

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN KEPALA DAERAH DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBUATAN
PERATURAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN
2004 DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN
2008 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NO.32
TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh: Henni Rahayu Handayani
Fakultas Ekonomi Universitas Pamulang
Email: rahhayu23@gmail.com

Abstrak

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pengawasan terhadap Perda hanya ditekankan pada pengawasan represif saja. Ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana pada Undang-Undang tersebut pengawasan terhadap Perda dikenal dua macam, yaitu pengawasan preventif dan represif. Perubahan ini menimbulkan permasalahan baru, seperti berubahnya bentuk perwujudan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Perda. Pengawasan represif yang dianut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dapat dilihat dalam pembentukan Perda yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari Pemerintah Pusat dahulu, tetapi untuk menjaga agar daerah tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan koridor Negara Kesatuan, maka dibuatlah ketentuan yang menyatakan bahwa Perda yang telah disahkan (dan telah berlaku) harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat. Metode penelitian dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif. Kedudukan DPRD tidak lagi sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah, namun dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 justru disebutkan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah ditunjukkan dalam pembahasan bersama atas sebuah rancangan Peraturan Daerah.

Kata Kunci: *Kedudukan kepala daerah, peraturan daerah*

Abstrack

According to Law No. 32 of 2004 supervise the regulation only accentuated the repressive supervision only. It differs by Law No. 5 of 1974, where in the Act oversight of the regulation there are two kinds, namely the supervision of preventive and repressive. These changes give rise to new problems, such as changing the shape of the embodiment of statutory supervision of the Central Government. Repressive supervision adopted Act No. 32 of 2004 can be seen in the establishment of laws that have been established and approved by the legislature can be directly applied without waiting for the ratification of the Central Government in advance, but to keep the area did not act contrary to the corridors of the Unitary State, then a provision stating that the legislation that has been passed (and has been in force) must be notified to the Government Pusat. Metode research conducted by the normative legal research

methods. Parliament is no longer parallel notch and became a partner of the local government, but in the explanation of Law No. 32 of 2004 it is mentioned that the relationship between local government and parliament are working relationship and are equal in status to the partnership. The relationship between the Parliament with the Regional Chief indicated in the discussion together on a draft regional regulation.

Keywords: *Position head of the region, local regulations*

A. Latar Belakang Masalah

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana hanya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat 2 disebutkan bahwa : “Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.¹

Sedangkan dalam Pasal 1 Ayat 4 disebutkan bahwa: “DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Kemudian fungsi DPRD Kabupaten/Kota terdapat pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi: “DPRD Kabupaten /Kota mempunyai fungsi: Pertama, legislasi; Kedua, anggaran; Ketiga, pengawasan.”²

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 23 Juli 2007, pengkultusan partai politik sebagai "kendaraan" menuju pencalonan kepala daerah mulai menurun. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut disambut dengan penuh

¹ Agung Djojosoekarto, *Dinamika Dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, (Jakarta: Konrad Adeneur Stifring, 2004), hlm. 235

² Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

semangat oleh para pendukung calon independen. Sementara itu kalangan partai politik tidak bisa menolak putusan Mahkamah Konstitusi. Sebab putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan pada sidang pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum tersebut.³

Dari pengalaman pilkada 2005–2008, maka setelah keputusan MK tersebut baru pada pilkada 2008 lah dapat diikuti oleh calon perseorangan. Kini masyarakat akan lebih diajak untuk berfikir secara luas terkait pilihannya dalam sebuah pergelaran pilkada, sebab alternatif perbandingan kapasitas dan siapa yang sekiranya akan dapat mengartikulasi serta mengejawantahkan kepentingannya tidak hanya datang dari calon perwakilan parpol, tapi dari calon yang benar-benar independen dan tidak bergantung pada organisasi keanggotannya apapun. Meski begitu hal ini bukan tanpa masalah, realitas dalam pelaksanaan pilkada di Indonesia sampai saat ini tetap menunjukkan bahwa calon independen belum bisa berbuat banyak meski tetap ada di daerah-daerah pemilihan tertentu yang dimenangkan oleh pasangan calon independen, seperti pilkada di Garut.

Apapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.⁴

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah hubungan kedudukan, tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008?

2. Apakah faktor yang menghambat hubungan kedudukan, tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam

³ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Ayat 1 Pasal 47

⁴ *Ibid*

pembuatan Perda berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui hubungan kedudukan, tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008
- b. Untuk mengetahui faktor yang menghambat hubungan kedudukan, tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan Perda berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

- a. Secara teoritis hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya dalam meneliti dan mengkaji Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan kedudukan hukum eksekutif daerah (Pemerintah Daerah) dan legislatif daerah (DPRD) dalam pembuatan Peraturan Daerah.
- b. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Daerah (*executive* daerah) maupun DPRD (*legislative* daerah) dalam hal kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam hal pembuatan Peraturan Daerah yang baik.

D. Kerangka Teori

1. Negara Hukum

Merujuk teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan

konsep *rule of man*.⁵ Dalam *modern constitutional state*, salah satu ciri Negara hukum (*the rule of law* atau *rechtstaat*)⁶ ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.⁷ Sebagaimana Julius Stahl, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum Eropa Kontinental.⁸

2. Pembatasan Kekuasaan

Hadirnya ide pembatasan kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut.⁹ Misalnya perkembangan dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan. Karena itu, sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan kedalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut).¹⁰

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Untuk mendapatkan data guna menguraikan kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah, maka jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Menurut Sunaryati Hartono, dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru.¹¹ Sedangkan menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang

⁵ Brian Z. Tamanaha, *On The Rule of Law: History, Politics, Theory*, (United Kingdom: Cambridge Univesity Press, 2004), hlm. 9

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 1-16

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, 2006), hlm. 11

⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm.67.

⁹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 73

¹⁰ Mohd. Mahfud M.D. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Rienkeke Cipta, 2001), hlm. 72

¹¹ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994) hlm. 12

ada.

2. Sumber Data

Penelitian ini diarahkan sebagai penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap bahan pustaka atau data sekunder, yang terdiri dari :¹²

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diteliti, seperti: Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan-Ketetapan MPR dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Dalam hal ini akan dikumpulkan data dari hasil karya ilmiah para sarjana dan hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan diambil dari majalah, surat kabar untuk menunjang informasi dalam penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan objek yang akan diteliti.
- 2) Penelitian lapangan (*field research*), penelitian ini dilakukan guna memperoleh data primer tentang pokok-pokok pengaturan mengenai kedudukan hukum eksekutif daerah dan legislatif daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah. Data ini diperoleh melalui wawancara dengan narasumber yang terkait dengan penelitian.

¹² *Ibid*

G. Pembahasan

1. Demokrasi di Indonesia

Istilah demokrasi berasal dari dua kata dalam bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cretein* yang berarti memerintah, dan ada sarjana yang menyebut kata *cretien* dengan *kratos* yang berarti kekuasaan.¹³ Dengan demikian, demokrasi secara harfiah berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹⁴

Ada berbagai macam kata yang dipadankan dengan kata demokrasi yang kita kenal saat ini, seperti demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Sovyet, demokrasi nasional dan sebagainya.¹⁵ Apabila kita kembali ke akar kata dari demokrasi itu sendiri, maka dapat ditemukan bahwa kata demokrasi sesungguhnya berarti rakyat berkuasa atau *government or rule by the people*

2. Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Secara etimologi desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu 'de' yang berarti lepas, dan 'centrum' yang berarti pusat. *Decentrum* berarti melepaskan dari pusat. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pusat kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, namun tidak untuk semua hal, keamanan, hukum dan kebijakan fiskal adalah beberapa hal yang masih terpusat, namun ada pendelegasian kepada daerah. Sejalan dengan ini, Ryaas Rasyid mengatakan bahwa tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya.¹⁶ Berangkat dari pengertian secara etimologis ini, selanjutnya dapat dijelaskan mengenai definisi istilah desentralisasi, dimana terdapat berbagai macam pengertian, namun defenisi yang luas diterima adalah definisi yang dikemukakan oleh Dennis A.Rondinelly, John, R. Nellis and G. Shabbir Cheera dalam

