

FUNGSI *REPRESENTATIVE* DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM SISTEM OTONOMI

Syofyan Hadi

Dosen Pengajar Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Email: sofianlaw@yahoo.com

PENDAHULUAN

Prinsip negara kesatuan menyatakan bahwa negara bersifat tunggal (*eenheidstaat*), sehingga pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara dilaksanakan oleh pemerintah pusat semata. Kedaulatan bukan merupakan objek yang dapat dibagi-bagi. Negara lebih bersifat sentralistik. Walaupun dalam negara kesatuan terdapat pembagian wilayah, namun tidak menyebabkan daerah tersebut memiliki wewenang untuk berdaulat, dalam artian berwenang untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Wewenang daerah dalam negara kesatuan yang bersifat sentralistik hanya berupa tugas yang diperbantukan dan tugas yang didekonsentrasikan. Semua norma, standar, prosedur, dan ketentuan (NSPK) ditentukan dan menjadi kewenangan pemerintah pusat, daerah hanya berfungsi menjalankan apa yang diperbantukan dan didekonsentrasikan oleh pemerintah pusat.

Sistem yang sentralistik tersebut menyebabkan pemerintah pusat memiliki peranan yang sangat dominan, baik dalam bidang pengaturan (*regeling*) maupun pengurusan (*bestuur*). Namun fakta telah menunjukkan bahwa dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah yang bertipe sentralistik menyebabkan ketidakadilan dan kesengsaraan masyarakat daerah, bahkan mengancam kesatuan sebagai sebuah bangsa dan negara. Di sisi yang lain, dengan sistem sentralistik yang dianut dalam UU tersebut juga menyebabkan tidak berkembangnya kehidupan demokrasi lokal (*local democracy*) di daerah, yang secara langsung dan tidak langsung menyebabkan kurang diber-

dayakannya masyarakat di daerah dalam segala aspek pembangunan.

Menyadari hal tersebut, dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945, negara yang semula bersifat sentralistik diubah menjadi negara desentralistik. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Melalui ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, daerah-daerah diberikan otonomi. Otonomi daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal I angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diartikan sebagai hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk menjalankan urusan daerah yang menjadi kewenangan.

Walaupun dengan adanya otonomi, bukan berarti daerah otonom memiliki kedaulatan. Kedaulatan tertinggi tetap merupakan *domein* pemerintah pusat. Namun demikian, dengan adanya otonomi tersebut, maka daerah juga memiliki kewenangan mandiri untuk mengatur (*regeling*) dan mengurus (*bestuur*) segala urusan yang menjadi kewenangannya. Karena menurut Philipus M. Hadjon¹ bahwa otonomi daerah memiliki unsur kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk bertindak dan mengatur, namun bukan kemerdekaan (*independence/onafhankelijkheid*). Asas otonomi atau desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Tujuannya, untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan dan pendemokrasian pemerintahan. Serta untuk mengi-

¹ Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 6

kutsertakan rakyat bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.²

Untuk menjalankan otonomi tersebut, maka Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 *jo* Pasal 3 UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa daerah otonom memiliki sistem pemerintahan daerah, yang salah satunya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik di tingkat provinsi, maupun tingkat kabupaten/kota. Pasal 1 angka 4 UU No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah. Karenanya, DPRD merupakan lembaga demokrasi perwakilan (*representative democracy*) yang akan berperan dan berfungsi sebagai wakil masyarakat daerah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sehingga dengan fungsi *representative democracy* tersebut, maka secara tidak langsung DPRD merupakan lembaga *participatory democracy*.

Untuk mewujudkan *representative democracy* tersebut, ketentuan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa anggota DPRD dipilih melalui Pemilu. Hal tersebut menandakan bahwa DPRD merupakan wakil masyarakat yang akan berfungsi menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat. **Karenanya, kiranya perlu ditelaah secara mendalam dan mendasar dengan kajian filsafat terhadap fungsi *representative* DPRD dalam sistem otonomi.**

A. Analisis

Demokrasi merupakan konsepsi ketatanegaraan yang tidak pernah selesai untuk diperdebatkan. Ketertarikan ini disebabkan oleh adanya anggapan bahwa demokrasi sebagai jalan untuk memecahkan masalah sosial politik masyarakat saat ini. Anggapan seperti itu adalah wajar dan rasional, karena demokrasi pada hakikatnya adalah pelibatan rakyat secara besar-besaran dalam penentuan kebijakan negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, Mahfud MD³ berpendapat bahwa “Demokrasi mempu-

nyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi”.

