

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Terkonsentrasinya kekuasaan hanya pada satu tangan (eksekutif) pernah dipraktikan pada Pemerintahan Orde Baru sedemikian lama (30 tahun). Dengan sistem penyelenggrakan kekuasaan pemerintahan yang sentralistik bisa dipastikan tidak ada sistem yang menjamin adanya perimbangan kekuasaan (*checks and balances*).

Tumbangnya Orde Baru dan kemenangan gerakan reformasi yang berhasil melaukan perubahan (amandemen) UUD 1945, berdampak pada perubahan sistem Ketatanegaraan Indonesia secara fundamental dari pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menjadi pemisahan kekuasaan dengan prinsip *check and balances*. Dengan demkian merubah pula pola hubungan antar lembaga-lembaga negara seperti MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, termasuk pada hubungan pemerintah pusat dan daerah serta mekanisme *checks and balances* di daerah.¹

Berlakunya UU No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah pada masa Orde Baru, yang memperlihatkan bagaimana dominasi pusat atas daerah sangat masif. Hal tersebut berkaitan dengan ketentuan yang memberikan keleluasaan kepada pusat untuk menentukan kepala daerah/wilayah tanpa terikat pada peringkat hasil

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm.60.

pemilihan oleh DPRD. DPRD hanya dijadikan mesin politik pusat untuk mencalonkan kepala daerah/wilayah.

Kepala Daerah selain sebagai organ di daerah juga sebagai aparat pusat dan berkedudukan sebagai penguasa tunggal di daerah yang memegang kekuasaan eksekutif sekaligus legislatif, sehingga posisi DPRD menjadi lemah. DPRD hanya dijadikan justifikasi dari berbagai kebijakan yang datang dari eksekutif (kepala daerah)²

Lahirnya UU No.22 Tahun 1999 merupakan produk hukum baru di awal reformasi tentang Pemerintah Daerah menggantikan UU No.5 Tahun 1974 yang sentralistik. UU yang baru ini justru kebalikannya menempatkan posisi DPRD menjadi sangat kuat. Lembaga ini bukan lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi lembaga legislatif daerah yang dapat meminta, menerima, dan menolak serta menjatuhkan mosi kepada kepala daerah. DPRD berwenang memilih secara final kepala daerah untuk kemudian mengawasi, meminta laporan pertanggungjawaban, bahkan bisa menjatuhkannya.³

Perubahan fundamental dari sistem lama yang sentralistik menjadi desentralistik ternyata dalam pelaksanaannya menimbulkan banyak persoalan besar. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) bukan semakin hilang melainkan semakin subur di bawah sistem baru tersebut. Dalam setiap pemilihan kepala daerah selalu muncul isu politik uang dalam bentuk pembelian suara anggota-anggota DPRD. Ada juga

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm, 103.

³ Op.Cit, Hlm, 229

pemerasan terhadap kepala daerah dengan menjadikan laporan pertanggungjawaban tahunan sebagai alatanya.

Atas dasar itulah kemudian UU No. 22 Tahun 1999, direvisi dan dirubah menjadi UU No.32 Tahun 2004. UU yang baru menyatakan hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai mitra sejajar, karena kedua lembaga sama-sama sebagai unsur penyelenggraan pemerintahan daerah.

Sebagaimana ditegaskan pada Pasal 19 ayat (2) bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Daerah Provinsi dipimpin oleh Gubernur yang mempunyai kedudukan sebagai Kepala Daerah dan sekaligus sebagai Kepala Wilayah mewakili Pemerintah Pusat. Sedangkan DPRD di Provinsi maupun di kabupaten/kota pada umumnya disebut lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif. Namun, fungsi legislatif di daerah tidaklah sepenuhnya berada pada tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungannya dengan Presiden. Sebagai contoh, kewenangan menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi berada di tangan Gubernur dengan persetujuan DPRD. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Gubernur tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif. Meskipun demikian, jika setelah Raperda disetujui bersama Gubernur tidak menetapkannya sebagai Perda, Perda tetap sah dan diundangkan melalui lembaran daerah.

Kedudukan DPRD di daerah sebagaimana ditegaskan pada Pasal 40 UU No.32 adalah lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur

penyelenggaraan pemerintah daerah. Selain itu, pada Pasal 41 DPRD juga mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dengan demikian hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD adalah hubungan kemitraan atau sederajat saling mengontrol satu sama lain.