¹³ Heru Nugroho; *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 87

¹⁴ Bondan Gunawan; *Apa Itu Demokrasi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 1

¹⁵ Satya Gunawan, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1991), hlm. 3

¹⁶ Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dan Persatuan Nasional*, Jurnal Paskal Edisi I Tahun 2001, hlm. 10

Desentralization in Countries: A Review of Recent Experience, dimana dikatakan bahwa,¹⁷ desentralisasi yang disimpulkan dari beberapa pendapat seperti Joaniarto, *The Liang Gie*, Muslimin, Soejito, Surjaningrat, Bryan dan White, Amal dan Nasikum serta Harris, yaitu¹⁸ :

- a. Pelimpahan wewenang dari pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah;
- b. Secara administrasi diartikan sebagai pemindahan beberapa kekuasaan administratif departemen pemerintah pusat ke daerah dan dikenal dengan nama *dekonsentrasi*;
- c. Secara politik diartikan sebagai pemberian wewenang pembuatan keputusan dan control terhadap sumber-sumber daya kepada pejabat regional dan lokal dikenal dengan nama *devolusi*;
- d. Ditinjau dari segi privatisasi diartikan sebagai pemindahan tugas-tugas yang bersifat mencari untuk ataupun tidak kepada organisasi sukarela;
- e. Dipahami sebagai delegasi diartikan sebagai pemindahan tanggung jawab manajerial untuk tugas-tugas tertentu kepada organisasi-organisasi yang berada di luar struktur pemerintah pusat dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat;
- f. Ditinjau dari jabatan diartikan sebagai pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja dan termasuk dalam dekontsentrasi juga;
- g. Ditinjau dari kenegaraan diartikan sebagai penyerahan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintah Negara. Desentralisasi di sini ada 2 (dua) macam, yaitu desentralisasi teritorial (penyerahan kekuasaan untuk mengatur

¹⁷ S. Situmorang, *Distribusi Kewenangan Pusat dan Daerah*, Makalah disampaikan pada Workshop Supervisi dan Evaluasi Pengaturan Kewenangan yang diselenggarakan oleh Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 23 Oktober 2002, mengutip Dennis A. Rondinelly, John. R. Nellis and G. Shabbir Cheera dalam *Decentralization in Countries: A. Review of Recent Experience*

¹⁸ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2004), hlm. 80-81

dan mengurus rumah tangganya sendiri) dan desentralisasi fungsional (penyerahan kekuasaan untuk mengatur fungsi tertentu);

- h. Penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

3. Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia

Pelaksanaan desentralisasi di negara Indonesia telah menjadi konsensus nasional. Dalam setiap UUD yang pernah berlaku selalu terdapat pasal yang mengatur mengenai penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia.

Sebagai sebuah negara kesatuan, Indonesia telah mencoba menerapkan desentralisasi yang dianggap sebagai upaya untuk mewujudkan suatu system pemerintahan daerah yang dapat meningkatkan partisipasi masyarakat, dan menjaga serta tetap melestarikan keanekaragaman daerah namun tetap dalam kerangka negara kesatuan. Sebagai konsekwensi negara kesatuan, kewenangan pemerintah pada dasarnya dimiliki oleh pemerintah pusat, namun dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, pemerintah (pusat) menyerahkan kewenangan yang dimilikinya kepada daerah otonom, untuk membuat dan melaksanakan kebijakan tertentu bagi kepentingan masyarakat.

4. Pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia

Di era sekarang, konsep kedaulatan rakyat ini mendapatkan tempat yang utama. Isu yang muncul adalah isu mengenai pembatasan kekuasaan Negara. Pada prinsipnya Negara tetap diselenggarakan oleh orang-orang tertentu, namun orang-orang tersebut harus mendapat legitimasi dan kontrol dari rakyatnya. Oleh karena itu, pemikiran-pemikiran yang sebelumnya hanya berbentuk teori-teori dan konsep-konsep umum, berkembang pada pemikiran-pemikiran yang mulai menggali persoalan-persoalan kelembagaan. Berkaitan dengan konsep Pemerintahan Lokal dalam hal ini otonomi daerah, ajaran kedaulatan rakyat mempunyai pengaruh yang besar. Dimana pada dasarnya dengan adanya otonomi daerah ada semacam pembagian kekuasaan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini didesentralisasi di tangan pemerintah pusat. Sehingga ada semacam pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah.

