

**KEDUDUKAN KEUANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
(DPRD) DAN PENYELENGGARAANNYA MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
DI KABUPATEN KARANGANYAR**

NASKAH PUBLIKASI



Oleh :

SRI HERLINA

NIM. R. 100040051

**MAGISTER ILMU HUKUM PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

2006

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi ke desentralisasi dan terpusatnya kekuasaan pada pemerintah daerah (eksekutif) ke *power sharing*, antara eksekutif dan legislatif daerah, harus disikapi dengan mengubah manajemen pemerintahan daerah. Perubahan nilai yang semula menganut proses manajemen yang berorientasi kepada kepentingan internal organisasi pemerintahan ke kepentingan eksternal disertai dengan peningkatan pelayanan dan pendelegasian sebagian tugas pelayanan publik dari pemerintah ke masyarakat. Dalam rangka membangun *good governance* di daerah, paling tidak ada beberapa prinsip dasar yang harus diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu prinsip kepastian hukum, transparansi, profesionalitas, akuntabilitas dan partisipasi ¹⁾.

Kepastian hukum sebagai prinsip yang mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan transparansi, diartikan sebagai terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan dengan informasi yang dibutuhkan, termasuk berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan pemerintah. Akuntabilitas dimaksudkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berkewajiban membuat perhitungan-perhitungan yang seksama dan mencatatnya dengan gambaran yang benar tentang transaksi finansial dan keadaan organisasi, lalu menyampaikan laporan secara jelas dan logis. Profesionalitas artinya bahwa

Teguh Yuwono, 2001, *Manajemen Otonomi Daerah*, GAPPS UNDIP, Semarang, Hlm 74 ¹⁾.

penyelenggaraan pemerintahan mengutamakan keahlian yang berdasarkan kompetensi, kode etik, berdasar perundangan yang berlaku. Sumber daya manusia aparaturnya harus memiliki kompetensi dan kapabilitas manajemen publik yang memadai, mampu menghindari pemborosan, memiliki aplikasi teknologi dan informasi tepat guna. Partisipasi artinya setiap warga masyarakat mempunyai hak dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

Menurut Mardiasmo, bahwa dalam upaya melaksanakan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ada lima kondisi strategis yang menjadi perhatian ²⁾, yaitu :

1. *Self regulations power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah demi kepentingan masyarakat daerah.
2. *Self modifying power*, yaitu kemampuan mengadakan penyesuaian terhadap peraturan yang ditetapkan secara nasional sesuai dengan kondisi daerah, termasuk melakukan terobosan yang inisiatif ke arah kemajuan dalam menyikapi potensi daerah.
3. *Creating local political support*, yaitu menyelenggarakan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi dari masyarakatnya, baik pada posisi kepala daerah sebagai eksekutif maupun DPRD sebagai legislatif.
4. *Managing financial resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penghasilan dan keuangan yang memadai untuk membiaya kegiatan-kegiatan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Mardiasmo, 2002, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta, Hlm 16 ²⁾.

5. *Developing brain power*, yaitu membangun sumber daya manusia aparatur pemerintah dan masyarakat yang handal, yang tertumpu pada kapabilitas dalam menyelesaikan berbagai masalah.

Kelima kondisi strategis itulah menjadi pertimbangan pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diantaranya adalah bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global. Dalam hal ini dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya alam serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah dalam konteks otonomi daerah dapat menyusun berbagai peraturan daerah sesuai kewenangannya termasuk pengelolaan keuangan daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dibentuk dengan maksud untuk mengatur kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar.

Peraturan Daerah merupakan pelaksanaan dan penjabaran aturan hukum yang lebih tinggi. Aturan hukum yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah dan merupakan aturan hukum yang secara khusus mengatur tentang kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Propinsi adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.

Isi dan maksud yang terkandung dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2005 harus benar-benar sebagai pelaksanaan dan penjabaran dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tersebut.

Adanya perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2004 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka Pemerintah Kabupaten Karanganyar menindaklanjuti dengan merubah Perda Nomor 1 tahun 2005 menjadi Perda Nomor 5 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Karanganyar.

Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 29 Peraturan Pemerintah 24 tahun 2004, bahwa :

(1) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud Pasal 28 dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini.

(2) Pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur.

