

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengertian Demokrasi**

Para ahli telah memperkenalkan bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional dan sebagainya. Walaupun istilah demokrasi banyak macamnya, tetapi makna yang terkandung dalam istilah demokrasi tersebut pada dasarnya yaitu rakyat berkuasa. Hal ini seperti yang dikutip oleh Miriam Budihardjo, bahwa demokrasi, menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*. Kata Yunani, *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.<sup>3</sup>

Munculnya konsep pemerintahan demokratis, telah melalui proses yang panjang dimulai dari perdebatan antara filsuf Yunani kuno, kemudian dilanjutkan oleh para sarjana yang lahir pada abad-abad berikutnya seperti Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius dan Cicero. Dengan tinjauan masing-masing, kesemuanya memberikan andil dan pengaruh yang tidak sedikit terhadap perkembangan dan esensi pemerintahan demokratis dewasa ini.

---

<sup>3</sup> Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal. 50.

Walaupun Socrates tidak mewariskan karya ilmiah berupa buku sebagai media penyebar luas gagasannya, melalui metode dialektika (tanya jawab) yang ia praktekkan, terdapat gagasan tentang bentuk pemerintahan (negara) yang dia cita-citakan, yaitu negara demokrasi. Hal itu terangkum dari pernyataannya yang menyatakan, bahwa negara yang dicita-citakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat umum.<sup>4</sup>

Plato memberikan penjelasan mengenai bentuk pemerintahan yang ada di dunia. Bentuk pemerintahan di setiap negara berbeda-beda, yaitu mulai dari aristokrasi, timokrasi, oligarki, demokrasi dan monarki. Lima macam bentuk pemerintahan yang dimaksud yaitu :

Aristokrasi, sebagai puncak dari bentuk pemerintahan yang baik, kemudian berubah menjadi Timokrasi. Bentuk ini ternyata tidak dapat bertahan lama sehingga berganti dengan Oligarki. Dalam perjalanannya, bentuk pemerintahan yang demikian mendapat reaksi dari masyarakat atau rakyat miskin sehingga lahirlah demokrasi. Demokrasi ternyata mempunyai kelemahan karena dapat memberikan peluang masyarakat untuk bertindak sebebaskan-bebasnya tanpa batas yang akhirnya mengakibatkan terjadinya kekacauan atau anarkisme. Dalam keadaan yang demikian kacau tentu diperlukan seorang yang kuat agar dapat mengatasi keadaan, sehingga tampil seorang raja penindas, kejam dan tidak berkeadilan yang disebut dengan pemerintahan Tyrani. Selain itu juga, Plato mengakui bentuk pemerintahan Monarki dan Mobokrasi sebagaimana terurai dalam pemikirannya yang membagi bentuk pemerintahan (negara) atas dua jenis yaitu *the ideal form* (bentuk cita) dan *the corruption form* (bentuk pemerosotan).<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian tersebut dapat diketahui bahwa baik Plato dan Aristoteles tidak hanya mampu mengembangkan teori atau konsep, tetapi juga praktek mampu meletakkan landasan dan semangat perbedaan (demokrasi), khususnya

---

<sup>4</sup> Sachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hal. 86.

<sup>5</sup> *Ibid*, hal. 99.

dalam hal pengelompokan demokrasi itu sendiri. Plato menempatkan pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara Aristoteles menempatkan demokrasi pada kelompok pemerintahan yang korup (jelek). Perbedaan lainnya yaitu terletak pada penggunaan kriteria masing-masing, Plato lebih cenderung menggunakan indikator kualitatif dan kuantitatif, sementara Aristoteles lebih kuantitatif semata. Dikatakan kualitatif karena Plato menitikberatkan kriteria pemerintahan pada kualitas pendidikan dan moral pemimpin, yakni apabila dipegang oleh kelompok atau orang yang cerdas (intelektual) atau tidak, bermoral atau tidak, di samping tetap pada kriteria kuantitatif sebagaimana yang digunakan Aristoteles, yakni berdasarkan pada jumlah orang yang memimpin dan untuk kepentingan masing-masing.

