tabel 4.2.  
Daftar Nama Organisasi Daerah dan Instansi Vertikal Tahun 2012

No	Nama	Lokasi	
		Alamat	Kecamatan
1	Sekretariat Daerah Kota Salatiga	Jl. Letjend. Sukowati No. 51 Salatiga	Sidomukti
2	Sekretariat DPRD Kota Salatiga	Jl. Letjend. Sukowati No. 51 Salatiga	Sidomukti
3	Badan Kepegawalan Daerah	Jl. Letjend. Sukowati No. 51 Salatiga	Sidomukti
4	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Jl. Letjend. Sukowati No. 51 Salatiga	Sidomukti
5	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	Jl. Letjend. Sukowati No. 51 Salatiga	Sidomukti
6	Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat	Jl. Letjend. Sukowati No. 51 Salatiga	Sidomukti
7	Kantor Satuan Polisi Pamong Praja	Jl. Letjend. Sukowati No. 51 Salatiga	Sidomukti
8	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	Jl. Letjend. Sukowati No. 51 Salatiga	Sidomukti
9	Kantor Perpustakaan & Arsip Daerah	Jl. Adil Sucipto No. 7 Salatiga	Sidomukti
10	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah	Jl. Pemotongan No. 73 Salatiga	Sidorejo
11	Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga	Jl. Adil Sucipto No. 2 Salatiga	Sidorejo
12	Dinas Tata Kota	Jl. A. Yani 14 Salatiga	Sidomukti
13	Dinas Pekerjaan Umum	Jl. A. Yani 14 Salatiga	Sidomukti
14	Dinas Pertanian	Jl. Menur No. 27 Salatiga	Sidorejo
15	Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan KB dan Ketahanan Pangan	Jl. Tentara Pelajar 9 Salatiga	Sidomukti
16	Dinas Sosial Ketenagakerjaan dan Transmigrasi	Jl. Merak No. 3	Sidomukti
17	Dinas Perhubungan, Komunikasi, Kebudayaan dan Pariwisata	Jl. Magersari	Argomulyo
18	Inspektorat	Jl. Cemara Raya No. 36 Salatiga	Sidorejo
19	Kantor Penanaman Modal	Jl. Yos Sudarso	Sidorejo
20	RSUD	Jl. Osamalki No. 19 Salatiga	Sidomukti
21	Dinas Kesehatan	Jl. Hasanudin No. 110A Salatiga	Sidorejo
22	Kantor Lingkungan Hidup	Jl. Hasanudin No. 127 Salatiga	Sidomukti
23	Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu	Jl. Diponegoro 10 Salatiga	Sidorejo
24	Kecamatan Sidorejo	Jl. Ki Penjawi Salatiga	Sidorejo
25	Kecamatan Tingkir	Jl. Marditomo 37 Salatiga	Tingkir
26	Kecamatan Argomulyo	Jl. Raya Argomas	Argomulyo
27	Kecamatan Sidomukti	Jl. Hasanudin Salatiga	Sidomukti
28	Kantor BPS Kota Salatiga	Jl. Menur (Komp. Perkantoran) Salatiga	Sidorejo
29	Kejaksaan Negeri Salatiga	Jl. Jend. Sudirman 181 A Salatiga	Sidorejo
30	Kantor Kementerian Agama Kota Salatiga	Jl. Diponegoro No. 136 Salatiga	Sidorejo
31	Pengadilan Negeri	Jl. Veteran No. 4 Salatiga	Sidorejo
32	Lembaga Pemasyarakatan	Jl. Yos Sudarso No 2 Salatiga	Sidorejo
33	Polres Salatiga	Jl. Adil Sucipto No. 1 Salatiga	Sidomukti
	- Polsek Sidomukti	Jl. Hasanudin Salatiga	Sidomukti
	- Polsek Argomulyo	Jl. Argosari Raya No. 01 Salatiga	Argomulyo
	- Polsek Sidorejo	Jl. Ki Penjawi Salatiga	Sidorejo
	- Polsek Tingkir	Jl. Soekarno Hatta Salatiga	Tingkir
34	Balai Pengobatan Penyakit Paru - paru	Jl. Brigjend. Sudiarto No. 51 Salatiga	Sidomukti
35	Kantor Pelayanan Pajak Kota Salatiga	Jl. Diponegoro No. 163 Salatiga	Sidorejo
36	Kantor Pertanian Kota Salatiga	Jl. Imam Bonjol No.22 Salatiga	Sidorejo
37	Polres Salatiga	Jl. Adil Sucipto No. 1 Salatiga	Sidomukti
38	Pengadilan Negeri	Jl. Veteran No. 4 Salatiga	Argomulyo
39	Kejaksaan Negeri Salatiga	Jl. Jend. Sudirman 181 A Salatiga	Tingkir
40	Lembaga Pemasyarakatan Klas B	Jl. Yos Sudarso No 2 Salatiga	Sidorejo
41	Pengadilan Agama	Jalan Lingkar Selatan, Jagalan Cebongan	

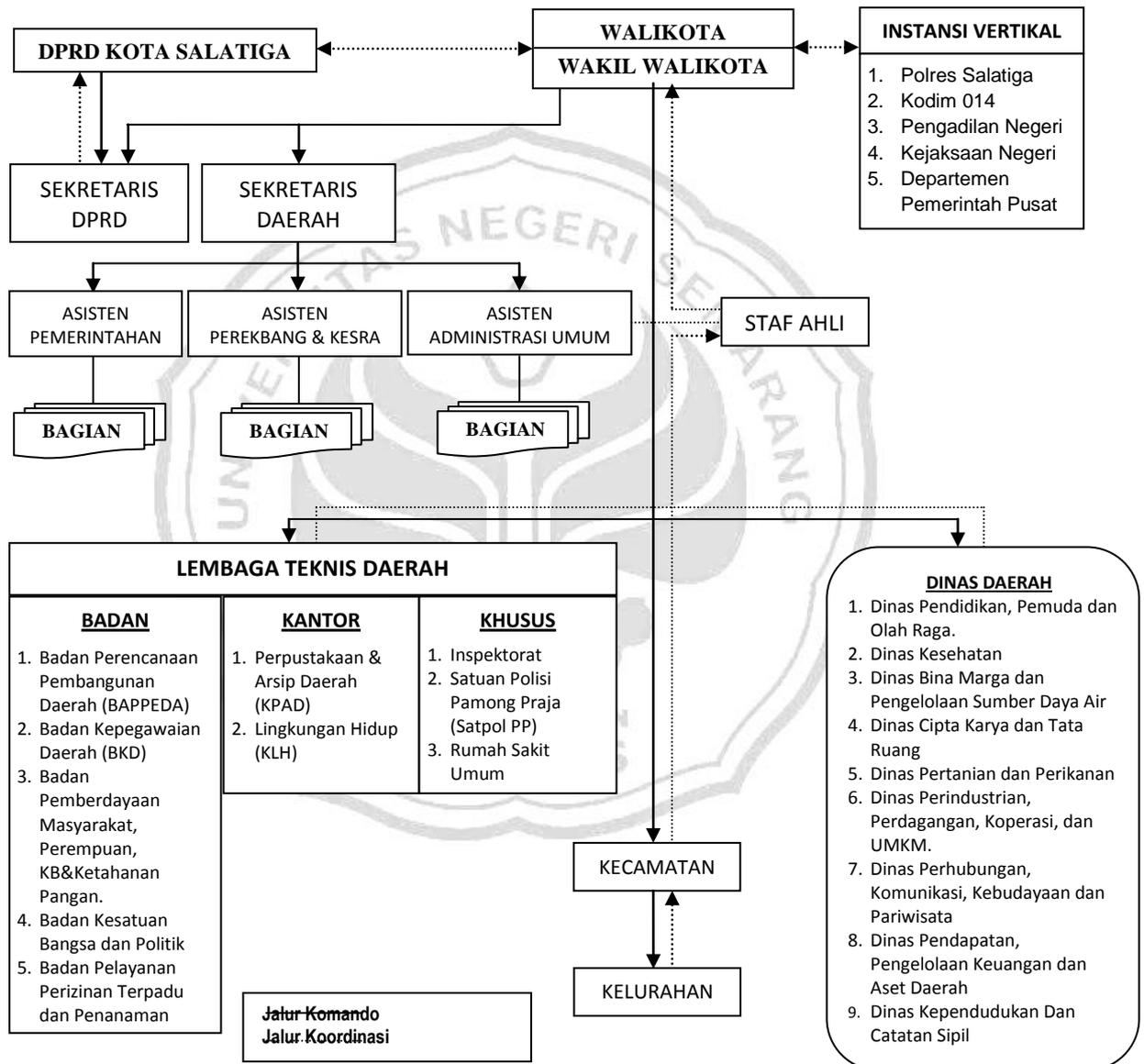
Sumber: Sekretariat Daerah Kota Salatiga, 2012

#### 4.1.1. Badan Eksekutif Kota Salatiga

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 telah menetapkan bahwa Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif di daerah didukung oleh perangkat daerah

Kabupaten/Kota yang terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, Kelurahan, & Sekretariat DPRD. Berikut adalah struktur organisasi Pemerintah Kota Salatiga.

Bagan 4.1.  
Struktur Pemerintah Kota Salatiga



Sumber: Sekretariat Daerah Kota Salatiga, 2012

Penelitian ini akan memberikan deskripsi singkat mengenai badan eksekutif di Kota Salatiga, yang terdiri dari:

**(1) Kepala Daerah (Walikota & Wakil Walikota)**

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 131.33-503 dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 131.33-504 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Walikota/Wakil Walikota Salatiga Provinsi Jawa Tengah, Yuliyanto SE,MM. dan Muhammad Haris SS,M.Si.resmi menjabat sebagai Walikota & Wakil Walikota setelah dilantik oleh Gubernur Jawa Tengah Bibit Waluyo (Senin, 11 Juli 2011).

Pasangan Yuliyanto-Muh Haris (Yaris) yang diusung oleh partai PIS-PKS-PPP dan Partai Demokratersebut berhasil memenangi Pemilu Kota Salatiga (Pilwalkot) pada tanggal 8 Mei 2011 lalu. Pasangan tersebut memperoleh 43,09% suara mengungguli pasangan Diah Sunarsasi-Teddy Sulistio (Dihati) yang diusung oleh PDIP dan PAN (37,70% suara); pasangan Bambang Soetopo-Rosa Darwanti (Poros) yang diusung Partai Golkar (13,54% suara); dan pasangan Bambang Supriyanto-Adriana Susi Yudhawati (Basis) yang diusung dari PKB, Hanura dan Gerindra (4,227% suara).

Berikut adalah Walikota dan Wakil Walikota Salatiga Periode 2011-2016.

Gambar 4.2.  
Walikota dan Wakil Walikota Salatiga



Yuliyanto SE.,MM.

Muhammad Haris SS.,M.Si

(Sumber: [www.pemkot-salatiga.co.id](http://www.pemkot-salatiga.co.id))

Visi dan Misi dalam rangka menjalankan pemerintahan Kota Salatiga menjadi kebutuhan penting dalam mengimplementasikan program dan kegiatan pembangunan. Dengan adanya visi dan misi tersebut akan menuntun pelaksanaan kebijakan pembangunan di daerah dalam tindakan- tindakan teknis yang mudah dipahami dan mudah diterjemahkan. Dengan memperhatikan isu strategis yang didapatkan dari analisis kondisi internal maupun eksternal dan evaluasi capaian kinerja lima tahun terakhir, maka dirumuskan visi dan misi yang merupakan gambaran keadaan atau cita-cita yang ingin dicapai dalam lima tahun mendatang. Berikut Visi Dan Misi Walikota Salatiga.

Tabel 4.3.  
Visi & Misi Pasangan Yaris

<b>Visi</b>
<p>“Salatiga Lebih Maju dan Harmonis, Dengan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik”</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Salatiga Lebih Maju</i>, artinya terwujudnya masyarakat Kota Salatiga yang lebih baik dalam lima tahun kedepan dari berbagai aspek. Artinya, bahwa pelaksanaan pembangunan daerah harus senantiasa dilandasi dengan keinginan bersama untuk mewujudkan Kota Salatiga yang lebih baik dengan didukung oleh SDM yang handal, berdaya saing serta pengelolaan pembangunan sehingga mampu mengikuti tuntutan perkembangan kemajuan jaman.</li> <li>2. <i>Harmonis</i>, artinya mewujudkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan masyarakat Kota Salatiga mengandung makna bahwa dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan senantiasa memperhatikan keseimbangan secara material maupun spiritual, sehingga memperoleh hasil pembangunan daerah yang sinergis, komprehensif dan menjadi Kota Salatiga yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan estetika.</li> <li>3. <i>Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik</i>, artinya terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang memenuhi taat asas pemerintahan. Yang mengandung makna bahwa pelayanan kepada masyarakat merupakan hal yang utama untuk diperhatikan. Dalam hal ini kepuasan masyarakat merupakan faktor penentu keberhasilan pemerintah Kota Salatiga untuk tetap diterima masyarakatnya.</li> </ol>
<b>Misi</b>

1. Mewujudkan Kehidupan masyarakat yang lebih maju dari berbagai aspek politik, Sosial Budaya, dan Ekonomi.
2. Mewujudkan prasarana dan sarana Kota yang lebih memadai.
3. Mewujudkan Kota yang bersih, indah dan hijau.
4. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
5. Mewujudkan ketertiban dan keamanan, dengan mengutamakan asas kepastian hukum, keterbukaan, bertanggungjawab, responsif, dan partisipatif.

(Sumber: LKPJ Kota Salatiga, Tahun 2011)

Walikota dalam menjalankan tugasnya selain dibantu Sekretaris Daerah juga dibantu oleh Staf Ahli Walikota, yaitu:

- a. Staf Ahli Walikota Bidang Kemasyarakatan dan Sumber Daya Manusia yaitu Dra. Endang Dwi Widyaningsih, M.Pd.
- b. Staf Ahli Walikota Bidang Ekonomi dan Pembangunan yaitu Ir. Husnani, MM.
- c. Staf Ahli Walikota Bidang Hukum dan Pemerintahan yaitu Drs. Yohanes Tri Priyo Nugroho (Sumber: Setda Kota Salatiga, 2012).

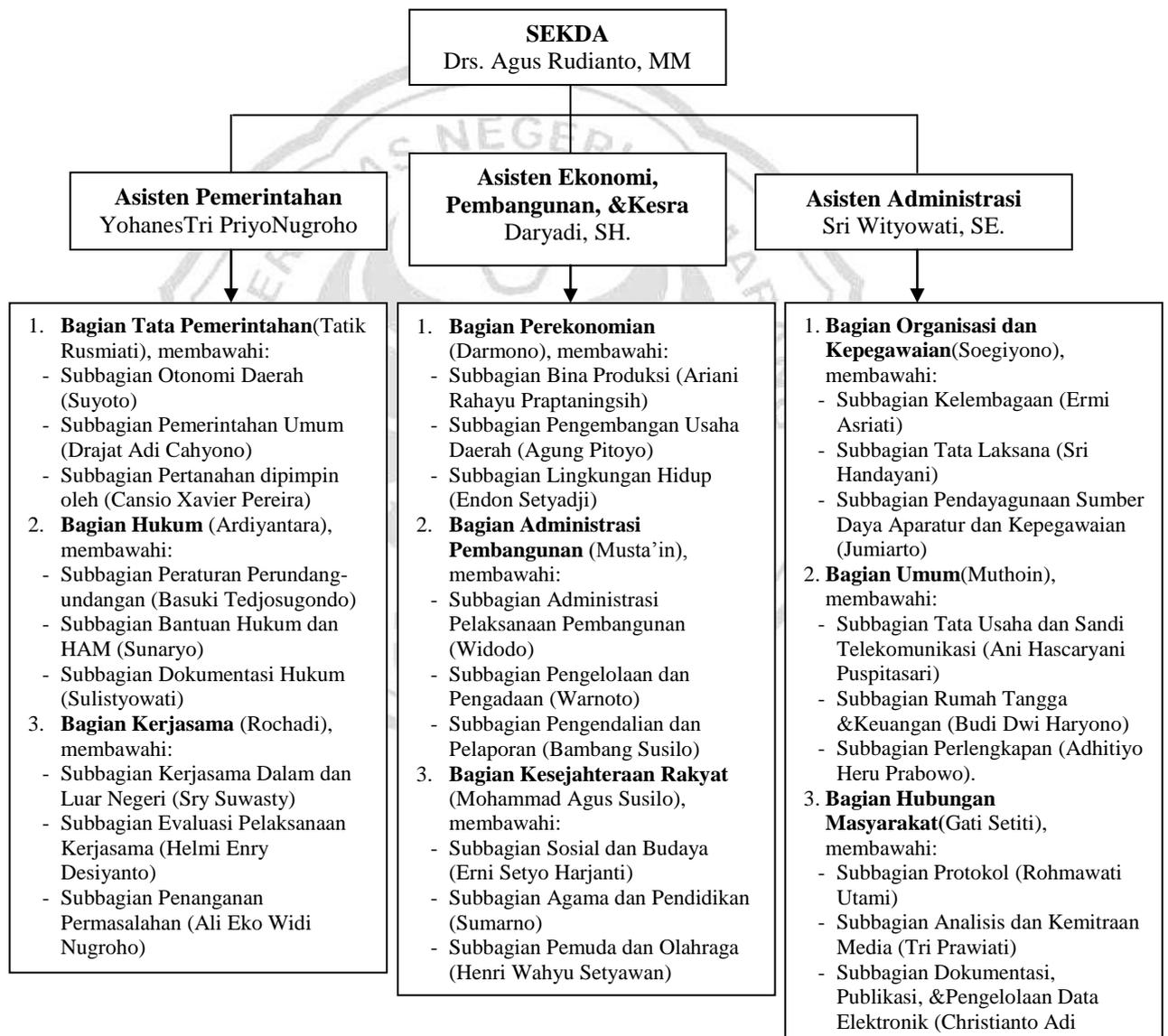
## (2) Sekretariat Daerah (Setda)

Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh Sekretaris Daerah (Sekda). Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga

Sekretariat daerah merupakan unsur staf yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretariat Daerah memiliki tugas pokok membantu walikota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan perangkat daerah. Sedangkan fungsi Sekretariat Daerah adalah menyusun kebijakan pemerintah daerah, mengkoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat daerah, pemantauan dan evaluasi

pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah, pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah, serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya. Berikut adalah susunan organisasi Setda Kota Salatiga.

Bagan 4.2.  
Susunan Organisasi Setda Kota Salatiga



Sumber: Sekretariat Daerah Kota Salatiga, 2012

### **(3) Dinas Daerah & Lembaga Teknis Daerah**

“Dinas daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit daerah”(Sunarno, 2009: 75).

Berdasarkan Perda No. 8 Tahun 2011, ada 9 Dinas Daerah di Kota Salatiga, yaitu:

- (1) Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga.
- (2) Dinas Kesehatan
- (3) Dinas Bina Marga dan Pengelolaan Sumber Daya Air
- (4) Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang
- (5) Dinas Pertanian dan Perikanan
- (6) Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UMKM.
- (7) Dinas Perhubungan, Komunikasi, Kebudayaan dan Pariwisata
- (8) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
- (9) Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil

Selanjutnya berdasarkan Perda No. 9 Tahun 2011, Lembaga Teknis Daerah yang merupakan unsur pendukung tugas Walikota Salatiga terdiri dari:

- (1) Inspektorat
- (2) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- (3) Badan Kepegawaian Daerah
- (4) Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, Keluarga Berencana dan Ketahanan Pangan.
- (5) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik

(6) Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal

(7) Kantor Lingkungan Hidup

(8) Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah

(9) Satuan Polisi Pamong Praja

#### **(4) Kecamatan dan Kelurahan**

Kota Salatiga, secara administratif terdiri dari 4 Kecamatan dan 22 Kelurahan sebagaimana tersebut dalam Tabel 4.1. di atas. Kecamatan yang dipimpin oleh Camat merupakan perangkat daerah sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu, berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Sedangkan Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai perangkat daerah dalam wilayah Kecamatan dan dipimpin oleh Lurah, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Camat.

#### **(5) Sekretariat Dewan (Setwan)**

Struktur organisasi DPRD juga dilengkapi dengan dibentuknya Sekretariat Dewan (Setwan) yang membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya (Pasal 123 UU No. 32 Tahun 2004).

Berdasarkan Perda Nomor 7 Tahun 2011 Susunan Organisasi Sekretariat DPRD terdiri atas:

- a. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Amin Singgih.
- b. Bagian Umum dipimpin oleh Dra. Siti Nur Solikhah. Bagian Umum membawahi: (a) Subbagian Perencanaan, Evaluasi, dan Pelaporan belum ada yang menjabat (b) Subbagian Keuangan dipimpin oleh Dwi

Harnaningsih, S.P,MM. (c) Subbagian Tata Usaha dan Kepegawaian dipimpin oleh Edi Ponco Sutanto, SE.

- c. Bagian Persidangan dan Perundang-undangan dipimpin oleh Agung Susetyo, SH. Bagian Persidangan dan Perundang-undangan membawahi:
  - (a) Subbagian Persidangan dan Risalah dipimpin oleh Dra. Retnowati, M.Kes.
  - (b) Subbagian Telaah dan Dokumentasi Hukum dipimpin oleh MMC Hendarwasih, SP,MM.
  - (c) Subbagian Rapat dan Perundang-undangan dipimpin oleh Rining Setyaningsih, SH.
- d. Bagian Hubungan Masyarakat, Rumah Tangga, Perpustakaan dipimpin oleh Kukuh Ngudiono, SIP. Bagian Hubungan Masyarakat, Rumah Tangga, Perpustakaan membawahi:
  - (a) Subbagian Hubungan Masyarakat dipimpin oleh Hariyani, STP.
  - (b) Subbagian Rumah Tangga dan Perlengkapan dipimpin oleh Sri Sumarni
  - (c) Subbagian Dokumentasi dan Perpustakaan dipimpin oleh Joko Sutrisno Agus Widodo, SH.

#### **4.1.2. Badan Legislatif Kota Salatiga**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara yang berkedaulatan rakyat dengan prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu dibentuk lembaga perwakilan rakyat yang mampu memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah dalam rangka menegakkan nilai-nilaidemokrasi, keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara umum dipahami bahwa kekuasaan legislatif merupakan fungsi kenegaraan dalam bidang perumusan atau pembuatan hukum berdasarkan ajaran Trias Politika. DPR (DPRD) mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk mengungkapkan kehendak rakyat dalam bentuk UU (Perda), sementara eksekutif atau pemerintah (Pemda) hanya mengikuti dan mengimplementasikan hukum (UU/Perda) yang ditetapkan oleh DPR/DPRD. Prinsip desentralisasi yang menjadi pilihan bentuk pengakuan konstiusional terhadap pemerintahan daerah merupakan konsekuensi dari NKRI. Sehingga legislatif di tingkat lokal/daerah berada di tangan DPRD.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah yang memiliki tanggungjawab sama dengan pemerintah daerah. Ini berarti bahwa DPRD memang diposisikan sebagai mitra Kepala Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsi kontrol serta penyeimbang kekuatan bagi eksekutif. Untuk menjalankan tugas dan fungsinya DPRD Kota Salatiga mempunyai visi dan misi 5 (lima) tahun kedepan guna menjadikan Kota Salatiga lebih siap dalam menghadapi era globalisasi dan tuntutan demokratisasi. Berikut dijabarkan visi dan misi DPRD Kota Salatiga.

