

TESIS

**FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP PEMERINTAH
DAERAH DALAM MEWUJUDKAN APARATUR
PEMERINTAH DAERAH YANG BERINTEGRITAS UNTUK
KESEJAHTERAAN RAKYAT
(Studi pada DPRD Kota Makassar)**

***SUPERVISION FUNCTION OF THE REGIONAL HOUSE OF
REPRESENTATIVES AGAINST REGIONAL GOVERNMENT
IN REALIZING LOCAL GOVERNMENT APPARATUSES
WITH INTEGRITY FOR PEOPLE'S WELFARE
(Study on Regional House of Representatives of Makassar City)***



Oleh :

**MUHAMMAD ARSYI JAILOLO
NIM. B012201002**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN APARATUR PEMERINTAH DAERAH YANG BERINTEGRITAS UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT (Studi pada DPRD Kota Makassar)

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD ARSYI JAILOLO
NIM. B012201002**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

TESIS

**FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP PEMERINTAH
DAERAH DALAM MEWUJUDKAN APARATUR
PEMERINTAH DAERAH YANG BERINTEGRITAS UNTUK
KESEJAHTERAAN RAKYAT
(STUDI PADA DPRD KOTA MAKASSAR)**

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD ARSYI JAILOLO

Nomor Pokok B012201002

Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian
Tesis Pada tanggal 16 Oktober 2023
dan Dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.
NIP. 19640910 198903 1 004

Ketua Program Studi Magister
Ilmu Hukum

Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP. 19560607 198503 1 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : MUHAMMAD ARSYI JAILOLO

N I M : B012201002

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa Penulisan Tesis yang berjudul: **“FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN APARATUR PEMERINTAH DAERAH YANG BERINTEGRITAS UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT (STUDI PADA DPRD KOTA MAKASSAR)”** adalah **“BENAR”** hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya sendiri dalam penulisan Tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Oktober 2023

Yang Membuat Pernyataan



Muhammad Arsyi Jailolo

PRAKATA



Dengan memanjatkan Puji dan Syukur Kehadirat Allah SWT atas segala Rahmat dan Karunianya pada penulis, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul : **Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintah Daerah Yang Berintegritas Untuk Kesejahteraan Rakyat (Studi Pada DPRD Kota Makassar)** . Tesis ditulis dalam rangka memenuhi sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister (S.2) di Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa tesis dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis berterima kasih kepada semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan kontribusi dalam menyelesaikan tesis ini, kepada ALLAH SWT kuucapkan puji syukur dan juga syalawat kepada Nabi Muhammad SAW, terkhusus Kepada kedua orang tua. Ibundaku tercinta Ibu Rini Savitri, dan Ayahandaku Bapak Syariful Alam, terima kasih atas kasih sayang, doa dan dukungannya sehingga akhirnya tesis ini dapat terselesaikan. Pada kesempatan ini ijinilah peneliti menyampaikan terima kasih yang tulus kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc sebagai Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Budu, Ph.D., Sp.M (K)., M.MedEd selaku

pimpinan Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
4. Bapak Prof. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Ayah dan Ibu, Bapak Syariful Alam, ST. dan Ibu (alm) Rini Savitri.
6. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., MH. Dan Bapak Prof. Dr. Anshori Ilyas, SH., MH. selaku pembimbing dalam penulisan tesis ini.
7. Bapak Prof. Dr. Muhammad Yunus, SH., M.Si., Bapak Prof. Dr. Marten Arie, SH., MH., dan Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH. selaku tim penguji dalam penyusunan tesis ini.
8. Bapak Ketua DPRD Kota Makassar, Bapak Rudianto Lallo, SH. Selaku narasumber dan mendukung penelitian ini
9. Ayahanda Wali Kota Makassar Bapak Ir. H. Mohammad Ramdhan Pomanto dan Ibunda Wakil Wali Kota Makassar ibu H. Fatmawati Rusdi, SE., MM. yang telah mensupport penelitian ini
10. Para pimpinan Komisi DPRD Kota Makassar selaku narasumber dalam penelitian ini.
11. Kepada Seluruh Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Makassar (para senior, Pengurus HMI Cabang Makassar, dan adik-adik jajaran Koorkom dan Komisariat sejawaran HMI Cabang Makassar) yang selalu memberikan doa dan

dukungannya.

12. Kepada Keluarga Besar MW KAHMI SULSEL dan juga MD KAHMI Kota Makassar, terkhusus kepada Bapak Prof. Dr. A. Pangeran Moenta, S.H., M.H.
13. Kepada keluarga besar Solidarity Of Intellectual Law Study Club (SOIL SC FH-UMI).
14. Syafirah Basalamah yang tidak henti-hentinya memberikan seluruh dukungan dan doanya kepada saya dalam Menyusun tesis ini.
15. Rekan-rekan Magister Ilmu Hukum Angkatan 2020 khususnya konsentrasi Hukum Tata Negara.
16. Dan kepada pihak-pihak yang membantu yang tidak sempat saya sebut satu persatu.

Penulis menyadari terdapat banyak kekurangan serta kelemahan dalam penyusunan tulisan ini, oleh sebab itu dengan terbuka penulis mengharapkan adanya masukan dan saran yang sifatnya konstruktif atau membangun demi perbaikan dan penyempurnaannya.

Makassar, Oktober 2023

Penulis,

Muhammad Arsyi Jailolo

ABSTRAK

MUHAMMAD ARSYI JAILOLO. *Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintah Daerah Yang Berintegritas Untuk Kesejahteraan Rakyat (Studi Pada DPRD Kota Makassar).* Dibimbing oleh **Aminuddin Ilmar** dan **Anshori Ilyas**.

Penelitian ini bertujuan untuk menguji efektivitas fungsi pengawasan DPRD Kota Makassar terhadap kinerja Pemerintah Kota Makassar sebagai variabel aspek idealnya sebuah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini dilakukan di DPRD Kota Makassar dan Pemerintah Kota Makassar.

Penelitian ini adalah penelitian empiris. Data yang digunakan adalah data primer, yang dikumpulkan melalui wawancara dengan perwakilan responden dari DPRD dan Pemerintah Kota Makassar. Data yang diperoleh diinventarisasi secara sistematis berdasarkan materi muatan dengan pendekatan konseptual, selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan substansi Fungsi Pengawasan DPRD di Kota Makassar berjalan dengan proses penganggaran, legislasi, dan pengawasan penegakan peraturan daerah. Mekanisme pelaksanaannya dengan monitoring evaluasi dan serapan aspirasi masyarakat. Kendala terdapat pada tidak semua rekomendasi DPRD dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Makassar. Permasalahan terdapat pada ketegasan sumber daya manusia di DPRD Kota Makassar.

Kata kunci : Pengawasan; pemerintahan; legislatif; eksekutif; aparatur; negara; daerah; DPRD

ABSTRACT

MUHAMMAD ARSYI JAILOLO. *Supervision Function of the Regional House of Representatives Against Regional Government in Realizing Local Government Apparatuses with Integrity for People's Welfare (Study on Regional House of Representatives of Makassar City).* Supervised by **Aminuddin Ilmar** and **Anshori Ilyas.**

This study aimed to examine the effectiveness of the supervisory function of the Regional House of Representatives of Makassar City on the performance of the Makassar City Government as an ideal variable aspect of regional government administration. This research was conducted at the Regional House Representatives of Makassar City and the Makassar City Government.

This research was empirical. The primary data was collected through interviews with respondents' representatives from the Regional House of Representatives and Makassar City Government. The data obtained were systematically inventoried based on content material using a conceptual approach and then analyzed qualitatively.

The study results indicate that the substance of the supervision function of the Regional House of Representatives in Makassar City runs with the process of budgeting, legislation, and supervising the enforcement of regional regulations. The implementation mechanism is monitoring the evaluation and uptake of community aspirations. The obstacle is that not all Regional House of Representatives recommendations are implemented by the Makassar City Government. The problem lies in the firmness of human resources in the Regional House of Representatives of Makassar City.

Keywords: Supervision; government; legislative; executive; apparatus; country; area; DPRD.