Ditinjau dari asal katanya, maka demokrasi mengandung banyak arti. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Rod Hague dan Martin Harrop, bahwa :

*The world itself comes from the Greek demokratia, meaning rule (kratos) by the people (demos). Thus democracy in its literal and rich sense refers not to the election of rulers by the rule but to the denial of any separation between the two. Jadi demokrasi secara harfiah mempunyai banyak makna, tidak hanya pemilihan terhadap pemimpin oleh masyarakat tetapi juga termasuk penyangkalan pemisahan terhadapnya.<sup>6</sup>*

Terlepas dari pemahaman kata rakyat itu menunjukkan orang sedikit atau banyak bahkan seluruh orang, namun pada tahun 1864 saat perang sipil di Amerika memuncak, maka makna demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal ini diungkapkan oleh Abraham Lincoln's menegaskan bahwa kata rakyat dalam kaitannya dengan demokrasi dikembangkan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 77.

menjadi suatu filosofi pemerintahan *government of the people, by the people and for the people*.<sup>7</sup>

Berdasarkan uraian dan pandangan-pandangan tersebut, terlihat betapa sulitnya mendefinisikan demokrasi karena kata demokrasi itu meliputi berbagai aspek, baik itu aspek pemerintahan, politik, kemerdekaan, kesamaan, keadilan, sosial, ekonomi, budaya dan hukum. Selain itu juga pengertian demokrasi itu akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Akan tetapi, selama ini demokrasi diklasifikasikan menjadi dua pengertian, yaitu materiil dan formil. Dalam pengertian materiil demokrasi sebagai idiologi, pandangan hidup dan teori dan dalam artian formil yaitu demokrasi dalam praktek. Dalam arti materiil demokrasi terbagi menjadi tiga kategori, yaitu didasarkan pada kemerdekaan, didasarkan pada bidang ekonomi dan didasarkan pada gabungan antara pertama dan kedua secara simultan. Sementara dalam arti formil berwujud pada sistem ketatanegaraan yang dianut masing-masing negara yang tidak selalu sama yakni ada sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, sistem diktatorial, sistem pemerintahan campuran, adanya negara kesatuan dan adanya negara federal, adanya negara republik dan adanya negara kerajaan.

Dengan demikian konsepsi demokrasi adalah sesuatu hal yang masih abstrak, *debatebel*, subjektif dan universal, sebab pada realitasnya tidak sedikit negara yang bersistem pemerintahan otoriter, totaliter dan diktator pun dapat menganggap dirinya sebagai negara demokrasi.

---

<sup>7</sup> Andrew Heywood, *Politics*, Palgrave, New York, Second Edition, 2002, hal. 67.

Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan, maka makna demokrasi mengalami perubahan yang cukup signifikan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Sri Soemantri M., dengan mengutip pendapat Richard Butwell, yang menyatakan bahwa :

Dalam perkembangannya demokrasi kemudian timbul bermacam-macam predikat seperti *social democracy*, *liberal democracy*, *people democracy*, *guided democracy* dan lain-lainnya. Indonesia sendiri setelah terjadinya peristiwa G30S PKI mempergunakan istilah Demokrasi Pancasila, sedangkan sebelumnya Demokrasi Terpimpin.<sup>8</sup>

Ada pula yang membagi demokrasi menjadi *Westminster model* dan *Consensus model*. Model demokrasi *westminster* dianut oleh Inggris beserta negara-negara Canada, Australia, Selandia Baru dan hampir seluruh jajahan Inggris di Asia dan Afrika yang telah merdeka. Demokrasi klasik tentu berbeda dengan demokrasi modern. Demokrasi klasik sering dikonotasikan demokrasi secara langsung, sedangkan demokrasi modern lebih menekan pada demokrasi perwakilan. Demokrasi modern didasarkan pada filosofi liberal yang tujuan negaranya dibatasi oleh konstitusi. Tidak terlalu berbeda dengan pendapat tersebut, Soetjipto Wirosarjono, menegaskan bahwa :

Tatkala hendak merumuskan norma demokrasi itulah kita temukan keberagaman. Dimensi tempat dan waktu memberi warna beragam antara pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di satu situasi dan kondisi dengan situasi dan kondisi sosial budaya lainnya. Demokrasi di Amerika Serikat lain normanya bila dibandingkan dengan demokrasi di Jepang. Pelaksanaan kedaulatan rakyat di India berbeda norma dan aturannya di Skandinavia. Walaupun demikian, tentu ada norma baku yang harus ada di mana saja dan kapan saja, supaya tetap mencerminkan semangat etis demokrasi itu, yaitu pertanggungjawaban kepada rakyat (*public accountability*) dan kaidah *contestability* yaitu kesiapan untuk menjawab

---

<sup>8</sup> Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, PT. Rajawali, Jakarta, 1981, hal. 27.

pertanyaan atau uji kesahihan atas segala perbuatan konstitusionalnya. Tujuan, dasar dan landasan tindakan atas nama rakyat siap diuji, apakah ia mencerminkan kehendak bersama, atau atas nama kepentingan lain daripada kehendak dan kesadaran etis rakyatnya.<sup>9</sup>

Berpedoman pada pengklasifikasian dan uraian tersebut jenis-jenis demokrasi yang ada ternyata demokrasi merupakan suatu sistem ketatanegaraan yang tidak netral dan universal, artinya dipengaruhi dan dibentuk oleh lingkungan, ideologi, sejarah, waktu dan bentuk pemerintahan yang mempengaruhinya. Akibatnya, lahirlah beberapa jenis demokrasi, yaitu demokrasi klasik, demokrasi modern, demokrasi langsung, demokrasi tidak langsung, demokrasi liberal, demokrasi sosial, demokrasi rakyat, demokrasi totaliter, demokrasi konstitusional, demokrasi Pancasila, demokrasi terpimpin, demokrasi parlementer, demokrasi industri, demokrasi protektif, demokrasi Westminster, demokrasi konsensus dan lain sebagainya.