Hal lain, yang sangat prinsipil terdapat dalam UU No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah menyangkut pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung. Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung dinilai lebih bersifat demokratis karena sesuai amanat konstitusi. Selain itu, sistem pemilihan kepala daerah langsung ini memberikan kesempatan luas kepada rakyat untuk memilih sendiri kepala daerah dan wakilnya secara demokratis yaitu berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia jujur, dan adil.⁴

Pemilihan secara langsung yang diamanatkan oleh Undang-Undang No.32 tahun 2004, berdampak pada pola hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah. Sebagaimana ditegaskan pada Pasal 19 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004 diuraikan di atas, bahwa praktik penyelenggaraan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan demikian DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggran pemerinatahan daerah.

Dengan demikian posisi antara Pemerintah Daerah dan DPRD semestinya sejajar, tidak saling membawahi atau saling menjatuhkan. Berdasarkan pengertian ini, bermakna bahwa penyelenggraan pemerintah daerah, fungsi dan peran tersebut

⁴ Op.Cit, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Hlm, 234.

tidak hanya diemban oleh kepala daerah dan perangkat daerah saja, namun lembaga DPRD juga terlibat dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut.⁵

Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD. Berdasarkan Surat Edaran (SE) No.120/1306/SJ tanggal 7 Juli 2005, Kepala Daerah hanya menyampaikan informasi yang bersifat laporan kepada DPRD. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPj) tentang pelaksanaan tugas-tugas dalam satu tahun terakhir atau laporan pada masa akhir jabatan. DPRD tidak dapat menolak dan tak harus menerima LKPj, oleh karenanya DPRD tidak dapat menjatuhkannya. DPRD hanya boleh memberi catatan strategis yang dituangkan dalam keputusan DPRD untuk ditindaklanjuti oleh Kepala Daerah dalam melaksanakan pemerintahan ke depan.

Berdasarkan UU tersebut di atas terjadi perimbangan kekuasaan antar Pemda dan DPRD. *Checks and Balances* antara pemerintah daerah dan DPRD dalam menjalankan pemerintahan daerah berdasarkan fungsi, tugas, dan kewenangannya masing-masing mestinya menjadi sistem perimbangan kekuasaan agar tidak terjadi perbuatan sewenang-wenang (*abuse of power*). Apalagi konstitusi memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah berupa hak desentralisasi dan otonomi. Oleh karenanya, *checks and balances* antara Pemerintah daerah (kepala daerah) dengan DPRD sangat diperlukan agar praktik-praktik kekuasaan yang menindaas seperti yang dialami sistem lama yang

⁵ Op.Cit, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, , Hlm, 6.

tersentralisasi, tidak muncul dalam bentuk otoritarianisme pemerintahan daerah.⁶

Pemerintahan Daerah Provinsi Lampung sebagai bagian dari NKRI dalam penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan UU No.32 Tahun 2004. Pola hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Lampung adalah sama-sama unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pola hubungan yang demikian memungkinkan kedua lembaga bisa “bekerjasama” dan melakukan *checks and balances*.

Hal ini, berbeda ketika berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, yang menempatkan Pemerintah Daerah berhadapan secara diametral dengan DPRD. DPRD bukan bagian dari Pemerintah Daerah, tetapi sebuah lembaga legislatif daerah yang mempunyai kedudukan yang kuat karena dapat meminta, menerima, menolak serta menjatuhkan mosi tidak percaya kepada kepala daerah (*impachment*).

Hal itu sebagai konsekuensi dari kepala daerah dipilih oleh DPRD. Dalam hal legislasi misalnya, DPRD sebagai badan legislatif daerah juga berfungsi sebagaimana fungsi DPR RI. Dengan demikian, berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dipandang tidak bisa menciptakan stabilitas pemerintahan daerah, karena sewaktu-waktu pemerintah daerah karena sesuatu dan lain hal, seperti mosi tidak percaya misalnya, bisa dijatuhkan oleh DPRD. Seperti juga dialami Pemerintahan Daerah Provinsi Lampung sebelumnya, hubungan antara Pemerintah dan DPRD selalu diwarnai konflik.

⁶ Op.Cit, *Konstitusi dan konstitusionalisme di Indonesia*, Hlm, 228.

Oleh karenanya, berlakunya UU No.32 Tahun 2004 dipandang suatu yang ideal dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah karena menempatkan DPRD dan Pemerintah daerah dalam posisi yang seimbang, tidak saling membawahi dan tidak bisa menjatuhkannya. Pemerintahan Daerah cenderung stabil, hal ini karena dalam UU tersebut diadopsinya pemilihan kepala daerah langsung. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3, 4, dan UU No.32 Tahun 2004 bahwa pemberhentian kepala daerah karena melanggar hukum misalnya, melalui proses yang panjang: proses hukum di Mahkamah Agung dan proses politik di DPRD sendiri .