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian.....	11
E. Orisinalitas Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Konsep Lembaga Negara.....	12
B. Kekuasaan Negara dan Sumbernya	17
1. Cabang Kekuasaan Eksekutif	18
2. Cabang Kekuasaan Legislatif.....	19
3. Cabang Kekuasaan Yudikatif	21
C. Struktur Lembaga Negara Republik Indonesia	22
1. Lembaga Negara Struktural	22
D. Landasan Teoritis Pembentukan Fungsi DPRD.....	26
1. Teori <i>The New Separation of Power</i>	26
2. Teori Kewenangan	31
3. Teori Demokrasi Perwakilan	36
4. Teori Pengawasan Legislatif	37
5. Teori <i>Check and Balances</i>	38
E. Pemerintah Yang Efektif	39

F. Pemerintahan daerah	44
G. Kota Makassar	45
H. Kerangka Pikir.....	45
I. Bagan Kerangka Pikir	47
J. Definisi Operasional.....	48
BAB III METODE PENELITIAN	50
A. Tipe Penelitian	50
B. Jenis Penelitian.....	50
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	51
D. Instrumen Penelitian	51
E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	52
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	53
A. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	53
B. Mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mewujudkan aparatur pemerintah daerah yang berintegritas untuk kesejahteraan rakyat (studi pada DPRD Kota Makassar).....	70
BAB V PENUTUP	94
A. Kesimpulan	53
B. Saran	70
DAFTAR PUSTAKA.....	96

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kondisi bangsa Indonesia sebagai negara demokrasi memberikan banyak proses pembelajaran dalam kehidupan bernegara. Demokrasi memiliki arti tentang sebuah kedaulatan rakyat, arti dari demokrasi dari Bahasa Yunani *demos* *kratos* atau *demos* *krateis*, dengan arti dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat. Dalam hal ini, untuk menjalankan proses bernegara, rakyat merupakan pemegang kunci utama. Rakyat merupakan sekumpulan manusia, yang memiliki interaksi satu sama lain dalam membentuk suatu konsep visi kehidupan. Masyarakat merupakan sekumpulan dari komunitas dari rakyat yang membentuk kesadaran nilai juang. Untuk menata kehidupan masyarakat, kita membutuhkan organisasi kehidupan yang disebut negara. Negara memiliki beberapa unsur-unsur dalam pembentukannya, dimulai dari wilayah, rakyat, pemerintah berdaulat.

Sehingga dalam pelaksanaan negara dibutuhkan proses dalam mengokohkan tata metodenya. Wilayah Indonesia memiliki luas yang terdiri dari daratan dan lautan. Bahkan wilayah lautnya lebih luas dibandingkan wilayah daratannya. Indonesia memiliki sejarah kebangsaan yang begitu sangat Panjang, dimulai dari masa dimana bangsa ini mengalami masa keemasan di era Majapahit dan Juga beberapa Kerajaan di Nusantara. Selain daripada itu, masa penjajahan memberikan

banyak pelajaran bagi bangsa Indonesia itu sendiri dalam menjalani dinamika kebangsaannya. Kita ketahui dengan banyaknya bangsa asing yang mendatangi negeri ini, menandakan jika Indonesia merupakan wilayah rebutan bagi kaum kolonialisasi eropa dan asia.

Jika awalnya mereka memilih niat hanya untuk menjalin persahabatan dengan penduduk lokal, dan selanjutnya melakukan monopoli perdagangan. Dengan melihat peluang, kekurangan yang dimiliki bangsa ini dan selanjutnya para penjajah pada akhirnya mereka melakukan penjajahan. Selama ber abad- abad, Nusantara dijajah dan tepat pada 17 Agustus 1945 kemerdekaan di proklamasikan oleh Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta di jalan pengangsa timur nomor 56. Seketika bangsa Indonesia mengalami keharuan secara menyeluruh, terbebas dari belenggu penjajahan bangsa kolonial Belanda dan Jepang. Dalam keadaan awal kemerdekaan, Indonesia masih menjadi perematur dan pada akhirnya membutuhkan sebuah tatanan pemerintahan yang ideal. Struktur kenegaraan merupakan hal yang sangat penting dalam mendirikan negara baru. Dengan diangkatnya Presiden Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia yang pertama dan Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia yang pertama. Dari berbagai peristiwa bangsa Indonesia, memasuki era orde lama, orde baru, hingga reformasi. Sehingga sekarang Negara Kesatuan Republik Indonesia telah memasuki usia 77 Tahun. Dengan memiliki sistem pemerintahan demokrasi dan negara berbentuk kesatuan. Strukturisasi secara hirarki menjadikan Indonesia menjalankan konsep Trias Politica yang berasal

dari pencetusnya ialah Baron De Montesquieu adalah seorang filsuf asal Perancis yang mencetuskan Trias Politica pada tahun 1748. Sebelumnya juga John Locke suda mencetuskannya.

Selanjutnya Montesquieu dalam bukunya De' L'esprit Des Lois, Trias Politica menjadi salah satu konsep besar dalam sejarah teori politik yang kemudian diterapkan oleh banyak negara di dunia. Konsep ini mengarah pada konsep pemisahan kekuasaan. Terdapat kekuasaan legislative, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan negara yang menjalankan dan melaksanakan undang-undang. Terdapat kekuasaan legistalitif yang memiliki fungsi membuat berbagai macam aturan dan undang-undang dalam sebuah konsep bernegara. Yudikatif merupakan beberapa unsur Lembaga negara yang memiliki fungsi mengawasi dan menjalankan fungsi penegakan hukum. Trias Politica adalah sebuah konsep gagasan politik mengenai pembagian kekuasaan negara, dalam penelitian ini penulis akan lebih mengkaji dalam peran legislatif sebagai unsur dari konsep Trias Politica. Sebagai Lembaga peerintah yang membuat fungsi umum dalam membuat perundang-undangan. Lembaga legislatif ini memiliki fungsi legislasi dan fungsi kontrol.

Adapun di Indonesia, Lembaga legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sistem pertama di Indonesia legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Komponen DPR sendiri berasal dari partai politik yang dipilih rakyat melalui proses pemilu. DPR bertempat di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat

provinsi dan kabupaten/kota adalah DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Dalam penelitian ini, penulis akan meneliti fungsi dari DPR, yang terdiri dari Fungsi Legislasi, yakni DPR sebagai pembuat perundang-undangan Bersama presiden. Fungsi anggaran, yakni DPR sebagai pemegang kekuasaan dalam penetapan APBN yang diajukan Presiden, dan fungsi Pengawasan, yakni DPR mengawasi jalannya pemerintahan. Sistem pemerintahan Indonesia dalam Undang-undang Dasar 1945 dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV mengacu pada kedaulatan rakyat, diperjelas lagi bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik.

Dalam penelitian ini penulis akan membahas mengenai tata pemerintahan Indonesia, khususnya salah satu fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yaitu fungsi pengawasannya. Sistem memiliki arti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan berasal dari kata perintah. Kata-kata itu memiliki makna melaksanakan berbagai perbuatan dalam tatanan pemerintahan. Tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.

Lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem pemerintahan Indonesia bekerja secara Bersama dan saling menunjang untuk terwujudnya tujuan dari pemerintahan negara Indonesia.

Dalam sistem presidensial dengan negara berbentuk republik. Presiden adalah kepala negara dan berkewajiban membentuk departemen-departemen yang akan melaksanakan kekuasaan eksekutif dan melaksanakan kekuasaan eksekutif dan melaksanakan undang-undang. Setiap departemen atau kementerian akan dipimpin oleh seorang menteri. Selain daripada itu terdapat beberapa badan pemerintah lainnya. Di Indonesia sendiri menjalankan proses tata pemerintahan di daerah. Sesuai amanat dari Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penelitian ini akan mengangkat permasalahan yang terjadi di pemerintah daerah khususnya ditinjau dari fungsi pengawasan DPRD dalam tingkat II Kabupaten/kota. Pada amandemen keempat Undang-Undang Dasar atau UUD 1945 menyatakan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terbagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD menurut asas desentralisasi atau penyerahan pusat ke daerah. Unsur penyelenggara

pemerintah daerah adalah gubernur, Bupati, Walikota dan seluruh perangkat daerah.

Pembangunan negara dilakukan berkesinambungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Maka, antara sistem pengelolaan pemerintah, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah haruslah ada komunikasi dan hubungan dalam menjalankan urusan pemerintahannya. Komunikasi dilakukan untuk menghindari penyalahgunaan wewenang. Negara juga mengakui dan menghormati pemerintahan daerah dan satuannya yang bersifat istimewa atau khusus. Negara mengakui pemerintahan daerah yang bersifat adat dan tradisional seperti kesultanan dan kerajaan adat yang memiliki pemerintahan sendiri.

Dalam proses pelaksanaan negara, kita memerlukan sebuah Kerjasama yang sifatnya *check and balance*, sehingga semuanya memiliki rujukan dalam sebuah juknis menata otonomi daerah. Dalam penelitian saat ini, penulis memfokuskan pada kasuistik yang terjadi di kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam proses pelaksanaan pemerintahan daerah, semua organisasi perangkat daerah wajib saling bekerja sama dalam mewujudkan otonomi daerah yang ideal dan sesuatu cita-cita undang-undang.