## **B. Konsep Kedaulatan dan Kekuasaan**

### **1. Konsep Kedaulatan**

Salah satu unsur atau syarat yang harus dipenuhi untuk terbentuknya suatu negara adalah pemerintahan yang berdaulat atau kedaulatan. Istilah kedaulatan ini pertama kali diperkenalkan oleh seorang ahli kenegaraan berkebangsaan Perancis, Jean Bodin. Menurut Jean Bodin seperti yang dikutip oleh Sri Soemantri, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kedaulatan ini sifatnya

---

<sup>9</sup> Soetjipto Wirosarjono, *Dialog dengan Kekuasaan, Esai-Esai Tentang Agama, Negara, dan Rakyat*, Mizan, Bandung, 1995, hal. 184.

tunggal, asli, dan tidak dapat dibagi-bagi. Tunggal berarti hanya ada satu kekuasaan tertinggi, sehingga kekuasaan itu tidak dapat dibagi-bagi. Asli berarti kekuasaan itu berasal atau tidak dilahirkan dari kekuasaan lain. Sedangkan abadi berarti kekuasaan negara itu berlangsung terus-menerus tanpa terputus-putus. Maksudnya pemerintah dapat berganti-ganti, kepala negara dapat berganti atau meninggal dunia, tetapi negara dengan kekuasaannya berlangsung terus tanpa terputus-putus.<sup>10</sup>

Kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara, dan sebagai atribut negara sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa *sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri.<sup>11</sup> Perkataan *sovereignty* (bahasa Inggris) mempunyai persamaan kata dengan *Souvereneteit* (bahasa Belanda) yang berarti tertinggi. Jadi secara umum, kedaulatan atau *sovereignty* itu diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang mempunyai wewenang untuk mengatur penyelenggaraan negara.

Setelah adanya negara di jaman modern, merumuskan kembali kedaulatan menjadi suatu yang sangat penting. Menurut Harold J. Laski bahwa :

*“The modern state is a sovereign state. It is, therefore, independent in the face of other communities. It may infuse its will towards them with a substance which need not be affected by the will of any external power. It is, moreover, internally supreme over the territory that it control”.* (Negara modern adalah negara yang mempunyai kedaulatan. Hal ini untuk independen dalam menghadapi komunitas lain, dan akan mempengaruhi substansi yang akan diperlukan dalam kekuasaan internal dan kekuasaan eksternal. Hal ini lebih jauh merupakan kekuasaan yang tertinggi atas wilayahnya)<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Sri Soemantri, *Op cit*, hal. 29.

<sup>11</sup> Dahlan Thaib, *DPRD Sistem Ketatanegaran Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994, hal. 9.

<sup>12</sup> <http://www.theceli.com/index.php>.

Jelas kedaulatan merupakan suatu keharusan yang dimiliki oleh negara yang ingin independen atau merdeka dalam menjalankan kehendak rakyat yang dipimpinnya. Sehingga kedaulatan merupakan hal yang mempengaruhi seluruh kehidupan bernegara.

Menurut Jean Bodin bahwa kedaulatan adalah suatu keharusan tertinggi dalam negara:

“Suatu keharusan tertinggi dalam suatu negara, dimana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dari organisasi yang lain di dalamn negara. Karena kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dibatasi oleh hukum dari pada penguasa atas warga negara dia dan orang-orang lain dalam wilayahnya”.<sup>13</sup>

Teori-teori kedaulatan yang mencoba merumuskan siapa dan apakah yang berdaulat dalam suatu negara:

1. Kedaulatan Tuhan.
2. Kedaulatan Raja.
3. Kedaulatan Rakyat.
4. Kedaulatan Negara.
5. Kedaulatan Hukum.

Bentuk kedaulatan yang 2 (dua) terakhir menunjukkan kedaulatan yang tidak dipegang oleh suatu *persoon*.