Tabel 4.4  
Visi & Misi DPRD Kota Salatiga

<b>Visi</b>
“Terwujudnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga yang aspiratif, demokratis, profesional, dan proporsional dalam rangka memperkuat tata pemerintahan daerah otonomi yang harmonis, dinamis, adil dan sejahtera”
<b>Misi</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mewujudkan DPRD Kota Salatiga sebagai soko guru kehidupan demokrasi bagi penyelenggaraan tata pemerintahan daerah yang kokoh.</li> <li>2. Mewujudkan DPRD Kota Salatiga sebagai lembaga yang profesional, proporsional dan berkualitas.</li> <li>3. Mewujudkan DPRD Kota Salatiga sebagai lembaga yang aspiratif untuk</li> </ol>

- |   |
|---|
| <p>menunjang tata kehidupan berkeadilan dan sejahtera bagi masyarakat Kota Salatiga.</p> <p>4. Menjadikan DPRD Kota Salatiga sebagai lembaga perjuangan untuk optimalisasi pelayanan publik.</p> <p>5. Menjadikan DPRD Kota Salatiga sebagai lembaga pengambil kebijakan publik dan keputusan politik yang berkualitas.</p> |
|---|

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Salatiga, Tahun 2012

Fungsi, tugas dan wewenang, hak serta kewajiban DPRD Kota Salatiga sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga tersebut dalam tabel berikut.

Tabel 4.5

Fungsi, Tugas dan Wewenang, Hak serta Kewajiban DPRD Kota Salatiga

<p><b>1. Fungsi DPRD Kota Salatiga(Pasal 4)</b></p> <p>a. Pembentukan Peraturan Daerah bersama Walikota.</p> <p>b. Pembahasan dan Persetujuan APBD bersama Walikota.</p> <p>c. Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD.</p>
<p><b>2. Tugas dan Wewenang DPRD Kota Salatiga(Pasal 5)</b></p> <p>a. Membentuk Peraturan Daerah bersama Walikota.</p> <p>b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diajukan oleh Walikota.</p> <p>c. Melaksanakan Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.</p> <p>d. Mengusulkan peresmian pengangkatan dan pemberhentian Walikota dan atau Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.</p> <p>e. Memilih Wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wawali.</p> <p>f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.</p> <p>g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang menyangkut kepentingan daerah.</p> <p>h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.</p> <p>i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.</p> <p>j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p>
<p><b>3. Hak anggota DPRD Kota Salatiga(Pasal 29)</b></p> <p>a. Interpelasi Anggota DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dengan mengajukan usul kepada DPRD untuk meminta keterangan kepada Walikota secara lisan maupun tertulis mengenai kebijakan Pemda yang penting &amp; strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.</p> <p>b. Angket</p>

Anggota DPRD dapat menggunakan mengusulkan penggunaan hak angket untuk mengadakan penyelidikan terhadap kebijaksanaan Walikota yang penting strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara, yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c. Menyatakan Pendapat  
Anggota DPRD dapat mengajukan usul pernyataan pendapat terhadap kebijakan Walikota mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah.

#### **4. Hak anggota DPRD Kota Salatiga(Pasal 37)**

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah.
- b. Mengajukan Pertanyaan.
- c. Menyampaikan usul dan pendapat.
- d. Memilih dan dipilih.
- e. Membela diri.
- f. Imunitas.
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas.
- h. Protokoler.
- i. Keuangan dan administratif.

#### **5. Kewajiban Anggota DPRD Kota Salatiga(Pasal 37)**

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila.
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- c. Mentaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- d. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- f. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- g. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- h. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.
- i. Mentaati tata tertib dan kode etik.
- j. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

(Sumber: Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2010)

Struktur organisasi DPRD juga dilengkapi dengan dibentuknya Sekretariat Dewan (Setwan) yang membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya (Pasal 123 UU No. 32 Tahun 2004).

Anggota DPRD Kota Salatiga merupakan hasil pemilihan umum anggota legislatif pada bulan April tahun 2009. Keanggotaan DPRD Kota Salatiga periode 2009-2014 ditetapkan berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 170/55/2009 tentang Peresmian, Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota DPRD Kota Salatiga. Sebanyak 25 orang anggota DPRD Kota Salatiga periode 2009-2014 telah melakukan sumpah dalam sidang pleno Rapat Paripurna DPRD, 14 Agustus 2009 di Ruang Sidang II Pemerintah Kota Salatiga dipandu Ketua Pengadilan Negeri.

Berikut adalah gambar mengenai struktur keanggotaan DPRD Kota Salatiga Periode 2009-2014.

Gambar 4.3  
Struktur Keanggotaan DPRD Kota Salatiga Periode 2009-2014



(Sumber: Kasubbag Humas, Protokol dan Publikasi Pemberitaan, 2012)

Anggota DPRD terpilih merupakan representasi dari 9 Partai yang memiliki kursi, yaitu: (1) Partai Demokrasi Indonesia (PDI); (2) Partai Golongan Karya (GOLKAR); (3) Partai Kesejahteraan (PKS); (4) Partai DEMOKRAT; (5) Partai Persatuan Pembangunan (PPP); (6) Partai Amanat Nasional (PAN); (7) Partai Indonesia Sejahtera (PIS); (8) PKPI; dan (9) PPRN (Sekretariat DPRD Kota Salatiga 2012).

Badan legislatif Kota Salatiga (DPRD) memiliki 'alat kelengkapan DPRD' yang merupakan kesatuan unit tugas dan kelengkapan organisasi yang membantu DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai anggota dewan. Peraturan DPRD Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga, menyebutkan bahwa alat kelengkapan DPRD terdiri dari: Pimpinan DPRD, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Kehormatan, Badan Anggaran, Badan Legislasi, Alat kelengkapan lainnya yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

#### **(1) Pimpinan DPRD**

Pimpinan DPRD adalah bersifat kolektif kolegeal yang berarti pimpinan anggota DPRD harus mendengarkan keputusan bersama, tidak bisa sepihak dalam memutuskan keputusan. Pimpinan DPRD terdiri dari seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua dengan masa jabatan sama dengan masa jabatan keanggotaan DPRD yaitu lima tahun.

Pimpinan DPRD Kota Salatiga adalah M. Teddy Sulistio, SE, sebagai Ketua DPRD yang dibantu oleh dua orang wakilnya, yaitu Iwan Setyo Purbowo, SE. M.Si. dan M. Fathur Rahman, SE. MM.

Pimpinan DPRD sendiri mempunyai tugas:

- a. Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan.
- b. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua.
- c. Menjadi juru bicara DPRD.
- d. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPRD.
- e. Mengadakan konsultasi dengan kepala daerah dan instansi pemerintah lainnya sesuai dengan keputusan DPRD.
- f. Mewakili DPRD dan atau alat kelengkapan DPRD di pengadilan.
- g. Melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran DPRD.
- i. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat DPRD.

Ketua dan Wakil Ketua memegang pimpinan sehari-hari dan bertugas penuh di kantor DPRD. Wakil-wakil ketua membantu ketua dalam melaksanakan tugas DPRD dan apabila ketua berhalangan hadir, maka yang menjalankan tugas kewajibannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sedangkan apabila ketua dan wakil ketua berhalangan tetap, meletakkan jabatan atau meninggal dunia, maka diadakan rapat DPRD dipimpin oleh anggota DPRD dipimpin oleh anggota yang tentu usianya dibantu oleh anggota yang termuda usianya.

## (2) Badan Musyawarah

Badan Musyawarah (Bamus) DPRD Kota Salatiga berjumlah 13 orang, dipimpin oleh satu Ketua, M. Teddy Sulistio, SE. dan dua orang wakilnya Iwan Setyo Purbowo, SE., M.Si. dan M. Fathurrahman, SE., MM. Berikut adalah susunan keanggotaan Bamus DPRD Kota Salatiga.

Tabel 4.6  
Susunan Keanggotaan Bamus DPRD Kota Salatiga

NO	NAMA	KEDUDUKAN DALAM BAMUS
1	M. Teddy Sulistio, SE.	Ketua
2	Iwan Setyo Purbowo, SE., M.Si.	Wakil Ketua
3	M. Fathurrahman, SE., MM.	Wakil Ketua
4	M. Kemat, S.Sos.	Anggota
5	M. Guntur Fajar Utama, SH.	Anggota
6	E. Dwi Kurniasih, SH., M.Si.	Anggota
7	Suyanto	Anggota
8	H. Suniprat	Anggota
9	H.F. Slamet Ariadi	Anggota
10	Septa Maya Hidayati, A.Md.	Anggota
11	Any Try Yuliasuti	Anggota
12	Istikomah	Anggota
13	Mahmudah, SH.	Anggota

(Sumber: Sekretariat DPRD Kota Salatiga, 2012)

## (3) Komisi-Komisi di DPRD

Komisi 7-8 merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD. Setiap anggota komisi

kecuali pimpinan harus menjadi anggota salah satu komisi. Penempatan anggota dalam komisi dan perpindahan ke komisi lain, diputuskan oleh pimpinan atas usul fraksi. Jumlah anggota tiap komisi antara orang. Berikut adalah tabel pembedangan komisi di DPRD Kota Salatiga.

Tabel 4.7  
Bidang Kerja & Susunan Komisi DPRD Kota Salatiga

<b>Komisi I</b>	
<b><i>Bidang Hukum dan Pemerintahan:</i></b> Hukum, Perundang-undangan, Pemerintahan, Ketertiban, Kependudukan dan Catatan Sipil, Penerangan/Pers, Komisi Pemilihan Umum Daerah, Kepegawaian/Aparatur, Perijinan, Sosial Politik, Organisasi Masyarakat, Kebudayaan, Pertanahan, Kerjasama Internasional, Pendidikan, Kesehatan, Ketenagakerjaan, Transmigrasi, Aset Daerah, Agama, KB dan Pemberdayaan Wanita.	: M. Guntur Fajar Utama, SH. (Ketua) Fahmi Asyhari, SH. (Wakil Ketua) Septa Maya Hidayati, A.Md. (Sekretaris) Titik Kirnaningsih (Anggota) Rosa Darwanti, SH., M.Si. (Anggota) H. Suniprat (Anggota) Istikomah (Anggota)
<b>Komisi II</b>	
<b><i>Bidang Ekonomi dan Keuangan:</i></b> Perdagangan, Perindustrian, Pertanian, Perikanan, Peternakan, Perkebunan, Kehutanan, Ketahanan Pangan, Logistik, Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah, Perpajakan, Retrebusi, Perbankan, Badan Usaha Milik Daerah, Penanaman Modal dan Dunia Usaha, Perhubungan dan Pariwisata.	: E. Dwi Kurniasih, SH., M.Si. (Ketua) Suyanto (Wakil Ketua) Supriyono (Sekretaris) Bambang Soedewo (Anggota) Malikhah, SP. (Anggota) Mahmudah, SH. (Anggota) Eny Try Yulastuti (Anggota)
<b>Komisi III</b>	
<b><i>Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat:</i></b> Badan Perencanaan Daerah, Pekerjaan	: M. Kemat, S.Sos. (Ketua) Suhadi (Wakil Ketua)

Umum, Tata Kota, Pertamanan, Kebersihan, Sosial, Pertambangan dan Energi, Perumahan Rakyat, Lingkungan Hidup, Kepemudaan dan Olahraga.	Drs. F. Slamet Ariadi (Sekretaris) Agung Setiono, SH. (Anggota) Sandra Kusumawati, SH. (Anggota) Agus Pramono, SH. (Anggota) Maulana Ibnussina, SE. (Anggota) Drs. Agung Wibowo (Anggota)
--	--

(Sumber: Sekretariat DPRD Kota Salatiga Tahun 2012)

#### (4) **Badan Kehormatan**

Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk dan ditetapkan dengan Peraturan DPRD, dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan jumlah 3 (tiga) orang. Ketua BK DPRD Kota Salatiga adalah Malikhah, Wakil Ketua, Istiqomah, dan satu orang anggota, yaitu Mahmudah, SH.

Badan Kehormatan Kota Salatiga mempunyai tugas:

- a. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD.
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan/atau kode etik DPRD.
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, dan/atau masyarakat.
- d. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi sebagaimana dimaksud huruf c kepada rapat paripurna.

Untuk melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud diatas, Badan Kehormatan mempunyai wewenang:

- a. Memanggil anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD untuk memberikan klarifikasi atau pembelaan atas pengaduan dugaan pelanggaran yang dilakukan.
- b. Meminta Keterangan pengadu, saksi dan/atau pihak-pihak lain yang terkait, termasuk untuk meminta dokumen atau bukti lain.
- c. Menjatuhkan sanksi kepada anggota DPRD yang terbukti melanggar kode etik dan/atau peraturan tata tertib DPRD.

**(5) Badan Anggaran**

Badan anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Badan anggaran Kota Salatiga berjumlah 13 orang dengan Ketua Teddy Sulistio, SE. Berikut adalah susunan keanggotaan Badan Anggaran (Banggar) DPRD Kota Salatiga.

Tabel 4. 8  
Susunan Keanggotaan Banggar DPRD Kota Salatiga

<b>NO</b>	<b>NAMA</b>	<b>KEDUDUKAN DALAM BANGGAR</b>
1	M. Teddy Sulistio, SE.	Ketua
2	Iwan Setyo Purbowo, SE., M.Si.	Wakil Ketua
3	M. Fathurrahman, SE., MM.	Wakil Ketua
4	M. Kemat, S.Sos.	Anggota
5	M. Guntur Fajar Utama, SH.	Anggota
6	E. Dwi Kurniasih, SH., M.Si.	Anggota

7	Titik Kirnaningsih, SH	Anggota
8	Suhadi	Anggota
9	Supriyono	Anggota
10	Rosa Darwanti, SH., M.Si.	Anggota
11	Agung Setiyono, SH.	Anggota
12	Bambang Soedowo	Anggota
13	Sandra Kusumawati, SH.	Anggota

(Sumber: Sekretariat DPRD Kota Salatiga, 2012)

Badan Anggaran Kota Salatiga mempunyai tugas:

- a. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Walikota dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- b. Melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan Kebijakan Umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara.
- c. Memberikan saran dan pendapat kepada Walikota dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- d. Melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Gubernur bersama tim anggaran pemerintah daerah.

- e. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh Walikota.
- f. Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja.

#### (6) Badan Legislasi

Pasal 81 Peraturan DPRD Kota Salatiga No. 2 Tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Salatiga menyebutkan bahwa Badan Legislasi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk dalam rapat paripurna. Jumlah anggota Badan Legislasi Daerah setara dengan jumlah anggota satu komisi di DPRD, yaitu 8 orang dengan ketua Agus Pramono, SH. Berikut adalah susunan keanggotaan Badan Legislasi (Baleg) DPRD Kota Salatiga.

Tabel 4.9  
Susunan Keanggotaan Banleg DPRD Kota Salatiga

NO	NAMA	KEDUDUKAN DALAM BALEG
1	Agus Pramono, SH.	Ketua
2	H. Suniprat	Wakil Ketua
3	Drs. F. Afriadi	Anggota
4	Malikhah, SP.	Anggota
5	Supriyono	Anggota
6	Maulana Ibnussina, SE.	Anggota
7	Drs. Agung Wibowo	Anggota
8	Fahmi Asyhari, SH.	Anggota

(Sumber: Sekretariat DPRD Kota Salatiga, 2012)

Badan Legislasi Daerah Kota Salatiga mempunyai tugas:

- a. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Peraturan Daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD.
- b. Koordinasikan untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah.
- c. Menyiapkan rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Peraturan Daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepemimpinan DPRD.
- e. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan Peraturan Daerah tahun berjalan atau diluar rancangan Peraturan Daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah.
- f. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Peraturan Daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.
- g. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.

- h. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

#### **(7) Alat Kelengkapan Lainnya**

DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan berupa Panitia Khusus (Pansus), atas usul dan pendapat anggota DPRD setelah mendengar pertimbangan Badan Musyawarah (Bamus) dengan persetujuan Rapat Paripurna. Panitia khusus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat sementara, sesuai kebutuhan yang ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Anggota panitia khusus terdiri dari unsur komisi terkait/gabungan komisi dan unsur fraksi. Jumlah anggota panitia khusus dapat mempertimbangkan jumlah komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program/kegiatan serta kemampuan anggaran (Sumber: Bagian Persidangan & Perundang-undangan Sekretariat DPRD Kota Salatiga, 2012).

“Fraksi bukan alat kelengkapan DPRD” (Pasal 50 Ayat 1 UU No.32 Tahun 2004). Tetapi fraksi adalah kelompok dalam badan legislatif yang terdiri atas beberapa anggota DPRD Kota Salatiga dari partai politik. Setiap fraksi di DPRD beranggotakan paling sedikit 4 orang dan paling banyak 5 orang. Untuk mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok, fungsi serta hak dan kewajiban anggota DPRD Kota Salatiga, maka dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD.

DPRD Kota Salatiga memiliki 6 (enam) fraksi. Berikut adalah susunan keanggotaan fraksi DPRD Kota Salatiga.

Tabel 4.9.  
Susunan Keanggotaan Fraksi DPRD Kota Salatiga

<b>1. Fraksi Golongan Karya</b>	
- Ketua	: Suyanto
- Wakil Ketua	
- Sekretaris	: Agung Setiyono, SH.
- Anggota	: Rosa Darwanti, SH., M.Si.
	: Enny Try Yuliasuti
<b>2. Fraksi Pembangunan Amanat Sejahtera</b>	
- Ketua	: Titik Kirnaningsih, SE.
- Wakil Ketua	
- Sekretaris	: Fahmi Asyhari, SH.
- Anggota	: Mahmudah, SH.
	: Agus Pramono, SH.
	Drs. Agung Wibowo
<b>3. Fraksi Keadilan dan Persatuan Indonesia</b>	
- Ketua	: Sandra Kusumawati, SH.
- Wakil Ketua	
- Sekretaris	: Istikomah
- Anggota	: Maulana Ibnussina, SE.
	: E. Dwi Kurniasih, SH., M.Si.
<b>4. Fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan</b>	
- Ketua	: H. Suniprat
- Wakil Ketua	
- Sekretaris	: M. Kemat, S.Sos.
- Anggota	: Supriyono
	: Teddy Sulistio, SE.
<b>5. Fraksi Keadilan Sejahtera</b>	
- Ketua	: Malikhah, SP.
- Wakil Ketua	
- Sekretaris	: Septa Maya Hidayati, A.Md.
- Anggota	: Suhadi
	: M. Fathurrahman, SE., MM.
<b>6. Fraksi Demokrat</b>	

- Ketua	: Bambang Soedowo
- Wakil Ketua	
- Sekretaris	: M. Guntur FU, SH.
- Anggota	: Drs. F. Slamet Ariadi
	: Iwan Setyo Purbowo, SE.

(Sumber: Sekretariat DPRD Kota Salatiga, 2012)

Berikut adalah mekanisme pembentukan fraksi di DPRD Kota Salatiga:

- (1) Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi serta tugas dan wewenang DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD maka dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD.
- (2) Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.
- (3) Fraksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan (2) bukan merupakan alat kelengkapan DPRD dan merupakan pengelompokan anggota DPRD berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam keputusan ini.
- (4) Pembentukan fraksi dapat dilakukan oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPRD paling sedikit 3 (tiga) orang.
- (5) Partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD mencapai ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) atau lebih dapat membentuk 1 (satu) fraksi.
- (6) Dalam hal partai politik yang jumlah anggotanya di DPRD tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) dan (5), anggotanya dapat bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.
- (7) Dalam hal tidak ada 1 (satu) parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi maka dibentuk fraksi gabungan.
- (8) Jumlah fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada Ayat (6) dan (7) paling banyak 2 (dua) fraksi.
- (9) Dalam hal jumlah anggota fraksi lebih dari 3 (tiga) orang, pimpinan fraksi terdiri atas ketua, wakil ketua, dan sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota fraksi.
- (10) Dalam hal jumlah anggota fraksi hanya 3 (tiga) orang pimpinan fraksi atas ketua dan sekretaris yang dipilih dari dan oleh anggota fraksi.
- (11) Pimpinan fraksi yang telah terbentuk sebagaimana dimaksud pada Ayat (9) dan Ayat (10), dilaporkan kepada pimpinan DPRD untuk diumumkan dalam rapat paripurna.
- (12) Pembentukan fraksi, pimpinan fraksi dan keanggotaan fraksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) disampaikan kepada pimpinan DPRD yang selanjutnya diumumkan pada seluruh anggota DPRD dalam rapat paripurna.

- (13) Fraksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) mempunyai sekretariat fraksi.
- (14) Sekretariat fraksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (13) mempunyai tugas membantu kelancaran pelaksanaan tugas fraksi.
- (15) Untuk pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada Ayat (14) disediakan sarana dan anggota sesuai dengan kebutuhan dan dengan memperhatikan kemampuan APBD.
- (16) Setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibantu oleh 1 (satu) orang tenaga ahli.
- (17) Tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada Ayat (16) paling tidak harus memiliki pengetahuan di bidang pemerintahan daerah dengan tingkat pendidikan dan pengalaman serendah-rendahnya:
  - a. S1 dengan pengalaman 5 tahun.
  - b. S2 dengan pengalaman 3 tahun.
  - c. S3 dengan pengalaman 1 tahun.
- (18) Pemberian honorarium tenaga ahli dilakukan secara tidak tetap dan sesuai dengan kebutuhan serta kemampuan keuangan daerah (Pasal 18 Peraturan DPRD No.2 Tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Salatiga)

## **4.2. EKISTENSI KEKUASAAN EKSEKUTIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA SALATIGA**

### **4.2.1. Kedudukan Eksekutif di Kota Salatiga**

Pengertian eksekutif di terjemahkan dari bahasa Inggris "*to execute*" yang berarti menyelenggarakan atau melaksanakan, berarti istilah "*executive*" sesungguhnya berarti "penyelenggaraan", oleh sebab itu dalam bahan kepustakaan istilah "*executive*" biasanya diartikan para tenaga penyelenggara kegiatan kepemimpinan, dengan perkataan lain interpretasi yang paling lumrah diberikan tentang seorang eksekutif adalah seseorang yang karena ditunjuk atau diangkat bertindak selaku pimpinan berbagai kegiatan operasional, dalam kamus umum Bahasa Indonesia pun kita temui arti eksekutif adalah "orang yang tugasnya adalah menangani atau mengurus urusan-urusan tertentu". Dalam kaitan ini, eksekutif dapat dilihat pada nomenklatur "Gubernur/Bupati/Walikota".

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan sistem desentralisasi, memiliki susunan organisasi Negara Republik Indonesia terdiri dari dua susunan utama yaitu susunan organisasi negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintah (*eksekutif*) dan unsur-unsur pengaturan (*reguleren*) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan. Sebagai konsekuensi sistem desentralisasi tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat.