Kita ketahui seluruh masalah desentralisasi sesungguhnya merupakan masalah bidang validitas dari norma-norma hukum dan organ-organ yang membuat dan menerapkannya. Dalam latar belakang penelitian in, penulis akan melihat dari beberapa sisi validitas, sebagaimana fungsi pengawasan legislatif daerah terhadap eksekutif

daerah. Sebagaimana kita ketahui bahwa DPRD dan Pemerintah Kota merupakan satu kesatuan pemerintah daerah yang saling berinteraksi mewujudkan otonomi daerah yang ideal. Kota Makassar adalah ibukota provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia. Kota yang sejak tahun 1971 sampai 1999 ini dijuluki dengan nama kota Ujung Pandang. Makassar merupakan kota terbesar kelima di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setelah Jakarta, Surabaya, Bandung, dan Medan. Kota ini terletak di pesisir barat daya pulau Sulawesi. Luas kota ini 175,77 KM, dengan jumlah penduduk sebanyak 1.427.619 populasi. Kota ini terdiri dari 15 Kecamatan dan 153 kelurahan. Kota Makassar dipimpin oleh seorang Walikota Bernama Bapak Ir. H. Mohammad Ramdhan Pomanto dan Wakil Walikota Ibu Hj. Fatmawati Rusdi, SE., MM. sedangkan dalam tataran Legislatif. DPRD Kota Makassar dipimpin oleh seorang ketua, bernanama Bapak Rudianto Lallo, SH.

Pembangunan Kota Makassar dimulai dari beberapa sector, pemerintahan yang melibatkan pelayanan publik, sektor Pendidikan, Kesehatan, sosial, dan ekonomi. Sehingga pemerintah Kota Makassar berupaya semaksimal mungkin melakukan perwujudan pemerintahan yang ideal bagi kehidupan kerakyatan. Sehingga peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar sangat dibutuhkan sebagai mitra Pemkot Makassar dalam pelaksanaan kebutuhan Rakyat. Fungsi Pengawasan DPRD Kota Makassar, berfokus pada penggunaan Anggaran Belanja Daerah dalam proses pelaksanaan pengelolaan daerah. Pada tahun 2022 ini APBD kota Makassar mencapai Rp. 4,9

Triliun. Ada peningkatan anggaran di setiap organisasi perangkat daerah. Dinas Pendidikan merupakan organisasi perangkat daerah, mendapatkan penambahan anggaran tertinggi dibanding opd lainnya. Disusul dinas pekerjaan umum dan dinas pemuda dan olahraga. Selanjutnya pembangunan infrastruktur sangat massif di Kota Makassar. Khususnya dalam masa pemulihan dari pandemic Covid-19.

Sehingga Dalam proses pembangunan tata Kota ini, diperlukan cara dalam mencegah berbagai macam permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Di kota Makassar, terdapat beberapa Langkah upaya yang dilakukan dalam mengelola berbagai proses pembangunan setiap sektor di Kota Makassar. Pemerintah Kota Makassar menegaskan pembangunan di Kota Makassar pada tahun 2022, akan berfokus di beberapa proyek strategis dengan menggunakan konsep multiyers. Diantaranya adalah Makassar Corp City Arena (Macca), Sekolah Terintegrasi, Mal Pelayanan Publik (MPP), dan sirkuit Untia. Hal ini disampaikan oleh Kepala Badan Perencanaan Daerah (Bappeda) Makassar, Helmy Budiman, dikutip dari laman PPID Makassar. Organisasi Perangkat Daerah juga diperukan dalam menuntaskan semua hal yang menjadi kendala. Hal yang paling terpenting adalah, bagaimana Fungsi pengawasan DPRD Kota Makassar, dapat tertuju kepada pelaksanaan Peraturan Daerah, Peraturan Walikota, dan juga Keputusan Walikota itu sendiri.

Dari buku ilmu perundang-undangan oleh Maria Farida, ditegaskan bahwa peraturan daerah provinsi maupun kabupaten/kota Bersama

dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. sementara dalam pengertian peraturan daerah menurut Jimmly Asshiddiqie, peraturan daerah adalah bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Kewenangan peraturan daerah bersumber dari kewenangan yang telah ditentukan suatu undang-undang. Sehingga Peraturan Daerah juga dapat dibentuk untuk mengatur hal-hal yang kewenangan untuk mengatur hal-hal tersebut diatur secara eksplisit oleh suatu undang-undang. Perda dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (3) dan (4).

Sehingga Fungsi Pengawasan DPRD Kota Makassar secara jelas telah termaktum dalam ketentuan pasal 153 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 disebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota meliputi :

- Pelaksanaan Peraturan daerah dan peraturan Bupati/Wali kota;
- Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota lainnya;
- Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;

Dengan pengawasan DPRD Kota Makassar, akan mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dalam pengelolaan Anggaran keuangan

dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan juga pelaksanaan badan Usaha Milik Daerah. sehingga dari segala proses yang dipaparkan penulis agar terwujudnya aparatur pemerintahan yang berintegritas, hal ini menjadi alasan penulis untuk mengangkat judul ***“Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintah Daerah Yang Berintegritas Untuk Kesejahteraan Rakyat (Studi Pada DPRD Kota Makassar)’***.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?
2. Bagaimana Mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mewujudkan aparatur pemerintah daerah yang berintegritas untuk kesejahteraan rakyat (Studi pada DPRD Kota Makassar).?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis fungsi pengawasan DPRD Dalam pelaksanaan pengelolaan DPRD.
2. Untuk menganalisis mekanisme pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam mewujudkan aparatur pemerintah daerah yang berintegritas untuk kesejahteraan rakyat (studi pada DPRD Kota Makassar).

D. Kegunaan Penelitian

1. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah ilmu dan pengetahuan dalam mengetahui substansi fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengelolaan tata pemerintahan.
2. Sebagai bahan yang dapat memberikan manfaat bagi para pembaca dan untuk informasi mengetahui bagaimana proses efektivitas dalam pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar, untuk mewujudkan aparatur pemerintah daerah yang berintegritas dalam pengelolaan pemerintahan daerah yang berintegritas.

E. Orisinalitas Penelitian

Dalam penelitian ini, ada beberapa rujukan proses acuan dalam melihat dan menentukan arah proses penelitian. Salah satunya melihat dari beberapa penelitian yang memiliki kemiripan konsistensi masalah yang akan diurai. Ada beberapa tulisan yang telah menjadi perbandingan rujukan referensi dalam penelitian ini. Fokus ini dilihat dalam pembagian kekuasaan yang telah disepakati dalam pengembangan. Diantaranya jurnal, Ateng Syafrudin, 2000, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahyangan. Selanjutnya ada jurnal Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers", The Harvard Law Review, Vol.113, HVLR 633 January 2000

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Lembaga Negara

Di dalam literatur, istilah organ sering dipersamakan atau dipertukarkan dengan istilah lembaga, forum, instansi, institusi, badan, dan lain-lain. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut organ negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. *Dictionary of Law* mengartikan “*institution*” sebagai; (1) *an organization or society set up for particular purpose* (2) *building for a special purpose*, sedangkan kata organ oleh *Kamus Hukum Fockema Andreae* dijelaskan sebagai berikut;¹

“Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. ..selanjutnya negara atau badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintah tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.”

Selanjutnya, kata “lembaga’ dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997) sebagaimana yang dikutip Jimly Asshiddiqie, diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk

¹ Fimansyah Arifin, *dkk.*, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.hal. 30.

asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.

Konsepsi tentang “negara”, umumnya dimaknai sebagai suatu organisasi kekuasaan yang terbesar. Setidaknya itulah esensi negara yang dilihat oleh Logemann dan Kranenburg jika tidak ingin mengatakan hampir semua sarjana politik berpendapat demikian². Weber sendiri berpendapat; *“A compulsory political organisation with continuous operations will be called a “state” insofar as it upholds the claim to the monopoly of the legitimate use of physical force in the enforcement of its order.”*

Para sarjana yang menekankan negara sebagai inti politik (*politics*), memusatkan perhatiannya pada organ-organ (lembaga) kenegaraan serta bentuk formalnya³. Terkhusus bagi sarjana hukum ketatanegaraan, memfokuskan kajiannya pada hukum-hukum yang ditetapkan bagi organ-organ tersebut dalam konteks internal lembaganya, maupun relasinya dengan lembaga lain dan masyarakat.⁴

² Lihat Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, hal. 12-13. Miriam Budiarjo mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati rakyatnya. Lihat Miriam Budiarjo, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi: cetakan ketiga, Jakarta, PT Gramedia Utama, hal. 17.

³ Miriam Budiarjo, *Op.,cit.*, hal. 17.

⁴ Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa Hukum Tata Negara mempunyai dua pilar yang akan menjadi telaah pembahasannya yaitu masalah organisasi negara dan warga negara. Dalam organisasi negara diatur bentuk negara dan sistem pemerintahan termasuk pembagian kekuasaan negara atau alat perlengkapan negara. Philipus M. Hadjon, “Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah”, *Makalah* pada Semiloka Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999), Malang, 18-20 Pebruari 2001, hal. 2.