1. Kedaulatan Tuhan

Teori kedaulatan Tuhan dimana kekuasaan yang tertinggi ada pada Tuhan, jadi didasarkan pada agama. Teori-teori teokrasi ini dijumpai, bukan saja di dunia

---

<sup>13</sup> Sri Soemantri, *Op cit*, hal. 29.

barat tapi juga di timur. Sehingga dapat dikatakan bahwa kekuasaan teokrasi dimiliki oleh hampir seluruh negara pada beberapa peradaban. Apabila pemerintah negara itu berbentuk kerajaan (monarki) maka dinasti yang memerintah disana dianggap turunan dan mendapat kekuasaannya dari Tuhan. Misalnya jika Tenno Heika di Jepang dianggap berkuasa sebagai turunan dari Dewa matahari.

## 2. Kedaulatan Raja

Teori kedaulatan bahwa kekuasaan yang tertinggi ada pada raja hal ini dapat digabungkan dengan teori pembenaran negara yang menimbulkan kekuasaan mutlak pada raja/satu penguasa. Teori-teori kekuasaan jasmani atau teori-teori perjanjian dari Thomas Hobbes. Dan kemudian muncul menjadi negara adalah raja. *L'état cest moi* yang diungkapkan oleh Louis XVI yang menjadi sumbu dari pergerakan Revolusi Perancis.

## 3. Kedaulatan Rakyat

Teori ini lahir dari reaksi pada kedaulatan raja. Yang menjadi bapak dari ajaran ini adalah JJ. Rousseau yang pada akhirnya teori ini menjadi inspirasi Revolusi Perancis. Teori kedaulatan rakyat ini sebagai cikal bakal dari ajaran demokrasi. Sebagai pelopor teori ini adalah Jean Jacques Rousseau. Menurut beliau bahwa raja memerintah hanya sebagai wakil rakyat, sedangkan kedaulatan penuh ditangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah itu. Itu sebabnya Rosseau dianggap sebagai Bapak Kedaulatan Rakyat. Teori ini menjadi inspirasi banyak negara termasuk Amerika Serikat

dan Indonesia, dan dapat disimpulkan bahwa trend dan simbol abad 20 adalah tentang kedaulatan rakyat.

Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan. Tetapi karena pada saat dilahirkan teori ini banyak negara yang masih menganut sistem monarki, maka yang berkuasa adalah raja atau pemerintah. Bilamana pemerintah ini melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat akan bertindak mengganti pemerintah itu. Kedaulatan rakyat ini, didasarkan pada kehendak umum yang disebut “*volonte generale*” oleh Rousseau. Apabila Raja memerintah hanya sebagai wakil, sedangkan kedaulatan penuh ditangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah itu.

#### 4. Kedaulatan Negara

Teori ini juga sebagai reaksi dari kedaulatan rakyat, tetapi melangsungkan teori kedaulatan raja dalam suasana kedaulatan rakyat. Menurut paham ini, Negaralah sumber dalam negara. Dari itu negara (dalam arti *government* = pemerintah) dianggap mempunyai hak yang tidak terbatas terhadap life, liberty dan property dari warganya. Warga negara bersama-sama hak miliknya tersebut, dapat dikerahkan untuk kepentingan kebesaran negara. Mereka taat kepada hukum tidak karena suatu perjanjian tapi karena itu adalah kehendak negara.

Hal ini terutama diajarkan oleh madzhab Deutsche Publizisten Schule, yang memberikan konstruksi pada kekuasaan raja Jerman yang mutlak, pada suasana teori kedaulatan rakyat. Kuatnya kedudukan raja karena mendapat dukungan yang besar dari 3 golongan yaitu:

- a. *Armee* (angkatan perang).
- b. *Junkertum* (golongan industrialis).
- c. Golongan Birokrasi (staf pegawai negara).<sup>14</sup>

Sehingga praktis rakyat tidak mempunyai kewenangan apa-apa dan tidak memiliki kedaulatan. Oleh karena itu menurut sarjana-sarjana, kedaulatan bulat pada rakyat. Tetapi wewenang tertinggi tersebut berada pada negara. Sebenarnya negara hanyalah alat, bukan yang memiliki kedaulatan. Jadi ajaran kedaulatan negara ini adalah penjelamaan baru dari kedaulatan raja. Karena pelaksanaan kedaulatan adalah negara, dan negara adalah abstrak maka kedaulatan ada pada raja.<sup>15</sup>

#### 5. Teori Kedaulatan Hukum

Teori kedaulatan hukum timbul sebagai penyangkalan terhadap teori kedaulatan negara dan dikemukakan oleh Krabbe. Teori ini menunjukkan kekuasaan yang tertinggi tidak terletak pada raja (teori kedaulatan raja) juga tidak pada negara (teori kedaulatan negara). Tetapi berada pada hukum yang bersumber pada kesadaran hukum pada setiap orang.

---

<sup>14</sup> *Op cit*, <http://www.theceli.com/index.php>.