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD), yang masing-masing mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pembagian kewenangan antara pemerintahan dengan pemerintahan daerah didasarkan atas pertimbangan rasionalitas dan efisiensi dengan dilandasi keyakinan demi kepentingan daerah, maka hal hasil akan lebih baik, apabila dilaksanakan oleh daerah sendiri bila dibandingkan pemerintah.

Philipus M. Hadjon, dkk, (2005:79-80) menyebutkan bahwa:

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (*vrijheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya daerah yang bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhankelijk*).

Sesuai dengan undang-undang, yang dimaksud eksekutif adalah pemerintah daerah yaitu Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Pasal 120 Ayat 2 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan”.

Berikut adalah petikan hasil wawancara dengan Yohanes Tri Priyo Nugroho (Staf Ahli Walikota Bidang Hukum dan Pemerintahan Kota Salatiga):

“Tugas dan wewenang Walikota dan Wakil Walikota Salatiga, meliputi: (1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; (2) Mengajukan rancangan Perda; (3) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; (4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; (5) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; (6) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (7) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan” (Wawancara, Senin, 23 April 2012 Pukul 09.35).

Lebih lanjut, Tatik Rusmiati (Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Salatiga) memberikan penjelasan mengenai urusan yang menjadi kewenangan Pemkot Salatiga, yaitu sebagai berikut.

“Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan diberikan kewenangan, kecuali berdasarkan Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk melaksanakan kewenangan meliputi kewenangan desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi. Standar kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk melaksanakan kehidupan demokrasi sesuai dengan aspirasi masyarakat melalui partisipasi dalam

mewujudkan kedaulatan rakyat sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". (Wawancara, Senin, 23 April 2012 Pukul 13.00).

Berdasarkan keterangan informan tersebut di atas, peneliti berkesimpulan bahwa kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh kepala daerah sebagai salah satu unsure penyelenggara pemerintahan daerah otonom mempunyai hak dan berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, atas prakarsa dan inisiatif daerah telah sesuai dengan norma atau kaidah yang berlandaskan otonomi daerah, yaitu berdasarkan Pasal 10, Pasal 13, dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, eksistensi eksekutif (*rule application*) adalah sebagai salah satu kekuasaan negara yang menjalankan Undang-Undang melalui hak-hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus pemerintahan di daerah.

Berkaitan dengan eksistensi eksekutif tersebut, yang perlu kita cermati adalah bagaimana mekanisme kontrol terhadap kegiatan pemerintahan di daerah oleh Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah) berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Dengan demikian yang dimaksud dengan eksekutif di sini adalah pemerintah daerah Kota Salatiga yang terdiri atas Walikota beserta perangkat daerah lainnya yang terdiri dari dinas dan lembaga teknis daerah.

Suyoto, Kepala Subbagian Otonomi Daerah Setda Salatiga menyebutkan bahwa:

“Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) secara langsung seperti yang tertuang dalam UU 32 Tahun 2004 jo. UU No.

12 Tahun 2008 merupakan upaya sangat penting untuk memperkuat legitimasi kepala daerah. Secara politis, seorang gubernur, bupati atau walikota harus bertanggung jawab langsung kepada rakyat melalui mekanisme Pemilu langsung. Apabila rakyat tidak dapat menerima kepemimpinan seorang kepala daerah, Pemilu langsung memungkinkan rakyat untuk melakukan *vote out* dengan menjatuhkan pilihannya seorang tokoh baru. Akuntabilitas seorang kepala daerah akan lebih tertuju kepada masyarakat, sehingga tidak lagi terfokus kepada legislatif daerah saja. Dalam hal ini, Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) seorang kepala daerah yang disajikan di depan sidang DPRD tidak lagi dapat dijadikan alat untuk memberhentikan kepala daerah tersebut". (Wawancara, Selasa, 24 April 2012 Pukul 10.00).

Berkaitan dengan pernyataan informan di atas, peneliti berpendapat bahwa Pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan dapat memperkuat derajat legitimasi akan tetapi juga berdampak negatif antara lain; adanya pola sistem pemerintahan yang terbelah (*divided government*) yaitu Kepala Daerah terpilih berasal dari dukungan politik yang berbeda dengan kekuatan politik lembaga legislatif yang memungkinkan akan terganggunya efektifitas pemerintahan, Dalam kondisi pemerintahan yang terbelah "*Divided Government*".

#### **4.2.2. Dimensi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Eksekutif di Kota Salatiga**

Pemerintah Daerah dan DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan pemerintah daerah, hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004. Kedudukan yang setara bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam

membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Pasal 1 Ayat (12) Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah capaian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diukur dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak.

Skripsi ini akan mengidentifikasi tiga dimensi yang berpengaruh dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni dimensi ekonomi, dimensi pemerintahan, dan dimensi politik yang berkaitan dengan bentuk demokrasi lokal.

Dimensi pertama adalah dimensi ekonomi yang berkaitan dengan sumber-sumber penyediaan pelayanan publik baik yang menyangkut produksi maupun distribusi komoditas dan layanan di tingkat lokal. Penekanan sumber-sumber tersebut dapat berasal dari mekanisme pasar maupun badan-badan sektor publik. Dominasi pasar dalam penyediaan layanan publik dapat dilihat dari penggunaan instrumen kebijakan yang lebih dominan pada badan-badan swasta dan penggunaan mekanisme pasar yang ditandai dengan adanya kompetisi dalam pelayanan publik. Dominasi sektor publik dapat dilihat dari penggunaan secara ekstensif instrumen kebijakan yang berupa penyediaan layanan langsung oleh badan-badan pemerintah daerah, BUMD, dan regulasi lokal serta adanya monopoli atau semi-monopoli penyediaan layanan publik oleh badan-badan publik.

Terkait dengan dimensi ekonomi ini, Suyoto (Kepala Subbagian Otonomi Daerah Setda Kota Salatiga) memberikan keterangan sebagai berikut.

“Semangat sinergi program pembangunan daerah bagi masyarakat kecil telah tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004. Asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Salah satu implementasi dari peningkatan kesejahteraan tersebut adalah program kerja untuk melindungi pasar tradisional dan meningkatkan daya saing pasar tradisional di berbagai daerah. Dana yang disediakan untuk program ini tak sedikit, bahkan cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Alokasi dana ini disebut sebagai dana dekonstruksi yang dapat dimanfaatkan oleh daerah dengan pengajuan proposal kepada pemerintah pusat” (Wawancara: Selasa, 24 April 2012 Pukul 09.15)

Fadjar Indra Koesoema, staf Bagian Tata Pemerintahan Setda Kota Salatiga menambahkan penjelasan tersebut dengan mengatakan:

“Pada tahun 2012 tercatat alokasi anggaran Kementerian Perdagangan sebesar Rp 400 miliar untuk membangun 70 pasar, 20 diantaranya pasar tradisional percontohan. Salah satu pasar percontohan adalah Pasar Cokro Kembang, Klaten yang dibangun dengan anggaran Rp 7,611 miliar. Belajar dari Pasar Cokro kembang, ada peluang bagi pemerintah Kota Salatiga berkaitan dengan pembangunan Pasar Sapi Rejosari (*meski namanya pasar sapi, pasar ini bukanlah pasar ternak namun pasar tradisional pada umumnya*) yang mengalami tarik ulur investor selama beberapa kali semenjak musibah kebakaran yang dialami pasar tersebut di tahun 2008. Semenjak 2008, tercatat setidaknya muncul beberapa kali wacana investor yang akan membangun pasar tersebut. Bahkan dana talangan dari APBD pun sempat diusulkan oleh DPRD Kota Salatiga” (Wawancara: Senin, 23 April 2012 Pukul 11.00).

Yuliyanto, Wali Kota Salatiga memperkuat pernyataan tersebut, dengan mengatakan bahwa:

“Sinergi Program pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam revitalisasi pasar tradisional-modern memerlukan sikap politik (*political will*) yang memihak kepada kepentingan masyarakat serta tanpa tendensi kepentingan tertentu. Dukungan dari seluruh elemen baik masyarakat, eksekutif dan legislatif mutlak diperlukan terhadap

eksistensi pasar tradisional sehingga pasar tradisional sebagai kekuatan ekonomi mikro menjadi penggerak pembangunan daerah yang mandiri dan merata. Saat ini, Pemkot telah berhasil mendapat investor untuk membangun Pasar Rejosari” (Wawancara: 23 April 2012 Pukul 11.25).

Di lain pihak, Supriyono (anggota Komisi II Bidang Ekonomi dan Keuangan DPRD) mengatakan:

“Kinerja eksekutif di Salatiga saya rasa belum optimal, terlihat dalam pembangunan Pasar Rejosari sampai sekarang belum ada kejelasan. Dalam pembangunan Pasar Rejosari tersebut DPRD menduga ada *'deal-deal'* khusus antara pemerintah daerah dengan investor. Kami selaku anggota DPRD yang mempunyai fungsi pengawasan, berhak mengawasi pemerintah daerah dan penyelenggara anggaran pembangunan tersebut” (Wawancara: 1 Mei 2012, Pukul 09.15).

Mengenai hal tersebut, FX Robby Sagala, Tokoh Pemuda (Pengurus KNPI Kota Salatiga) menyebutkan bahwa:

“Pasar lain yang merana di Kota Salatiga adalah Pasar Jetis dan Pasaraya II. Meski untuk pembangunan Pasar Jetis telah berganti dua investor, tetapi mereka kemudian menyatakan tidak sanggup. Sedangkan meski dalam pengelolaan pihak swasta, namun saat ini Pemkot Salatiga masih kesulitan untuk mencari investor bagi Pasaraya II yang terletak di jantung kota dan pusat perniagaan tersebut. Kalangan DPRD menjuluki Pasaraya II sebagai raksasa yang tengah tertidur dan bila berhasil dicarikan investor, maka Pasaraya II akan menjadi pusat perekonomian Kota Salatiga” (Wawancara: 12 Januari 2012, Pukul 09.15).

Sedangkan M. Syauqi, Pengurus PKB Kota Salatiga menyebutkan ada beberapa masalah yang dihadapi oleh Pemkot Salatiga, yaitu:

“Ada masalah “kebiasaan” yang masih dijumpai dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu banyaknya proyek dari dana APBD yang terlambat. Menurut kalangan anggota dewan, salah satu faktornya adalah molornya proses lelang sehingga berimbas pada mepetnya waktu pelaksanaan proyek. Hingga saat ini Pemkot juga masih memiliki beberapa pekerjaan rumah untuk bisa mengoptimalkan aset yang mereka miliki. Seperti eks Terminal Soka, bekas kantor Kelurahan Mangunsari dan bekas kantor Komisi Pemilihan Umum (KPU)” (Wawancara: 9 Januari 2012, Pukul 19.00).

Berdasarkan pernyataan tersebut diatas dapat terlihat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pemerintah daerah Kota Salatiga belum optimal. Hal ini dapat terlihat dalam pembangunan Pasar Rejosari sampai sekarang belum ada kejelasan. DPRD menduga ada *deal-deal* khusus antara pemerintah daerah dengan investor sehingga terjadi tarik ulur dalam proses pembangunan pasar tersebut.

Kinerja eksekutif dapat diukur dari sejauh mana eksekutif di daerah mampu menjalankan tugas mereka secara akuntabel, demokratis, memenuhi standar moralitas, sesuai aspirasi masyarakat luas, dan efisien. Berhasil tidaknya pemerintahan yang baik tergantung sikap dan kemampuan para pemimpinnya. Jika seorang pemimpin ingin kepemimpinannya lestari, mereka perlu berhati-hati dalam mengemban tugasnya. Mereka tidak boleh memimpin menurut kemauan sendiri karena belum tentu kemauannya benar dan sama dengan kemauan rakyat.

Dimensi kedua yakni dimensi pemerintahan membedakan antara peran pemerintah daerah yang lemah dengan yang kuat. Peran pemerintah daerah yang lemah ditandai dengan beberapa indikator, yakni: rentang tanggung jawab fungsi atau kewenangan yang sempit, cara penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat reaktif, derajat otonomi yang rendah terhadap fungsi-fungsi yang diemban, dan tingginya derajat kontrol eksternal. Sementara itu, peran pemerintah daerah yang kuat ditandai dengan beberapa indikator, yaitu: rentang tanggung jawab fungsi atau kewenangan yang luas, cara penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat positif, derajat otonomi yang tinggi atas fungsi yang diemban, dan derajat kontrol eksternal yang terbatas. Peran pemerintah daerah ini sebenarnya mencerminkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Menyangkut peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan layanan publik menunjukkan bahwa hampir semua daerah di Indonesia berusaha untuk mempergunakan instrumen kebijakan yang bersifat wajib dalam memberikan layanan publik kepada masyarakat. Ada kecenderungan kuat untuk mempergunakan instrumen penyediaan layanan langsung (*direct provision*) oleh pemerintah daerah.

Kasubag Pemerintahan Umum Setda Kota Salatiga, Drajat Adi

Cahyonomenjelaskan:

“Hampir setiap dinas atau bidang kewenangan yang ada di Kota Salatiga sejauh mungkin diperlengkapi dengan perangkat aturan yang memungkinkannya menjalankan penyediaan sendiri layanan publik oleh pemerintah daerah. Bidang pendidikan, kesehatan, informasi, kependudukan, dan pekerjaan umum misalnya menunjukkan kecenderungan kuat untuk diselenggarakan sendiri oleh pemerintah daerah. Untuk bidang lainnya dipergunakan instrumen kebijakan wajib lainnya seperti regulasi. Hampir semua bidang dilengkapi dengan perangkat peraturan yang memungkinkan pemerintah daerah melakukan bentuk regulasi dalam pelayanan publik” (Wawancara: 9 Januari 2012, Pukul 12.00).

Asisten I Pemerintahan Setda Kota Salatiga, Yohannes Tri Priyo Nugroho menyebutkan bahwa:

“Berbagai macam perijinan di berbagai bidang telah menjadi instrumen kebijakan pelayanan publik dalam pemerintahan daerah. Segala macam perijinan ini secara formal diungkapkan oleh narasumber penelitian untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat sekaligus dipergunakan sebagai instrumen untuk meningkatkan penghasilan asli daerah. Selain penggunaan *direct service provision* dan regulasi, pemerintah daerah juga mempergunakan instrumen Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk memberikan layanan kepada masyarakat. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa sektor publik masih kuat dibandingkan sektor swasta dalam menyediakan layanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah masih secara intensif dan ekstensif mempergunakan instrumen wajib dalam berbagai bidang pemerintahan. Intensif dalam pengertian penggunaan instrumen tersebut semakin diperkuat dalam urusan-

urusan yang ditangani. Ekstensif dalam arti pemerintah daerah berusaha memperluas ruang lingkup penggunaan instrumen wajib tersebut dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Tengarai penggunaan secara ekstensif instrumen sektor publik ini diperkuat dengan adanya motif peningkatan penghasilan asli daerah melalui perangkat daerah yang ada. Indikasi lainnya dari kuatnya sektor publik ini tampak dari motif penyusunan organisasi perangkat daerah (*local bureaucracy*) yang lebih berorientasi pada *inward looking*. Orientasi ini berarti adanya upaya untuk lebih mengedepankan pemenuhan kebutuhan internal birokrasi lokal atau perangkat daerah ketimbang orientasi pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam memberikan layanan publik” (Wawancara: 9 Januari 2012, Pukul 14.00).

Mengenai hal tersebut, Muhammad Akbar, peneliti dari LSM Percik Salatiga menyebutkan bahwa:

“Menurut saya Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Salatiga sampai hari ini belum ada program pemerintah yang progresif. Jika ditinjau dari aspek kesejahteraan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Salatiga seperti yang sudah ada sebelum-sebelumnya, artinya saya rasa belum ada perubahan yang menonjol. Sedangkan jika ditinjau dari segi tata ruang saya rasa kacau balau, artinya pemerintah tidak mempunyai orientasi yang jelas, yang penting anggaran habis. (misalnya saja pembangunan pasar rejosari yang saat ini mangkrak, itu sudah banyak mengeluarkan anggaran tapi sampai saat ini juga belum selesai pembangunannya). Pemerintah Kota dan rakyat saya rasa kurang adanya komunikasi atau bisa dibilang kurang terbuka. Seharusnya program-program pemerintah disosialisasikan kepada rakyat agar tidak menimbulkan salah paham. Dan sebaiknya pemerintah daerah Kota Salatiga meniru gaya kepemimpinan Jokowi yang langsung turun ke rakyat. Secara birokrasi, saya rasa bentuk pelayanan publik di Kota Salatiga tidak profesionalisme. Pada saat saya mengurus KTP di Kecamatan dinjanjikan 1 Minggu jadi, padahal sekarang menggunakan sistem *on line*, seharusnya seharipun bisa jadi. Kemudian saya menanyakan kepada pihak birokrasi kenapa harus menunggu 1 Minggu birokrasi menjawab “ kalau pengen cepat tanya ke komputernya sendiri”. Dengan jawaban seperti ini sangat menyakitkan bagi saya. Seharusnya sebagai lembaga pelayanan publik ya melayani masyarakat dengan sopan dan halus tidak seperti orang yang tidak berpendidikan. Yang menjadi alasan birokrasi sendiri sistem *on line* padahal menurut saya kurangnya pengetahuan petugas tentang sistem pengoprasian komputer. Saya juga pernah mengalami adanya pungutan liar pada saat saya minta surat pengantar di Dinas pendudukan dan pencatatan sipil. Saya diminta untuk membayar uang 10 ribu oleh birokrasi katanya untuk uang administrasi. Saya rasa

sebagai pelayanan publik tidak seharusnya memberatkan masyarakat. Ini baru 1 instansi, coba anda hitung sendiri kalau 1 orang 10 ribu kalau sehari bisa 10 orang dikalikan saja 1 bulan..uang itu untuk apa” (Wawancara: 10 Januari 2013, Pukul 09.15)

Hal ini juga diperkuat pernyataan Faisol, Sekjend LSM Qaryah Thayyibah:

“Menurut saya penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Salatiga sampai saat ini tidak ada dinamikanya, belum ada program pemerintah yang menonjol, masih monoton tidak mempunyai orientasi yang jelas. Sejauh ini saya lihat untuk periode ini belum ada kasus yang menonjol. Berbeda dengan sebelum periode ini saat periode I pak Totok memimpin pemerintahan terlihat bersih, Kemudian periode II John Manopo yang memimpin banyak kasus-kasus yang dikit demi sedikit mulai terbuka, diantaranya Kasus buku ajar oleh Sekdanya sendiri, kasus penggelapan alat peraga pendidikan oleh Ketua Nu dan yang paling menjadi sorotan kasus yang menjerat John Manopo sendiri dan istri walikota sekarang Titik Kirnaningsih terkait Jalan Lingkar. Kasus ini terkuak sebelum dia masuk menjadi anggota DPRD, melainkan pada saat dia menjadi direktur CV. Kuncup” (Wawancara: 10 Januari 2013, Pukul 09.15)

Berdasarkan pernyataan responden diatas dapat terlihat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pemerintah daerah Kota Salatiga belum optimal dan masih banyak birokrasi yang harus dibenahi.

Dimensi ketiga yaitu dimensi politik berkaitan dengan bentuk demokrasi lokal yang mencerminkan bagaimana pemerintah daerah membuat keputusan. Dalam hal ini ada dua titik yang berbeda. Pada satu titik ada penekanan pada demokrasi perwakilan, yakni suatu sistem yang mencerminkan preferensi masyarakat dinyatakan melalui sistem pemilihan lokal. Sekali terpilih, partai yang berhasil atau partai yang berkoalisi di dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menganggap dirinya memperoleh mandat untuk menerapkan kebijakan yang dijanjikannya dalam pemilihan umum. Pada titik yang lain, ada penekanan pada demokrasi partisipatif yang mencerminkan partisipasi masyarakat setempat.

Demokrasi partisipatif ini biasanya dijalankan dalam forum-forum demokratis yang dipandang sebagai komposisi esensial dalam pengambilan keputusan di daerah. Proses pengambilan keputusan ini berada dalam koridor kebijakan yang dilegitimasi melalui keberhasilan dalam pemilihan (*electoral*).

Berdasarkan data tersebut di atas penulis menyimpulkan bahwa dari dimensi pemerintahan dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah memiliki peran kuat dalam penyediaan layanan publik (*strong local government*). Hal ini dapat dipastikan dari indikator seperti luasnya fungsi yang diemban oleh daerah karena menganut *general competence principle*. Indikator lainnya adalah cara penyediaan layanan publik yang bersifat positif atau kuatnya inisiatif pemerintah dalam penyediaan layanan publik. Indikator berikutnya adalah derajat otonomi yang kuat ditandai dengan adanya hak untuk mengatur dan mengurus sendiri setiap fungsi yang diemban. Indikator terakhir adalah derajat kontrol pemerintah pusat yang rendah karena mempergunakan cara represif. Sedangkan dari dimensi politik dapat diketahui bahwa penyelenggaraan demokrasi dalam pemerintahan di daerah mempergunakan cara demokrasi perwakilan. Hal ini mengandung arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan secara intensif tidak dijalankan secara langsung oleh masyarakat sebagai stakeholder utama pemerintahan daerah tetapi dijalankan oleh wakil masyarakat yang dipilih setiap lima tahun sekali. Wakil masyarakat yang dipilih ini terdiri dari dua organ yakni wakil rakyat yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan tugas utama menjalankan hak mengatur daerah (*policy making*), dan wakil rakyat yang duduk sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mempunyai tugas utama mengatur dan mengurus. Mengurus

dalam hal ini berarti memimpin perangkat daerah untuk menjalankan kebijakan yang sudah dibuat. Dengan mengacu pada kerangka model pemerintahan daerah yang disusun oleh Leach, Stewart & Walsh (1994) maka dapat dikatakan bahwa birokrasi pemerintah daerah di Indonesia lebih menyerupai model *traditional bureaucratic authority*.

Aspek dan temuan masalah terpenting dalam penelitian tersebut adalah dari segi *governance*. Dari sisi ini tampak bahwa penyelenggaraan pelayanan publik di daerah lebih didominasi peran sektor publik yang cenderung mengurangi kemampuan sektor swasta dan masyarakat dalam pelayanan kepada masyarakat. Kondisi ini dalam jangka panjang menyebabkan *administrative lag*, yakni membesarnya profil dan beban birokrasi justru menurunkan kemampuannya dalam menyediakan layanan publik yang sesuai dengan perkembangan tuntutan dan kebutuhan masyarakat itu sendirinya. Kondisi *governance* ini tampak dalam *model traditional bureaucratic authority*, ketika peran pemerintah daerah lebih mendominasi penyediaan layanan publik dibandingkan dengan peran sektor lain di daerah. Akan tetapi, sebenarnya sektor lain tersebut, baik masyarakat maupun pasar (swasta), juga memiliki potensi yang sama besarnya. Sektor lain ini seharusnya terus ditumbuhkan dan tidak sebaliknya justru dihilangkan karena ada keterbatasan pemerintah daerah untuk memberikan layanan publik kepada masyarakat. Kebutuhan masyarakat yang terus berkembang baik kuantitas maupun kualitasnya tidak akan dapat sepenuhnya dipenuhi oleh pemerintah daerah sendiri. Untuk itu, seyogyanya pemerintah daerah memikirkan alternatif lain yang mendukung berkembangnya sektor lain di luar pemerintah

daerah dalam memberikan layanan publik. Sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang makin meningkat, tuntutan yang lebih terbuka, serta perkembangan globalisasi yang memicu peningkatan yang lebih cepat lagi dalam kebutuhan dan tuntutan akan layanan publik, maka model birokrasi tradisional tersebut dianggap tidak lagi memadai.