Melihat negara dalam kacamata organisasi meniscayakan adanya tujuan yang akan dicapai oleh suatu negara. Dalam rangka mencapai tujuan dan keinginan negara (*staatswill*) tersebut, negara kemudian menetapkan fungsi beserta organ-organnya (alat perlengkapannya) untuk melaksanakan fungsi tersebut.⁵ Dengan demikian, secara definitif organ negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.⁶ Menurut Kamus Hukum yang ditulis oleh Andi Hamzah, lembaga negara diartikan sebagai badan atau organisasi kenegaraan⁷, sedangkan *Dictionary of Law* mengartikan lembaga negara atau *Institution* sebagai; (1) *an organization or society set up for particular purpose*, dan (2) *building for a special purpose*.⁸

Penjelasan yang lebih elaboratif mengenai organ negara dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Sebagaimana yang dikutip oleh Lukman Hakim, Kelsen membagi pengertian organ negara atau lembaga negara dalam arti luas dan sempit sebagai berikut;⁹

⁵ Hendra Nurtjahjo, 2005, *Ilmu Negara, Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hal. 63.

⁶ Moh. Kusnardidan Bintan Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Edisi revisi, Jakarta, Gaya Media Pratama, hal. 241.

⁷ Andi Hamzah, 1986, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 349.

⁸ P.H. Collin, 2004, *Dictionary of Law, Fourth Edition*, Bloomsbury, London, England, hal. 157.

⁹ Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia, Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) sebagai Organ Negara Yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*, Malang, Puskasi Universitas Widyagama malang dan Setara Press, hal. 31.

1. *Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ.* Dalam arti luas, siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah suatu organ. Setiap individu, orang, atau lembaga dapat disebut sebagai suatu organ negara bila berfungsi untuk menciptakan norma (*norm creating*) atau menjalankan norma (*norm applying*). Artinya, organ negara tidak selalu berbentuk organik. Setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma atau menjalankan norma. Dalam hal ini Kelsen mengatakan, “*These functions, be they of a norm-creating or of a norm applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.¹⁰
2. *... he personally has a specific legal position.* Dalam arti sempit setiap individu dapat dikatakan sebagai organ negara bila secara pribadi ia memiliki kedudukan hukum tertentu. Ciri-ciri organ negara dalam pengertian kedua ini meliputi;
 - a. Organ negara yang dipilih dan diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu
 - b. Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif
 - c. Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.¹¹

¹⁰ Hans Kelsen dalam Lukman Hakim, *Ibid*, hal. 32.

¹¹ Organ negara dalam pengertian ini (sempit) dicontohkan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai Hakim. Hakim adalah organ atau lembaga negara, karena ia dipilih atau diangkat

Cara lain untuk memahami lembaga negara adalah dengan membandingkannya dengan istilah organ atau lembaga swasta dan lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut *Non-Government Organization* (NGO). Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dijelaskan oleh Sri Soemantri, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara, atau yang ia istilahkan sebagai *actual governmental mechanism*.¹² Dengan demikian, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konseptual lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa, sehingga membentuk suatu kesatuan untuk mewujudkan tujuan negara jangka panjang.¹³

Dalam konteks Indonesia, ketentuan amandemen UUD 1945 sama sekali tidak mengatur ketentuan hukum tentang definisi “lembaga negara”,

untuk menjalankan fungsi tersebut. Atas kinerjanya, ia diberi imbalan berupa gaji oleh negara. Dengan demikian organ negara dalam arti sempit dapat diartikan dengan jabatan dan pejabat (*officials*). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *Op.cit.*, hal. 33.

¹² Sri Soemantri, 1993, *tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Alumni, hal. 9.

¹³ Firmansyah Arifin, *dkk.* 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal. 31-32.

sehingga banyak ahli hukum tata negara di Indonesia yang melakukan penafsiran sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan UUD 1945 pasca amandemen adalah berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) yang menyebutkan salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengadili dan memutuskan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.¹⁴

Konstitusi saat ini mengenal dua istilah untuk mengidentifikasi organ-organ penyelenggara negara yakni istilah badan dan lembaga. Namun, perbedaan ini sama sekali tidak mengurangi esensi adanya organisasi yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Ni'matul Huda menjelaskan bahwa Lembaga negara ini ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh undang-undang dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan presiden.¹⁵

B. Kekuasaan Negara dan Sumbernya

Trias politica oleh Montesquieu dalam bukunya *L'esprit des Lois*, merupakan sebuah doktrin yang sangat terkenal dan paling relevan jika membahas mengenai cabang-cabang kekuasaan di dalam negara. Doktrin *trias politica* menghadirkan tiga cabang kekuasaan negara yang melaksanakan fungsi masing-masing secara terpisah.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 34-35.

¹⁵ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, halm. 83-84.

Pada awalnya, John Locke dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government* membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yakni kekuasaan legislatif yang berfungsi membuat peraturan, kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang dan sekaligus memiliki fungsi untuk mengadili (fungsi yusitisi) yang dipandanginya masih dalam koridor melaksanakan undang-undang, serta kekuasaan federatif, yakni kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain (hubungan luar negeri atau hubungan Internasional). Berbeda dari John Locke, Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang kekuasaan sebagai berikut:

1. Cabang Kekuasaan Eksekutif

Cabang kekuasaan eksekutif dipegang oleh badan eksekutif. Miriam Budiardjo mengungkapkan bahwa secara sempit, badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja (pada negara monarki) atau presiden (pada negara republik), beserta menteri-menterinya. Sedangkan secara luas, badan eksekutif juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer.¹⁶

Tugas dari badan eksekutif ini menurut tafsiran tradisional trias politica hanya melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif, serta menyelenggarakan undang - undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, badan eksekutif memiliki ruang gerak yang lebih luas, tidak terbatas

¹⁶ Miriam Budiardjo, 1998, *Op.Cit.*, hal. 208.

melaksanakan undang-undang saja, bahkan dikatakan bahwa dalam negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijakan yang utama. Sedangkan C.F. Strong mengungkapkan bahwa:¹⁷

“wewenang presiden yang Pertama, adalah diplomatik, yakni menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain. Kedua, administratif yakni melaksanakan undang-undang serta peraturan-peraturan lain dan menyelenggarakan administrasi negara. Ketiga, dalam hal militer, yakni mengatur dan memimpin angkatan bersenjata, mengadakan perang, serta menjaga keamanan dan pertahanan negara. Keempat, wewenang yudikatif yang meliputi pemberian grasi, amnesti dan sebagainya. Kelima, wewenang legislatif yakni merencanakan RUU dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.

2. Cabang Kekuasaan Legislatif

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan di tangan rakyat, maka parlemen sebagai badan legislatif memiliki otoritas untuk menyelenggarakan kedaulatan itu melalui penentuan kebijakan umum dan menuangkannya dalam bentuk norma hukum yang mengikat dan membatasi.¹⁸ Oleh karenanya fungsi pertama dan utama dari parlemen adalah fungsi legislasi (*rule making function*) atau pengaturan (*regeling*), dalam bentuk undang-undang.

Fungsi lain dari parlemen selain fungsi utamanya sebagai badan legislatif yakni fungsi pengawasan. Dalam rangka menjaga terlaksananya undang-undang oleh pemerintah parlemen diberikan kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah. Secara teoritis,

¹⁷ C.F. Strong, 1963, *Modern Political Constitution: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson, London, hal. 233-234.

¹⁸ Gunawan Abdullah Tauda, *Op,Cit*, hal. 34.

jika dirinci fungsi-fungsi kontrol parlemen terhadap pemerintah menurut Jimly dapat dibedakan menjadi:

Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*); Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);¹⁹

1. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
3. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*)
4. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, fungsi yang tidak kalah penting dari parlemen adalah fungsi representasi atau perwakilan. Sebagai lembaga perwakilan rakyat tentunya fungsi representasi menjadi fungsi yang amat penting, bahkan beberapa ahli mengemukakan bahwa sebenarnya fungsi representasi merupakan fungsi yang terpenting dari eksistensi sebuah parlemen. Argumen ini sangatlah logis, mengingat permasalahan utama dari fungsi legislasi dan pengawasan adalah sejauh mana kedua fungsi tersebut merepresentasikan atau mewakili kepentingan rakyat.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Op.Cit.*, hal. 302.