<sup>15</sup> *Ibid*.

Menurut teori ini, hukum adalah pernyataan penilaian yang terbit dari kesadaran hukum manusia. Dan hukum merupakan sumber kedaulatan. Kesadaran hukum inilah yang membedakan mana yang adil dan mana yang tidak adil. Teori ini dipakai oleh Indonesia dengan mengubah Undang-Undang Dasarnya, dari konsep kedaulatan rakyat yang diwakilkan menjadi kedaulatan hukum. Kedaulatan hukum tercantum dalam UUD 1945 “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar.

Kedaulatan menurut UUD 1945 sebelum perubahan, dinyatakan bahwa Indonesia adalah salah satu negara yang menganut teori kedaulatan rakyat. Hal itu terlihat dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: “.....susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....”. selanjutnya dijelaskan pula dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil dekrit 5 juli 1959 atau sebelum perubahan yang berbunyi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Menurut pasal tersebut maka MPR adalah penjelmaan rakyat indonesia sebagai satu-satunya lembaga yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Kedaulatan menurut UUD 1945 setelah perubahan, yaitu pada perubahan ketiga tahun 2001 yang diantaranya mengubah rumusan pasal 2 ayat (2) UUD 1945 yang bunyinya menjadi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan rumusan pasal 2 ayat (2) UUD 1945 tersebut membawa kosekuensi dan implikasi yang signifikan terhadap fungsi dan kewenangan dari lembaga negara, terutama

pada lembaga MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat. Kedaulatan tetap dipegang oleh rakyat, namun pelaksanaannya dilakukan oleh beberapa lembaga negara yang memperoleh amanat dari rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

## **2. Konsep Kekuasaan**

Kekuasaan merupakan bagian integral dari kehidupan manusia, oleh karenanya, kekuasaan akan selalu hadir guna mengiringi kepentingan hidupnya, secara individual maupun komunal, kekuasaan setingkat demi setingkat akan mengalami perubahan dan akhirnya yang tinggal hanyalah kekuasaan primitive, kekuasaan dalam bentuk primitive ini menurut R.M. Mac Lever, kemudian berkembang kearah tujuan yang pasti sehingga sifatnya yang sempurna akan muncul dan terelisasi dalam bentuk Negara modern seperti sekarang.<sup>16</sup>

Istilah kekuasaan sendiri hampir dipakai pada seluruh aspek keilmuaan, seperti sosial, politik, hukum dan sebagainya, oleh karena itu menjadi wajar jika pandangan mengenai rumusan kekuasaan mengalami perbedaan antara yang satu dengan yang lain, namun juga tidak dapat dikecualikan bahwa antara berbagai pandangan tersebut ada kesamaannya, Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa

---

<sup>16</sup> Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia (Kajian tentang Distribusi Kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah Pasca kembali berlakunya UUD 1945)* UII Press, Yogyakarta, 2004, hal.1.

sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.<sup>17</sup>

Lebih jauh, Miriam Budiardjo mengutip beberapa pandangan ahli mengenai istilah kekuasaan, diantaranya yaitu :

- a. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yang mendefinisikan kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama.
- b. Max Weber berpandangan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan apapun dasar kemampuan sendiri.
- c. Talcot Parson, mendefinisikan kekuasaan dengan kemampuan untuk menjamin pelaksanaan dari kewajiban-kewajiban yang mengikat oleh unit-unit organisasi kolektif.
- d. R.M. Mac. Lever merumuskan kekuasaan dari aspek sosial yang menyebutkan “*social power is the capacity to control the behavior of others either directly by fiat or indirectly by the manipulation of available means*”.<sup>18</sup>

Dalam aspek sosial, baik Weber maupun Max Iver, nampaknya tidak jauh berbeda dalam merumuskan istilah kekuasaan, yakni suatu kemampuan untuk mempengaruhi orang lain, hanya saja Weber lebih ekstrim dalam mengartikan kekuasaan dibandingkan R.M. Mac. Laver. Dalam pandangan Weber, kemampuan itu harus dilaksanakan meskipun mendapat tantangan dari pihak yang dipengaruhi atau diarahkan, selain itu juga tidak memperdulikan apa yang menjadi dasar dari kekuasaan tersebut. Keanekaragaman pemahaman tentang kekuasaan juga dapat dipandang dari aspek politik, misalnya Ossip K. Flachtem membedakan dua macam kekuasaan politik yaitu :

---

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Op cit*, hal. 25.

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal. 16-20.