Kepemimpinan Kepala Daerah yang dalam UU No.32 Tahun 2004 dikonstruksikan sebagai pemimpin pemerintahan lebih banyak berinisiatif dan mengakomodasi berbagai tuntutan dan kepentingan untuk selanjutnya mensinergikan kebijakan-kebijakan demi membangun dan memperkuat solidaritas masyarakat atas dasar saling percaya secara aktif konsolidasi kelembagaan. Meneruskan restrukturisasi, memperkuat nilai doktrin bahwa pemerintah adalah pelayanan, prestasinya diukur dari kinerja pelayanannya, tempat pejabat profesional yang punya visi kedepan jelas dan meningkatkan peralatan kerja termasuk anggaran.

Penggerakan roda pemerintahan di Salatiga dipimpin oleh Walikota sebagai Kepala Pemerintahan yang mana menurut Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kinerja merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Walaupun kinerja pemerintah daerah bukanlah faktor yang dominan dalam menentukan

keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah namun perlu diperhatikan dan upaya untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah, secara bersamaan juga harus dilakukan peningkatan faktor-faktor lainnya.

Fadjar Indra Koeosoema, staf bagian tata pemerintahan Kota Salatiga menyebutkan beberapa faktor yang menjadi penghambat kinerja Pemerintah Kota Salatiga antara lain “kurangnya koordinasi antar instansi, kurang maksimalnya perencanaan di setiap instansi, kurang maksimalnya pemberdayaan SDM” (Wawancara: Senin, 23 April 2012 Pukul 09.48)

Hal itu juga diperkuat pernyataan Kasubag Kelembagaan Setda Kota Salatiga, Ermi Asriati:

“Kurangnya koordinasi di tiap-tiap instansi yang menyebabkan tidak optimalnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah, koordinasi memang benar sering kali dilakukan, hanya saja kadang tidak sesuai dengan yang diharapkan. Selain itu sumber daya manusia yang kurang menyebabkan tidak terlaksana dengan baik fungsi dan tugas lembaga eksekutif” (Wawancara: Selasa, 24 April 2012 pukul 11.45).

Dari pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa kurangnya koordinasi antar instansi terkait program-program pemerintah yang kurang disosialisasikan kepada instansi-instansi akibatnya apa yang diharapkan terkadang tidak sesuai dengan kenyataan menyebabkan tidak optimalnya kinerja eksekutif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Salatiga. Selain itu kurang maksimalnya pemberdayaan SDM. Lemahnya pengetahuan pejabat publik terkait sistem yang serba online menyulitkan mereka untuk bekerja. Banyak juga dijumpai pegawai yang tidak mengerti bagaimana pengoprasian komputer akibatnya banyak kinerja yang terbengkalai.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasti pernah mengalami kendala-kendala. Apa yang dikoordinasikan kadang tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Untuk itu setiap ada permasalahan, Pemerintah Daerah Kota Salatiga memanggil SKPD untuk menyelesaikan permasalahan/ kendala yang dihadapi. Pemerintah Daerah mengadakan forum SKPD yang dilakukan 1 bulan sekali.

Upaya Pemerintah Daerah Kota Salatiga dalam menghadapi masalah:

1. Meningkatkan kualitas SDM dengan mengadakan asistensi, bintek, dan pelatihan-pelatihan.
2. Pembinaan sistem administrasi keuangan daerah agar lebih efektif dengan mengadakan asistensi, bintek dan pelatihan-pelatihan bagi bendahara pengeluaran dan penerimaan, bendahara pengeluaran pembantu, pejabat penatausahaan keuangan dan pengurus barang seluruh SKPD.
3. Meningkatkan sistem pengendalian intern di seluruh SKPD dengan melaksanakan peraturan yang ada dengan sebaik-baiknya, dalam pengelolaan keuangan daerah.
4. Menyempurnakan standar analisa Belanja Daerah agar lebih rasional dan berdasar pada prinsip-prinsip akuntabilitas.
5. Meningkatkan pengelolaan keuangan daerah secara tertib administrasi, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.
6. Tahun mendatang akan diupayakan pelaksanaan kegiatan dan pevelangan sedini mungkin agar kegiatan dapat dilaksanakan dengan baik(LKPJ Walikota Salatiga Tahun 2012).

Dengan adanya forum SKPD diharapkan segala permasalahan dapat terakomodir dan dapat diselesaikan. Pengembangan kapasitas sumber daya aparatur bisa melalui diklat, seminar dan lain-lain.

#### **4.2.3. Penyusunan APBD oleh Eksekutif di Kota Salatiga**

Berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD kemudian menyusun dan menentukan strategi dan prioritas APBD. Dalam menentukan strategi dan prioritas ini, komunikasi antara DPRD dan pemerintah daerah terjadi dalam bentuk saling melengkapi data dan informasi

yang diperlukan dalam mendukung tersusunnya daftar skala prioritas yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD serta aspirasi masyarakat serta program jangka menengah. Proses yang dilalui menurut undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 150 ayat 3 menyebutkan bahwa: perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka yang meliputi :

1. Rencana pembangunan jangka panjang atau RPJP daerah untuk jangka waktu 20 tahun yang menurut visi dan misi serta arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP Nasional.
2. Rencana pembangunan jangka menengah daerah atau RPJMD untuk jangka waktu lima tahun merupakan penjabaran visi dan misi dari program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM nasional.
3. RPJM daerah memuat Arah kebijakan keuangan daerah, strategi keuangan pembangunan daerah, kebijakan umum dan program kerja dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
4. Rencana Kerja Pembangunan Daerah atau RKPD merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu satu tahun yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah prioritas pembangunan daerah rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah atau yang didorong dengan partisipasi masyarakat yang mengacu pada rencana kerja pemerintah daerah..
5. RPJP dan RPJM ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan daerah.

Dalam pembentukan APBD berawal dari adanya Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) dengan jangka waktu 5 tahun yang termuat dalam visi dan misi Walikota Salatiga, Rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) dengan jangka waktu 20 tahun yang mengacu kepada RPJP Nasional. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu satu tahun yang berasal dari musrenbang mulai dari aspirasi masyarakat, penentuan prioritas dan plafon anggaran, serta proses

pembahasan rancangan APBD sampai pada penetapan dan realisasi anggaran dituangkan dalam RKPD dan diterapkan dalam SKPD. Dalam proses pembentukannya SKPD mengusulkan kebutuhan anggaran kepada tim anggaran Pemerintah Daerah Kota Salatiga, lalu tim anggaran ini dalam hal ini DPPKAD merekap, menyusun, memvalidasi dan merevifikasi usulan dari SKPD. (Sumber: DPPKAD Kota Salatiga).

Dalam pembuatan APBD di Kota Salatiga Eksekutif berperan penting dalam penyusunan APBD. Eksekutif mempunyai tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang diketuai oleh Sekretaris Daerah selaku koordinator keuangan yang mempunyai tugas dalam penyusunan APBD di Kota Salatiga. Adapun susunan keanggotaan tim TAPD sebagai berikut:

Tabel 4.11  
Susunan Keanggotaan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Salatiga  
Tahun 2011-2014

No	Jabatan dalam dinas	Kedudukan dalam tim
1.	Walikota	Penanggung Jawab
2.	Wakil Walikota	Penanggung Jawab
3.	Sekretaris Daerah	Ketua
4.	Kepala BAPPEDA	Wakil Ketua I
5.	Kepala DPPKAD	Wakil Ketua II
6.	Kabid Anggaran pada DPPKAD	Sekretaris
7.	Kasi penyusunan anggaran pada DPPKAD	Wakil Sekretaris
8.	Asisten Pemerintahan Setda	Anggota
9.	Asisten Perekonomian, Pembangunan dan Kesejahteraan Masyarakat Setda	Anggota
10.	Asisten Administrasi umum Setda	Anggota
11.	Inspektur	Anggota
12.	Kepala Bagian Administrasi Keuangan Setda	Anggota
13.	Kepala Bagian Hukum Setda	Anggota
14.	Kepala Bagian Administrasi Pembangunan Setda	Anggota
15.	Sekretaris BAPPEDA	Anggota
16.	Sekretaris DPPKAD	Anggota
17.	Kabid Pendapatan pada DPPKAD	Anggota

18.	Kabid Pengelolaan Aset Daerah pada DPPKAD	Anggota
19.	Kasi Perencanaan Anggaran pada DPPKAD	Anggota
20.	Kasi Administrasi Anggaran pada DPPKAD	Anggota
21.	Staf pada DPPKAD	Anggota

(Sumber: Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) Kota Salatiga, 2012)

Proses selanjutnya penyampaian rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh ketua TAPD kepada kepala Daerah dilanjutkan penyampaian rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh kepala daerah kepada DPRD. Setelah rancangan KUA dan Rancangan PPAS disepakati bersama antara kepala daerah dan DPRD ini akan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun, menyampaikan dan membahas RAPBD. Berdasarkan KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama antara kepala daerah dan DPRD, Kepala daerah menerbitkan surat edaran tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD dan RKA-PPKD kepada Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD). Rencana kerja anggaran (RKA) di dalamnya terdapat kode-kode rekening yang terdiri dari sasaran yang akan dicapai.

Selanjutnya dilakukan penyampaian RAPBD oleh kepala daerah kepada DPRD. Sebelum jadi kebijakan umum RAPBD dievaluasi dewan terlebih dahulu. Setelah disetujui DPRD barulah menjadi APBD. Proses ini tidak berhenti disini karena APBD yang telah disetujui dewan harus diadakan evaluasi ulang oleh Gubernur agar tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Setelah dievaluasi oleh Gubernur dan hasilnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan barulah menjadi perda APBD.

RKA-SKPD memuat rincian anggaran pendapatan, rincian anggaran belanja tidak langsung SKPD (gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan

penghasilan, khusus pada SKPD Sekretariat DPRD dianggarkan juga belanja penunjang operasional pimpinan DPRD) sedangkan RKA-SKPD memuat rincian pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan pendapatan hibah, belanja tidak langsung terdiri dari belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan social, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga, rincian penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. RKA-SKPD dan RKA-PPKD digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD. (Sumber: Permendagri No.37 Tahun 2012 tentang pedoman penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2013)

Dalam menentukan strategi dan prioritas ini, komunikasi antara DPRD dan pemerintah daerah terjadi dalam bentuk saling melengkapi data dan informasi yang diperlukan dalam mendukung tersusunnya daftar skala prioritas yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD serta aspirasi masyarakat serta program jangka menengah. Proses yang dilalui menurut undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 150 ayat 3 menyebutkan bahwa: perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka yang meliputi :

1. Rencana pembangunan jangka panjang atau RPJP daerah untuk jangka waktu 20 tahun yang menurut visi dan misi serta arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP Nasional.
2. Rencana pembangunan jangka menengah daerah atau RPJMD untuk jangka waktu lima tahun merupakan penjabaran visi dan misi dari program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM nasional.
3. RPJM daerah memuat Arah kebijakan keuangan daerah, strategi keuangan pembangunan daerah, kebijakan umum dan program kerja dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

4. Rencana Kerja Pembangunan Daerah atau RKPD merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu satu tahun yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah prioritas pembangunan daerah rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah atau yang didorong dengan partisipasi masyarakat yang mengacu pada rencana kerja pemerintah daerah.
5. RPJP dan RPJM ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan daerah.

Hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dijelaskan pada Pasal 25 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa: Kepala daerah mempunyai wewenang dan tugas terkait dengan APBD yaitu: Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan Perda, menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan DPRD, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

#### **4.2.4 Penyusunan Perda oleh Eksekutif di Kota Salatiga**

Eksekutif bekerjasama dengan tim ahli UKSW untuk menyusun program legislasi berdasarkan usulan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Eksekutif membentuk tim asistensi untuk penyusunan raperda. Adapun susunan keanggotaan tim asistensi penyusunan rancangan perda sesuai SK Walikota No.188.34-05/54/2012 Tentang Tim Asistensi Dan Tim Teknis Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah sebagai berikut:

Tabel 4.12  
Susunan Keanggotaan Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

No	Jabatan Dalam Dinas	Kedudukan Dalam Tim
1	Walikota	Penasehat
2	Wakil Walikota	Penasehat

3	Sekretaris Daerah	Ketua
4	Asisten Pemerintahan Sekda	Wakil Ketua
5	Kepala Bagian Hukum Setda	Sekretaris
6	Asisten Ekonomi, Pembangunan, dan Kesejahteraan Masyarakat	Anggota
7	Asisten Administrasi Sekda	Anggota
8	Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Anggota
9	Inspektur	Anggota
10	Kepala Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	Anggota
11	Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Anggota
12	Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Anggota
13	Kepala Satuan Polisi Pamong Praja	Anggota
14	Kepala Bagian Hubungan Masyarakat Setda	Anggota
15	Kepala Subbidang Perizinan Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi pada Badan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal	Anggota
16	Kepala Subbagian Penanganan Permasalahan Kerjasama Pada Bagian Kerjasama Setda	Anggota
17	Kepala Subbagian Peraturan Perundang-Undangan Pada Bagian Hukum Setda	Anggota
18	Kepala Subbagian Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Pada Bagian Hukum Setda	Anggota
19	Kepala Subbagian Dokumentasi Hukum Pada Bagian Hukum Setda	Anggota
20	Staf Pada Bagian Hukum Setda	Anggota
21	Unsur pada Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait	Staf Administrasi

(Sumber: *Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Salatiga, 2012*)

Kemudian hasil usulan Raperda dari SKPD dibahas secara intensif oleh tim asistensi dan tim teknis. Tim teknis terdiri dari SKPD terkait dan mayoritas bagian hukum selaku pengemban tugas pokok dan fungsi. Setelah dibahas dan disosialisasikan melalui seminar/sarasehan, tim asistensi memohon pertimbangan/

saran dari kelompok kerja (pokja) Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (POKJA RANHAM) khususnya pokja harmonisasi dan evaluasi peraturan perundang-undangan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) dari Kantor wilayah Kemenkum HAM Jawa Tengah untuk memberi masukan dan memfasilitasi perda agar benar-benar seirama dan tidak tumpang tindih.

Adapun Susunan Keanggotaan Kelompok Kerja Panitia Pelaksana Rencana Hak Asasi Manusia (RANHAM) Kota Salatiga Tahun 2011-2016 SESUAI SK Walikota No.180/1722 Tentang Kelompok Kerja Panitia Pelaksana Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Kota Salatiga Tahun 2011-2016 sebagai berikut:

Tabel 4.13  
Susunan Keanggotaan Kelompok Kerja Panitia Pelaksana Rencana Hak Asasi Manusia (RANHAM) Kota Salatiga Tahun 2011-2016

No.	Jabatan Dalam Dinas/Instansi/Organisasi	Kedudukan Dalam Pokja
<b>A.</b>	<b>KELOMPOK KERJA I</b>	
1.	Asisten Tata Praja Pada Sekda	Ketua
2.	Kasubag Dokumentasi Hukum pada Bagian Hukum Setda	Sekretaris
3.	Kabag Organisasi Setda	Anggota
4.	Kabid Administrasi Kepegawaian pada BKD	Anggota
5.	Kasubag Agama dan Pendidikan pada Bagian Sosial Setda	Anggota
6.	Kasi Sarana dan Prasarana pada Disparsenibud dan OR	Anggota
7.	Kasi Hubungan Antar Lembaga pada Kantor Kesbang dan Linmas	Anggota
<b>B.</b>	<b>KELOMPOK KERJA II</b>	
1.	Kabag Hukum Setda	Ketua
2.	Kasubag Peraturan Perundang-Undangan pada Bagian Hukum Setda	Sekretaris
3.	Kabid Penempatan Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada Disnakertrans dan Penanaman Modal	Anggota
4.	Kabid Permukiman, Prasarana dan Tata Ruang pada Bappeda	Anggota

5.	Kabid Usaha Kecil dan Menengah pada Dinkop dan UKM	Anggota
6.	Kabid Hubungan Industrial dan Pengawasan pada Disperindang	Anggota
7.	Kasi Pemberantasan Penyakit pada Dinas Kesehatan	Anggota
8.	Dekan Fakultas Hukum pada UKSW	Anggota
9.	Unsur pada STIE "AMA"	Anggota
10.	Unsur pada STAIN	Anggota
11.	Unsur pada LSM "PERCIK"	Anggota
<b>C.</b>	<b>KELOMPOK KERJA III</b>	
1.	Kasubag Pengkajian dan Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Setda	Ketua
2.	Kasi Pendidikan Luar Sekolah pada Dinas Pendidikan	Sekretaris
3.	Kasi Penerangan pada Kantor Inkom	Anggota
4.	Ketua Badan Kerjasama Gereja	Anggota
5.	Ketua Majelis Ulama Indonesia	Anggota
6.	Unsur pada Gereja Katolik "Santo Paulus Miki"	Anggota
7.	Unsur pada Hindu Parisade	Anggota
8.	Unsur pada Majelis Budnayana Indonesia	Anggota
<b>D.</b>	<b>KELOMPOK KERJA IV</b>	
1.	Kasat Reskrim pada Polres Salatiga	Ketua
2.	Panitera pada Pengadilan Negeri Salatiga	Sekretaris
3.	Kabid Pemerintahan, Sosial dan Ekonomi pada Bappeda	Anggota
4.	Kasubag TU pada Kantor Depag Kota Salatiga	Anggota
5.	Kasi Trantip pada Kantor Satpol PP	Anggota
6.	Kasi Tindak Pidana Umum pada Kajari Salatiga	Anggota
7.	Kasi Pengawasan Ketenagakerjaan pada Disnakertrans dan Permas	Anggota
8.	Kasi Pengendalian Perdagangan dan Perlindungan Konsumen pada Disperindag	Anggota
9.	Kasi Farmasi Makanan dan Minuman pada Dinas Kesehatan	Anggota
10.	Perwira Seksi Teritorial pada Kodim 0714 Salatiga	Anggota

(Sumber: Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Salatiga, 2012)

Setelah dibahas sekiranya cukup pembahasan dan masukan kemudian diadakan dengar pendapat masyarakat (*public hearing*) terhadap Raperda yang sudah dibahas tersebut. Sosialisasi raperda sangat penting bagi masyarakat karena

perda tersebut diperuntukkan bagi masyarakat itu sendiri. Setelah diadakan *public hearing* Raperda disampaikan ke DPRD melalui surat Walikota untuk diadakan pembahasan terhadap usulan raperda dari walikota. Dewan mempunyai hak wewenang untuk bertanya secara langsung perihal usulan Raperda kepada SKPD terkait. Untuk mendapatkan persetujuan DPRD dilakukan kegiatan pembahasan secara bersama-sama pihak eksekutif terhadap draf raperda yang telah diusulkan oleh eksekutif, dengan mengacu pada Tata Tertib DPRD, yang mana pembahasan dilakukan oleh Badan Legislasi Daerah (BALEGDA) atau pansus DPRD bersama-sama dengan tim penyusun produk hukum daerah. Setelah tercapai kesepakatan bersama maka akan diusulkan dalam rapat paripurna DPRD guna mendapatkan persetujuan dari DPRD.

Pasal 144 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa rancangan perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai perda. Penyampaian Rancangan perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari, terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu paling lama 30 hari maka rancangan perda tersebut sah dan menjadi perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah. Dalam hal sahnya rancangan perda dimaksud, rumusan kalimat pengesahannya berbunyi “perda dinyatakan sah” dengan mencantumkan tanggal

sahnya. Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir perda sebelum pengundangan naskah perda kedalam lembaran daerah.

Dalam Periode 2011-2016 Eksekutif di Salatiga telah mengusulkan beberapa Raperda. Berikut Raperda yang berasal dari inisiatif eksekutif:

Tabel 4.14  
Raperda yang berasal dari inisiatif Eksekutif

No	Raperda
1	Raperda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga.
2	Raperda tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2)
3	Raperda tentang Pengelolaan Air Tanah
4	Raperda tentang Penyelenggaraan Gedung
5	Raperda tentang Kerjasama Daerah
6	Raperda tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil
7	Raperda tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
8	Raperda tentang Pengelolaan Pasar
9	Raperda tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Suara Salatiga
10	Raperda tentang Perizinan usaha Usaha Jasa Konstruksi
11	Raperda tentang Pembentukan Kutowinangun Lor dan Kutowinangun Kidul

(Sumber: Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga)

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa dalam pembentukan raperda yang *Pertama* tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga dibentuk berdasarkan usulan Bappeda dan yang terlibat langsung lainnya Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dan terkait seluruh SKPD . *Kedua* raperda tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dibentuk berdasarkan usulan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) dan yang terlibat langsung lainnya adalah Camat dan KPP Pratama. *Ketiga* raperda tentang pengelolaan air tanah dibentuk berdasarkan

usulan Kantor Lingkungan Hidup dan yang terlibat langsung lainnya Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas Bina Marga dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu. *Keempat* Raperda tentang Penyelenggaraan Gedung dibentuk berdasarkan usulan Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dan yang terlibat langsung lainnya Dinas Bina Marga dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. *Kelima* raperda tentang Kerjasama Daerah dibentuk berdasarkan usulan Bagian Kerjasama dan yang terlibat langsung lainnya Badan Pelayanan Perizinan Terpadu. *Keenam* raperda tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dibentuk berdasarkan usulan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan yang terlibat langsung lainnya Camat dan Lurah. *Ketujuh* raperda tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dibentuk berdasarkan usulan Dinas Perhubungan, Komunikasi, Kebudayaan dan Pariwisata dan yang terlibat langsung lainnya Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas Bina Marga, Badan Perizinan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal. *Kedelapan* raperda tentang Pengelolaan Pasar dibentuk berdasarkan usulan Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah dan yang terlibat langsung lainnya Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang. *Kesembilan* raperda tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Suara Salatiga dibentuk berdasarkan Bagian Humas dan yang terlibat langsung lainnya Badan Badan Perizinan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal, Dinas Perhubungan, Komunikasi, Kebudayaan dan Pariwisata. *Kesepuluh* raperda tentang Perizinan usaha Usaha Jasa Konstruksi dibentuk berdasarkan usulan Dinas Bina Marga dan Pengelolaan

Sumber Daya Alam dan yang terlibat langsung lainnya Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Badan Perizinan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal. *Kesebelas* raperda tentang Pembentukan Kutowinangun Lor dan Kutowinangun Kidul dibentuk berdasarkan usulan Bagian Tata Pemerintahan dan yang terlibat langsung lainnya Camat Tingkir, Lurah Kutowinangun. (Sumber: Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Salatiga).