Secara *etimologi*, demokrasi berasal dari bahasa latin yang tersusun dari kata, *demos* yang berarti rakyat, *dankratia* yang berarti pemerintahan yang apabila digabung akan menjadi *demokratia* yang berarti pemerintahan rakyat. Berdasarkan pemahaman tersebut, Arend Lijphart mengartikan demokrasi sebagai “*government by majority of people*”.⁴ Menurut Henry B. Mayo,⁵ demokrasi adalah “*A democratic political system is one in which public politicians are made on majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic election which are conducted on the principle of political equality and under condition of political freedom.*”

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberikaan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara. Artinya negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Apabila ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Menurut I Gde Panca⁶ Astawa “bahwa

³Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 19

⁴Mukti Fajar, *Tipe Negara Hukum*, cet.2, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 40

⁵Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama Media, Bandung, 2007, hlm. 27

⁶I Gde Panca Astawa, “*Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut*

² Agusalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 86

substansi demokrasi adalah adanya peran serta atau partisipasi aktif masyarakat yang diimplementasikan melalui badan perwakilan untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan agar sesuai dengan konstitusi, hukum, dan kedaulatan rakyat serta adanya prinsip *accountability* yakni pertanggungjawaban pelaksanaan mandat kepada pemberi mandat”.

Kemudian jika dilihat dari tata cara pelaksanaannya, demokrasi dibagi menjadi 2 (dua) yakni demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau biasa disebut dengan demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Demokrasi perwakilan pada hakikatnya merupakan perkembangan dari demokrasi langsung yang diterapkan pada zaman Yunani.

Demokrasi langsung adalah salah satu metode dengan cara melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan kebijakan negara. Keterlibatan rakyat secara langsung dilaksanakan tanpa melihat status atau kedudukan dari warga negara tersebut, tetapi didasarkan pada kualitas manusia sebagai makhluk Tuhan yang mempunyai hak untuk menentukan dan mengatur dirinya sendiri tanpa ada tekanan atau intervensi dari orang lain. Demokrasi langsung atau demokrasi klasik pada umumnya hanya dipandang demokrasi yang pernah dipraktikkan di Yunani kuno, karena jumlah penduduknya yang masih sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas, sehingga mudah di dalam melaksanakannya.

Pada perkembangan selanjutnya, demokrasi langsung sangat sulit untuk diterapkan. Hal ini disebabkan oleh permasalahan yang sudah begitu kompleks, maka lahirlah demokrasi perwakilan (*Indirect Democration*). *Indirect democraton* adalah suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat secara tidak langsung tetapi melalui lembaga perwakilan. Sistem demokrasi seperti ini, sangat lazim dipraktikkan dalam alam demokrasi modern karena lebih mudah dan praktis. Demokrasi tidak langsung dilakukan dengan cara rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen. Kemudian wakil-wakil tersebut

yang akan mewakili rakyat yang diwakilkannya dalam pengambilan keputusan bernegara.

Pada hakikatnya, baik demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan mempunyai esensi yang sama, namun memiliki perbedaan mengenai tata cara mewujudkan esensi dari demokrasi itu sendiri. Menurut Tutik Triwulan Tutik bahwa demokrasi perwakilan pada hakikatnya bukanlah demokrasi karena lebih memuaskan keinginan segelintir orang (*will of the vie*) di legislatif ketimbang keinginan rakyat sebagai kehendak umum (*general will*).⁷ Namun demikian, untuk dewasa ini *general will/volunte de tous* masyarakat hanya dimungkinkan melalui perwakilan. Karenanya, hakikat dari demokrasi perwakilan adalah keikutsertaan atau pemberian persetujuan masyarakat terhadap segala kebijakan negara yang diwakili oleh wakilnya, yang mana wakilnya tersebut mereka memberikan mandat melalui Pemilu. Sehingga tidak ada keraguan bahwa demokrasi perwakilan merupakan bagian tak terpisahkan dari demokrasi itu sendiri.