- a. Bagian dari kekuasaan sosial yang khususnya terwujud dalam negara (kekuasaan negara atau *State Power*), seperti lembaga-lembaga pemerintahan DPRD, Presiden dan sebagai.
- b. Bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada Negara.<sup>19</sup>

Dengan demikian, pada dasarnya kekuasaan politik itu merupakan bagian dari kekuasaan sosial itu sendiri. Hanya saja dalam bentuk politik, kekuasaan lebih ditujukan pada negara melalui organ-organnya, oleh karena itu, untuk merelisasikan kekuasaan politik pada suatu negara harus ada pihak penguasa dan sarana kekuasaannya (*machtsmiddelen*), tanpa adanya kedua hal tersebut kekuasaan politik tidak akan memiliki legitimasi apa-apa.

Dalam kaitannya dengan hukum, kekuasaan itu sendiri memiliki hubungan yang sangat erat dengan hukum.<sup>20</sup> Karena di satu sisi hukum membutuhkan kekuasaan untuk menjalankan fungsinya, sedang disisi lain kekuasaan membutuhkan hukum untuk melegitimasi keberadaannya. Kekuasaan dalam aspek hukum dapat dipahami sebagai suatu kedaulatan, wewenang dan hak.

Kekuasaan yang dipahami sebagai kedaulatan, berarti kedaulatan itu hakikatnya merupakan kekuasaan yang utama. Menurut Dahlan Thaib, kedaulatan baik diungkapkan dengan perkataan *sovereignty* (dalam bahasa Inggris) maupun *souvereiniteit* (dalam bahasa Belanda) pada dasarnya dapat diartikan sebagai sesuatu yang tertinggi.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op cit*, hal 37-38. Meriam Budiardjo menambahkan: "Suatu kekuasaan politik tidaklah mungkin tanpa penggunaan kekuasaan (*Machtsuitoefening*).

<sup>20</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hal.147-148.

<sup>21</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hal. 9.

Dengan begitu, kekuasaan dalam arti kedaulatan dapat diartikan sebagai hak mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali. Kedaulatan yang demikian itu dalam suatu negara biasanya diwakilkan kepada lembaga-lembaga negara untuk melaksanakannya, apakah dalam bentuk lembaga tinggi maupun lembaga tertinggi, sedangkan kekuasaan dalam arti hak sebagai bagian dari pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum.

Kekuasaan merupakan hak sebagai kepentingan yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Dalam arti lain dianggap sebagai suatu kekuasaan berdasarkan hukum, dengan hak tersebut seseorang dapat melaksanakan kepentingannya.<sup>22</sup> lebih jauh, Van Apeldoorn dalam konteks yang tak jauh berbeda mengemukakan hak sebagai kekuasaan, yaitu suatu kekuasaan bercita-citakan keadilan. Oleh karena itu, hak diartikan kekuasaan karena dengan hak tersebut seseorang dapat menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadinya dengan pihak lain.<sup>23</sup> Kepentingan pribadi yang merupakan hak asasi yang harus dihormati keberadaannya oleh pihak lain, begitu juga sebaliknya tanpa adanya hak-hak tersebut, akibatnya akan muncul perilaku atau tindakan semena-mena yang pada gilirannya dapat mengganggu ketertiban dan keamanan dalam pergaulan hidup manusia dengan demikian hak dalam arti kekuasaan adalah hak-hak yang berada pada suatu pihak yang diakui keberadaannya oleh pihak lain berdasarkan hukum.

---

<sup>22</sup> Lili Rassjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, hal. 45.

<sup>23</sup> Sayuti Una, *Op.Cit.* hal 9.

### C. Badan Legislatif

Miriam Budihardjo, mengemukakan bahwa badan legislatif adalah lembaga yang *legislate* atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, nama lain yang sering dipakai ialah parlemen.<sup>24</sup>

Ditambahkan oleh Budihardjo, bahwa menurut teori yang berlaku, maka rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kemauan. Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.<sup>25</sup>

Menurut teori yang berlaku maka tugas utama dari badan legislatif terletak dibidang perundang-undangan. Untuk membahas rancangan undang-undang sering dibentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk diminta keterangan seperlunya. Di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Prancis, panitia legislatif ini sangat berkuasa, tetapi di negara lain seperti Inggris, panitia-panitia ini hanya merupakan panitia teknis saja. Biasanya sidang-sidang panitia legislatif diadakan secara tertutup, kecuali di Amerika Serikat di mana dapat ditentukan bahwa sidang panitia terbuka untuk umum.

---

<sup>24</sup> Miriam Budihardjo, *Dasar-dasar...*, *Op cit*, hal. 173.

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 173.

Akan tetapi dewasa ini telah menjadi gejala umum bahwa titik berat di bidang legislatif telah banyak bergeser ke tangan badan eksekutif. Mayoritas dari perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamadeernya. Lagipula undang-undang yang dibuat atas inisiatif badan legislatif sedikit sejali jumlahnya dan jarang menyangkut kepentingan umum. Hal ini tidak mengherankan, sebab dalam negara modern badan eksekutif bertanggung jawab atas peningkatan taraf kehidupan rakyat dan karena itu harus memainkan peranan yang aktif dalam mengatus semua aspek kehidupan masyarakat.