Dalam membuat sebelas raperda diatas eksekutif beserta tim teknis bekerjasama dengan STIE AMA, STAIN, LSM Percik, Dinas Perindustrian dan Koperasi, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Sampai saat ini dari sebelas raperda diatas yang sudah diusulkan oleh masing-masing SKPD baru ada 4 yang sudah disahkan menjadi perda. Tanggal 4 Oktober 2012 dalam rapat paripurna DPRD mengesahkan Perda tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dan Raperda tentang Pengelolaan Air Tanah. Tanggal 8 Oktober 2012 dalam rapat paripurna DPRD mengesahkan Perda Tentang Bangunan Gedung dan Perda tentang Perizinan Usaha Jasa Konstruksi.

### **4.3 EKSISTENSI KEKUASAAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI KOTA SALATIGA**

#### **4.3.1 Kedudukan Legislatif di Kota Salatiga**

Badan legislatif adalah lembaga "*legislate*" atau membuat undang-undang, dimana anggota-anggota badan ini biasanya adalah wakil rakyat, oleh karena itu lazimnya badan legislatif ini lebih sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penjelmaan dari prinsip

kedaulatan berada di tangan rakyat. Keberadaan lembaga DPRD dalam negara demokrasi modern, merupakan syarat mutlak dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Lembaga legislatif berfungsi sebagai lembaga yang mempunyai wewenang merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan umum. Untuk itu DPRD sebagai badan legislatif daerah seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Perda yang akan mengikat pada masyarakat, sebab merekalah yang tahu mengenai apa keinginan masyarakat daerah.

Ketua DPRD Kota Salatiga, M. Teddy Sulistio menyatakan bahwa:

“DPRD sebagai badan legislatif daerah, memiliki beberapa fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, DPRD mempunyai hak dan kewajiban sesuai dengan rumusan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Esensi hak dan kewajiban tersebut ialah supaya dapat mengemban tugasnya sebagai wakil rakyat, penyambung pikiran dan aspirasi rakyat yang diwakilinya” (Wawancara, 14 Januari 2013, Pikul 13.00)

Lebih lanjut, Ketua Komisi III Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat, M. Kemat menjelaskan:

“Sehubungan dengan fungsi-fungsi yang dimiliki DPRD tersebut, fungsi legislasi (pembentukan Perda) merupakan fungsi utama DPRD sebagai badan legislatif daerah Marbun mengemukakan, bahwa “fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif. Lewat fungsi ini, DPRD dapat menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya, baik secara materil maupun secara fungsional” (Wawancara, 14 Januari 2013, Pikul 11.00)

Sedangkan, Ketua Komisi I Bidang Hukum dan Pemerintahan Guntur Fajar Utama, menambahkan bahwa:

“Kedudukan, fungsi dan hak-hak dan kewajiban yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif, sebagai badan perwakilan DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan umum” (Wawancara, 14 Januari 2013, Pikul 14.00)

Berikutnya, Ketua Baleg DPRD Kota Salatiga Agus Pramono, menyatakan bahwa:

“DPRD mempunyai kedudukan ganda yakni sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sebagai wakil rakyat, anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan umum dengan fungsi menampung aspirasi masyarakat, mengagregasi kepentingan rakyat serta memperjuangkan kepentingan rakyat dalam proses berpemerintahan dan bernegara. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD adalah mitra yang berkedudukan sejajar dengan Kepala Daerah” (Wawancara, 14 Januari 2013, Pikul 10.00).

Berdasarkan data tersebut di atas, menurut peneliti kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah harus dimaknai sebagai wakil rakyat sekaligus salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, bukan dimaknai sebagai satu profesi. Selain itu juga, sebagai wakil rakyat, DPRD, secara normatif memiliki tiga fungsi spesifik yaitu *legislasi*, Anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*), Fungsi legislasi adalah tentang pembuatan berbagai peraturan daerah (Perda) sebagai produk legislasi yang inisiatifnya bisa dari badan Eksekutif, maupun badan legislatif sendiri. Sedangkan fungsi *budgeting* yang sesungguhnya inheren dalam fungsi legislasi, karena *budget* itu pada dasarnya ditetapkan didalam peraturan daerah, inisiatif lebih pada badan eksekutif, walaupun ada kontribusi dan inisiatif DPRD dalam fungsi *budgeting*, maka itu hanya terfokus pada budget lembaga DPRD, dan pengawasan (*controlling*) sendiri merupakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, perda, dan kepentingan Bupati/ Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah

daerah. Dengan demikian secara epistemologis berarti DPRD bukan hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas saja melainkan merepresentasikan preferensi dan kepentingan rakyatnya. Untuk itu diharapkan kedepan peran lembaga parlemen menunjukkan kapasitasnya sebagai representasi dari rakyat maupun suara rakyat.

#### **4.3.2 Penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh legislatif di Kota Salatiga**

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No.32 Tahun 2004, disebutkan bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi berkaitan dengan perumusan dan peraturan daerah, fungsi anggaran berkaitan dengan penggunaan sumber daya keuangan yang akan digunakan untuk melaksanakan program pembangunan di daerah, sedangkan fungsi pengawasan bertujuan menjamin bahwa kebijakan dari perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah dan APBD. Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian Pasal 40 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, ditegaskan bahwa: “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa: “Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan mitra sejajar yang sama-sama melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Untuk dapat menentukan kebijaksanaan yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya, DPRD harus dapat memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat. Aspirasi atau kepentingan rakyat dapat berwujud material seperti: sandang, pangan, perumahan, kesehatan, dan sebagainya.

Dengan demikian perlu kiranya menilai bagaimana kinerja lembaga DPRD sebagai suatu lembaga yang mempunyai pengaruh besar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama sebagai penentu kebijakan di daerah. Dengan kinerja ini diharapkan mampu menjelaskan apakah DPRD mampu melaksanakan fungsinya secara optimal dalam mewujudkan aspirasi dan keinginan masyarakat daerah.

Kinerja lembaga legislatif di dalam sistem politik merupakan cermin dari kadar terlaksananya kehidupan bernegara yang demokrasi, sehingga kajian terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja lembaga ini menjadi sesuatu yang penting, mengingat tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif daerah di era otonomi saat ini sangat besar. Dari hasil pengamatan lapangan yang telah dilakukan, ditemukan beberapa faktor yang menyebabkan kurang optimalnya kinerja DPRD Kota Salatiga dalam melaksanakan fungsi yang diembannya.

Faktor-faktor tersebut akan dipaparkan berikut ini:

a) Masalah Kualitas SDM DPRD

Kinerja suatu organisasi sangat erat kaitannya dengan kualitas SDM yang dimiliki. Meskipun SDM para anggota DPRD Kota Salatiga didominasi oleh anggota dengan tingkat pendidikan S1 (sarjana), akan tetapi anggota dengan

tingkat pendidikan setara SLTA jumlahnya masih cukup banyak dari jumlah anggota yang ada. Kondisi ini tentunya harus diantisipasi melalui program peningkatan anggota legislatif misalnya melalui pelatihan-pelatihan khusus, pengangkatan staf ahli yang benar-benar memiliki kompetensi yang berkualitas dan benar-benar dibutuhkan keahliannya.

Sehubungan dengan permasalahan ini, Agus Pramono, SH selaku Ketua Badan legislatif dan anggota Komisi III mengemukakan faktor-faktor yang menjadi penghambat DPRD Kota Salatiga:

latar belakang anggota DPRD yang berbeda-beda, kurangnya pengetahuan dan pengalaman anggota dewan tentang keterkaitan dasar hukum diterbitkannya perda, lemahnya pengawasan DPRD terhadap pengawasan pembangunan di daerah (Wawancara: Kamis, 26 April 2012 pukul 09.00)

Sementra Supriyono, SE selaku anggota Komisi II Bidang ekonomi dan keuangan DPRD mengungkapkan faktor yang menjadi penghambat kinerja DPRD Kota Salatiga sebagai berikut:

lemahnya pengetahuan anggota DPRD terhadap dasar hukum pembentukan perda, karena sebelum masuk menjadi anggota dewan kami mempunyai latar belakang yang berbeda. Ada yang sarjana dan ada juga yang hanya tamat SMU.(Wawancara: Rabu 25 April 2012 pukul 09.32)

Hal itu juga ditegaskan Kemat S. Sos selaku Ketua Komisi III DPRD sebagai berikut:

latar belakang profesi yang berbeda-beda masing-masing anggota dewan sebelum masuk menjadi anggota dewan menyebabkan minimnya pengetahuan mereka tentang dasar hukum diterbitkannya perda, selain itu kurangnya koordinasi antara lembaga eksekutif dan legislatif yang menyebabkan salah paham antara lembaga keduanya.(Wawancara: Rabu, 2 Mei 2012 pukul 09.40)

Pernyataan informan di atas merupakan bukti pentingnya peningkatan kualitas SDM anggota DPRD Kota Salatiga, terutama mereka yang memiliki latar belakang pendidikan SLTA untuk melanjutkan ke S1 (sarjana).

b) Masalah Disiplin Anggota Dewan

Masalah lainnya yang menonjol di lapangan ialah rendahnya tingkat disiplin anggota DPRD Kota Salatiga dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam setiap rapat yang dilaksanakan oleh DPRD, rata-rata tingkat absensi anggota dewan hanya 70% yang hadir. Selain itu fakta yang ditemui di lapangan banyak anggota DPRD Kota Salatiga yang jarang ke kantor. Hal ini dijumpai peneliti saat akan melakukan wawancara terbukti hanya beberapa orang saja anggota DPRD yang hadir.

Sikap kedisiplinan anggota DPRD Kota Salatiga dalam menjalankan pemerintahan sangat relatif, terkadang baik tetapi terkadang juga turun. Sebagian besar anggota dewan malas menjawab pertanyaan ini, walaupun menjawab jawabannya terkesan kurang percaya diri. Sebagian besar mereka menjawab bahwa tingkat kedisiplinan anggota dewan tergantung individu masing-masing.

Supriyono, SE selaku anggota Komisi II Bidang ekonomi dan keuangan DPRD terkait kedisiplinan mengungkapkan sebagai berikut:

kalau masalah kedisiplinan tergantung individu masing-masing, tetapi saya rasa sejauh ini tingkat kedisiplinan anggota dewan sudah maksimal. (Wawancara: Kamis, 3 Mei 2012, pukul 07.50)

Sedangkan Sri Agung Baskoro, SH selaku Staf Bagian Persidangan dan Perundang-undangan antara lain mengemukakan:

kesadaran anggota dewan untuk disiplin sangat kurang. Disiplin anggota sangat relatif terkadang baik (naik) tapi juga terkadang

turun atau tidak baik.(Wawancara: Senin, 7 Mei 2012 pukul 09.50).

Hariyani S.STP selaku Kasubbag Humas, Protokol, dan Publikasi

Pemberitaan mengemukakan:

menurut saya anggota dewan kita tidak koperatif, susah menjumpai dan mengumpulkan mereka dalam pertemuan untuk didokumentasikan secara bersama-sama.banyak anggota dewan yang belum menjalankan fungsinya secara optimal. (Wawancara: Kamis, 10 Mei 2012 pukul 10.20)

Fadjar Indra Koeosoema, SE.MM selaku Staf Bagian Tata Pemerintahan

juga menngemukakan terkait kedisiplinan anggota dewan:

tidak semua anggota dewan kita disiplin dan koperatif dalam melaksanakan tugas yang diembannya. Untuk rapat internal juga sulit mengumpulkan ke dua puluh lima anggota dewan. (Wawancara: Jum'at, 3 Agustus 2012 pukul 09.50)

Tekait kondisi di DPRD sendiri Muhammad Akbar, peneliti LSM Percik:

Pernah saya diminta mewakili NU untuk menghadiri sidang paripurna DPRD. Pada saat sidang berlangsung saya melihat di sekitar banyak anggota DPRD yang baru saja lulus S1 terlihat centil dengan bersolek, berdandan menggunakan cermin dan ada juga pada saat sidang berlangsung banyak anggota dewan yang asyik sendiri bermain Blackberry dan Gadget. Seharusnya mereka sebagai wakil rakyat harus mencerminkan sikap yang baik dan menghargai pemimpin dan masyarakat yang hadir. (Wawancara: 10 Januari 2013, pukul

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan maupun responden di atas dapat diketahui menurut anggota DPRD sendiri tingkat kedisiplinan sudah maksimal, sedangkan menurut beberapa responden dapat diketahui bahwa dalam menjalankan pemerintahan tingkat kedisiplinan sangat kurang. Hal ini juga diperkuat dengan pernyataan responden dari LSM percik yang melihat sendiri

bagaimana kedisiplinan anggota dewan saat mengikuti rapat di DPRD mereka cenderung sibuk sendiri, tidak menghargai perwakilan masyarakat yang datang.

DPRD Kota Salatiga belum dapat menjalankan sepenuhnya berbagai fungsi yang melekat padanya karena rata-rata anggota DPRD tidak dibekali pendidikan dan pengalaman yang cukup dalam bidang masing-masing. Peneliti juga melihat sendiri saat ingin melakukan wawancara dengan anggota dewan banyak anggota dewan yang tidak hadir.

Masalah disiplin adalah masalah internal individu yang bersangkutan, terlebih lagi jika menyangkut pribadi seorang anggota legislatif yang memiliki status sosial yang tinggi, dengan fasilitas negara yang tersedia dan tidak kecil nilainya, maka sudah sepantasnya untuk membina kesadaran diri dan menunjukkan sikap perilaku yang patut diteladani. Bahwa untuk meningkatkan disiplin diri, sangat membutuhkan kemauan dan komitmen yang kuat dari dalam diri seseorang.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja lembaga legislatif dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya adalah faktor pendidikan dan pengalaman yang dimiliki anggota DPRD Kota Salatiga masih sangat terbatas, selain itu kurang disiplinnya anggota dewan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Penemuan lain dalam penelitian ini adalah kurangnya pengetahuan anggota dewan tentang keterkaitan dasar hukum diterbitkannya perda. Akan tetapi sebagai anggota DPRD yang mempunyai fungsi legislasi dituntut untuk bisa memahami permasalahan sebagai dasar alasan diterbitkannya perda. Karena sebelum perda ditetapkan/ sebelum

adanya rancangan harus dipahami terlebih dahulu tentang manfaat terhadap pemangku kepentingan baik pemerintah ataupun masyarakat. Selain itu rendahnya tingkat disiplin anggota DPRD Kota Salatiga menyebabkan tidak optimalnya fungsi dan tugas anggota dewan. Hal ini mungkin diakibatkan ketidaksesuaian latar belakang pendidikan dengan pekerjaan yang dilakukan. Pendidikan dan pengalaman sangat berpengaruh dalam menunjang kinerja seseorang.

Menurut Josef Riwo Kaho (2001: 71), Pendidikan penting, sebab:

- 1) Dapat memberikan pengetahuan yang luas dan mendalam tentang bidang yang dipilih atau yang dipelajari seseorang.
- 2) Melatih manusia untuk berfikir secara rasional dan menggunakan kecerdasan kearah yang tepat, melatih manusia menggunakan akal nya dalam kehidupan sehari-hari baik dalam berfikir, menyatakan pendapat maupun bertindak.
- 3) Memberikan kemampuan dan ketrampilan kepada manusia untuk merumuskan pikiran, pendapat yang hendak disampaikan kepada orang lain secara logis dan sistematis sehingga mudah dimengerti.

Ketiga hal tersebut akan diperoleh anggota DPRD bila mereka memperoleh pendidikan yang cukup. Ketiga hal tersebut sangat penting bagi mereka agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

Pengetahuan yang luas dan mendalam akan memberikan kemampuan untuk mengartikulasikan segala kepentingan rakyat serta menentukan cara yang lebih tepat dan efisien. Kemampuan berpikir rasional diperlukan untuk mempertimbangkan dan menilai berbagai kepentingan rakyat dan cara-cara pelaksanaannya serta menetapkan kebijaksanaan daerah berdasarkan urutan prioritas dan kemampuan dari pemerintah daerah. Ketrampilan untuk merumuskan pikiran secara logis dan sistematis diperlukan untuk merumuskan

kebijaksanaan daerah, sehingga mudah dipahami oleh para pelaksana dan masyarakat umum.

Pendidikan adalah pengalaman yang juga mempengaruhi kemampuan seseorang. Pengalaman yang banyak akan sangat membantu seseorang dalam memecahkan masalah-masalah yang pernah dihadapinya. Sesuai dengan anggota DPRD sebagai wakil rakyat daerah, maka seyogyanya mereka adalah orang-orang yang berpengalaman pula dalam bidang organisasi kemasyarakatan dan kenegaraan.

Untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik, dengan sendirinya mutu atau kualitas anggota DPRD sangat menentukan. Penyusunan kebijaksanaan daerah yang tepat sangat tergantung pada kecakapan anggota DPRD untuk memecahkan masalah-masalah kehidupan yang dihadapi rakyat. Seperti halnya dengan Kepala Daerah, DPRD pun memiliki beban tugas yang tidak ringan, karena tugas pokoknya adalah bersama-sama dengan Kepala Daerah menetapkan kebijaksanaan daerah baik yang berupa peraturan-peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Disamping itu DPRD juga menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan kebijakan daerah oleh Kepala Daerah. Dengan tugas dan fungsi semacam ini DPRD dituntut untuk memiliki kualitas yang memadai.

Untuk dapat memahami kualifikasi yang sebanding dengan tugas diatas maka faktor pendidikan dan pengalaman menduduki posisi penting dalam membentuk dan menempa anggota DPRD.

Salah satu indikator sumber daya manusia berkualitas adalah tingkat pendidikan. Tingkat pendidikan yang tinggi akan mampu membantu seseorang menyelesaikan tugasnya dengan baik. Lewat pendidikan akan memberikan pengetahuan yang luas dan mendalam mengenai bidang tugas yang dipelajari, dapat melatih untuk berfikir rasional dan terarah dan dapat memberikan kemampuan dan ketrampilan dalam merumuskan gagasan, pemikiran, pendapat yang hendak disampaikan kepada orang lain, sehingga dengan mudah dapat dimengerti. Kesesuaian latar belakang pendidikan juga berpengaruh dalam kinerja seseorang. Seseorang yang mempunyai latar pendidikan yang sama dengan bidang pekerjaannya cenderung lebih mengerti tentang masalah atau pekerjaan yang sedang dihadapinya. DPRD akan dapat memainkan perannya dengan baik apabila pimpinan dan anggota-anggotanya memiliki kualifikasi ideal, dalam arti memahami benar hak, tugas, wewenang dan fungsinya dan mampu mengaplikasikannya secara baik serta didukung tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang politik pemerintahan yang memadai.

Demikian juga halnya dengan pengalaman, sangat membantu karena dapat dipergunakan sebagai bahan perbandingan, pegangan dan pedoman, bahan pertimbangan dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dengan pengalaman yang cukup di bidang organisasi dan kemasyarakatan, memungkinkan seseorang memiliki ketrampilan dalam menyampaikan pandangannya dan dapat dengan mudah meyakinkan pihak lain. Hal-hal ini sangat penting untuk dimiliki oleh setiap anggota DPRD. Sesuai dengan kedudukan anggota DPRD sebagai wakil

rakyat daerah, maka seyogyanya mereka adalah orang-orang yang berpengalaman pula dalam bidang organisasi kemasyarakatan dan kenegaraan.

Menurut Josef Riwu Kaho (2001:75) dengan pengalaman dalam bidang organisasi kemasyarakatan dan kenegaraan ini mereka akan mempunyai:

1. Bahan perbandingan sebagai pegangan dan pedoman untuk bertindak.
2. Bahan pertimbangan untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh dan dalam masyarakat, sehingga akan memberikan kemampuan kepadanya untuk memahami aspirasi rakyat yang terus berkembang.
3. Ketrampilan untuk menyampaikan pandangan dan meyakinkan pihak lain, yakni ketrampilan berbicara.

Pengalaman dalam kegiatan organisasi tersebut melatih seseorang untuk mengembangkan kecakapan dalam memecahkan berbagai masalah kehidupan masyarakat. Memiliki pengalaman organisasi kemasyarakatan artinya pernah terlibat secara aktif dalam kegiatan organisasi politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan serta pernah menduduki jabatan dalam pemerintahan dan pernah menjadi anggota badan perwakilan rakyat. Selain itu pengalaman dalam organisasi akan memberikan pedoman kepadanya dalam menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat daerah.

Melalui organisasi seseorang dilatih berhubungan atau berinteraksi dengan orang dan kelompok lain. Dari mengikuti organisasi maka secara langsung akan dilatih bagaimana mengartikulasikan kepentingannya dan kepentingan organisasinya, melalui organisasi dapat belajar bagaimana memimpin dan melalui organisasi pula bisa mengetahui kekurangan dan kelebihanannya, dan yang paling penting dapat membentuk pimpinan yang memiliki pondasi yang kuat untuk masa yang akan datang.

Oleh karena itu sangat diperlukan tentang bimbingan teknis/peningkatan kapasitas dimana ini adalah salah satu media DPRD untuk bisa mengetahui dan memahami maksud dan tujuan diterbitkannya perda dimana untuk mengambil keputusan pada saat menyetujui RAPERDA yang telah diajukan oleh eksekutif.

### 4.3.3 Penyelenggaraan Fungsi *Legislasi* di Kota Salatiga

Fungsi legislasi diukur melalui indikator pelaksanaan hak usul inisiatif, pelaksanaan penetapan Peraturan Daerah dan pelaksanaan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Paling tidak fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Salatiga dalam kurun waktu tahun 2009-2012 terlihat pada Raperda dan Perda yang diusulkan oleh legislatif.

Berikut Raperda yang berasal dari inisiatif DPRD Kota Salatiga Tahun 2009-2014:

Tabel 4.15  
Produk Raperda DPRD Kota Salatiga Periode 2009-2014

No	Raperda
1	Raperda tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
2	Raperda tentang Aset Daerah
3	Raperda tentang Pemberdayaan, Perlindungan Perempuan dan Anak
4	Raperda tentang Prosedur Pembentukan Perda
5	Raperda tentang Penanggulangan HIV/AIDS

(Sumber: Bagian Persidangan dan Perundang-Undangan DPRD Kota Salatiga)

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa dalam pembentukan raperda yang *Pertama* tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dibentuk berdasarkan usulan Badan Pemberdayaan Masyarakat (BAPERMAS), *Kedua* raperda tentang Aset Daerah dibentuk berdasarkan usulan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD), *Ketiga* raperda tentang Pemberdayaan,

Perlindungan Perempuan dan Anak dibentuk berdasarkan usulan Badan Pemberdayaan Masyarakat (BAPERMAS), *Keempat* raperda tentang Prosedur Pembentukan Perda dibentuk berdasarkan usulan Bagian Hukum, *Kelima* raperda tentang Penanggulangan HIV/AIDS dibentuk berdasarkan Dinas Kesehatan Kota (DKK). Dan berikut produk perda DPRD Kota Salatiga Tahun 2009-2014:

Tabel 4.16  
Produk Perda DPRD Kota Salatiga Periode 2009-2014

NO	Perda	Tentang
1	No.4 Tahun 2009	Penyelenggaraan Pendidikan
2	No.5 Tahun 2011	Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

(Sumber: *Bagian Persidangan dan Perundang-Undangan DPRD Kota Salatiga*)

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa DPRD Kota Salatiga untuk periode 2009-2014 dapat menghasilkan 2 perda yaitu perda tentang penyelenggaraan pendidikan No. 4 Tahun 2009 dan perda tentang penyelenggaraan pelayanan publik No. 5 Tahun 2011. Kedua perda ini atas inisiatif dewan dari tahun 2010 tapi tahun 2012 ini baru saja disahkan.