Prinsip-prinsip demokrasi di atas, tidak hanya berlaku dalam pemerintahan pusat. Namun dengan adanya otonomi daerah, maka demokrasi juga dilaksanakan di tingkat lokal. Pemberdayaan masyarakat di tingkat lokal diwujudkan melalui partisipasi masyarakat dalam setiap aspek pembanguana daerah. Karenanya, otonomi daerah harus tetap dijalankan dengan secara demokratis dengan berpegang teguh pada prinsip kedaulatan rakyat.

Pelaksanaan demokrasi lokal yang berkedaulatan rakyat terlihat dengan jelas pada pengisian jabatan penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa DPRD dipilih melalui Pemilu, sedangkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan juga bahwa Kepala Daerah dipilih secara demokratis. Dari kedua ketentuan di atas, terlihat bahwa *legal policy* perubahan Pasal 18 UUD NRI Tahun

UUD 1945”, Disertasi Doktor PPS Universitas Padjajaran, 2000, hlm. 84

⁷ Tutik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka Publisher, 2008, hlm. 78

1945 menghendaki adanya demokratisasi di pemerintahan daerah, yang secara tidak langsung menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dengan rakyat diberikan hak untuk memilih anggota DPRD dan Kepala Daerah yang merupakan penyelenggara pemerintahan daerah, maka secara langsung rakyat diberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan daerah. Dengan adanya partisipasi tersebut, maka menandakan bahwa demokrasi daerah bisa terjamin adanya.

Dengan konsep tersebut, salah satu penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 *jo* Pasal 3 UU No. 32 Tahun 2004 adalah DPRD. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki peranan yang sangat strategis dalam mewujudkan dan menumbuhkembangkan demokrasi di tingkat lokal. Bagaimana tidak, dengan dipilihnya anggota DPRD melalui Pemilu telah menunjukkan secara nyata bahwa DPRD merupakan lembaga demokrasi. Karenanya ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 32 Tahun 2004 secara nyata menentukan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah. Sebagai lembaga perwakilan, maka anggota DPRD merupakan wakil kepentingan dari masyarakat yang memilihnya.

Jimly Asshiddiqie⁸ menyatakan bahwa pendapat rakyat dalam demokrasi perwakilan dapat tersalur dengan baik apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar diperjuangkan dan berhasil menjadi yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan sehingga menjadi bagian dari kebijakan dari kebijakan yang yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi masyarakat mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan. Karenanya, hakikatnya perwakilan merupakan fungsi deliberative (*deliberative function*). Sehingga DPRD merupakan forum perdebatan mengenai berbagai aspirasi dalam rangka *rule making dan public policy making serta public policy executing*.

⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 305

Fungsi perwakilan yang dijalankan oleh DPRD pada dasarnya berkaitan rakyat dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Setiap *rule making dan public policy making* serta *public policy executing*, dalam setiap negara yang berkedaulatan rakyat dan berdemokrasi harus melibatkan peran serta masyarakat atau partisipasi masyarakat. Negara berkedaulatan rakyat dan berdemokrasi membuka keran selebar-lebarnya dalam menyerap aspirasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan. Tidak boleh ada *rule making dan public policy making serta public policy executing* yang tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat hukumnya wajib, karena hakekatnya rakyat sendiri yang harus membuat dan melaksanakan suatu keputusan tersebut.

Hakikat demokrasi perwakilan DPRD adalah penyerapan aspirasi masyarakat atau partisipasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan. Karenanya, dalam demokrasi perwakilan, partisipasi masyarakat merupakan hak masyarakat untuk ikut serta dalam setiap aspek pembangunan, dan di satu sisi DPRD memiliki kewajiban untuk menyerap aspirasi dengan cara membuka selebar-lebarnya partisipasi masyarakat. Dengan kondisi tersebut, akan tercipta *mutual relation* antara masyarakat yang diwakili dengan DPRD sebagai pihak yang mewakili. Sehingga dalam rangka *mutual relation* tersebut, demokrasi perwakilan yang dimiliki oleh DPRD adalah *participatory democracy*.