#### **D. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia**

Pada awalnya, gagasan mengenai perlunya ada suatu Lembaga Perwakilan Rakyat, adalah ketika John Locke (1632-1704) menerbitkan *Second Treatise of Government* (1690), ia menyadari pelaksanaan hak asasi seseorang mungkin akan dapat menyebabkan perbenturan terhadap hak asasi orang lainnya, bahkan mungkin melanggarnya. Untuk mencegah ini, anggota masyarakat perlu bergabung bersama dan membuat perjanjian masyarakat (*du contrat social*). Kemudian, Jean Jaques Rousseau (1712-1778) juga berbicara tentang *Du contrat social* dan akhirnya dilanjutkan dengan gagasan Montesquieu yang paling populer dengan sebutan prinsip pemisahan kekuasaan (*sparation of power*). Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga

parlemen atau '*legislature*', fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dengan lembaga peradilan.<sup>26</sup>

Tetapi dalam praktek, teori Montesquieu oleh sebagian sarjana dianggap terlalu idealis. Hal ini dikarenakan, pada kenyataannya, sampai saat ini di dunia, tidak ada atau belum ada satu negarapun yang dengan tegas melakukan sistem pemisahan kekuasaan ini secara tegas sebagaimana yang dicita-citakan oleh Montesquieu tersebut. Karena, misalnya kita ambil contoh, di Indonesia sendiri saja kekuasaan legislative tidak murni dipegang dan dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat semata yang secara tersurat dalam UUD 1945 memiliki fungsi legislative. Namun, wewenang ini juga dimiliki oleh Presiden, yang notabene memegang peran pemerintahan dan menjalankan Undang-Undang yang dibuat oleh legislative. Oleh para sarjana, negara yang dianggap paling mendekati ide Montesquieu itu hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang. Jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat, maka dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan. Agar ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam

---

<sup>26</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, Rajawali Press, Jakarta, 1995, hal. 25.

keadaan seimbang, diatur pula mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain yang biasa disebut dengan prinsip '*checks and balances*'.<sup>27</sup>

Oleh karena itu, di masa reformasi ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan Presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif itu. Fungsi legislatif dikaitkan dengan fungsi parlemen, sedangkan Presiden hanya memiliki fungsi eksekutif saja. Pokok pikiran demikian inilah yang mempengaruhi jalan pikiran para anggota MPR, sehingga diadakan Perubahan Pertama UUD 1945 yang mempertegas kekuasaan DPR di bidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dengan adanya perubahan itu, berarti fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah dipisahkan secara tegas, sehingga UUD 1945 tidak dapat lagi dikatakan tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal.

Jadi, dapat dilihat bahwa peranan parlemen di Indonesia saat ini sudah mempunyai suatu arah yang pasti dan tugas juga wewenangnya dalam bidang legislative juga sudah dijamin oleh konstitusi. Meskipun pada kenyataannya presiden tetap mempunyai fungsi eksekutif. Sebaliknya, di Perancis s sampai saat ini masih terus ditemui kondisi dimana presiden memiliki pula kekuasaan eksekutif yang malahan melebihi parlemen. Fenomena ini mungkin akan terus ada dan tidak akan pernah hilang, karena selalu adanya adagium bahwa pada dasarnya presiden dianggap dan menganggap bahwa pemerintahan jauh lebih mengetahui

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hal. 31.

apa saja yang diperlukan agar pemerintahan dapat berjalan lancar, karena eksekutif sendirilah pelaksana dari pemerintahan itu sendiri.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri pertama kali diusulkan oleh Mr. Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI pada tanggal 11 Juli 1945. Ketika itu Mr. Muhammad Yamin mengusulkan selain terdapat presiden dan perangkat-perangkatnya sebagai lembaga eksekutif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia seharusnya terdapat pula Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk seluruh rakyat Indonesia yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya sebagai lembaga legislatif. Di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, tidak hanya diduduki oleh wakil dari daerah-daerah kan tetapi juga wakil dari golongan-golongan sehingga mencakup seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah salah satu unsur Majelis Permusyawaratan rakyat yang dipilih melalui partai politik. Banyaknya jumlah wakil rakyat yang mendapat kursi di DPR dari suatu partai politik, tergantung dari besarnya suara yang diperoleh oleh partai politik tersebut selama pemilihan umum. Semakin banyak suara yang diperoleh oleh suatu partai politik dalam pemilihan umum maka jumlah kursi yang diperoleh akan lebih banyak pula. Setiap anggota DPR akan otomatis menduduki jabatan sebagai anggota MPR.