Peraturan Daerah yang bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sangat berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan bagi daerah dan atau masyarakat baik secara politis maupun sosiologis. Sebagai lembaga Pemerintahan di Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah, di mana kesetaraan itu berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugasnya. Agar terjalin hubungan kerja yang harmonis dan saling mendukung diperlukan pengaturan akan hak-hak protokoler dan keuangan Pimpinan dan anggota DPRD. Hal tersebut bertujuan agar masing-masing lembaga eksekutif dan legislatif memperoleh hak dan melaksanakan kewajiban meningkatkan peran dan tanggungjawab mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat, menjalankan tugas masing-masing lembaga daerah serta menciptakan hubungan yang kondusif.

Mengacu kepada penelitian yang dilakukan oleh Kuncoro (1995) tentang Kajian Terhadap Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menyimpulkan bahwa selama ini hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah selalu melahirkan ketergantungan yang tinggi dari daerah

terhadap pusat yang menyebabkan daerah sulit mengembangkan potensinya karena keterbatasan pembiayaan. Termasuk dalam hal pembiayaan adalah dana anggaran bagi para wakil rakyat yang ada di daerah ³⁾.

Mengacu kepada penelitian yang dilakukan oleh Sidik Supangat (1998) tentang Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Terhadap Penerimaan APBD Daerah Tingkat II Se Jawa Tengah, menyimpulkan bahwa secara nasional pada tahun 1995 / 1996 Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tingkat I hanya memberikan kontribusi 34,1 % terhadap penerimaan APBD Tingkat I. Jumlah tersebut jauh lebih besar bila dibandingkan dengan kontribusi PAD Tingkat II terhadap penerimaan APBD Tingkat II pada tahun yang sama yaitu sebesar 13,7 % . Dengan minimnya penerimaan APBD maka kemampuan daerah untuk pembiayaan relatif terbatas terutama anggaran bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun anggaran bagi operasional anggota dewan ⁴⁾.

Penelitian yang penulis lakukan ini untuk mengkaji salah satu aspek dari adanya pemberian otonomi pada daerah khususnya pada sektor pemberdayaan lembaga pemerintahan di daerah yakni pengaturan tentang hak-hak keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Pemberdayaan lembaga pemerintahan di daerah ternyata mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional yang dimulai dengan melakukan pembenahan terhadap birokrasi, sistem manajemen pemerintahan daerah dan dalam menghadapi perubahan baik yang berasal dari tekanan internal yakni kenyataan bahwa masyarakat makin

Kuncoro, 1995, "Kajian Terhadap Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah", *Tesis*, (tidak dipublikasikan), Pascasarjana UI, Jakarta ³⁾.

Sidik Supangat, 1998, "Kontribusi PAD Terhadap Penerimaan APBD Daerah Tingkat II se Jawa Tengah", *Tesis*, (tidak untuk dipublikasikan, Program Pascasarjana UNDIP, Semarang ⁴⁾.

cerdas dan makin banyak tuntutan nya maupun tekanan eksternal yakni globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja dan budaya..

Penelitian yang dilakukan ini juga mengkaji upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk mensinergikan hubungan APBD, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, lembaga dan unit pengelola keuangan daerah yang berdasarkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan anggota DPRD serta Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2005, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 5 Tahun 2005 Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan anggota DPRD dan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang APBD Kabupaten Karanganyar.

Pengaturan tentang hak-hak keuangan Pimpinan dan anggota DPRD merupakan pedoman dalam rangka penyediaan atau pemberian penghasilan tetap dan tunjangan kesejahteraan serta belanja penunjang kegiatan untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsi DPRD melalui APBD berdasarkan asas efisiensi, efektivitas, transparansi dan bertanggungjawab dengan tujuan agar lembaga legislatif daerah tersebut dapat meningkatkan kinerjanya sesuai dengan rencana kerja yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD. Berdasar kondisi dan keterbatasan kemampuan keuangan di daerah dan guna menghindari perbedaan yang mencolok dalam penyediaan belanja DPRD demi utuhnya Negara Kesatuan Republik

Indonesia, maka pengaturan mengenai kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD menganut prinsip-prinsip yang disepakati Pemerintahan Daerah, yaitu prinsip kesetaraan, prinsip berjenjang dan prinsip proporsional. Atas dasar prinsip tersebut, maka pengaturan kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD juga dimaksudkan memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur belanja penunjang kegiatan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan adanya keanekaragaman dan permasalahan daerah.