Participatory democracy tersebut berintikan pada adanya keterbukaan dalam setiap pengambilan kebijakan publik. Dengan adanya *participatory democracy* tersebut, masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses penyusunan *rule making dan public policy making serta public policy executing*. Dengan adanya keterbukaan, maka *rule making dan public policy making serta public policy executing* dapat disusun sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sehingga kebijakan yang dibuat dapat berkarakter responsif yakni pembuatan kebijakan yang bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik

dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya kebijakan tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

Dilihat dari prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip demokrasi, maka fungsi perwakilan yang dijlankan oleh DPRD memiliki peranan yang sangat strategis dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pemerintahan daerah akan lebih demokratis dengan adanya DPRD sebagai wakil masyarakat. Sebagai wakil masyarakat, DPRD dapat berperan dalam *rule making dan public policy making serta public policy executing*. Karenanya baik dalam UUD NRI Tahun 1945, UU No. 32 Tahun 2005, dan peraturan-peraturan lainnya, memposisikan DPRD merupakan partner yang setara bagi pemerintah daerah. DPRD bukan merupakan atasan pemerintah daerah, dan bukan sebaliknya atau DPRD tidak *determinant* terhadap pemerintah daerah atau tidak juga sebaliknya. Dengan hubungan tersebut, maka DPRD sebagai wakil masyarakat daerah berperan penting untuk mewujudkan kedaulatan rakyat terutama dalam *rule making dan public policy making*. Tanpa peranana dari DPRD dalam kedua hal tersebut, maka *rule making dan public policy making* di daerah akan berpotensi untuk disalahgunakan. Karenanya DPRD lahir sebagai perwakilan masyarakat untuk menjamin hak masyarakat daerah tidak dirugikan dalam setiap pengambilan kebijakan.

Dalam rangka menjalankan fungsi perwakilan tersebut, DPRD diberikan fungsi-fungsi yang dapat menunjang fungsi perwakilan tersebut. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004 bahwa fungsi DPRD adalah *fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan*.

Fungsi legislasi merupakan fungsi pembuatan norma hukum yang mengikat warga masyarakat, sehingga disebut juga sebagai fungsi pengaturan. Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dalam konteks otonomi daerah Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 jo

Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan mengatur (*regelendaad*) kepada daerah dengan membentuk Perda.

Fungsi legislasi dalam pembentukan Perda oleh DPRD tersebut sangat erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat itu sendiri, sehingga pada hakikatnya fungsi legislasi hanya dapat dilakukan apabila rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan suatu norma hukum tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip hukum *presumption of liberty of sovereign people*. Karenanya untuk memenuhi prinsip tersebut, dan ditinjau dari prinsip demokrasi perwakilan, suatu Perda akan sah adanya apabila DPRD memberikan persetujuannya. Persetujuan DPRD tersebut merupakan bentuk persetujuan rakyat dalam demokrasi perwakilan.

Dengan prinsip hukum *presumption of liberty of sovereign people* di atas, maka sesungguhnya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD merupakan fungsi utama dalam demokrasi perwakilan dari DPRD itu sendiri. Walaupun Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 dan peraturan lainnya menentukan bahwa Perda dibentuk berdasarkan persetujuan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah, namun tidak mengurangi makna bahwa yang memegang peranan utama dalam pembentukan Perda adalah DPRD. Hal tersebut secara filosofis didasari pada adanya prinsip kedaulatan rakyat yang *inherent* dalam DPRD itu sendiri. Hal itulah juga yang menjadi *ratio legis* dari rumusan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggunakan istilah "*dipersandingkan*". Dengan istilah "*dipersandingkan*" mengandung konsekuensi/akibat hukum tersendiri, yaitu Raperda yang berasal dari DPRD merupakan raperda yang utama dan jika ada materi yang diatur itu sama tetapi mungkin rumusannya, tekniknya atau ada beberapa hal yang berbeda, maka Draft yang dari DPRD-lah yang dipergunakan. Sedangkan draft yang berasal dari Gubernur hanyalah dijadikan sebagai bahan pertimbangan saja. Sehingga dalam konteks tersebut, fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD dalam pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) hal, yakni *legislative initiation, law making process, dan law enactment approval*.