3. Cabang Kekuasaan Yudikatif

Lembaga yudikatif atau lembaga yustisi adalah salah satu lembaga yang diperjuangkan oleh Montesquieu untuk berdiri sendiri (bukan bagian dari eksekutif seperti pendapat John Locke) sebagai lembaga yang mandiri dan independen. Hal ini juga diamini oleh beberapa pakar hukum seperti Ismail Suny, sebagaimana dikutip oleh Djohansjah, yang berpendapat bahwa kebebasan dan independensi kekuasaan kehakiman (lembaga yudikatif) diyakini sebagai sarana yang efektif bagi tercapainya keadilan dalam bentuk perlindungan hukum warga negara dari tindakan elawan hukum atau tindakan represif dari pihak penguasa, dalam hal ini adalah pemerintah atau eksekutif.²⁰

Oleh karenanya lembaga yudikatif tidak boleh berada dalam satu kamar dengan eksekutif. Lebih jauh lagi, Ferguson dan Mc. Henry sebagaimana dikutip oleh Djohansjah, menyatakan bahwa:

“an important function of court in the American System is to checks and balances the legislative and executive branches. This they do, firts by deciding the meaning of legislative acts in cases before them; the second, by passing on the legality of executive actions, and third, by determining whether status and administrative acts are constitution” (fungsi penting dari lembaga pengadilan dalam sistem hukum Amerika adalah untuk mengawasi dan mengimbangi kekuasaan legislatif dan eksekutif. Pertama, dengan memutuskan mengenai pengertian tindakan-tindakan legislatif dalam kasus-kasus tersebut. Kedua, dengan menyatakan legalitas suatu tindakan eksekutif, dan ketiga, dengan menentukan apakah status dan tindakan administratif sesuai dengan konstitusi).²¹

²⁰ C.F. Strong, 1963, *Modern Political Constitution: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson, London, hal. 233-234.

²¹ Djohansjah, 2008, *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Kesaint Blanc, Bekasi, hal. 24

C. Struktur Lembaga Negara Republik Indonesia

1. Lembaga Negara Struktural

Secara konseptual, lembaga negara (*state organ*) jika diartikan adalah alat perlengkapan negara atau dapat disebut juga organ negara. Istilah alat perlengkapan negara, badan negara, atau organ negara sering digunakan dalam konteks yang sama dan merujuk pada pengertian yang sama, yaitu yang membedakannya dengan lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang membedakannya dengan instansi non-pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *non-government organization* atau *non-governmental organization* (NGO's).²²

Pada umumnya, konsep lembaga negara sering dihubungkan dengan ajaran Montesquieu dalam doktrin *trias politica* yang mengandaikan bahwa terdapat tiga fungsi lembaga negara, yakni:

- a. Lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara untuk membuat peraturan untuk mengatur hidup manusia dalam negara, yang disebut kekuasaan legislatif
- b. Lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara untuk mengatur kehidupan dalam masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada, atau memerintah, yang disebut kekuasaan eksekutif
- c. Lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara untuk mengawasi dan mengadili pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya menghukum orang yang melanggar peraturan tersebut atau wewenang mengadili yang disebut dengan kekuasaan yudikatif.

²² Jimly Asshidiqie, *Op.cit*, Hal. 29

Sementara itu sarjana Belanda C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangannya mengenai konsep lembaga negara yang berkaitan dengan fungsi kekuasaan negara itu terdiri dari atas empat fungsi, yang di Indonesia diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi *regeling* (pengaturan) (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan) (iii) fungsi *rechtspraak* (peradilan) (iv) fungsi *politie* (ketertiban dan keamanan). Meskipun terdapat beragam fungsi kekuasaan negara, namun pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam pada cara berpikir banyak sarjana, sehingga seringkali sulit melepaskan diri dari fungsi lembaga negara yang selalu terkait dengan tiga cabang kekuasaan negara, yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif.²³

Disamping itu, menurut Philips M. Hardjon²⁴, makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi. Pertama, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Kedua, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai fondasi yang didasarkan pada fungsi utamanya. Philips M. Hadjon memberikan contoh dalam konteks kewenangan Mahkamah Konstitusi dikenal istilah lembaga negara dalam konteks kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.²⁵

²³ *Ibid*, hal. 30

²⁴ Philips M. Hardjin *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, Surabaya, 1996, Bina Ilmu, hal. x

²⁵ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

Berdasarkan hal tersebut, maka lembaga negara adalah badan yang diatur dalam UUD 1945 yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, hingga saat ini pun Mahkamah Konstitusi masih merupakan masalah karena menyangkut ketidakjelasan tentang apa dan siapa lembaga negara itu.²⁶ Dalam sistem hukum tata negara, lembaga negara dibedakan atas dua kriteria. Pertama, kriteria lembaga negara dari segi hierarki yakni yang berkenaan dengan bentuk sumber normatif kewenangan lembaga negara. Kedua, dari kriterial kualitas fungsinya yakni lembaga negara dibedakan yang bersifat utama atau penunjang.

Adapun dari segi hierarki lembaga negara dapat dibedakan dalam tiga lapisan, yaitu:²⁷

- a. beberapa lembaga negara yang termasuk dalam lembaga negara lapisan pertama antara lain:
 1. Presiden dan Wakil Presiden
 2. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
 3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
 4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
 5. Mahkamah Agung (MA)
 6. Mahkamah Konstitusi (MK)
 7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- b. Lembaga negara lapisan kedua yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-undang Dasar dan adapula yang

²⁶ Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi, 2004, hal. 52

²⁷ Jimly Asshidiqie, Op.cit. hal.90

mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Adapun lembaga negara yang mendapatkan kewenangan dari UUD 1945 antara lain:

1. Menteri Negara
 2. Komisi Yudisial
 3. Tentara Nasional Indonesia
 4. Kepolisian Negara
 5. Bank Sentral
- c. Lembaga negara lapisan ketiga adalah lembaga daerah, yakni:
1. Pemerintah Daerah Provinsi
 2. Gubernur
 3. DPRD Provinsi
 4. Bupati
 5. DPRD Kabupaten
 6. Pemerintah Daerah Kota
 7. Walikota
 8. DPRD Kota

Disamping itu, dalam pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 disebut pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Bentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu dinyatakan, diakui, dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh UUD 1945, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional. Selain itu dari segi kriteria fungsi terdapat lembaga-

lembaganegara yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara utama atau *primer (primary constitutional organs)* dan adapula yang merupakan lembaga negara pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).

D. Landasan Teoritis Pembentukan Fungsi DPRD

1. Teori *The New Separation of Power*

Pembatasan kekuasaan versi Montesquieu pada awalnya dilakukan dengan menghadirkan kekuatan penyeimbang dalam pemerintahan yang disebut sebagai *povoirs intermediaries*, yakni kaum bangsawan pada pemerintahan Monarki, dan rakyat pada pemerintahan Republik (demokrasi). Sedangkan pada versi modern, pembatasan kekuasaan dilakukan dengan mendistribusikan kekuasaan kepada cabang-cabang kekuasaan negara yang menjalankan kekuasaannya secara terpisah.

Oleh karenanya kemudian lahir teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Menariknya, kedua teori ini seolah-olah menjadi teori yang terpisah. Hal tersebut dapat dilihat pada pandangan para ahli dan praktik ketatanegaraan di berbagai negara yang cenderung berbeda-beda dalam mendefinisikan dua teori ini. Misalnya Arthur Mass, sebagaimana dikutip oleh Abdul Ghoffar, menggunakan istilah *division of power* sebagai genus yang terbagi menjadi *capital division of power* dan *territorial division of power*, serta *separation of power* sebagai bentuk spesies-nya. Perbedaan semacam ini juga sangat terlihat pada praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat.

Konstitusi Amerika Serikat mengakomodir kedua istilah tersebut, baik *separation of power* maupun *division of power*, hanya saja konteksnya sangat berbeda. *Separation of power* digunakan dalam konteks pembagian atau pemisahan kekuasaan secara fungsional pada tingkat federal, yakni antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan *division of power* lebih menggambarkan pola pembagian kekuasaan antara negara federal dengan negara-negara bagian di Amerika Serikat. Dengan demikian, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa penggunaan istilah pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan tersebut, tergantung pada konteks hubungan kekuasaan yang bersifat horisontal atau vertikal.

Berbeda dengan Amerika Serikat, konstitusi Indonesia menunjukkan adanya penggunaan istilah pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam tempus yang berbeda. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) sebelum amandemen cenderung menolak adanya ide pemisahan kekuasaan. Namun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) pasca amandemen dilihat Pasal 3 ayat 1 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pasal 4 ayat 1 tentang kekuasaan presiden, pasal 20 ayat 1 tentang kekuasaan legislatif, dan pasal 24 ayat 2 tentang kekuasaan yudikatif.

Jimly Asshiddiqie menerangkan bahwa pembentukan lembaga-lembaga negara yang bersifat independen menggambarkan terjadinya perubahan besar dan sangat mendasar dalam corak dan susunan organisasi negara saat ini. Dewasa ini corak kelembagaan organisasi

negara dengan kompleksitas sistem administrasinya sudah sangat jauh berkembang, dan tidak terbayangkan jika harus dikorelasikan dengan paradigma *trias politica* Montesquieu pada abad ke delapan belas.²⁸

Berbeda dengan teori klasik dari Montesquieu yang memperkenalkan tiga cabang kekuasaan asli (*the original three branches*) yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, eksistensi lembaga administratif atau komisi negara yang bersifat independen dewasa ini telah memunculkan banyak spekulasi dan analisis tentang lahirnya kekuasaan baru di luar ketiga cabang kekuasaan yang konvensional. Dalam sebuah artikel di The Washington Times, yang berjudul *Bureucracy : The Fourth Branch of Government* Lawrence J. Fedewa menulis;²⁹

“A strong case can be made that the real government of the United States is not the Congress, not the president, not the courts, not the Constitution, but the federal bureaucracy.”

Dikatakan oleh Lawrence³⁰ bahwa sejak 2001, terdapat ribuan perubahan regulasi yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga ini, yang berimplikasi pada eskalasi jumlah peraturan perundang-undangan di Negara Amerika Serikat. Eksistensi komisi Negara Independen dan *Executive administrative Branch* sebagai cabang kekuasaan baru dalam pemerintahan (*the fourth branch of government*) juga disebutkan oleh Donald S. Dobkin dalam penelitiannya yang berjudul “*The Rise Of The Administrative State: A Prescription For Lawlessness*”. Sebagaimana

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *Op.cit.*, hal. 11.

²⁹ <http://www.washingtontimes.com/news/2014/jul/3/fedewa-bureaucracy-fourth-branchgovernment/>, diakses pada 2 Agustus 2018, Pkl. 17.20 WITA

³⁰ Donald S. Dobkin, “*The Rise Of The Administrative State: A Prescription For Lawlessness*”, diunduh dari law.ku.edu/sites/law.drupal.ku.edu/files/docs/law_journal/v17/dobkin.pdf. Diakses pada 2 Agustus 2018. Pkl. 1740 WITA

Lawrence, ia turut pula mengakui bahwa munculnya lembaga-lembaga administratif baru telah mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan. Lebih jelasnya ia menyatakan;

*“The rise of administrative bodies probably has been the most significant legal trend of the last century and perhaps more values today are affected by their decisions than by those of all the courts, review of administrative decisions apart...They have become a **veritable fourth branch of the Government**, which has deranged our three-branch legal theories much as the concept of a fourth dimension unsettles our three dimensional thinking.”*

Teori *the fourth Branch of government* telah banyak disinggung sebagai sebuah analisis administratif yang baru terhadap cabang-cabang pemerintahan di era modern. Umumnya hal ini dibahas dalam perspektif ilmu administrasi pemerintahan, bukan ilmu ketatanegaraan secara umum. Dalam *“Government and politics in western Europe”*, Yves Meny dan Andrew Knapp, mengemukakan;³¹

*“Regulatory and monitoring bodies are new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the **‘headless fourth branch of the government’**). It take the form of what are generally known as Independent regulatory Commissions.”*

Penjelasan *The fourth branch of government* juga ditemukan dalam sub pembahasan dari buku *Government and Politics of The United States* yang ditulis oleh Nigel Bowles;³²

“The United States Consitution provides for three branches of government, this chapter examines an unmentioned fourth; executive branch agencies. Separation of powers combined with federalism renders bureaucracy complicated, dispersed and decentralized (both

³¹ Yves Meny dan Andrew Knapp, 1998, *Government and Politic in Western Eruope: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford, Hlm. 281

³² Niegel Bowles, 1998, *Government and politics of The United States*, Macmillan Press, England, hlm. 250.

within Washington and through out the country), and its ability to representative politicians problematic. The federal bureaucracy's key organizational units are usually not departements but the semi-autonomous agencies or bureaux between them."

Disamping fakta bahwa lembaga-lembaga negara independen yang muncul semakin mendominasi jalannya pemerintahan, alasan lain yang sering menjadi sebab untuk mengkategorikan lembaga-lembaga tersebut sebagai cabang pemerintahan keempat (*the fourth branch of government*) adalah fakta bahwa kebanyakan lembaga, komisi atau badan negara yang bersifat independen tersebut menjalankan lebih dari satu bahkan ketiga fungsi pemerintahan sekaligus. Misalnya dalam satu komisi Negara independen memiliki kewenangan berciri legislatif untuk mengeluarkan regulasi, disisi lain memiliki kewenangan untuk menerapkan regulasi tersebut yang mencirikan fungsi eksekutif, serta menafsirkan dan menerapkannya pada kasus yang riil sebagaimana kewenangan yudikatif.

Hal ini menimbulkan kesulitan untuk mengidentifikasi kedudukan lembaga Negara independen dalam paradigma tiga cabang kekuasaan yang ada, sehingga diperlukan klasifikasi tersendiri bagi lembaga Negara independen dengan menambahkan poros kekuasaan baru dalam cabang kekuasaan pemerintahan. Gagasan ini misalnya dikemukakan oleh Peter L. Strauss (1948) yang sudah menuliskan perihal "*The Place of Agencies in Government, Separation of Powers And The Fourth Branch*". Ia menggunakan tiga pendekatan untuk memahami tempat *administrative agencies* sebagai cabang kekuasaan keempat, yakni; Pertama, secara "*separation of powers*" dengan melihat pada karakteristik cabang

kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Kedua, melalui “*separation of function*” yang melihatnya lebih kepada perbedaan fungsi. Ketiga, dengan “*check and balances*” yang mana ide besarnya memberikan kekuasaan kepada *multiple authority* dan berarti berujung pada degradasi penumpukan kekuasaan pada satu cabang sehingga berguna untuk mengeliminasi tirani.³³

Bruce Ackerman kemudian mencoba menggagas sebuah konsep pemisahan kekuasaan baru untuk mengakomodir hadirnya lembaga Negara independen sebagai cabang kekuasaan baru dalam pemerintahan. Mengacu pada perkembangan praktik ketatanegaraan Amerika yang tidak lagi berlandaskan pada konsep *trias politica*, dalam sebuah artikel yang berjudul “*The New Separation of Powers*” pada jurnal *Harvard Law Review*. ia menyatakan;³⁴

“...*The American system contains (at least) five branches; House, Senate, President, Court, and independent agencies such as federal reserve board. Complexity is compounded by the widening institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reason.*”

2. Teori Kewenangan

Seringkali kita menemukan istilah yang disamakan dengan kata wewenang adalah kekuasaan. Tetapi dalam scope Hukum tata negara kebanyakan ahli hukum tata negara menggunakan istilah wewenang. Wewenang dalam bahasa inggris disebut *authority* atau dalam bahasa

³³ Zainal Arifin Mochtar, *Penataan.., Op.cit*, hal. 48.

³⁴ Bruce Ackerman, “*The New Separation of Powers*”, *The Harvard Law Review*, Vol.113, HVLR 633 January 2000, hal. 728

belanda *bovedegheid*. Yang kira-kira arti singkat dari wewenang adalah kekuasaan yang sah/ legitim. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)³⁵

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara³⁶.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-

³⁵ Miriam Budiardjo, 1998 *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia, hal. 35-36

³⁶ A. Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta, Kanisius, hal. 52

unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.³⁷

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.³⁸

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.³⁹ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

³⁷ Rusadi Kantaprawira, 1998, Makalah: *Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, hal 37-38

³⁸ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hal. 35

³⁹ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hal. 39

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁴⁰ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

⁴⁰ Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahyangan, hal. 22

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).⁴¹

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi

⁴¹ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, hal.4

pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

3. Teori Demokrasi Perwakilan

Demokrasi perwakilan dapat didefinisikan sebagai bentuk pemerintahan dimana rakyat akan memilih pemimpin mereka yang kemudian harus memerintah dan membuat undang-undang. Hal ini dapat memungkinkan sebuah undang-undang dibuat secara cerdas oleh para ahli. Sementara orang-orang masih memiliki suara tentang siapa yang membuat undang-undang tersebut, mereka tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi mereka secara langsung. Oleh karena itu kekuasaan dibagi, rakyat mempertahankan sebagian kekuasaan sementara sisanya dipegang di antara wakil-wakil terpilih. Bentuk pemerintahan ini dilaksanakan oleh negara Inggris dimana perwakilan seperti anggota Parlemen bertemu di House of Commons untuk membahas dan mengesahkan undang-undang.

Demokrasi perwakilan justru paling sesuai dengan masyarakat Indonesia yang sangat plural, dengan spektrum kondisi sosial dan ekonomi yang sangat bervariasi dan sangat lebar perbedaannya. Demokrasi perwakilan lebih demokratis dibanding dengan demokrasi langsung, karena pelaksanaan demokrasi harus memenuhi persyaratan adanya kesetaraan dalam menyampaikan pendapat dan memilih serta adanya kebebasan dalam menyatakan pendapat dan memilih.

4. Teori Pengawasan Legislatif

Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan. Pelaksanaan pengawasan tersebut antara lain dapat terlihat dalam dengar pendapat dengan aparatur pemerintahan, misalnya menteri dan pejabat setingkat dengannya dan pemerintahan daerah.