Berangkat dari permasalahan di atas, maka sangat mungkin terjadi kesenjangan persepsi dan kebijakan tentang kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD berkaitan dengan kewajiban yang harus mengindahkan prinsip dasar yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lainnya dan atau perundang-undangan yang lebih tinggi, memperhatikan aspek proporsional, yuridis konstitutif dan efisiensi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian yaitu :

1. Bagaimana kedudukan Keuangan DPRD menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Karanganyar ?.
2. Bagaimana penyelenggaraan Keuangan DPRD di Kabupaten Karanganyar ?.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji kedudukan Keuangan DPRD menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Karanganyar.
2. Untuk mendeskripsikan penyelenggaraan Keuangan DPRD di Kabupaten Karanganyar.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan deskripsi nyata di lapangan tentang tinjauan yuridis kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2005. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teori maupun praktik sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi tentang Penyelenggaraan kedudukan Keuangan DPRD menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD di Kabupaten Karanganyar.

2. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai kajian ilmiah mengenai masalah kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar dan sebagai masukan tentang aspek-aspek hukum yang perlu dipertimbangkan dalam rangka peningkatan sumber daya manusia dan kualitas aparatur pemerintahan di Kabupaten Karanganyar.

E. Landasan Teori dan Landasan Kerangka Konsepsi

1. Landasan Teori

Pengaturan tentang hak-hak keuangan Pimpinan dan anggota DPRD dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah, merupakan pedoman dalam rangka penyediaan atau pemberian penghasilan tetap dan tunjangan kesejahteraan serta belanja penunjang kegiatan untuk mendukung kelancaran tugas dan fungsi DPRD melalui APBD berdasarkan asas efisiensi, efektivitas, transparansi dan bertanggungjawab dengan tujuan agar lembaga legislatif daerah tersebut dapat meningkatkan kinerjanya sesuai dengan rencana kerja yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD. Berdasar kondisi dan keterbatasan kemampuan keuangan di daerah dan guna menghindari perbedaan yang mencolok dalam penyediaan belanja DPRD demi utuhnya negara kesatuan Republik Indonesia, maka pengaturan mengenai kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD menganut prinsip-prinsip yang disepakati pemerintahan Daerah, yaitu prinsip kesetaraan, prinsip berjenjang dan prinsip proporsional.

Atas dasar prinsip tersebut, pengaturan kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD juga memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur belanja penunjang kegiatan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sehubungan dengan adanya keanekaragaman dan permasalahan daerah. Ditinjau dari aspek hukum yang mendasari prinsip tersebut adalah mengenai teori kewenangan dan teori hukum yang dikembangkan oleh beberapa negara dalam menjalankan sistem pemerintahannya.

a. Teori Tentang Kerangka Bangunan Hukum

Menurut Kelsen, mekanisme pembuatan Peraturan Daerah secara material dan formal. Secara material, bentuk keputusan penguasa yang lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu keputusan penguasa yang lebih tinggi. Apabila ada lebih dari satu peraturan atau ketetapan ternyata materinya saling bertentangan satu sama lainnya dan ternyata masing-masing peraturan atau ketetapan tersebut mempunyai tingkat yang sama, maka yang diperlakukan adalah peraturan atau ketetapan yang dikeluarkan belakangan ⁵⁾.

Secara formal peraturan yang dibuat mempunyai kekuatan mengikat masyarakat dan formal dibuat oleh pembentuk undang-undang. Bentuk suatu peraturan perundang-undangan, agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenal (*kenvorm*) dibagi atas empat bagian besar yaitu penamaan, pembukuan, batang tubuh dan penutup.

Dengan adanya perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1) yang menentukan

bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, maka berbagai peraturan perundang-undangan produk masa kolonial dan sebelum perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD tahun 1945 tersebut sudah tidak sesuai lagi. Dengan demikian diperlukan Undang-undang yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu, baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat.

Istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, gesetzgebung*) menurut Burkhardt Krems mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan / proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah ⁶⁾.
- c. Peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia yang merupakan *Formell Gesetz dan Verordnung & Autonome Satzung* adalah peraturan-peraturan yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang dibentuk oleh lembaga-lembaga pemerintahan dalam perundang-undangan lainnya ⁷⁾.