Adapun fungsi anggaran sangat berkaitan dengan fungsi pengalokasian penggunaan dana daerah oleh pihak eksekutif. Bagaimanapun juga, anggaran daerah yang ditentukan dalam APBD sangat berkaitan erat dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Karenanya, DPRD sebagai wakil masyarakat memiliki wewenang untuk ikut serta untuk mengalokasikan anggaran yang ada dalam APBD. Keikutsertaan DPRD dalam penganggaran juga berkaitan dengan upaya dari DPRD untuk menjamin bahwa alokasi APBD benar-benar dibentuk untuk mendatangkan kesejahteraan rakyat. Dan bagaimanapun juga APBD adalah harus dibentuk melalui Perda, sehingga fungsi anggaran merupakan bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hakikatnya, APBD itu adalah uang rakyat, sehingga rakyat harus tahu pengalokasian dan penggunaan uangnya. Karenanya melalui DPRD rakyat memberikan persetujuannya mengenai alokasi dan penggunaan APBD.

Sedangkan fungsi ketiga dari DPRD sebagai wakil masyarakat adalah fungsi pengawasan (*controlling*). Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD sangat berkaitan dengan fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Bagaimanapun untuk menjamin berjalannya hasil kedua fungsi tersebut, maka dibutuhkan fungsi pengawasan dari DPRD itu sendiri. Hakikat fungsi pengawasan tersebut menurut Jimly Asshiddiqie⁹ bahwa “pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika pengaturan mengenai ketiga hal tersebut tidak dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan aamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang”.

Pengawasan oleh DPRD merupakan pelaksanaan dari kedaulatan rakyat, karena pada hakikatnya rakyat berhak untuk mengawasi segala tindakan yang berkaitan dengan dirinya. Dengan demikian, maka pengawasan

DPRD merupakan cara yang dilakukan sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya untuk memastikan bahwa pengaturan yang mengikatnya dan anggaran/uang mereka yang digunakan sesuai dengan kehendak, aspirasi, keinginan dan kebutuhan rakyat sendiri. Pengawasan tersebut juga untuk mencegah pemerintah melakukan apa yang dikatakan oleh Lord Acton yang menyatakan bahwa “*power attends to corrupt*”.

Dari ketiga fungsi DPRD sebagai wakil rakyat daerah di atas, terlihat bahwa eksistensi DPRD sebagai wakil rakyat dengan dasar *representative democracy* sangat berkaitan erat dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Keberadaan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah berkaitan dengan adanya jaminan akan hak masyarakat daerah untuk ikut serta dalam segala aspek pembangunan daerah. Karenanya, melalui fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, DPRD sebagai wakil masyarakat telah melaksanakan fungsi dan peran sebagai penyerap dan penyalur aspirasi (*participatory democracy*) masyarakat yang kemudian memformulasikan dalam *rule making* dan *public policy making*. Sehingga melalui wakil-wakilnya tersebut, masyarakat daerah memiliki kedaulatan dalam artian ikut berpartisipasi dalam segala aspek pembangunan daerah. Dengan demikian, DPRD memiliki keurgenan dengan fungsi-fungsi tersebut, sehingga eksistensinya adalah suatu keniscayaan dalam menumbuh kembangkan kedaulatan rakyat dan demokrasi di daerah.

KESIMPULAN

Otonomi daerah memberikan kewenangan daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan yang menjadi kewenangannya. Untuk itu, daerah otonom memiliki pemerintahan daerah yang salah satunya terdiri dari DPRD yang memiliki peranan sebagai wakil masyarakat daerah. Sebagai wakil masyarakat, maka DPRD memiliki fungsi untuk menyerap aspirasi dan kemudian memformulasikannya dalam suatu *rule making* dan *public policy making*. Dengan peranan tersebut, DPRD memiliki tiga fungsi yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut merupakan pelaksanaan dari adanya kedaulatan

⁹*Ibid*, hlm. 301

rakyat dan demokrasi yang berdasarkan pada partisipasi masyarakat (*participatory democracy*). Prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi menghendaki adanya keterlibatan masyarakat yang sebesar-besarnya sesuai dengan prinsip *presumption of liberty of sovereign people*.

DAFTAR BACAAN

- Agusalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama Media, Bandung, 2007.
- I Gde Panca Astawa, "*Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*", Disertasi Doktor PPS Universitas Padjajaran, 2000.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009
- Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Mukti Fajar, *Tipe Negara Hukum*, cet.2, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.

Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Tutik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka Publisher, 2008.

Daftar Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.