Selain daripada itu, pelaksanaan pengawasan legislatif juga dapat dilihat pada kunjungan kerja anggota DPRD ke daerah-daerah atau tempat pelaksanaan tugas yang akan dituju, yang dilakukan oleh berbagai komisi yang bertugas. Bentuk pengawasan legislatif yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat ada dua yaitu :

1) Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif dilakukan dengan dibuatnya undang-undang yang meliputi bidang politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan, dimana kegiatan administrasi negara tidak boleh menyimpang dari undang-undang yang telah dibuat. Undang-undang merupakan batas wewenang dan batas-batas pelaksanaan kerja pemerintahan atau administrasi negara.

2) Pengawasan represif

Pengawasan represif dilakukan dengan cara mengadakan interpelasi dan angket dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pemerintah apabila dikonstatir adanya ketidakberesan dalam penyelenggaraan pemerintah yang dilakukan. Dengan adanya

pengawasan legislatif yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat, maka terlihat maksud pengawasan itu adalah sebagai berikut :

- Untuk menjamin kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
- Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan.

5. Teori *Check and Balances*

Keinginan mewujudkan pemerintahan yang dilakukan demokratis dengan mekanisme *check and balances* setara dan seimbang antara cabang-cabang kekuasaan negara, terwujudnya supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin, melindungi, dan terpenuhinya hak asasi manusia, telah tertata dengan cukup baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen yang dilakukan sejak 1999-2002.

Amandemen UUD 1945 tidak terlepas dari kelemahan UUD 1945 sebelum amandemen, karena dinilai tidak mampu menyelesaikan persoalan yang muncul dari praktek-praktek ketatanegaraan. Hal itu dilakukan karena pembagian kekuasaan negara (*Distribution of power*) tidak dilakukan secara benar. Sehingga dalam melihat penelitian ini, maka pendekatan secara kesesuaian *check and balances*. Diantara lembaga negara, khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan fungsi pengawasannya terhadap Pemerintah eksekutif.

E. Pemerintah Yang Efektif

Organisasi-organisasi publik merupakan instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Sedangkan pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.⁴²

Prinsip efektivitas dan efisiensi menjadi sangat penting dalam proses mendesain kelembagaan pemerintah pusat untuk menghindari adanya duplikasi dan tumpang tindih tugas dan fungsi ini. Saat ini, terdapat berbagai bentuk duplikasi dan tumpang tindih kelembagaan baik antar kelembagaan pemerintah pusat maupun antara kelembagaan pemerintah pusat dan kelembagaan pemerintah daerah.

Hal ini terjadi karena berbagai faktor. Pertama, satu regulasi tidak sinkron dengan regulasi lain. Sebab lain adalah inkonsistensi dalam pengelompokan urusan, dimana sebagian urusan dikelompokkan berdasarkan siklus manajemen dan sebagian lain dikelompokkan berdasarkan objek kebijakan. Yang ketiga, kondisi ini juga disebabkan karena adanya perebutan urusan-urusan yang bersifat *money generating* oleh berbagai lembaga pada satu sisi, dan adanya lempar tangan untuk urusan-urusan yang bersifat pengeluaran atau pembiayaan pada sisi yang lain.

⁴² Sinambela, Lijan Poltak dkk., 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara, hal 4

Penataan kementerian juga masih menyisakan problematika dalam pembagian beban tugas dan fungsi. Beberapa isu yang sifatnya cross cutting yang melibatkan banyak kementerian dan lembaga sering juga ditemukan duplikasi dalam program. Satu contoh yang sangat jelas adalah penanganan problematika kemiskinan ternyata melibatkan lebih dari 19 (enam belas) K/L.⁴³

Isu laut adalah terkait dengan masalah kelautan, terutama dalam keamanan wilayah laut juga terdapat 12 instansi pemerintah yang memiliki tanggung jawab dalam masalah keamanan laut. Seluruh instansi tersebut mengklaim kewenangannya masing-masing sehingga sering menimbulkan ketidak efektifan dalam penanganan persoalan kelautan. Sering ada komplain seorang pelaut atau nelayan yang beberapa kali ditangkap oleh instansi yang berbeda-beda dalam kurun waktu yang hampir bersamaan.⁴⁴

Secara teoritik duplikasi dan tumpang tindih seperti itu dapat diminimalisir dengan mengacu pada beberapa pertanyaan berikut ini:⁴⁵

1. *What is the position in the organization?*
2. *What are the organizational tasks or function?*
3. *To whom am i accountable?*
4. *Who is accountable?*

⁴³ Angling Adhitya Purbaya, 2015, *Ada 19 Kementerian Urus Masalah Kemiskinan*, Diakses pada <https://finance.detik.com/berita.../ada-19-kementerian-urus-masalah-kemiskinan>, pada Jumat 26 Januari 2018, pukul 15.08 WITA

⁴⁴ Direktur Eksekutif Indonesia Center for Democracy, Diplomacy & Defense, diakses www.cnnindonesia.com pada, Jumat, 26 Januari 2018, pukul 15.37 WITA

⁴⁵ Herbert G. Hicks dalam Ulbert Silalahi, 2002, *Pemahaman Praktis Asas-asas Manajemen*, Jakarta: Mandar Maju, hal. 175

Selain itu untuk menentukan tugas dan fungsi masing-masing organisasi pemerintah, kita juga, meminjam pendekatan yang ditawarkan oleh Mintzberg⁴⁶, yakni:

1. *The strategic apex*: fungsi yang dimiliki pemimpin puncak (top manajemen) sebagai penanggung jawab keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya.
2. *The middle line*, fungsi yang berperan menterjemahkan kebijakan-kebijakan top manajemen untuk selanjutnya disampaikan kepada unit-unit operating core untuk ditindak lanjuti.
3. *The supporting staff*, fungsi pemberian dukungan untuk tugas organisasi secara keseluruhan
4. *The techno structure*, fungsi merumuskan kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengkaji dengan pelayanan langsung kepada masyarakat / pihak yang dilayani.

Dengan mengacu pada teori diatas, dalam mendesain kelembagaan pemerintah pusat, tulisan ini sangat mempertimbangkan faktor internal terkait dengan berbagai pertanyaan yang fokus pada masing-masing unit, misalnya dimana letak dan peran suatu unit dalam desain besar kelembagaan yang ada, unit apa melakukan apa, unit apa bertanggungjawab terhadap apa, dan unit apa yang harus akuntabel. Selain itu, desain kelembagaan pemerintah pusat juga perlu

⁴⁶ Mustamu, *Mengenal Manajemen Strategik Suatu Pengantar*, Diakses pada <https://mustamu.wordpress.com/.../mengenal-manajemen-strategik-suatu-pengantar/>, pada Jumat 26 Januari 2018, Pukul 16.00 WITA

mempertimbangkan faktor eksternal terkait dengan beberapa pertanyaan yang fokus pada desain besar dari kelembagaan pemerintah pusat, misalnya dimana letak suatu unit, bagaimana relasi unit dengan unit yang lain, bagaimanakah urusan-urusan yang ada dibagi dalam unit-unit dan lain-lain. Kedua faktor inilah, yang akan sangat menentukan bentuk dan mesin pemerintahan (*the machinery of government*) yang ada. Dengan demikian, mesin pemerintahan ini memudahkan koordinasi sehingga perilaku masing-masing unit dapat diperkirakan.

Dalam menata mesin pemerintahan yang sudah ada, dapat mengikuti prinsip penataan organisasi pemerintah yang telah dirumuskan oleh LAN, yaitu tepat ukuran (*right sizing*), tepat fungsi (*right function*) dan tepat aturan dan perilaku (*right behaviour*). Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai cara. Pertama adalah cara mandiri (*stand alone*), yaitu dengan mempertahankan keberadaan unit-unit utama tertentu. Kedua adalah cara merger atau konsolidasi, yaitu dengan menggabungkan beberapa unit.