Sesuai dengan Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, (1) Jenis dan herarki Peraturan Perundang-undangan, adalah sebagai berikut :

Sunarno, 1993, *Otonomi Daerah dan Kewenangannya*, Ghalia Indonesia , Jakarta,. Hlm 39 ⁵⁾
 Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Penerbit Kanisius, Jakarta, Hlm 3 ⁶⁾

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
 - c. Peraturan Pemerintah
 - d. Peraturan Presiden
 - e. Peraturan Daerah
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, meliputi :
- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan Gubernur.
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

b. Teori tentang Kewenangan

Sumber hukum dalam arti sebagai asalnya Hukum Tata Negara mengarah kepada suatu pembicaraan tentang wewenang yang merupakan syarat mutlak untuk dapat membuat keputusan oleh penguasa tersebut, yang merupakan ajaran tentang wewenang sebagai bagian yang terpenting dari hukum Tata Negara. Mempelajari suatu ketentuan atau aturan hukum membawa konsekuensi apakah ketentuan hukum dan aturan hukum tersebut merupakan keputusan dari penguasa yang berwenang atau tidak. Selain itu harus dipelajari pula apakah wewenang tersebut berasal dari wewenang yang lebih tinggi atau tidak. Demikianlah seterusnya sehingga terjadi susunan bertingkat kewenangan dari wewenang yang tertinggi sampai wewenang yang terendah.

Perlu dipahami bahwa setiap masyarakat yang menghendaki adanya tertib hukum, syarat utamanya bahwa setiap keputusan yang menimbulkan hukum positif yang baru harus diberikan oleh yang berwenang dan asas ini

Ibid, Hlm 91 ⁷⁾

merupakan hal yang mutlak perlu. Apabila syarat tersebut tidak dipegang teguh, berarti bahwa untuk menimbulkan keputusan itu boleh dilakukan oleh siapapun juga, maka akan terjadi ketidakpastian hukum.

Dalam masyarakat itu akan terjadi suatu kekusutan hukum dalam arti para anggota masyarakatnya dan para anggota pelaksana dalam kesatuannya, tidak tahu lagi keputusan siapakah yang seharusnya ditaati untuk dilaksanakan atau setidaknya dihormati berlakunya. Kekusutan itu akan terjadi apabila ada dua atau lebih keputusan yang satu dengan yang lainnya saling bertentangan bunyinya⁸⁾.

Apabila ada suatu ketentuan hukum yang merupakan perwujudan dari keputusan penguasa yang ternyata secara hukum tidak dapat dicari dasar hukumnya pada suatu ketentuan hukum atau aturan hukum yang lebih tinggi, atau kewenangan yang lebih tinggi, maka akan ada dua kemungkinan yaitu :

- 1) Bahwa ketentuan hukum atau aturan hukum tersebut bukan merupakan ketentuan hukum atau aturan hukum yang sah, oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan mengikat
- 2) Bahwa ketentuan hukum atau aturan hukum tersebut merupakan ketentuan hukum atau aturan hukum yang tertinggi dalam tata hukum negara yang bersangkutan⁹⁾.

Pembagian wewenang terutama dalam bidang-bidang yang dapat menimbulkan keputusan-keputusan hukum harus jelas dan lengkap dan digambarkan dalam sistem ketatanegaraannya atau lebih luas atas hukumnya, dalam hal ini yaitu aturan-aturan dan ketentuan-ketentuannya. Pembagian ini tidak hanya berlaku untuk kewenangan-kewenangan tingkat atas saja, tetapi juga berlaku sampai pada tingkat terbawah. Dengan adanya pembagian kewenangan yang jelas dan lengkap ini maka setiap penyalahgunaan wewenang (*abus de pouvoir*) dapat dibatasi, terutama

Sunarno, 1993, Ibid, halaman 39⁸⁾

Sunarno, 1993, Ibid, halaman 45⁹⁾

adanya dua macam penyalahgunaan wewenang yaitu penyalahgunaan wewenang sendiri (*deiournementde pouvoir*) dan penyalahgunaan wewenang yang menyerobot kewenangan badan lain (*excesde pouvoir*). Guna menekan terjadinya penyalahgunaan wewenang, maka secara materiil, bentuk keputusan penguasa yang lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu keputusan penguasa yang lebih tinggi. Apabila ada lebih dari satu peraturan atau ketetapan ternyata materinya saling bertentangan satu sama lainnya dan ternyata masing-masing peraturan atau ketetapan tersebut mempunyai tingkat yang sama, maka yang diperlakukan adalah peraturan atau ketetapan yang dikeluarkan belakangan. Teori mengenai kewenangan dari Kelsen menghendaki suatu gambaran tentang hukum yang bersih dalam abstraksinya dan tertata dalam logikanya ¹⁰⁾. Oleh karena itu ia menyampaikan hal-hal yang bersifat ideologis sebagai berikut :

- 1) Tujuan teori tentang hukum, seperti juga setiap ilmu, adalah untuk mengurangi kekalutan dan meningkatkan kesatuan (unity).
- 2) Sebagai suatu teori tentang norma-norma, teori hukum tidak berurusan dengan personal efektivitas norma-norma hukum, teori tentang tata cara pengaturan dari isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola yang spesifik
- 3) Hubungan antara teori dengan suatu sistem hukum positif tertentu adalah seperti antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada.