Pembahasan Raperda dilakukan melalui mekanisme rapat-rapat komisi sesuai bidangnya, didasarkan pada aspirasi kebutuhan masyarakat, dan tidak hanya berdasarkan keinginan-keinginan orang per orang saja. Pelaksanaan penetapan peraturan daerah di DPRD Kota Salatiga telah terselenggara dengan baik, oleh karena itu ditinjau dari segi penetapan peraturan daerah, pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Kota Salatiga tergolong baik. Penetapan RAPBD menjadi APBD di DPRD Kota Salatiga diawali dengan pembahasan yang senantiasa memperhatikan dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat baik oleh pihak legislatif maupun eksekutif. Maka sudah sewajarnya jika porsi penganggaran

APBD Kota Salatiga tahun 2012 tergolong baik. Ditinjau dari segi pelaksanaan penetapan APBD di Kota Salatiga. Dari indikator pelaksanaan hak usul inisiatif, pelaksanaan penetapan Peraturan Daerah dan pelaksanaan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang digunakan untuk mengukur pelaksanaan fungsi legislasi DPRD, ketiganya tergolong cukup baik dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Salatiga.

Seperti halnya Eksekutif lembaga Legislatif dalam pembuatan perda juga prosedurnya sama hanya saja jika perda berasal dari inisiatif legislatif maka dilakukan juga pembahasan kepada tim penyusun produk hukum daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah, setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas secara bersama-sama. Usulan Rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD untuk dibahas dalam sidang paripurna DPRD. Pembahasan usulan rancangan perda dalam sidang paripurna DPRD dilakukan oleh anggota DPRD bersama kepala daerah. Kemudian eksekutif memberi masukan terkait perda inisiatif dewan melalui tim asistensi dengan mengundang dinas-dinas terkait.

Proses pengajuan usulan raperda dapat melalui 4 tahap, yaitu: Tahap pertama dilakukan pembahasan rancangan peraturan daerah dalam sidang paripurna DPRD. Rancangan perda yang berasal dari inisiatif eksekutif penyampaiannya dilakukan oleh kepala daerah, sedangkan yang datang dari legislatif penyampaiannya dilakukan oleh pimpinan gabungan komisi. Tahap kedua acara pemandangan umum tentang rancangan perda yang datang dari kepala daerah dilakukan oleh anggota fraksi dan kepala daerah yang memberikan

jawaban atas pandangan umum tersebut, sebaliknya untuk rancangan perda dari DPRD, pandangan umum disampaikan oleh kepala daerah dan DPRD memberikan jawaban atas pendapat kepala daerah. Tahap ketiga ini kegiatan rapat komisi atau gabungan komisi yang dihadiri oleh kepala daerah. Tujuan dalam rapat ini adalah memperoleh kesepakatan tentang rancangan perda antara kepala daerah dan DPRD. Tahap keempat adalah sidang paripurna untuk mengambil keputusan dan persetujuan DPRD atas rancangan perda. Setelah diputuskan atau disetujui maka rancangan perda ditetapkan dan ditanda tangani oleh kepala daerah dan DPRD, kemudian dilanjutkan dengan pengumuman peraturan daerah pada lembaran daerah. (Sumber: Bagian persidangan dan perundang-undangan DPRD Kota Salatiga)

DPRD Kota Salatiga juga bekerjasama dengan menyertakan tim ahli hukum dari Universitas Satya Wacana (UKSW) untuk membimbing pembuatan Raperda. Untuk mengajukan Raperda sendiri tentunya harus lebih dulu masuk ke Program Legislasi Daerah (PROLEGDA). Kemudian rancangan perda dibahas tuntas oleh DPRD dalam beberapa tahapan dan disepakati untuk menjadi perda, sebelum menjadi perda masih diperlukan pengesahan oleh pemerintah atasnya. Dengan campur tangan pusat bisa dipastikan perda yang semula sudah dibahas DPRD dengan memperhatikan kepentingan daerah/masyarakat setempat ketika disahkan pusat (dengan revisi) menjadi sesuatu yang aneh atau asing bagi masyarakat di daerah.

Berkenaan dengan proses raperda yang berasal dari inisiatif legislatif Supriyono, SE selaku anggota Komisi II Bidang Ekonomi dan Keuangan mengemukakan:

“Raperda berasal dari inisiatif legislatif proses pertama yang dilakukan badan legislasi dan akademisi membuat rancangan kemudian dianalisis per bab, per ayat apakah sesuai dengan kondisi atau tidak bertentangan dengan undang-undang. Setelah itu dalam sidang paripurna disampaikan ke dewan, disetujui atau tidak kemudian melalui sidang paripurna disampaikan ke Badan Legislasi (boleh diserahkan banleg boleh melalui pansus atau panitia khusus). Proses selanjutnya atas usulan raperda tersebut diadakan *pubic hearing* bersama tokoh masyarakat. Jika dalam proses ini tidak menemui kendala diserahkan langsung kepada eksekutif. Kemudian eksekutif dan badan legislasi melakukan perundingan antara tim eksistensi. Setelah beberapa kali dilakukan pembahasan dan tidak menemui kendala diserahkan ke provinsi untuk dilakukan evaluasi bertentangan tidak dengan undang-undang. Proses selanjutnya dilakukan pengesahan lewat sidang paripurna dengan dihadiri Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan” (Wawancara: 29 Oktober 2012 Pukul 09.20).

Sebagaimana hubungan lembaga legislatif-eksekutif daerah lainnya di Indonesia dalam hal kewenangan penetapan Perda oleh kepala daerah menunjukkan adanya suasana *parlementer* dan bagian dari berjalannya mekanisme *check and balances* yang juga terjadi dalam hubungan legislatif-eksekutif daerah di Kota Salatiga. Disamping mempunyai hak penetapan atau pembuatan Raperda, Kepala Daerah mempunyai hak prerogatif dalam hal pembuatan keputusan kepala daerah. Keputusan mana tidak memerlukan persetujuan DPRD. Walaupun demikian bila dipandang perlu Kepala Daerah dapat berkonsultasi dengan DPRD, sebab bagaimanapun isi serta akibat dari keputusan tersebut dapat menjadi bahan pertanggungjawaban Kepala Daerah dihadapan DPRD. Penggunaan hak ini oleh Kepala Daerah Kota Salatiga, yang berkaitan dengan petunjuk pelaksana atau petunjuk teknis sebagai penjabaran

lebih lanjut dari Perda, dalam pembuatan keputusan kepala daerah, dikoordinasikan dengan DPRD, seperti misalnya pendelegasian wewenang kepala daerah kepada aparat bawahan antara lain kepala dinas atau instansi-instansi lain yang setingkat, dan petunjuk pelaksanaan APBD.

#### **4.3.4 Penyelenggaraan Fungsi *Budgeting* di Kota Salatiga**

Fungsi Anggaran diukur dengan menggunakan indikator responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah.

Terkait dengan tingkat responsifitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggarandan keuangan daerah, Supriyono, anggota Komisi II Bidang Ekonomi dan Keuangan DPRD Kota Salatiga mengatakan:

“Menurut saya lembaga ini belum sepenuhnya dikatakan sebagai lembaga yang aspiratif. ini dibuktikan dengan masih banyaknya aspirasi masyarakat yang (bukan tidak) tapi belum ditindak lanjuti. Salah satu cara yang biasa kita tempuh adalah melalui penggunaan skala prioritas, artinya mana aspirasi yang harus segera kita tindak lanjuti, dan mana yang harus kita tunda untuk dijadwalkan di tahun-tahun berikutnya. Kendala utama dengan cara ini adalah penetapan mana yang menjadi skala prioritas tersebut, ketika ada aspirasi yang belum ditindak lanjuti, dan nanti ditindaklanjuti tahun depan akan berbenturan dengan aspirasi yang datang pada tahun tersebut, sehingga ini menjadi sulit untuk menentukan skala prioritas lagi untuk tahun tersebut, apakah yang diaspirasikan pada tahun sebelumnya, atau yang baru di tahun ini menyebabkan dewan di mata masyarakat” (Wawancara: Selasa, 1 Mei 2012 Pukul 08.40)

Pernyataan informan di atas menunjukkan bahwa tingkat responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah cukup baik. Dengan menggunakan skala prioritas anggota dewan dapat mengukur mana aspirasi yang harus segera tindak

lanjuti, dan mana yang harus ditunda untuk dijadwalkan di tahun-tahun berikutnya. Adanya aspirasi masyarakat yang belum terakomodir dalam satu tahun anggaran sebetulnya tidak terkait dengan aspiratif tidaknya lembaga legislatif ini, melainkan semata-mata disebabkan adanya keterbatasan dana yang tersedia.

Hal terpenting dan sangat berpengaruh dalam hubungan eksekutif dan legislatif di daerah adalah pelaksanaan fungsi budgeting oleh legislatif, hal ini menjadi penting mengingat hal tersebut berimplikasi langsung pada kehidupan masyarakat. Selain itu fungsi penganggaran merupakan satu dari tiga fungsi legislatif yang secara langsung membangun kemitraan yang strategis bersama dengan eksekutif, selain itu pelaksanaan fungsi penganggaran ini akan berpengaruh pula pada pelaksanaan fungsi lainnya.

Perumusan kebijakan baru dalam proses penganggaran di daerah hendaknya memperhatikan dua konteks secara umum, pertama, DPRD perlu memperhitungkan kepentingan masyarakat umum secara optimal. Upaya ini merupakan proses politik yang rumit, dalam kenyataannya DPRD harus menyeimbangkannya dengan kepentingan partai politik dan kelompok-kelompok strategis yang telah memberikan dukungan kepada partai yang menjadi tumpangan politiknya selama proses pemilihan. Kedua, DPRD harus mempunyai kapasitas formulasi dan sinkronisasi kebijakan penganggaran di daerah, tanpa kapasitas tersebut legislatif sulit memberikan evaluasi dan persetujuan secara mapan terhadap usulan anggaran yang disampaikan oleh pemerintah daerah atau eksekutif. Kedua hal tersebut menjadi pertimbangan obyektif dalam pengambilan keputusan daerah terkait dengan penganggaran di daerah.

Dari hal tersebut di atas telah jelas bahwa penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan hal terpenting dalam proses pembangunan daerah, demikian halnya juga di Kota Salatiga, proses penetapan APBD ini melalui proses yang cukup panjang dan melibatkan banyak pihak, termasuk di dalamnya eksekutif dan legislatif yang memberikan peran yang sangat signifikan dalam menentukan komposisi APBD, mulai dari arah, kebijakan, nilai, sampai pada pengalokasian anggaran.

#### **4.3.5 Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan DPRD di Kota Salatiga**

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengawasan terhadap Perda hanya ditekankan pada pengawasan represif saja. Ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana pada Undang-Undang tersebut pengawasan terhadap Perda dikenal dua macam, yaitu pengawasan preventif dan represif. Perubahan ini menimbulkan permasalahan baru, seperti berubahnya bentuk perwujudan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Perda. Pengawasan represif yang dianut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dapat dilihat dalam pembentukan Perda yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat dahulu, tetapi untuk menjaga agar daerah tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan koridor Negara Kesatuan, maka dibuatlah ketentuan yang menyatakan bahwa Perda yang telah disahkan (dan telah berlaku) harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat. Metode penelitian dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif. Data pokok dalam penelitian adalah data sekunder. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara

penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Analisis data terhadap data sekunder dilakukan dengan analisis kualitatif. Kedudukan DPRD tidak lagi sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah, namun dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 justru disebutkan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah ditunjukkan dalam pembahasan bersama atas sebuah rancangan Peraturan Daerah. Disini seolah-olah, pembuat undang-undang menyamakan kedudukan antara DPRD dengan Kepala Daerah, dalam bidang legislasi. Namun apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dikatakan bahwa pembahasan rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Disarankan untuk dibuat pengaturan secara konstitusional mengenai hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah agar tidak ada sikap saling mendominasi antara DPRD dan Kepala Daerah sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah menjadi lebih optimal kemudian disarankan juga agar DPRD menitikberatkan pada pelaksanaan fungsi pengawasan saja yang di dalamnya mencakup fungsi sebagai pengendali proses pembentukan peraturan daerah daripada mengutamakan perannya sebagai inisiator seperti yang terjadi sekarang ini karena dalam melaksanakan fungsi legislasi Kepala Daerah dengan perangkatnya yang mendominasi, berdasarkan pertimbangan logis bahwa informasi, keahlian, dan sumber daya atau sarana penunjang lainnya dimiliki dan dikuasai oleh pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerahlah yang lebih

mengetahui apa, kapan, dan bagaimana sesuatu perlu diatur dengan peraturan daerah.

Bertitik tolak dari hakekat DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, maka pengawasan terhadap eksekutif merupakan fungsi lain DPRD. Pengawasan dilakukan melalui penggunaan hak-hak yang dimiliki oleh DPRD. Dari legislatif memberikan pengawasan di segala sektor apa yang harus dilaksanakan oleh eksekutif terkait perencanaan kegiatan hingga pelaksanaan kegiatan.

Fungsi Pengawasan diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah serta peraturan perundang-undangan lainnya, dan pelaksanaan pengawasan terhadap APBD.

Berbeda dengan kedua fungsi DPRD lainnya yakni legislasi dan anggaran, belum ada aturan-aturan yang menjadi panduan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pihak DPRD. Hal ini telah menyebabkan sulitnya bagi pihak DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan yang diembannya, sementara harapan rakyat terhadap DPRD sebagai lembaga representasi rakyat untuk mengawasi jalannya pembangunan yang diselenggarakan oleh pihak eksekutif sangat besar. Oleh karenanya, ditinjau dari pelaksanaan pengawasan APBD, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pihak DPRD Kota Salatiga masih kurang baik

Berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah, Agus Pramono, Ketua Badan Legislasi dan anggota Komisi III Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat DPRD Kota Salatiga mengemukakan:

“Dalam hal pelaksanaan pengawasan perda, ada perda tertentu yang ada kaitannya dengan SKPD tertentu, pengawasan itu melekat pada fungsi fungsi komisi, karena di komisi telah dibagi mitra sesuai tartib kita. Fungsi kelembagaan dari lembaga ini utamanya dalam fungsi legislasi. Sebagian besar perda yang ada tidak berjalan sebagaimana mestinya di tingkat eksekutif. Ini juga sangat terkait dengan tidak adanya tindakan-tindakan terhadap setiap pelanggaran itu. Sehingga sasaran kesalahan itu tertuju kepada DPRD sebagai lembaga yang menerbitkan perda tadi. Terkadang juga perda yang ada peruntukannya bukan berdasarkan kebutuhan masyarakat” (Wawancara: Kamis, 26 April 2012 Pukul 09.00)

Pernyataan informan di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah serta peraturan-peraturan lainnya oleh pihak DPRD Kota Salatiga masih belum optimal. Sejauh kegiatan hearing dilakukan dewan dengan bantuan kerja perangkat daerah (SKPD), untuk memonitoring dan mengawasi kinerja pemerintah daerah Kota pada dinas-dinas terkait.

Pelaksanaan pengawasan oleh DPRD Kota Salatiga dilaksanakan oleh alat kelengkapan dewan yakni melalui komisi-komisi yang relevan dengan perda yang diawasi serta SKPD terkait. Meskipun telah dilaksanakan fungsi pengawasan oleh pihak legislatif, ternyata sebagian besar perda-perda yang ada belum terimplementasi secara optimal. Hal ini antara lain disebabkan oleh sebagian besar perda yang ada penyusunannya tidak didasarkan pada kebutuhan masyarakat, oleh karenanya mengalami hambatan dalam pelaksanaannya.

Berbeda dengan kedua fungsi DPRD lainnya yakni legislasi dan anggaran, belum ada aturan-aturan yang menjadi panduan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pihak DPRD. Hal ini telah menyebabkan sulitnya bagi pihak DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan yang diembannya, sementara harapan rakyat

terhadap DPRD sebagai lembaga representasi rakyat untuk mengawasi jalannya pembangunan yang diselenggarakan oleh pihak eksekutif sangat besar. Oleh karenanya, ditinjau dari pelaksanaan pengawasan APBD, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pihak DPRD Kota Salatiga masih kurang baik

Dari kedua indikator yang digunakan untuk mengamati pelaksanaan fungsi pengawasan, yakni: pengawasan peraturan daerah, dan pelaksanaan pengawasan APBD, yang pertama tergolong baik sedangkan yang kedua tergolong kurang baik. Oleh karenanya dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD Kota Salatiga tergolong kurang baik.

Terkait masalah Pasar Rejosari yang belum selesai pembangunannya, DPRD menduga ada deal-deal khusus antara eksekutif dengan investor. DPRD berhak mengawasi dan menegur eksekutif melalui badan penyelenggara anggaran untuk ditindaklanjuti. Dalam mengentaskan program pembangunan pasar rejosari pemerintah telah membentuk TKKSD (Tim Koordinator Kerjasama Daerah) sebagai eksekutor dilapangan. Peran dan tim ini sangat urgen sebab dibutuhkan untuk mempermudah suksesi proses pembangunan pasar rejosari, yaitu mulai dari proses pelelangan sampai tahap berakhirnya pembangunan.

Sehubungan dengan permasalahan ini, Agus Pramono, Ketua Badan Legislasi dan anggota Komisi III Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat mengemukakan: "Salah satu sebabnya lemahnya pelaksanaan fungsi pengawasan, yaitu rendahnya kemampuan dan kapasitas anggota dewan yang datang dari berbagai macam tingkat pendidikan" (Wawancara: 25 April 2012 Pukul 09.50)

Dari uraian di atas dapatlah dipahami bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD salah satu sebabnya dikarenakan rendahnya kemampuan dan kapasitas anggota dewan dalam melakukan pengawasan karena anggota dewan berasal dari tingkat pendidikan yang berbeda-beda.

Fungsi pengawasan ini sangatlah penting bagi DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan. Dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut.

Terkait dengan pengawasan keuangan daerah, DPRD merupakan lembaga yang memiliki fungsi strategis dalam pengawasan keuangan daerah. Di dalam Peraturan Pemerintah (PP) RI No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 132 menyatakan bahwa DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD. Hal ini menegaskan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan APBD dilakukan oleh fraksi-fraksi, komisi-komisi dan alat kelengkapan lain yang dibentuk sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD.

Selanjutnya di dalam PP No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 133 menyatakan bahwa pengawasan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan pengawasan terhadap APBD, DPRD harus mengacu kepada peraturan yang berlaku. Hal ini juga mengindikasikan bahwa anggota dewan harus mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai anggaran. Ketika sedang

melakukan fungsi pengawasan di bidang anggaran, anggota dewan sekurang-kurangnya harus mengetahui Undang-Undang atau Peraturan apa saja yang mengatur mengenai anggaran tersebut. Sehingga anggota dewan tersebut dapat mengetahui apakah pelaksanaan anggaran telah sesuai dengan peraturan perundangan yang ditetapkan atau tidak.

#### **4.4 MODEL “CHECK AND BALANCES” DALAM TATA HUBUNGAN KELEMBAGAAN DAERAH ANTARA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DI KOTA SALATIGA**

UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan peranan yang berimbang antar susunan pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) sebagai keseimbangan secara vertikal, maupun keseimbangan antara kepala daerah dan DPRD sebagai keseimbangan secara horisontal (*Equilibrium Decentralization*).

Desentralisasi berkeseimbangan mencakup: (1) Keseimbangan antara prinsip demokratisasi, dengan prinsip efektivitas dan efisiensi; (2) Keseimbangan secara vertikal, dalam arti adanya pembagian urusan pemerintahan yang seimbang dan jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang diikuti dengan transfer pembiayaan melalui prinsip *Money Follow Function*; dan (3) Keseimbangan secara horisontal, dalam arti adanya pembagian tugas yang jelas antara DPRD dengan Kepala Daerah. DPRD lebih banyak menjalankan fungsi “Mengatur”, sedangkan Kepala Daerah lebih banyak menjalankan fungsi “Mengurus”.

Berdasarkan kedudukannya sebagai `Unsur Penyelenggara Pemerintahan daerah, maka hubungan kerja antara DPRD dengan Pemerintah Daerah yaitu sebagai berikut:

- a. Sebagai mitra kerja yang sejajar dengan pembagian tugas yang jelas;
- b. Sebagai pengawas dalam bidang politik dan kebijakan.

Sifat hubungan kerja antara DPRD kabupaten/kota dengan Pemerintah Daerah Provinsi adalah hubungan kerja koordinasi. Sedangkan sifat hubungan kerja DPRD kabupaten/kota dengan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat adalah bahwa Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah kabupaten /kota yang dilaksanakan bersama-sama antara bupati/walikota dengan DPRD Kabupaten/kota (Lihat PP Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi).

Sifat hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Pusat adalah konsultatif dan fasilitatif, dalam arti DPRD dapat melakukan konsultasi dan meminta dukungan fasilitas dengan Pemerintah Pusat apabila ada masalah yang harus dipecahkan di daerah. Pada sisi lain, Presiden sebagai pemegang kekuasaan dalam bidang pemerintahan (Lihat Pasal 4 ayat 1 UUD 1945) mempunyai kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kinerja DPRD, baik secara langsung maupun melalui gubernur selaku wakil pemerintah pusat.

Salah satu parameter untuk membina dan mengawasi kinerja DPRD adalah melalui PP Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang makin meningkat, tuntutan yang lebih terbuka, serta perkembangan globalisasi yang memicu peningkatan yang lebih cepat lagi dalam kebutuhan dan tuntutan akan layanan publik, maka model birokrasi tradisional tersebut dianggap tidak lagi memadai. Untuk itu, diperlukan suatu model baru yang mampu beradaptasi dengan tuntutan perubahan ini. Model yang mampu menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat serta merespon berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat. Alternatif model yang dapat dijalankan oleh pemerintah daerah dalam waktu dekat adalah pilihan antara *community enabling authority* atau *market enabling authority*. Model *residual enabling* seperti yang banyak diusulkan oleh banyak negara maju tampaknya bukan pilihan yang layak jika mempertimbangkan kondisi yang ada saat ini. Model *residual enabling* ini menempatkan pemerintah daerah sebagai penyelenggara layanan publik yang sama sekali tidak dapat dilaksanakan oleh sektor lain di luar pemerintah daerah. Perubahan menuju alternatif terakhir tersebut terasa terlalu cepat dan mendasar sehingga akan menimbulkan gejolak dan ketersendatan pemerintahan di daerah.

Pilihan terhadap model *market oriented enabling authority* tampaknya lebih sesuai bagi daerah kota yang sebagian besar wilayahnya bercorak perkotaan. Karena di wilayah perkotaan telah berkembang mekanisme pasar maka lebih dimungkinkan penyediaan layanan yang didominasi oleh sektor swasta. Dengan demikian, peran Pemda dalam penyediaan layanan publik lebih dipermudah dengan menguatnya sektor swasta ini.