Meskipun demikian, ada juga yang berpandangan UU No.32 Tahun 2004, tersebut menempatkan posisi DPRD menjadi lemah, karena berada dalam satu “kotak” yang sama: sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah bersama Pemerintah Daerah.

Namun demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah prinsip *checks and balances* antara Pemerintah Daerah dan DPRD secara tegas dinyatakan dalam kerangka tugas, fungsi, dan wewenang kedua lembaga : Pasal 25 dan 42 UU No.32 Tahun 2004.

Meskipun, UU No. 32 Tahun 2004 sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintah daerah sudah didasarkan pada prinsip *check and balances* termasuk di Provinsi Lampung, tetapi apakah dalam praktiknya sudah berjalan dengan baik?

Sebagaimana yang sudah diketahui bersama pada Pemerintahan Daerah Provinsi Lampung yang dipimpin Sjachroedin Z.P (2009-2014) terjadi kisruh Pilgub Lampung. Pada transisi pemerintahan baru tersebut prosesnya tidak berjalan

dengan lancar hingga tertunda tiga kali, meskipun pada akhirnya Pilgub terselenggara di Tahun 2014.

Polemik bermula ketika Gubernur tidak mengajukan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Perubahan 2013. Padahal, berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri yang berlaku di seluruh daerah di Indonesia menginstruksikan bagi Kepala Daerah yang habis masa jabatannya di tahun 2014, termasuk Lampung, maka Pilkada dipercepat dan dilaksanakan di Tahun 2013.

Namun, Gubernur menolak Pilkada dipercepat di Tahun 2013, karena alasan APBD Tahun 2013 sudah berjalan dan mengalami defisit. Dari polemik yang demikian lama tersebut tidak saja menaikkan suhu perpolitikan Lampung dan menimbulkan konflik vertikal dan horizontal, tetapi juga dari sisi substansinya bahwa sepanjang sejarah kemerdekaan Indonesia baru pertama kali ini ada pemerintahan daerah menolak pilkada dengan dalih ketiadaan dana. Padahal Pilkada merupakan perwujudan kedaulatan rakyat (Demokrasi) lokal, sebagaimana tujuan lahirnya UU tentang Pemerintahan daerah adalah dalam rangka otonomi luas dan demokratisasi.

Oleh karena itu, berdasarkan pemaparan dan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat masalah tersebut dalam bentuk tesis yang berjudul, “**Implementasi *Checks and Balances* Antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Provinsi Lampung .”**

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah Penerapan *Checks and Balances* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia?
- b. Bagaimanakah Implementasi *Checks and Balances* antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Provinsi Lampung ?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Agar dalam penelitian tidak terjadi perluasan yang menyimpang dari judul, maka penulis membatasi ruang lingkup penelitian dari dua sisi: *Pertama*, ruang lingkup substansi penelitian dibatasi pada Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Kedua*, ruang lingkup wilayah penelitian dibatasi pada Pemerintahan Provinsi Lampung Priode 2009-2014.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan dalam tesis ini adalah:

- a. Menganalisis penerapan *checks and balances* dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Indonesia.
- b. Menganalisis Implementasi *Checks and Balances* antara Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Provinsi Lampung

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian tesis ini diharapkan dapat memberi kegunaan:

a. Secara Teoritis

Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca tesis ini, minimal dapat memahamai bagaimana sebenarnya penyelenggaraan *checks and balances* antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai instrumen penting dalam mewujudkan kemandirian daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat

b. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan secara praktis pembaca dapat mendiskripsikan mengenai Penyelenggaraan *cheks and balances* antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah yang sesungguhnya sehingga mampu memberikan kontribusi yang positif atau solusi terhadap berlangsungnya proses penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan semangat dan cita-cita yang tertuang dalam Undang-Undang 1945.

D. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Dalam menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan beberapa teori berikut ini:

a. Teori Hubungan Pusat dan Daerah

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah provinsi disamping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi.

Berdasarkan Pasal 10 UU No.32 Tahun 2004, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali pada beberapa bidang kewenangan yang dikecualikan, yaitu dalam politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan agama.

Segala kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi disertai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Kewenangan yang diserahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai pula dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan.

Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya mengalihkan beban dan tanggung jawab ke daerah, tetapi juga mengalihkan berbagai kewenangan dan hak-hak yang dikuasai oleh pusat kepada daerah. Bahkan, untuk melaksanakan agenda otonomi tersebut, pemerintah daerah dan masyarakat daerah diberdayakan dengan fasilitas dan dana yang diperlukan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan otonomi daerah tersebut sebagaimana mestinya.⁷

⁷ Op.Cit, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Hlm, 223.

b. Teori Kewenangan

Teori ini menyatakan kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan suatu bidang pemerintahan.⁸ Kewenangan dibedakan dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfreglen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁹

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari perundang-undangan diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yaitu:¹⁰

1. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan yang beradasal dari undang-undang
2. Delegasi adalah pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat diwahnya dengan dibarengi pemindahan tanggungjawab
3. Mandat dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan, yang ada hanya janji kerja intern antara pengusaha dan pegawai.

c. Teori Otonomi

⁸ S.Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 1994, Hlm,78

⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Kharisma Putra Utama, Jakarta 2006.Hlm 101.

Teori ini menyatakan bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi bukan hanya pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk efisiensi dan efektivitas saja, melainkan otonomi adalah sebuah tatanan administrasi negara. Oleh sebab itu, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.¹¹

d. Teori Pembatasan Kekuasaan Negara

Teori ini menegaskan salah satu ciri negara hukum ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan ini dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.¹² Hadirnya ide pembatasan kekuasaan tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam satu tangan orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut. Misalnya perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah begitu berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan. Karena itu, sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut).¹³

¹¹Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, Hlm, 1-7.

¹²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal Kapniteraan RI, Jakarta 2006, Hlm 11.

¹³Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rieneka Cipta, Bandung, 2001, Hlm, 72.

Berhubungan dengan pembatasan kekuasaan ini, Mariam Budiarjo dalam buku “Dasar-dasar Ilmu Politik” membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Secara Vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan atau hubungan antartingkatan pemerintahan. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif.¹⁴

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran ketatanegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam buku “*Two Treaties of Civil Government*”. Dalam buku tersebut John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu, kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu: legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang, eksekutif adalah melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan dengan negara lain.¹⁵

¹⁴ Mariam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1989, Hlm 138.

¹⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam sistem Presidensial Indonesia*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2010, Hlm, 74.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan susunan dari berbagai konsep sebagai satu kebulatan utuh, sehingga terbentuk wawasan untuk dijadikan landasan, acuan, dan pedoman dalam penelitian dan penulisan.¹⁶ Konseptual merupakan gambaran dari konsep-konsep khusus dalam bentuk istilah-istilah kunci yang digunakan dalam penelitian atau penulisan. Adapun istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah:

a. Check and Balances

Secara etimologis, *checks and balances* memiliki dua suku kata, yakni *checks* dan *balances*. Komponen pertama mengandung arti adanya hak untuk ikut memeriksa / menilai / mengawasi / mencari informasi dan konfirmasi terhadap suatu keadaan (*the right to check*); sedangkan komponen kedua merujuk pada alat untuk keseimbangan (*the means to actively balance out imbalances*). Instrumen ini dinilai sangat penting mengingat secara alamiah manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan, dan manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*).

Secara tersirat dapat ditangkap bahwa esensi pokok dari prinsip *checks and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari terjadinya interaksi atau

¹⁶ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal.78.

campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Dengan kata lain, inti gagasan demokrasi konstitusional adalah menciptakan keseimbangan dalam interaksi sosial politik. Namun, upaya menciptakan keseimbangan tersebut tidak dilakukan dengan melemahkan fungsi, mengurangi independensi, atau atau mengkooptasi kewenangan lembaga lain yang justru akan mengganggu kinerja lembaga yang bersangkutan.

Dengan demikian, *checks and balances* sesungguhnya bukanlah tujuan dari penyelenggaraan entitas politik bernama negara (*nation-state*). Konsep ini lebih merupakan elemen pemerintahan demokratis untuk mewujudkan cita-cita besar membangun sosok pemerintahan yang demokratis (*democratic and egalitarian*), bersih dan kuat (*good and strong*), serta mendorong perwujudan *good society*, melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang sejajar dan harmonis diantara pilar-pilar kekuasaan dalam negara.¹⁷

b. Pemerintah Daerah

Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 ayat (2) UU 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 yang dimaksudkan dalam Undang-Undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷ <http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/11/menyimak-kembali-check-and-balances>, diunduh pada tanggal 15 Maret 2013

c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Berdasarkan pasal 40, UU No.32 Tahun 2004, adalah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Selanjutnya, DPRD juga mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (pasal 41).