Ketiga adalah cara akuisisi, yaitu pengambilalihan kepemilikan atau pengendalian aset dari unit yang ada sebelumnya. Keempat adalah cara likuidasi, yaitu dengan membubarkan unit-unit tertentu. Selain itu juga terdapat cara pengalihan fungsi atau tanggung jawab dari satu unit ke unit yang lain atau bahkan dari satu unit ke kalangan masyarakat atau pihak swasta. Sebagai tambahan, penataan kelembagaan pemerintah pusat sebenarnya dapat terjadi kapan saja. Namun demikian, penataan

kelembagaan pemerintah pusat yang paling signifikan biasanya terjadi setelah perubahan pemerintahan hasil pemilu.⁴⁷

Yang kedua adalah pemerintah perlu mempertimbangkan kekuatan kelembagaannya pada satu sisi dan jangkauan fungsi pemerintah pada sisi yang lain. Sebagai contoh, pemerintah perlu membatasi jangkauannya apabila masyarakat dan kalangan swasta dapat mengambil peran dalam mencukupi kebutuhan masyarakat seperti yang telah dijelaskan di atas. Contoh yang lain, pemerintah perlu memperkuat kelembagaannya dalam berbagai bentuk, misalnya koordinasi antar sektor dan desentralisasi kewenangan agar kapasitas pemerintah (*governability*) dapat ditingkatkan.⁴⁸

Terkait dengan kapasitas dan diskresi pemerintah, terdapat empat model negara terkait dengan kekuatan negara dan daya jangkauannya ke rakyat. Yang pertama adalah negara dengan kekuatan yang tinggi dan daya jangkau yang sempit, yaitu Amerika Serikat. Yang kedua adalah negara dengan kekuatan yang tinggi dan daya jangkau yang luas, misalnya Prancis. Yang ketiga adalah negara dengan kekuatan yang rendah dan daya jangkau yang sempit, seperti Sierra Leone. Yang keempat adalah negara dengan kekuatan negara yang rendah dan daya jangkau yang luas seperti Brazil dan Turkey.

Dalam konteks kelembagaan pemerintah pusat, idealnya kelembagaan pemerintah pusat ke depan memiliki kekuatan yang tinggi

⁴⁷ Diakses pada www.lan.go.id. Jumat, 26 Januari 2018, pukul 23.34 WITA

⁴⁸ *Ibid.*

dan daya jangkau yang rendah karena sebagian kewenangan pemerintah pusat telah terdesentralisasi ke daerah. Dengan kata lain, kelembagaan pemerintah pusat idelanya memiliki kapasitas yang sangat tinggi, namun dengan cakupan kewenangan yang terbatas.⁴⁹

F. Pemerintahan daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah serta didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

⁴⁹ *Ibid.*

G. Kota Makassar

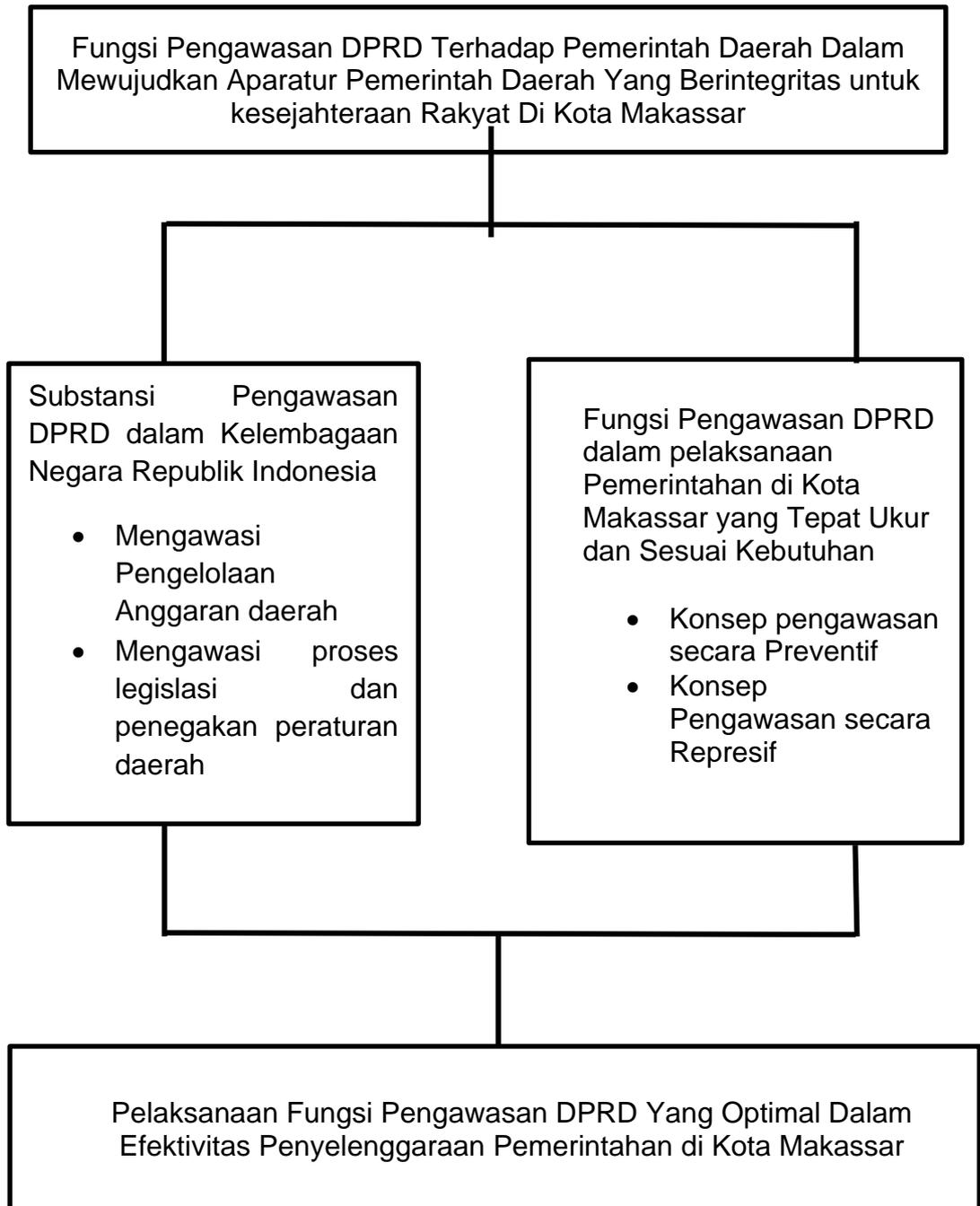
Kota Makassar adalah salah satu kota metropolitan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, pada tahun 1971 hingga 1999 kota ini dikenal dengan sebutan Kota Ujung Pandang. Makassar adalah kota terbesar di Indonesia Timur dan terbesar kelima di Indonesia. Menurut Bappenas, Makassar adalah salah satu dari empat pusat pertumbuhan utama di Indonesia, bersama dengan Medan, Jakarta, dan Surabaya. Dengan memiliki wilayah seluas 175,77 KM persegi dan jumlah penduduk lebih dari 1,5 juta jiwa. Makassar terdiri dari 15 kecamatan dan 153 kelurahan. Terdapat pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah yang diawasi dengan adanya Peraturan Daerah.

H. Kerangka Pikir

Dari berbagai uraian teori dan konsep di atas, terdapat beberapa hal mendasar yang menjadi kerangka pikir dalam kajian ini. Yang utama adalah bahwa pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintahan eksekutif kepala daerah yang dirumuskan didasarkan pada tujuan berbangsa dan bernegara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Tujuan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam batang tubuh UUD 1945, dari sinilah berbagai urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dapat diidentifikasi. Dengan demikian, kajian ini juga memperhatikan variabel lingkungan strategis yang sangat mempengaruhi semua hal yang terkait dengan urusan pemerintahan Daerah.

Konsep dasar yang berikutnya yang sangat diperhatikan dalam kajian ini adalah pembagian urusan pemerintahan, baik yang bersifat vertikal (antara pemerintah pusat dan daerah), maupun yang bersifat horisontal (terkait dengan *governance issues*). Kedua variabel ini sangat mempengaruhi peran dan fungsi pemerintah. Seperti yang telah diuraikan diatas, kajian ini mengkategorikan peran dan fungsi pemerintah dalam tiga kelompok besar, yaitu pengaturan (*regulating*), pelaksanaan (*executing*), dan pemberdayaan (*enforcing*). Proses ini membuat kita akan melihat dari dampak Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah di Kota Makassar.

I. Bagan Kerangka Pikir



J. Definisi Operasional

1. Pengawasan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan proses penjagaan dan pengarahan yang dilakukan secara sungguh-sungguh agar objek yang diawasi dapat berjalan semestinya.
2. Fungsi adalah merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya.
3. Pemerintahan adalah kekuasaan di dalam negara, baik kekuasaan dibidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif.
4. Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut Prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Penataan adalah pembentukan landasan hukum yang sebagaimana ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan
6. Efektivitas adalah berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi
7. Kedudukan adalah posisi Lembaga Non Struktural dalam struktur kelembagaan Negara

8. Norma Hukum adalah segala jenis produk hukum baik berupa Konstitusi, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden atau peraturan lain yang lebih rendah yang bentuknya adalah berupa norma hukum.
9. Hambatan adalah sesuatu yang menjadi penghalang dalam rangka optimalisasi kinerja Lembaga Non Struktural
10. Sinergitas adalah relasi antara Lembaga Non Struktural dengan Lembaga Negara lain serta lembaga-lembaga Negara yang menjadi penopang kekuasaan presidensial.
11. Struktural adalah susunan lembaga-lembaga negara dalam pemerintahan menurut perundang-undangan di Indonesia