*The market oriented enabling authority* merupakan kombinasi dari penekanan pada strong market, dengan peran pemerintah daerah yang kuat, disertai penekanan pada demokrasi partisipatif. Seperti halnya *model residual authority*, model ini mengutamakan pasar dalam urusan pemerintah daerah, namun berbeda dalam *starting pointnya*. Pemerintah daerah mempunyai peran yang kuat dan aktif dalam menentukan masa depan perekonomian di wilayahnya. Ia dipandang sebagai badan koordinasi dan perencanaan kunci bagi pembangunan ekonomi daerah, dengan menyediakan mekanisme dan insentif sehingga perekonomian dapat berkembang. Hubungan antara pemerintah daerah dengan agen-agen perekonomian daerah dilihat sebagai proses dua arah, dengan tanggung jawab sosial ditekankan dan kesepakatan perencanaan antara pengembang dan pemerintah daerah ditekankan dan dinegosiasikan secara aktif. Peran pemerintah daerah adalah memberanikan dan mendukung perusahaan swasta. Upaya-upaya yang dilakukan adalah dengan menegosiasikan kontrak yang memberikan manfaat maksimal bagi pemerintah daerah. Peran utamanya justru terletak pada titik sentral dalam suatu jaringan eksternal, terutama sektor swasta dalam menyediakan barang dan memberikan layanan publik.

Sementara itu, pilihan terhadap model *community-oriented enabling authority* tampaknya lebih sesuai dengan daerah kabupaten yang sebagian besar wilayahnya bercorak pedesaan. Hal ini disebabkan oleh masih berkembangnya kondisi sosial yang lebih guyub sehingga mekanisme altruisme masih berjalan dalam menyediakan banyak kebutuhan masyarakat. Pilihan terhadap model ini tidak berarti menafikan sama sekali keberadaan mekanisme pasar dan pemerintah,

tetapi keberadaan instrumen masyarakat menjadi lebih dominan dibandingkan dengan sektor lainnya. The *community oriented enabling* authority, yang merupakan gabungan dari penekanan pada demokrasi partisipatif yang kuat, dan setidaknya-tidaknya ada di posisi tengah dalam hubungannya dengan *weak or strong local governance*, serta penekanan antara sektor publik dan pasar. Tujuan utamanya adalah memenuhi kebutuhan penduduk yang beragam dengan menggunakan saluran penyediaan layanan apa saja (apakah itu penyediaan langsung pemerintah, sektor swasta, organisasi nirlaba, atau sekedar pengaruh belaka) yang dipandang paling tepat. Penekanannya terletak pada kebutuhan kolektif ketimbang per-seorangan, pada penduduk daerah yang memiliki peran sebagai konsumen maupun pelanggan. Model ini berimplikasi pada tuntutan adanya *participatory democracy* dan *community accountability*. Pemerintah daerah dituntut untuk *outward looking*. Prinsipnya, model terakhir ini dapat berjalan baik dalam pemerintah daerah yang kuat maupun lemah, atau dalam sektor publik yang kuat maupun pasar yang kuat.

Melalui model pilihan alternatif ini ada peluang bagi pemerintah daerah untuk tetap secara efektif menyediakan pelayanan atas perkembangan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat melebihi kemampuan pemerintah daerah dalam mengimbangnya. Pilihan mekanisme masyarakat bagi daerah kabupaten dan mekanisme pasar bagi masyarakat daerah kota.

Hubungan kerja antara DPRD kabupaten/kota dengan institusi penegak hukum sebagai instansi vertikal di daerah adalah dalam bentuk koordinasi dan fasilitasi. Apabila DPRD kabupaten/kota menemukan penyimpangan dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan oleh jajaran pemerintah daerah kabupaten/kota, maka DPRD dapat meneruskannya kepada institusi penegak hukum untuk dilakukan penyelidikan dan penyidikan.

Ketua BK DPRD Kota Salatiga, Malikhah menyebutkan bahwa: “Mekanisme hubungan kerja DPRD yang diwakili oleh pimpinan DPRD dengan institusi penegak hukum dapat dilakukan dalam forum MUSPIDA, meskipun forum ini sedang digugat terusmenerus oleh para aktivis anti korupsi”. Berikut adalah pola pemencaran kekuasaan dalam rangka desentralisasi menurut UU No. 32 tahun 2004:

Bagan 4.3  
pola pemencaran kekuasaan dalam rangka desentralisasi menurut UU No. 32 tahun 2004



Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna pula bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama

mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Keserasian hubungan eksekutif dan legislatif ini pun seyogyanya terjalin dalam setiap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda. Eksekutif dan legislatif harus paham akan wilayah tugas dan fungsinya masing-masing. Mana yang menjadi ranah eksekutif seyogyanya tidak perlu diintervensi oleh legislatif demikian pula sebaliknya. Hubungan kemitraan keduanya juga bersifat saling berhubungan (*inter-koneksi*), saling tergantung (*inter-dependensi*), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan dalam mencapai tujuan pemerintahan daerah.

Disinilah sebenarnya eksekutif dan legislatif harus memahami tugas dan perannya masing-masing. Karena bagaimanapun juga dalam pencapaian tujuan otonomi daerah, eksekutif dan legislatif merupakan dualitas yang bersifat inheren, tidak terpisahkan dan bukan pemisahan mutlak, namun merupakan polaritas yang meliputi dua dimensi komplementer dari realitas pemerintahan di daerah. dan Undang-Undang Otonomi daerah dengan tegas menjelaskan bahwa pemerintahan daerah itu terdiri dari pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif). Pola hubungan antar pejabat penyelenggaraan pemerintahan menurut jenjang UU No.32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut.



## Keterangan:

-  = Garis Komando
-  = Garis Koordinasi
-  = Garis Koordinasi Vertikal
-  = Garis Supervisi SPM
-  = Garis Pembinaan teknis fungsional dan

Dalam menjalankan esensi dari tugas pemerintah ini, eksekutif mempunyai kewenangan untuk bertindak atas inisiatif sendiri yang lazim dikenal dengan *freies ermessen* atau *discretionary power*. Yaitu suatu istilah yang didalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan adanya kebebasan memilih; melakukan atau tidak melakukan tindakan. Dalam praktiknya, kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat.

Ada dua aspek pokok berdasarkan kewenangan *diskresioner* ini, eksekutif mempunyai kebebasan dalam menjalankan pemerintahan, yaitu pertama, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenang itu sendiri. Yang lazim dikenal dengan kebebasan menilai yang bersifat objektif. Kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki eksekutif itu dilaksanakan atau bersifat subjektif.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka kebijaksanaan apapun yang diambil eksekutif dalam menjalankan tugasnya memang menuntut kebebasan objektif untuk menterjemahkan kebijakan apapun sesuai ruang lingkup wewenang yang secara atributif diatur oleh undang-undang. Disinilah *policy sharing* memainkan perannya, karena bagaimanapun juga eksekutif dan aparturnya harus mampu mengimplementasikan urusan tugas pokoknya masing-masing dalam tataran

praktis pelayanan umum kepada masyarakat. Sementara disisi lain setiap kebijakan yang diambil pun harus tetap mengacu pada wewenang tersebut, walaupun berbentuk peraturan kebijaksanaan sebagai prinsip pelaksanaan *diskresioner* eksekutif.

Kebijakan *diskresioner* tersebut harus pula memenuhi *policy filter*, dalam meminimalisir dampak berlakunya yang kontra produktif terhadap pelayanan publik. Setiap pejabat publik harus mampu bertindak pula sebagai *policy filter* terhadap setiap kebijakan publik yang diambilnya yang menuntut akuntabilitas publik. Sehingga tidak ada lagi alasan bagi seorang pejabat publik tidak tahu tugas dan fungsinya masing-masing dalam melaksanakan pelayanan publik.

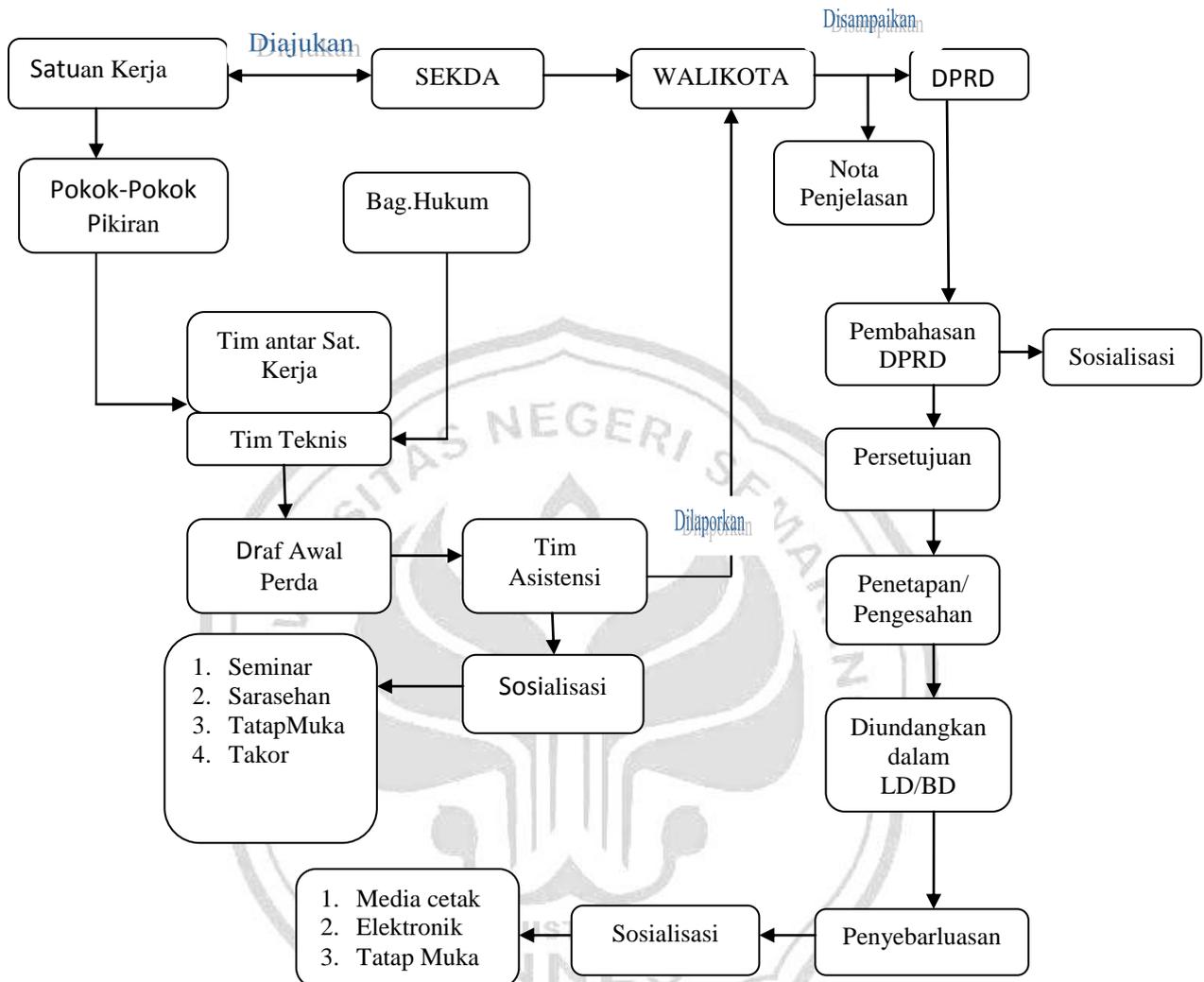
Untuk itulah harus dibangun sebuah jembatan yang kokoh dalam membangun hubungan kemitraan antara eksekutif dan legislatif agar dapat berjalan harmonis, serasi seiring sejalan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Jembatan ini adalah saling berkoordinasi, dengan komunikasi politik dan bahasa politik yang santun dan bermartabat. Komunikasi politik dan bahasa politik inilah yang harus dipahami oleh setiap pejabat publik dalam berbicara di depan publik, khususnya media massa. Pejabat publik harus pandai memilah milih bahasa yang akan disampaikan ke publik. Jangan sampai berharap masalah akan terselesaikan dengan baik dengan kemitraan yang terjalin, bahkan justru menimbulkan intrik politik yang merusak hubungan kemitraan tersebut. Sehingga tidak ada dusta antara keduanya, dan asumsi-asumsi negatif yang tidak produktif dalam membangun kemitraan tersebut dapat diminimalisir dengan sendirinya.

Bagan 4.5  
pola pengawasan politik oleh DPRD.



Evaluasi terhadap LKPJ juga dapat digunakan untuk melaksanakan perbaikan sistem pemerintahan dan penyelenggaraan pelayanan publik apabila para anggota DPRD benar-benar melakukannya secara serius. Selama ini masih banyak keluhan terhadap para anggota DPRD yang kurang memiliki kemampuan yang memadai dalam memahami sistem pemerintahan, apalagi untuk memberi saran-saran yang baik bagi penyempurnaan sistem pemerintahan tersebut. Seperti telah dijelaskan, selain harus melaksanakan evaluasi LKPJ dengan serius para anggota DPRD juga perlu meningkatkan kemampuan dari aspek legislasi. Langkah baiknya apabila produk-produk Perda yang dihasilkan oleh DPRD bersama pihak eksekutif benar-benar menyentuh berbagai permasalahan yang dihadapi oleh rakyat di daerah.

Bagan 4.6  
pola hubungan eksekutif dan legislatif dalam pembentukan Perda

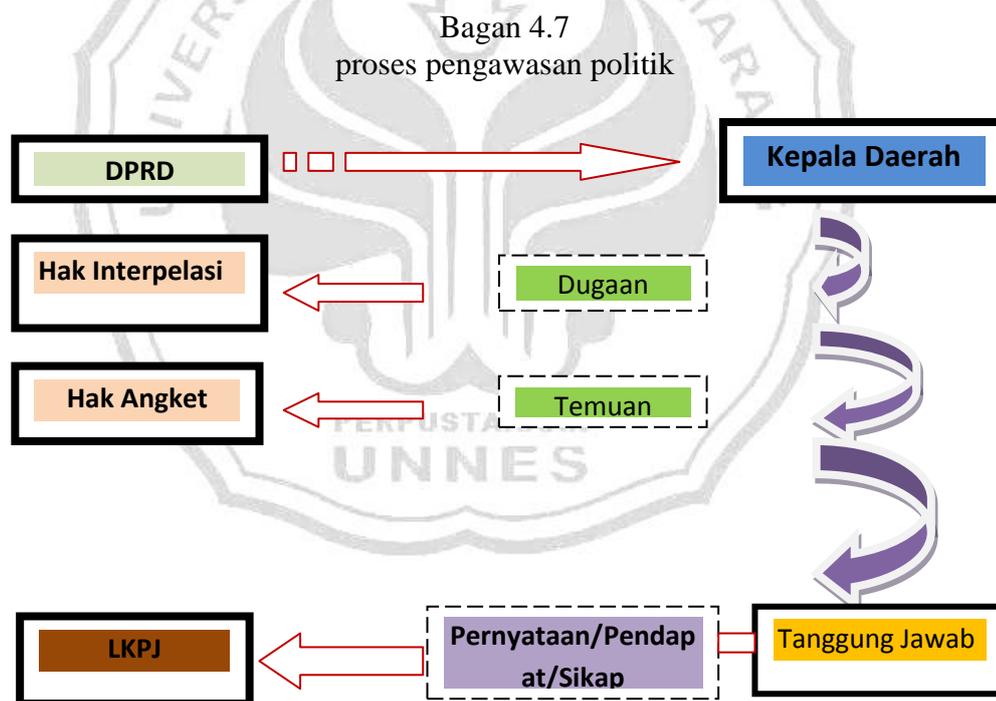


Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang bersifat kemitraan dan berkedudukan setara. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin didalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan

otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bahkan merupakan lawan ataupun pesaing dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

Berbagai macam kritik telah diungkapkan mengenai hubungan antara eksekutif-legislatif yang cenderung konspiratif, atau sebaliknya sering terlibat dalam konflik mengenai hak-hak politik secara berkepanjangan. Konflik itu jugasering lebih banyak didorong oleh kepentingan kekuasaan atau uang. Dengan demikian sangatlah perlu untuk menempatkan pola pengawasan tersebut melalui beberapa proses pengawasan politik, yakni sebagai berikut.



Secara teoretis, sesungguhnya sistem pemerintahan tidak perlu memberi batasan antara fungsi eksekutif atau fungsi legislatif secara kaku. Telah dijelaskan di depan bahwa keduanya adalah tulang-punggung pemerintahan di daerah dan oleh sebab itu yang mestinya diutamakan adalah bagaimana peranannya, bukan

sekadar perbedaan antar keduanya. *There is no natural distinction between executives and legislatures*. Inilah yang perlu dipahami untuk membuat sistem kawal dan imbang yang sehat.

Perkembangan yang menarik dalam PP No.3/2007 ialah ditetapkannya keharusan bagi seorang kepala daerah untuk menyebarkan Informasi LPPD melalui media cetak maupun media elektronik. Sejak diselenggarakannya sistem Pilkada secara langsung, memang sudah mulai banyak bupati atau walikota yang punya inisiatif untuk menyebarluaskan LPJ melalui koran daerah, atau melakukan pidato pertanggungjawaban secara langsung melalui radio atau televisi. Selain itu, juga banyak kepala daerah yang membayar slot tayangan langsung televisi daerah untuk *talk-show* (pentas bincang), atau siaran-siaran Pemda lainnya. Tetapi dengan berlakunya PP No.3/2007, inisiatif semacam ini sifatnya bukan hanya sukarela, tetapi merupakan keharusan. Ketentuan ini jelas penting mengingat bahwa di dalam sistem yang demokratis pers termasuk sebagai kekuatan pengendali atau pengoreksi (*checks*) yang sangat vital.

Berdasarkan ketentuan yang berlaku, sejauh ini informasi yang wajib disebarluaskan kepada masyarakat itu baru merupakan ringkasan dari LPPD. Namun di masa mendatang informasi yang harus disampaikan kepada masyarakat berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik itu hendaknya lebih bervariasi sesuai kebutuhan masyarakat. Betapapun, transparansi dan akuntabilitas pemerintahan daerah adalah sesuatu yang sangat penting supaya pejabat dan segenap jajaran birokrasi Pemda bersikap responsif terhadap kepentingan masyarakat. Dalam hal transparansi, masih banyak

yang sebenarnya dapat dibenahi. Sebagai contoh, saat ini sudah banyak Pemda yang punya inisiatif untuk membuat situs web di Internet guna mempromosikan daerah, menarik lebih banyak investasi, atau sekadar melengkapi sarana untuk menyediakan informasi tentang kegiatan pemerintahan kepada rakyat di daerah.

Tetapi kebanyakan isi atau materi yang dimuat di dalam situs web itu masih bersifat sangat umum seperti kondisi geografis daerah, struktur pemerintahan, potensi daerah, dan sebagainya. Masih jarang situs yang menunjang transparansi dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Untuk pertanggungjawaban mengenai keuangan daerah, misalnya, sebagian daerah sudah memuat ringkasan realisasi APBD seperti yang termuat di dalam LKPD. Namun masih jarang daerah yang memuat pertanggungjawaban APBD secara rinci, apa prioritas anggaran yang dibiayai, apa saja program atau proyek yang telah dilaksanakan dan direncanakan untuk tahun anggaran yang akan datang, apa upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan sebagainya. Alangkah baiknya apabila warga masyarakat juga dapat menyampaikan saran dan ditanggapi secara interaktif oleh pengelola situs web tersebut.

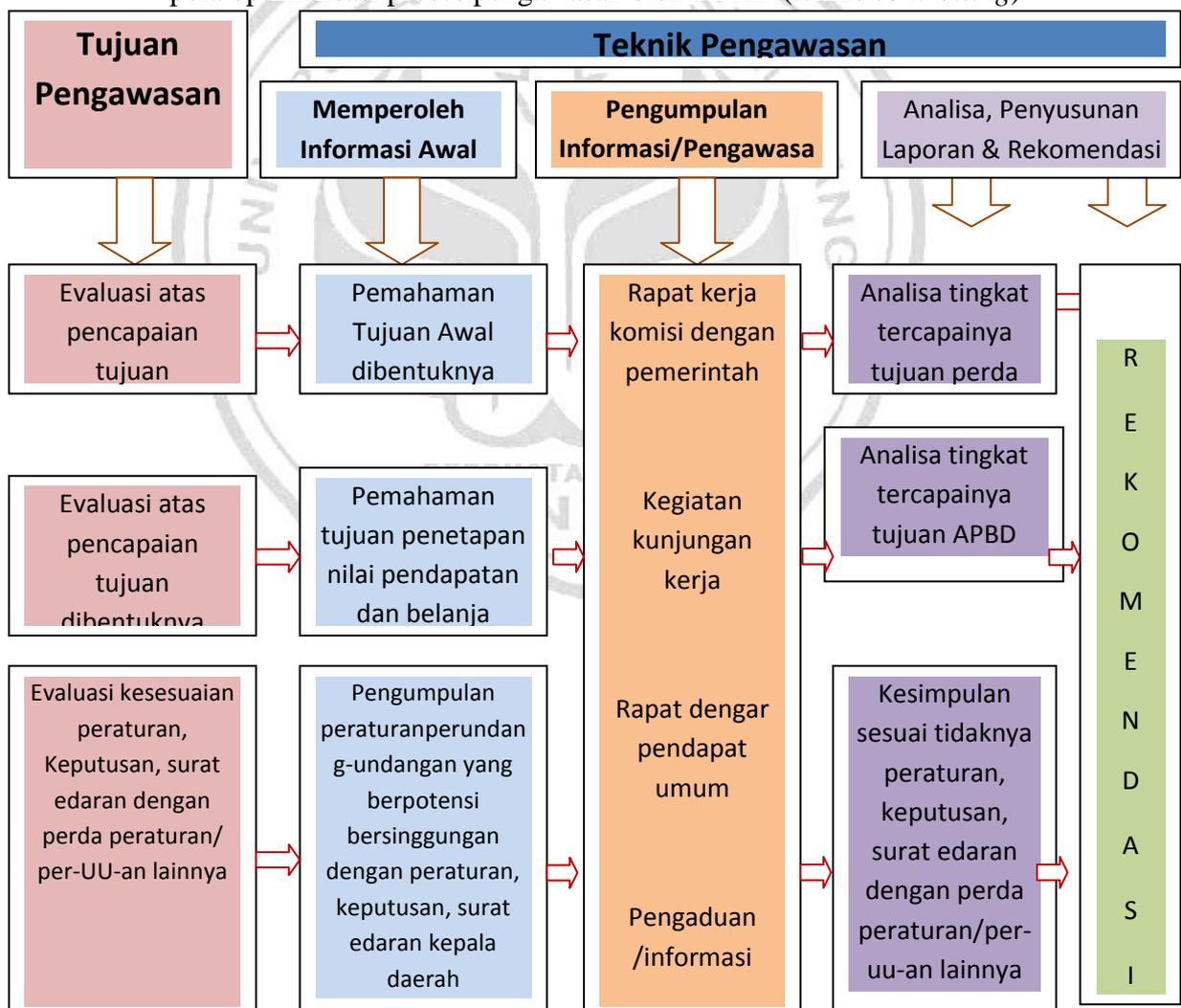
Dengan demikian, tampak bahwa efektivitas kawal dan imbang dalam kegiatan pemerintahan daerah selain tergantung kepada interaksi antara lembaga eksekutif dan legislatif juga tergantung kepada upaya sistematis untuk meningkatkan transparansi serta bagaimana masyarakat berperan aktif dalam mengawasi kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Kendatipun lembaga-lembaga pemerintahan tidak membuka diri terhadap perubahan, jika masyarakat daerah bersikap kritis dan berperan aktif dalam menciptakan tata-

pemerintahan yang baik (*good governance*) maka sudah pasti akan terjadi perbaikan yang signifikan.

Dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintahan dan mengoptimalkan sistem kawal dan imbang di daerah, salah satu aspek yang masih memerlukan pembedahan mendasar adalah aspek judicial.

Untuk memperkuat model pengawasan DPRD maka diperlukan pola optimalisasi proses pengawasan oleh DPRD (teknis *controlling*), yaitu:

Bagan 4.8  
pola optimalisasi proses pengawasan oleh DPRD (teknis *controlling*)



Lebih jauh lagi, permasalahan pemerintahan daerah selama ini yang selalu muncul adalah ketidakmampuan menggunakan anggaran dengan tepat karena berbagai kepentingan politis. Contohnya, DPRD menggunakan uang dari APBD untuk kepentingan partai politik dan sebagai dana kampanye pada pemilu berikutnya. Bahkan praktik desentralisasi korupsi mewabah di berbagai Kabupaten/ Kota. Banyak pejabat dan DPRD yang harus berurusan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tentu ini menjadi problematika dasar dalam pembangunan daerah. Untuk itu proses penyusunan anggaran dari awal pada level eksekutif dan legislatif harus bagus dan mampu menjawab persoalan pembiayaan pembangunan.

Anggaran sangat menentukan perjalanan otonomi daerah kedepan. Tidak terkecuali dengan Kota Salatiga untuk membiayai pembangunan daerah dan belanja pegawai Kota Salatiga. Walaupun kualitas pembangunan tidak signifikan berubah pertahun, tetapi anggaran sangat menentukan. Tidak mungkin pemerintahan daerah bisa berjalan tanpa anggaran yang telah diformat sedemikian rupa. Permasalahan pemerintahan daerah sekarang ini adalah sejauh mana fungsi anggaran itu tepat sasaran atau berbasis kinerja. Inilah yang menjadi tugas utama pemda dan DPRD dalam mengawasi anggaran. Tetapi sebelum sampai kesana ada baiknya proses penyusunan anggaran itu diketahui dengan baik, apakah di tingkat eksekutif daerah (pemda) dan legislatif daerah (DPRD).

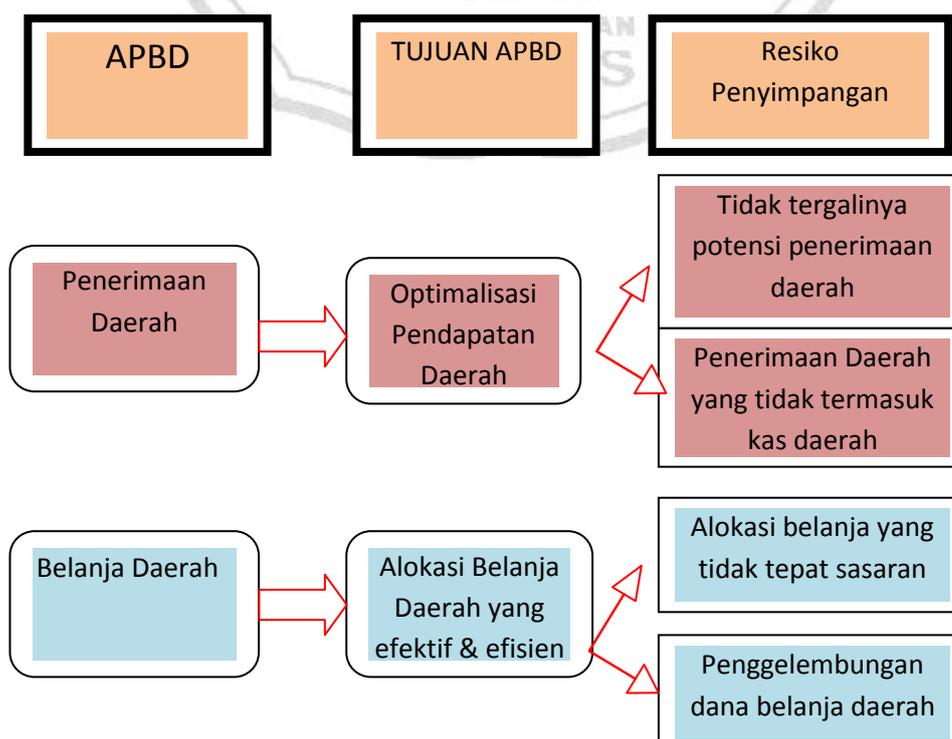
Salah satu tugas utama dan menyangkut hajat hidup orang banyak adalah fungsi dan tugas anggaran DPRD. Disinilah sebenarnya DPRD menunjukkan kapasitasnya sebagai wakil rakyat. Dengan format APBD yang bagus dan tata

kelola yang bagus maka percepatan pembangunan sebagai hakikat otonomi daerah dapat terlaksana dengan baik. Sebagai institusi politik lokal, DPRD bisa membaca kedepan peluang baik apabila penggunaan keuangan daerah itu tepat sasaran. Banyak manfaat apabila keuangan daerah itu dikelola dengan baik. Dengan falsafah uang akan menghasilkan uang bisa berkelanjutan kedepan. Dengan pembiayaan yang tepat akan melahirkan sumber –sumber pembiayaan yang baik pula.

Pelibatan DPRD dalam pengambilan keputusan daerah seperti penyusunan APBD masih jauh dari harapan. Seharusnya tugas dan fungsi anggaran (budgeting) DPRD sebagaimana tertulis dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut adalah lembaga yang berperan sebagai wakil masyarakat. Untuk itu maka perlu dibangun model optimalisasi proses pengawasan oleh DPRD (teknis *budgeting*):

Bagan 4.9

model optimalisasi proses pengawasan oleh DPRD (teknis *budgeting*)



DPRD melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK. Pengawasan dapat berupa :

- a. pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan;
- b. pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan kinerja;
- c. pengawasan terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu. (Pasal 7 ayat 2 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).

Pelaksanaan pengawasan dapat dilakukan melalui koordinasi dengan tindak lanjut laporan hasil pemeriksaan BPK yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah. Tim Tindak lanjut terdiri atas :

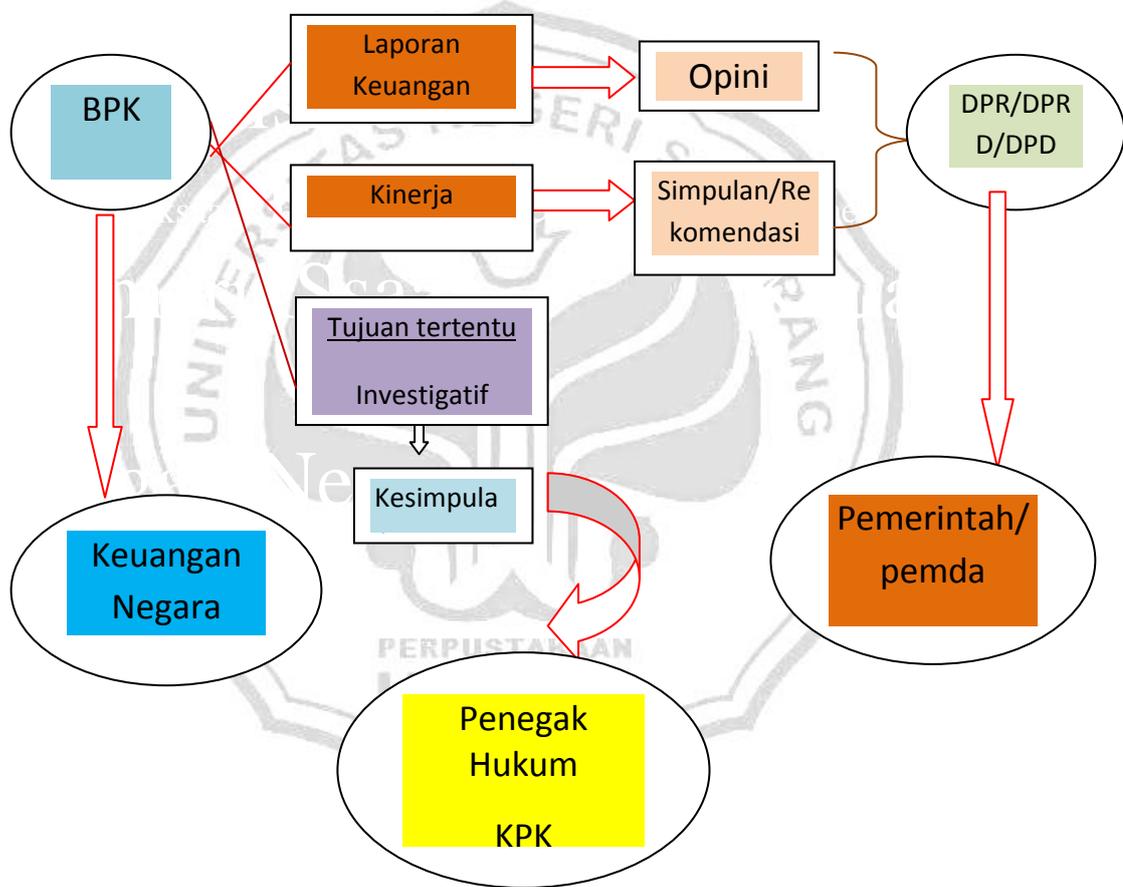
- 1) Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota sebagai penanggung jawab;
- 2) Inspektur Provinsi/Kabupaten/Kota selaku sekretaris;
- 3) Para Kepala SKPD terkait selaku anggota. (Pasal 8 ayat 2 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).

DPRD melakukan monitoring kepada pemerintah daerah atas pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan ((Pasal 9 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010)). DPRD dapat memberikan dorongan kepada Pemda untuk mempertahankan kualitas opini WTP dalam penyelenggaraan pemerintahan. DPRD dapat melakukan pengawasan dan monitoring kepada pemerintah daerah untuk mendorong temuan ataupun rekomendasi dikoreksi opini WDP. DPRD dapat mengusulkan kepada kepala daerah untuk menegur, memberikan saran dan/atau arahan yang sifatnya memotivasi SKPD sesuai dengan tingkat, berat ringan dan sifat temuan opini TW. DPRD dapat meminta keterangan dari BPK dan keterangan dan/atau klarifikasi

dari pemerintah daerah terkait pernyataan MMO. (Pasal 10 ayat 1,2,3, dan 4 Permendagri Nomor 13 Tahun

Berikut adalah mekanisme pemeriksaan keuangan negara:

Bagan 4.10  
mekanisme pemeriksaan keuangan Negara



Pemerintah daerah menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK yang tidak dimintakan penjelasan/atau tidak dimintakan pemeriksaan lanjutan oleh DPRD kepada BPK dengan membentuk Tim Tindak Lanjut (Pasal 11 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010). Pemerintah daerah melaporkan hasil pelaksanaan tindak lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan BPK kepada :

1. BPK;
2. DPRD. ((Pasal 12 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).

DPRD dan Pemerintah Daerah mendorong BPK untukmemutakhirkan data status temuan dan tindak lanjut hasilpemeriksaan BPK yang tercantumdalamsitus BPK sesuaiindak lanjut yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pasal 13 Permendagri Nomor 13 Tahun 2010).



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1. SIMPULAN**

Berdasarkan temuan dan pembahasan hasil penelitian, dapat disimpulkan Kedudukan Eksekutif di Kota Salatiga dapat dilihat dimana kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh kepala daerah sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah otonom mempunyai hak dan berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, atas prakarsa dan inisiatif daerah telah sesuai dengan norma atau kaidah yang berlandaskan otonomi daerah.

Kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah harus dimaknai sebagai wakil rakyat sekaligus salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, bukan dimaknai sebagai satu profesi. Selain itu juga, sebagai wakil rakyat, DPRD, secara normatif memiliki tiga fungsi spesifik yaitu *legislasi*, Anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*).

Penulis membuat model *Check And Balances*” Dalam Tata Hubungan Kelembagaan Daerah Antara Eksekutif Dan Legislatif Di Kota Salatiga dengan menggunakan model *The community oriented enabling authority*. Model ini mengutamakan pasar dalam urusan pemerintah daerah. Pemerintah daerah mempunyai peran yang kuat dan aktif dalam menentukan masa depan perekonomian di wilayahnya. Peran pemerintah daerah adalah memberanikan dan mendukung perusahaan swasta. Upaya-upaya yang dilakukan adalah dengan menegosiasikan kontrak yang memberikan manfaat maksimal bagi pemerintah daerah. Peran utamanya justru terletak pada titik sentral dalam suatu jaringan eksternal, terutama sektor swasta dalam menyediakan barang dan memberikan

layanan publik. Tujuan utamanya adalah memenuhi kebutuhan penduduk yang beragam dengan menggunakan saluran penyediaan layanan apa saja (apakah itu penyediaan langsung pemerintah, sektor swasta, organisasi nirlaba, atau sekedar pengaruh belaka) yang dipandang paling tepat. Model ini berimplikasi pada tuntutan adanya *participatory democracy* dan *community accountability*. Pemerintah daerah dituntut untuk *outward looking*. Prinsipnya, model *The community oriented enabling authority* ini dapat berjalan baik dalam pemerintah daerah yang kuat maupun lemah, atau dalam sektor publik yang kuat maupun pasar yang kuat.

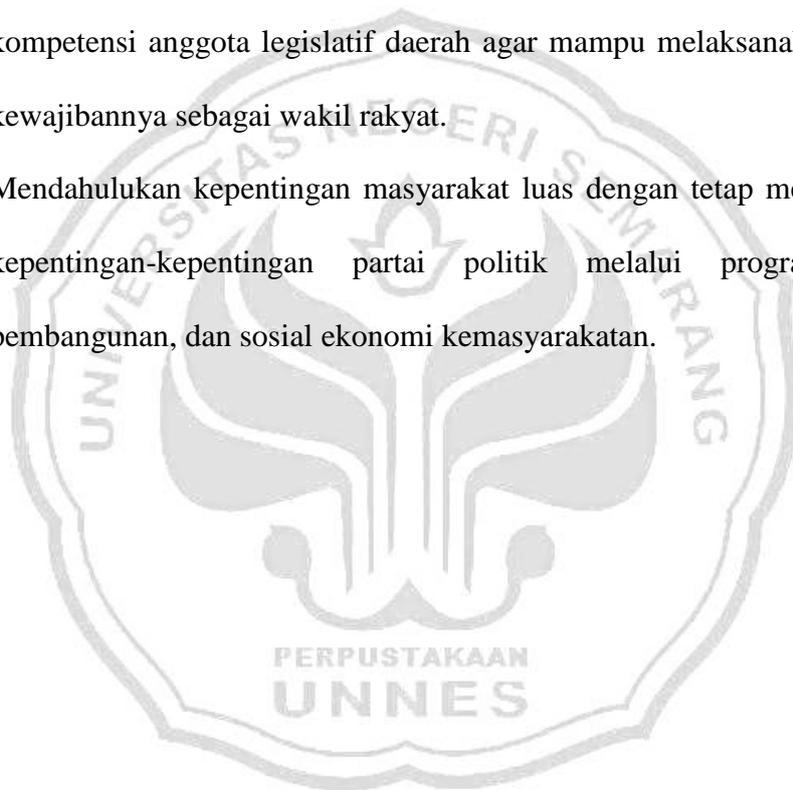
Melalui model pilihan alternatif ini ada peluang bagi pemerintah daerah untuk tetap secara efektif menyediakan pelayanan atas perkembangan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat melebihi kemampuan pemerintah daerah dalam mengimbangnya. Pilihan mekanisme masyarakat bagi daerah kabupaten dan mekanisme pasar bagi masyarakat daerah kota.

## 5.2 SARAN

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di daerah diperlukan sinergi antar komponen dalam *good governance* yaitu pemerintah dan masyarakat. Agar penyelenggaraan pemerintahan di Kota Salatiga dapat berjalan dengan baik maka:

1. Diperlukan partisipasi aktif dari masyarakat untuk memberi tanggapan atas Informasi Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah yang telah disampaikan kepada masyarakat. Karena dengan adanya tanggapan dari masyarakat dan swasta dapat dijadikan evaluasi dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di Kota Salatiga.

2. Perlunya upaya menjabarkan peraturan perundangan secara lebi terperinci, jelas dan tuntas, sehingga dapat meminimalkan timbulnya "salah penafsiran" dan konflik dalam pelaksanaan peraturan perundangan tersebut.
3. Melakukan komunikasi politik yang intensif melalui koordinasi, membangun jaringan /*network*, bernegosiasi dan konsensus.
4. Menerapkan pola kepemimpinan yang demokratis dan peningkatan kompetensi anggota legislatif daerah agar mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai wakil rakyat.
5. Mendahulukan kepentingan masyarakat luas dengan tetap mengakomodasi kepentingan-kepentingan partai politik melalui program kegiatan pembangunan, dan sosial ekonomi kemasyarakatan.



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Adi, Rianto. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit
- Affandi, Idrus. 1997. *Tata Negara (Untuk Sekolah Menengah Umum Kelas 3 Program Ilmu Pengetahuan Sosial)*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Ashshofa, Burhan. 2004. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Basah, Sjachran. 1981. *Hukum Tata Negara Perbandingan*. Bandung: Alumni.
- Black, James A. and Dean J. Champion, *Metode and Insure in Social Reseach*, diterjemahkan oleh E. Koeswara dkk. dalam Burhan Bungin eds. *Metologi penelitian Sosial*, Surabaya : Airlangga, Press.
- Budiardjo, Miriam. 1994. *Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila: Kumpulan Karangan Prof. Miriam Budiardjo*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Elmi, Bachrul. 2002, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Jakarta: UI Press.
- Gadjong, A.A. 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Yudhistira.
- Hadjon, Philipus M. dkk, 2005. *Pengantar Hukum Adminsitrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Harsono. 1992. *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal Dari Masa Ke Masa*. Yogyakarta: Liberty.
- Hidayat, Arif. 2012, *Instrumen Yuridis Pemerintahan*, Semarang: Penerbit Abshor.
- Hidayatul, Astar, dkk. 2010. *Penggunaan Bahasa Indonesia Dalam Buku Ajar Dasar*. Jakarta: Pusat Bahasa.
- James A. Black and Dean J Champion. 2001. *Metode and Insure in Social Reseach*, diterjemahkan oleh E. Koeswara dkk. dalam Burhan Bungin eds. *Metologi penelitian Sosial*. Surabaya: Airlangga Press

- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah ,Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: PT Alumni.
- Kaho, Josef Riwu. 2001. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Rajawali pers.
- Kansil, C.S.T. 1986. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: P.T Bina Aksara
- Kartiwa, H.A. 2006. *Good Local Governance: Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, Bandung: Pascasarjana Universitas Padjadjaran.
- Koswara, E. (Ed), 1998, *Dinamika Informasi Dalam Era Global*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Kranenburg, R. 1967. *Ilmu Negara*, Jakarta: Viva Studi.
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: UI Press
- Locke, John. 1960. *Two Treaties of Civil Government*, London: J.M. Dent and Sons Ltd.
- Lubis, M. Solly. 2002. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju
- Marbun, S.F. dkk. 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press..
- Misdayanti dan Kartasapoetra. 1993. *Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Moleong, Lexy. 2007. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muluk, Khairul. 2005, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Muslimin, Amrah. 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.
- Napitupulu, Paimin. 2006. *Menakar Urgensi Otonomi Daerah*. Bandung: P.T Alumni.
- Nasution, S. 1996, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung: Tarsito.
- Retrzer, George. 2003. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sadu, Warsito. 2005, "Pemilihan kepala daerah Secara langsung dan Masa Depan Pemerintahan Daerah", dalam *Jurnal administrasi Pemerintahan Daerah*, Program Pasca Sarjana IPDN Vol II Edisi kelima, Jatinangor 2005.
- Saebani, Beni Ahmad. 2008. *Metode Penelitian*, Bandung: CV. Pustaka Setia.

- Sarundajang. 2001. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soemitro, Ronny Haditijo. 1988. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Strong, C.F. 1966. *Modern Political Constitutions*. London: The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited.
- Sunarno, Siswanto. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suny, Ismail. 1977. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Supranto, J. 2003. *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Jakarta: Penerbit PT. Rineka Cipta.
- Syueb, Sudono. 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Surabaya: Laksbang Mediatama.
- Waluyo, Bambang. 1991. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wasistiono, Sadu dan Yonatan Wiyono, 2009, *Meningkatkan Kinerja DPRD*, Bandung: Fokusmedia.
- Widodo, Joko. 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia.
- Yudhoyono, Bambang. 2001. *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

## 2. Sumber Non Buku

- Bryan A. Garner. 1999. *Black's Law Dictionary*. West Publishing Co, St Paul MinnUnited States of America.
- Sri Puji Nurhaya (2009) dalam penelitian Skripsi FISIP USU Medan tentang "Kinerja Lembaga Legislatif (Studi Analisis Kinerja DPRD Kota Medan Periode 2004-2009)"
- Andi Ghalib, dkk, 2009. *Pola Hubungan Antara Pusat dan Daerah*. Penelitian Kerjasama PSKN FH Universitas Padjajaran Bandung-Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia Tahun 2009.
- Tim Prima Pena. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. Bandung: Gitamedia Press

Yulianto Kadji, dkk. 2011. *Analisis Kinerja Kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo*, Penelitian Kerjasama antara Universitas Negeri Gorontalo dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia.

### 3. Peraturan Perundang-Undangan

- *Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: Nuansa Aulia.
- *UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*. Bandung: Fokusmedia.
- *UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- *UU No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD*. Bandung: Fokusmedia.
- *UU No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota*.
- *Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah*.
- *Perda Kota Salatiga No. 2 Tahun 2010 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Salatiga*.
- *Peraturan DPRD Kota Salatiga No. 2 Tahun 2010 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Salatiga*.

### 4. Pustaka Online

<http://aminah.staff.hukum.uns.ac.id/>, (accessed 12 Januari 2012).

<http://makalah-ip.blogspot.com/2011/03/Pengertian-sistem-pemerintahan.html>, (accessed, 23 Januari 2012).

[http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_Daerah\\_di\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_Daerah_di_Indonesia), (accessed 23 Januari 2012).

<http://Gunawantauda.wordpress.com>, (accessed 15 April 2012)



# LAMPIRAN

## DOKUMENTASI



Kegiatan public hearing



Wawancara dengan LSM PERCIK



Wawancara dengan LSM qoryah toyyiban



Penelitian di bagian tata pemerintahan kota salatiga