Pemerintahan Daerah (*local self government*) adalah pemerintahan yang

diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.¹⁹ Adapun unsur-unsur Pemerintahan Daerah tersebut adalah²⁰:

- a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan Negara;
- b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
- c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
- d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan
- e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

5. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Kedudukan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih dominan terhadap lembaga eksekutif daerah (dalam hal ini kepala daerah) apabila dibandingkan dengan kedudukan DPRD menurut undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah yang pernah berlaku di Indonesia, sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berlaku saat ini. Dominasi DPRD terhadap eksekutif daerah ini menjadi semakin kental setelah Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah tidak pernah disebutkan secara tegas dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum diamandemen). Menurut Bagir Manan, kehadiran DPRD dianggap sebagai konsekwensi daerah otonom sebagaimana terdapat di negara-negara lain.²¹

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

²¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2004), hlm. 108

6. Hubungan Antara DPRD dengan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Hubungan antara DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dengan pihak eksekutif dalam hal ini pemerintah daerah dalam era otonomi daerah mencuat disebabkan oleh karena adanya ketidakserasian pola hubungan antara kedua lembaga pemerintahan di daerah tersebut. Ketidakserasian hubungan tersebut sudah berlangsung lama yang diinterpretasikan sebagai dominasi eksekutif terhadap legislatif.

Dalam kedudukannya yang sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini, perlu dikembangkan suatu etika yang dapat merefleksikan bahwa sesungguhnya antara kedua lembaga pemerintahan di daerah ini tidak ada yang paling dominan satu diantara yang lainnya, tetapi sama-sama bekerja untuk kepentingan masyarakat.

Untuk dapat mencapai maksud ini, pada pokoknya ada tiga inti pola hubungan antara kedua lembaga pemerintahan di daerah (legislatif dan eksekutif) yang secara realistis dapat dikembangkan, yaitu²² :

1. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi;
2. Bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program, masalah dan pengembangan regulasi;
3. Klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Makin luas akses masyarakat terhadap lembaga DPRD, maka makin tinggi pula keterlibatan dan partisipasi masyarakat di dalam formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan yang ditetapkan bersama dengan pihak eksekutif. Hal ini, bagi pemerintah daerah diharapkan agar mampu menjawab berbagai keinginan dari masyarakat. Semuanya ini dapat terjadi, apabila dalam pelaksanaan fungsinya, DPRD tidak menempatkan dirinya sebagai ancaman, tetapi sebagai lembaga yang bekerja untuk kepentingan masyarakat. Di samping itu, pemerintah daerah diharapkan agar dapat menciptakan kondisi yang kondusif, yang dapat mendorong DPRD bekerja secara independen dan tetap kritis.

Masih menurut J. Kaloh,²³ tiga pola hubungan antara DPRD dengan Kepala

²³J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: Penerbit Rieneke Cipta, 2002), hlm. 145

Daerah di atas terdiri dari 3 (tiga) bentuk, yaitu :

1. bentuk hubungan searah positif;
2. bentuk hubungan konflik;
3. bentuk hubungan searah negatif.

7. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah mengatur tentang proses pembentukan Perda. Adapun proses tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Persiapan Pembentukan Perda

Ranperda dapat berasal dari DPRD maupun dari Gubernur atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah, propinsi, kabupaten atau kota. Ranperda yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota disampaikan dengan surat pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada DPRD oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Ranperda yang berasal dari inisiatif DPRD, dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya Ranperda inisiatif DPRD ini disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.

b. Pembahasan Ranperda

Pembahasan Ranperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan ini dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.

c. Penetapan

Ranperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian tersebut dilakukan paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama..

d. Pengundangan dan Penyebarluasan

Perda yang telah ditetapkan, agar memiliki kekuatan hukum dan mengikat masyarakat harus diundangkan dalam Lembaran Daerah, yang dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah (Pasal 49 ayat (1), (3) Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2004). Dengan telah diundangkannya Perda tersebut, maka Perda tersebut mulai berlaku. Kemudian berdasarkan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 147 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan agar khalayak ramai mengetahui isi serta maksud yang terkandung dalam Perda tersebut.

8. Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Perda Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah meliputi²⁴:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.
- b. Pengawasan terhadap Perda dan peraturan kepala daerah.

Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu pengawasan terhadap Perda dan peraturan kepala daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dengan melakukan 2 (dua) cara, yaitu sebagai berikut :

1. Pengawasan terhadap Rancangan Perda (Ranperda), yaitu terhadap Ranperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Ranperda Provinsi dan oleh Gubernur terhadap Ranperda Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal
2. Pengawasan terhadap semua Perda diluar yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD dan RUTR, yaitu setiap Perda wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota. Tujuannya adalah untuk memperoleh klarifikasi terhadap Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi

²⁴ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 234.

sehingga dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Sementara itu mengenai mekanisme pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda), yaitu terhadap Ranperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah dilakukan atas 2 (dua) cara, yaitu sebagai berikut :

1. Mekanisme pengawasan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
 - a. Pengawasan terhadap Perda yang ditetapkan sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilakukan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
 - b. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, pengawasan Perda dilakukan secara represif, yaitu Perda ditetapkan lebih dahulu baru dievaluasi oleh Pemerintah.
 - c. Dalam ketentuan tersebut Pemerintah Daerah berkewajiban menyampaikan Perdanya kepada Pemerintah paling lambat 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan.
2. Mekanisme pengawasan Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
 - a. Terhadap Ranperda yang disusun setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, berlaku ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 185, 186 dan 189.
 - b. Dari ketentuan Pasal 185, 186 dan 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terlihat bahwa Ranperda Provinsi disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan. Sedangkan Ranperda Kabupaten/Kota disampaikan kepada Provinsi. Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah Ranperda dimaksud mendapat persetujuan dari DPRD.
 - c. Ranperda Provinsi dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri dan Ranperda Kabupaten/Kota dievaluasi oleh Gubernur.
 - d. Evaluasi terhadap Ranperda tersebut dikoordinasikan kepada Menteri Keuangan untuk mendapat pertimbangan

- e. Menteri Keuangan memberikan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri dan Gubernur dalam jangka paling lama 5 (lima) hari kerja sejak diterimanya permintaan pertimbangan tersebut
- f. Evaluasi terhadap Ranperda dapat berupa :
 - Persetujuan untuk ditetapkan
 - Penolakan untuk ditetapkan
- g. Hasil evaluasi Ranperda Provinsi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya Ranperda dimaksud.

H. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya yang dikaitkan dengan permasalahan yang ada, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Hubungan kedudukan, tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008
Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut lebih lanjut disebutkan bahwa kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi..
2. Faktor yang menghambat hubungan kedudukan, tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan Perda berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah dari pada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD ini biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Hal ini tentu terkait dengan salah satu hak dari anggota DPRD, yaitu hak untuk mengajukan rancangan Perda. Fungsi utama DPRD adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah,

sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdullah, H.R. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008
- Agung Djojosoekarto, *Dinamika Dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, (Jakarta: Konrad Adeneur Stifrung, 2004
- Aos Kuswandi, *Pelaksanaan Fungsi Legislatif dan Dinamika Politik DPRD*, (Bekasi: Laboratorium Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unisma, 2004
- Arbi Sanit, *Ormas dan Politik*, Jakarta: Lembaga Studi Informasi Pembangunan (LSIP), 1995
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, (Jakarta: Penerbit CV. Rajawali, 1985
- Marbun B. N, *DPRD dan Otonomi Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 dan UU Otonomi Daerah 2004*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005
- B.C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* sebagaimana dikutip oleh S. Situmorang dalam Makalahnya berjudul *Distribusi Kewenangan Pusat dan Daerah*, yang disampaikan pada Workshop Supervisi dan Evaluasi Pengaturan Kewenangan, diselenggarakan oleh Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 23 Oktober 2002
- Marbun B.N., *DPRD, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, (Jakarta: Erlangga, 2005
- Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1993
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2002), hlm. 37
- _____. *Hubungan Antar Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994
- Bambang Yudhoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001