Utusan daerah adalah utusan yang ditunjuk oleh pemerintah daerah untuk duduk di MPR. Utusan daerah ini berfungsi untuk menyuarakan daerahnya dalam forum-forum MPR sehingga permasalahan-permasalahan daerah dapat disampaikan kepada forum. Sedangkan utusan golongan adalah utusan yang dikirimkan oleh

golongan-golongan seperti angkatan bersenjata dan kepolisian untuk bersama-sama ikut duduk dalam MPR dan memberikan masukan-masukan mewakili golongannya.

Dalam perkembangannya, Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia banyak mengalami perubahan karena latar belakang historis. Perubahan yang paling aktual adalah perubahan sistem Lembaga Perwakilan Rakyat karena amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali. Amandemen UUD 1945 menyebabkan perubahan yang cukup signifikan. MPR tidak lagi terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan utusan golongan, melainkan terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. DPD terbentuk karena adanya tuntutan otonomi daerah di sebagian besar wilayah di Indonesia sehingga DPD berfungsi sebagai wakil daerah dalam MPR.

#### **E. Pengertian dan Wewenang DPRD**

Berdasarkan Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemda), mengatur bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam hal ini DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, harus mampu menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakat di daerah, baik masyarakat administrasi pemerintahan, pembangunan dan masyarakat serta berbagai hal yang menyangkut pelayanan publik.

Berdasarkan hal tersebut di dalam Pasal 42 Undang-Undang Pemda, mengatakan tugas dan wewenang DPRD yaitu :

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat 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.
- (2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

DPRD dalam prakteknya terbagi menjadi dua bagian, yaitu pada tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. DPRD Provinsi menurut Pasal 291 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang MD3) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.

Pasal 293 Undang-Undang MD3 menegaskan mengenai tugas dan wewenang yang diemban oleh DPRD Provinsi yaitu :

- (1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
  - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
  - d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
  - e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
  - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
  - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
  - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
  - i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
  - j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
  - k. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Pasal 342 Undang-Undang MD3, memberikan pengertian mengenai DPRD Kabupaten/Kota yaitu merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota menurut Pasal 344 ayat

- (1) Undang-Undang MD3, yaitu :

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menilik pengertian yang terkandung dalam uraian di atas, maka peran yang dimainkan oleh DPRD tidak bisa dipisahkan dengan pelaksanaan fungsi DPRD itu sendiri, karena fungsi dapat diartikan sebagai suatu pekerjaan atau jabatan. Oleh karena itu faktor-faktor yang menghambat peran DPRD dapat juga dimaknai sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi DPRD.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang mendapat legitimasi dari rakyat, yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Maka, sewajarnya apabila DPRD bertanggung jawab atas tugas dan kinerjanya kepada daerah pemilihannya, mengingat DPRD sebagai wakil rakyat di pemerintahan, yang menyerap dan menampung aspirasi

masyarakat yang memilihnya untuk selanjutnya disampaikan kepada pemerintah. Hal ini tercantum dalam Pasal 45 sub (g) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.

Bila dilihat dari keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum, hal ini nampak jelas menunjukkan bahwa lembaga ini adalah tempat berkumpulnya para wakil rakyat dan bermakna sebagai perpanjangan tangan rakyat di daerah, bahwa peran dari DPRD bertujuan untuk memberdayakan DPRD yang secara fungsional diharapkan dapat memenuhi tuntutan-tuntutan rakyat yaitu menyalurkan dan menjembatani aspirasi masyarakat dengan legalitasnya yang berkemampuan untuk mendesak Kepala Daerah agar menjalankan serta melaksanakan aspirasi dan tuntutan-tuntutan masyarakat di daerah.

Untuk efisiensi dan efektivitasnya fungsi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, fungsi DPRD ditekankan pada salah satu fungsinya yaitu fungsi kontrol atau pengawasan untuk mewujudkan *check and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah.

Menurut Josep Riwu K, DPRD sebagai salah satu pelaksana dan penggerak legislasi di daerah haruslah beritikad baik dalam arti :

- a. Mentalnya baik/moral dalam arti jujur, mempunyai tanggung jawab yang besar dalam pekerjaannya dan sebagainya.

- b. Memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.<sup>28</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, DPRD bertanggung jawab kepada rakyat di daerah pemilihannya dan juga DPRD bertanggung jawab kepada pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri sebagai pembina pemerintahan di daerah, mengingat DPRD sebagai perwakilan rakyat daerah dan sekaligus sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ke (4) dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

---

<sup>28</sup> Josep Riwu Kihu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. Raya Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hal. 61.