Berdasar teori tersebut maka penerapannya dalam sistem hukum tata negara dapat dijelaskan bahwa :

Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni*, Nusa Media dan Penerbit Media , Jakarta, hlm 61 ¹⁰⁾

- a) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar dilakukannya sistem pemerintahan daerah dalam suatu daerah otonom.
- b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan pimpinan dan Anggota DPRD Jo Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD adalah pedoman untuk kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.
- c) Peraturan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar Jo Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 5 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar adalah pedoman kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar.
- d) Peraturan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 2 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah pedoman untuk penyelenggaraan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Dearah (DPRD) Kabupaten Karanganyar adalah sebagai pedoman penyelenggaraan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar.

2. Landasan Konsepsional

a. Pengertian kedudukan keuangan

Yang dimaksud dengan kedudukan keuangan adalah kedudukan keuangan sebagaimana tercantum pada Pasal 44 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “Kedudukan protokoler dan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah. Sedangkan Peraturan-Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Pengertian Penyelenggaraan Keuangan

Yang dimaksud dengan penyelenggaraan keuangan DPRD Kabupaten Karanganyar menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hubungannya dengan pemberian tugas, wewenang dan hak-hak secara luas kepada DPRD menurut peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan keuangan keuangan DPRD.

Sedangkan pengertian “penyelenggaraan” menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia susunan WJS. Poerwodarminto¹¹⁾ menyebutkan bahwa untuk istilah penyelenggaraan (dari kata selenggara) adalah mengurus dan mengusahakan sesuatu (memelihara, menjaga, merawat) atau melakukan atau melaksanakan (perintah, Undang-undang, rancangan, rencana), menunaikan atau menyampaikan dan memperhatikan. Kaitannya dengan tesis ini adalah pemerintah Kabupaten Karanganyar melaksanakan perintah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususya terkait dengan masalah Keuangan Pimpionan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar.

Pengertian penyelenggaraan dalam hubungannya dengan Pemerintahan Daerah sebagaimana dalam penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengandung maksud bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah merupakan amanat dari hukum dan konstitusi di Indonesia dan dapat dipadang sebagai strategi yang memiliki tujuan; Pertama, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu *sharing of power, distribution of income*, dan kemandirian sistem manajemen di daerah¹²⁾.

F. Metode Penelitian

Pada penelitian normatif (doktrinal) bersifat deskriptif analisis yang operasionalnya menelaah data sekunder, penyajian data dilakukan sekaligus

Poerwodarminto, 1976, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Hlm 895 ¹¹⁾
 Mardiasmo, *Op.,Cit.*, Hlm 25 ¹²⁾

dengan analisisnya. Penelitian tentang Kedudukan Keuangan DPRD Kabupaten Karanganyar ini termasuk jenis penelitian hukum normatif (doktrinal), sedangkan dilihat dari sifatnya termasuk penelitian yang deskriptif analitis yakni penelitian untuk memberikan data seteliti mungkin kemudian menganalisis data tentang pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar.

Dalam mempelajari hukum, tentunya tidak boleh lepas dari 5 (lima) konsep hukum menurut Sutandyo Wiryoebroto yang dikembangkan oleh Setiono ¹³⁾ adalah sebagai berikut :

1. Asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal (yang menurut bahasa Setiono disebut sebagai hukum alam).
2. Norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional.
3. Apa yang diputuskan oleh hakim
4. Pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik.
5. Manifestasi makna-makna simbolik perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi mereka (yang menurut bahasa Setiono disebut sebagai hukum yang ada dalam benak manusia).

Dalam penelitian ini, penulis memakai konsep hukum ke-2, yaitu norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional. Penelitian doktrinal adalah penelitian hukum yang mendasarkan hukum sebagai norma disebut penelitian normatif yang doktrinal dan metodenya adalah metode doktrial.¹⁴⁾

Setiono, 2005, *Penelitian Hukum*, UNS Press, Surakarta, Hlm 20 ¹³⁾
 Ibid, halaman 21 ¹⁴⁾.

Dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi lebih menggambarkan keadaan apa adanya tentang suatu variabel atau keadaan. Setiap norma, baik yang berupa asas normal keadilan ataupun yang telah dipositifkan sebagai hukum perundang-undangan maupun *judgemade* selalu eksis sebagai bagian dari suatu sistem doktrin atau ajaran, yaitu ajaran tentang bagaimana hukum harus ditemukan atau dicipta untuk menyelesaikan suatu perkara (masalah). Oleh karena itu setiap penelitian hukum yang mendasarkan hukum sebagai norma disebut sebagai penelitian normatif yang doktrinal.¹⁵⁾

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah di Kabupaten Karanganyar, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Karanganyar.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yakni sejumlah data yang meliputi keterangan yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Dalam hal ini meliputi buku-buku ilmiah, berbagai macam peraturan perundangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Data dalam penelitian ini berupa data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tertier.

a. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Burhan Ahofa, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Aneka Ilmu, Jakarta, Hlm 34¹⁵⁾

- (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,
- (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Dewan perwakilan Rakyat Daerah jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Dewan perwakilan Rakyat Daerah
- (4) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar jo Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 5 tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2005 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar.

b. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang berhubungan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu memahami bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku hukum, berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan dan dokumen lain yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

c. Bahan Hukum Tertier

Merupakan bahan pelengkap yang berfungsi membantu dalam memahami bahan hukum primer maupun sekunder yang meliputi kamus Hukum atau Ensiklopedia Hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumentasi. Dokumen-dokumen tersebut diharapkan dapat menjadi sumber data utama. Dalam melakukan metode dokumentasi, peneliti menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, majalah dokumen, peraturan-peraturan, notulen rapat, catatan harian dan sebagainya ¹⁶⁾.

7. Teknik Analisis data

Teknik analisis data penelitian ini dilakukan setelah data-data terkumpul, kebenarannya kemudian dianalisis dengan menggunakan teori yang penulis pakai yaitu teori kewenangan dan teori kerangka bangunan hukum dari Hans Kelsen bahwa norma hukum tidak hanya dapat membatasi lingkup pemberlakuan norma lain, atau sepenuhnya menganulir pemberlakuannya. Norma hukum memberi wewenang hukum kepada seseorang untuk menciptakan norma hukum yang menunjuk syarat penetapan tindakan paksa. Norma-norma hukum yang mewenangkan penciptaan norma-norma umum, yakni :

- (a) norma-norma konstitusi yang mengatur penyusunan undang-undang atau menjadikan adat sebagai fakta penciptaan hukum;
- (b) norma-norma yang mengatur prosedur yudisial dan administrasi di mana norma umum yang diciptakan oleh undang-undang atau adat diterapkan

Suharsimi Arikunto, 1998, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Penerbit Renika Cipta, Jakarta, Hlm 149-150 ¹⁶⁾

oleh pengadilan yang berwenang dan pejabat pemerintah melalui norma hukum yang diciptakan oleh lembaga legislatif. Dalam tatanan hukum modern, penciptaan yang diatur oleh konstitusi material, norma hukum memiliki karakter legislasi dan menetapkan organ-organ yang diberi wewenang menciptakan norma hukum umum yakni undang-undang dan peraturan ¹⁷⁾.

G. Sistematika Penulisan

Agar laporan penelitian ini dapat dibaca dan difahami isinya secara urut dan logis, maka disusun dalam suatu sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Landasan Teori dan Landasan Kerangka Konsepsi
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

- A. Pengertian Otonomi daerah
- B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
- C. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

BAB III GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN

- A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Karanganyar Masa Jabatan 2004-2009.

Hans Kelsen, 2006, Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif, Penerbit

- B. Dasar Hukum Pelaksanaan Tugas Pokok, Fungsi dan Wewenang DPRD Kabupaten Karanganyar
- C. Kedudukan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar.
- D. Komposisi Pimpinan dan Anggiota DPRD Kabupaten Karanganyar Masa Jabatan 2004 – 2009.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

- A. Kedudukan Keuangan DPRD Kabupaten Karanganyar.
- B. Pengelolaan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar.
- C. Penyelenggaraan Mengenai Hak dan Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kabupaten Karanganyar

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

- A. Kesimpulan
- B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN