

**HUBUNGAN TATA KERJA DPRD DENGAN PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

MAEMUNAH

Universitas Muhammadiyah Mataram

ABSTRAKSI

UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD), yang masing-masing mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum doktrinal/ normatif “yaitu suatu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma (hukum positif dalam sistem perundang-undangan).Adapun hasil penelitian ini adalah : (1) Sebagai lembaga Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah, hal ini sebagai mana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. (2) Kedudukan yang setara bermakna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi. (3) Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Kata kunci : Hubungan tata kerja, DPR, Pemerintah daerah, Undang-undang No. 32 Tahun 2004

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam ketentuan UUD NKRI 1945 Pasal 18 mengenai pemerintah daerah, telah ditindak lanjuti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan landasan yuridis otonomi pada daerah Provinsi, kabupaten dan kota. Kebijakan tersebut merupakan pelaksanaan dari salah satu tuntutan reformasi yang muncul pada tahun 1998, yang merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan dari yang sebelumnya bersifat terpusat menjadi terdesentralisasi dengan penyerahan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom secara keseluruhan, tidak hanya pada fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah saja, tetapi juga adanya peran serta dari Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) sebagai sendi demokrasi. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No.32/2004) pasal 3 ayat (1) huruf a dan b menjelaskan antara lain : “a. pemerintah daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan (DPRD) provinsi. b. pemerintah daerah kabupaten dan kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan (DPRD) kabupaten/kota”. Selanjutnya di dalam pasal 3 ayat (2) (UU No.32/2004) menyatakan “pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah”.

Dalam pasal 19 ayat (2) (UU No.32/2004) menyatakan bahwa “penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD”. Dan pasal 40 UU No. 32/2004 juga menyatakan “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi

seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD), yang masing-masing mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Sesuai dengan Undang-Undang, yang dimaksud eksekutif adalah pemerintah daerah yaitu Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Di dalam lingkup pemerintah provinsi, Gubernur dan perangkat daerahnya merupakan unsur eksekutif (meskipun hal ini secara tersurat tidak disebutkan dalam undang-undang pemerintahan daerah). Selain sebagai unsur eksekutif di daerah atau Kepala Daerah, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, Gubernur juga berkedudukan sebagai Wakil Pemerintah.

Tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, meliputi: (1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; (2) Mengajukan rancangan Perda; (3) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; (4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; (5) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; (6) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (7) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Gubernur memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut: (1) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; (2) Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; dan (3) Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di atur dalam Peraturan Pemerintah (Pasal 38 UU 32/2004).

Siapa sesungguhnya DPRD Provinsi dan apa perbedaan dengan DPRD saat ini dengan sebelumnya? Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi) adalah sebuah Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah provinsi yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (Pemilu) yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Hal inilah yang membedakan DPRD saat ini dengan DPRD sebelumnya, yakni bahwa anggota-anggota DPRD saat ini dipilih secara langsung oleh rakyat, bukan dalam mekanisme 'kucing dalam karung'. Di dalam pemilu legislatif, para pemilih (voters) dapat menentukan pilihannya langsung pada nama-nama calon anggota DPRD yang diyakini mampu memperjuangkan aspirasinya. Selain itu, DPRD Provinsi juga berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah Provinsi yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. DPRD Provinsi berada di setiap provinsi Indonesia, yang beranggotakan antara 35-100 orang. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Hal ini sekaligus menjadi koreksi terhadap kedudukan DPRD yang semula menjadi Badan Legislatif yang berkonotasi vis a vis terhadap pemerintah daerah/Gubernur.

DPRD memiliki alat kelengkapan, yang terdiri atas: Pimpinan, Komisi, Panitia Musyawarah, Badan Kehormatan, Panitia Anggaran, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRD, dibentuk Sekretariat DPRD Provinsi yang personelnya terdiri atas Pegawai Negeri Sipil. Sekretariat DPRD dipimpin seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Gubernur atas usul Pimpinan DPRD Provinsi. Untuk meningkatkan kinerja lembaga dan membantu pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD secara profesional, dapat diangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan. Para pakar/ahli tersebut berada di bawah koordinasi Sekretariat DPRD Provinsi.

Tugas dan wewenang DPRD Provinsi adalah: (1) Membentuk Peraturan Daerah Provinsi yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama; (2) Menetapkan APBD Provinsi bersama dengan Gubernur; (3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Keputusan Gubernur, APBD Provinsi, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah; (4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri; (5) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan (6) Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur dalam pelaksanaan tugas desentralisasi. Sejak diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Gubernur tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, karena dipilih langsung oleh rakyat melalui Pilkada – Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara Langsung. Anggota DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan

pendapat. Anggota DPRD Provinsi juga memiliki hak mengajukan Rancangan Perda Provinsi, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, membela diri, hak imunitas, serta hak protokoler.

Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah.

Apakah dengan demikian DPRD mempunyai kedudukan yang sama, dan pada level yang sama dengan Gubernur, Bupati, dan Walikota? Menurut Gaffar dkk (2001) maksud pernyataan tersebut adalah bahwa di antara kedua lembaga itu memang mempunyai kedudukan yang sama akan tetapi tidak persis pada level yang sama. Kepala Daerah dengan DPRD mempunyai kedudukan yang sejajar dalam arti tanggung jawab dan yurisdiksi politik. Dalam kenyataannya tidak harus demikian, karena Presiden, Gubernur, Bupati ataupun Walikota mempunyai kedudukan, kewenangan, dan tanggung jawab yang berbeda dengan seorang Ketua DPR/DPRD, apalagi seorang anggota DPR/DPRD.

Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga di antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Segala aktivitas yang dilaksanakan oleh eksekutif berdasarkan pada desain pembangunan dan alokasi pembiayaan yang memerlukan persetujuan DPRD. Dalam pelaksanaannya, DPRD melakukan pengawasan, agar tidak terjadi penyimpangan.

Selama ini, masih sering ditemukan adanya persepsi yang berbeda antara pihak eksekutif dan legislatif daerah. Hal ini dikhawatirkan dapat menimbulkan disharmoni, yang bermuara pada konflik antar kedua pihak tersebut. Dalam hal penyusunan Perda yang mayoritas diinisiasi oleh pihak Pemda tidak sesuai dengan keinginan DPRD. Penentuan alokasi anggaran pun sering menghadapi kendala, baik dalam hal proses, indikator maupun besarnya. Terlebih jika melihat pada mekanisme pengawasan yang jamak dikeluhkan oleh pihak eksekutif, karena tidak adanya kesamaan pada fase perencanaan. Berbagai permasalahan tersebut, disebabkan oleh belum terbangunnya tata hubungan/mekanisme yang terstruktur dalam pelaksanaan tugas dan wewenang antara Pemerintah daerah dan DPRD.

Dari uraian kedua pasal tersebut di atas telah dijelaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan mitra sejajar yang sama-sama melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Hubungan tercermin dalam pembuatan kebijakan daerah yang berupa Peraturan Daerah maupun penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dengan demikian antara kedua lembaga tersebut harus membangun hubungan yang saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Hubungan antar fungsi pemerintahan tidak saling membawahi dan terikat pada hubungan koordinatif administratif. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD “adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping Kepala Daerah. Jadi fungsi, dan peran Kepala Daerah, perangkat daerah, dan DPRD dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi, namun terikat dalam satu sistem kemitraan” (Agus Rahadi, 2009:10-11).

Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintah daerah, “Yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakatnya untuk bekerja keras, trampil, disiplin, dan berperilaku dan atau sesuai dengan nilai, norma dan moral, serta ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana/pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif dan professional” (HAW Widjaja, 2005:23).

Bertitik tolak pada uraian-uraian dan berdasarkan permasalahan-permasalahan diatas, penulis merasa tertarik untuk membahas dan menelitinya dengan mengambil judul “Hubungan Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dengan Pemerintah Dearah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “ Bagaimanakah hubungan tata kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ? “

METODE PENELITIAN

Penelitian ini tergolong dalam jenis penelitian hukum normatif yakni penelitian yang mengkaji peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum yang koheren. (J.J.H. Bruggink, Rechts Reflectie, *terjemahan* Arif Sidharta, 1996 : 189). Dalam hal ini hukum sebagai norma positif yang berlaku pada suatu waktu tertentu dan diterbitkan sebagai produk suatu kekuasaan politik tertentu yang memiliki legitimasi. Bahan-bahan penelitian tersebut mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dari bahan hukum terkumpul selanjutnya diklasifikasi dan dianalisis secara deskriptif, yaitu bahan hukum yang diperoleh kemudian disusun secara deskripsi, sistematis, dan eksplorasi serta selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif.

PEMBAHASAN

Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam sistem pemerintahan Indonesia

Sudah seharusnya di dalam membahas masalah kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistem pemerintahan di Indonesia ini selalau menggunakan tolak ukur ideologi nasional dan konstitusi nasional. Agar kesimpulan-kesimpulan yang diperoleh serta didalam upaya meningkatkan kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsi yang di emban tidak keluar dari relnya sistem demokrasi yang kita anut dan tatanan penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang merupakan Negara kesatuan ini.

Dalam pasal 40 UU no 32 tahun 2004, disebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang di maksud dengan lembaga pemerintah daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berada di tingkatan daerah. Sedangkan pemerintah daerah terdiri atas daerah beserta perangkat daerah.

Disamping itu dalam pasal 41 juga disebutkan dimana DPRD mempunyai fungsi legislatif, anggaran dan pengawasan. Adapun fungsi legislatif yang di maksud adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah, yang di maksud fungsi legislatif dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama – sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, sedangkan yang di maksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Hubungan Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dengan Pemerintah Daerah

Perkembangan dan perubahan lingkungan dalam kehidupan politik telah mewarnai sikap hubungan antar badan legislatif dan eksekutif dimasa lalu terhadap suatu asumsi bahwa keberadaan lembaga DPRD hanyalah sebatas sebagai bagian dari pemerintah daerah. Hal ini menimbulkan wacana bahwa eksistensi lembaga DPRD pada masa itu sebagai badan yang bersifat penunjang terhadap eksistensi kepala daerah.

Pembatasan kekuasaan dan kewenangan pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah, upaya memberikan kewenangan yang lebih besar terhadap lembaga DPR dan DPRD, sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Hal ini di tunjukan untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan dan kewenangan yang pada akhirnya menimbulkan dampak terjadinya sistem pemerintahan yang korup, dan penuh dengan KKN. Pemerintah yang bersih, transparan dan akuntabel akan mendapatkan kepercayaan yang lebih sejahtera. seperti yang dijelaskan dalam bukunya Miriam Budiarjo “ kepala daerah mempunyai kedudukan yang sama tinggi dengan DPRD” (Miriam Budiarjo : 1993 : 106). Dengan kedudukan yang sama tinggi itu di harapkan akan lebih mudah untuk menjalin kerjasama yang serasi dalam suasana kemitraan.

Dalam konstelasi pemerintahan di daerah, DPRD pada hakekatnya di samping merupakan badan resmi yang mewakili rakyat, juga sebagai mitra / partner eksekutif dalam merumuskan kebijaksanaan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah, selain itu kedua lembaga itu juga mempunyai kedudukan yang sejajar.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tidak dikenal lagi penyebutan DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah, Termasuk penyebutan kesejajaran dan mitra dalam melaksanakan tugasnya masing-masing sebagaimana disebutkan pada pasal 16 ayat (2) undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa, Dalam kedudukannya sebagai badan Legislatif Daerah, DPRD bukan

merupakan bagian dan Pemerintah Daerah. Dengan tanpa menguraikan makna mitra itu sendiri secara lebih mendetail.

Namun sebagai lembaga Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah, hal ini sebagai mana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kedudukan yang setara bermakna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antar kedua lembaga wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus saling mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing.

Untuk terjalinnya hubungan kerja yang harmonis dan saling mendukung, diperlukan adanya pengaturan tentang hak-hak protokoler dan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Hal tersebut bertujuan agar masing-masing memperoleh hak dan melaksanakan kewajiban meningkatkan peran dan tanggung jawab mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, mengembangkan hubungan dan mekanisme checks and balances antara lembaga legislative dan eksekutif, meningkatkan kualitas, produktifitas, dan kinerja demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Kemitraan dan kesejajaran ini selain dapat dilihat dari pengambilan kebijakan secara bersama-sama, juga dapat dilihat dari pengaturan akan setiap penyelenggaraan pelaksanaan acara kenegaraan atau secara resmi pengaturan akan posisi Pimpinan dan Anggota DPRD pada setiap acara yang digelar secara resmi/formal. Kedudukan lembaga DPRD dengan Pemerintah Daerah adalah sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintrah Daerah oleh sebab itu, lembaga DPRD merupakan badan legislative daerah yang berfungsi menetapkan tugas pemerintahan di bidang politik, sedangkan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah, berfungsi menyelenggarakan pelaksanaan dari pada garis-garis besar haluan pembangunan daerah (GBHD) yang telah ditetapkan oleh badan legislative daerah. DPRD sebagai mitra kerja eksekutif, tentu dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, jadi DPRD sebagai mitra eksekutif tersebut bukanlah berarti bekerja sama untuk memenuhi kepentingan masing-masing pihak dalam arti kepentingan perseorangan, kelompok dan atau kepentingan Partai akan tetapi semata-mata antar dua lembaga tersebut dalam mengambil kebijakan-kebijakan yang telah disepakati secara bersama-sama dapat diimplemntasikan untuk kepentingan rakyat di daerah dan Negara. Serta masing-masing lembaga dalam pelaksanaan fungsinya bisa saling memahami akan tugas yang melekat pada masing-masing lembaga tersebut secara proporsional, dengan tanpa saling mencurigai, membawahi, lebih menonjolkan/mendominasi dan lain sebagainya.

Lalu bagaimana sebaiknya pola hubungan antar Kepala Daerah dengan DPRD kedepannya, Sekjen Depdagri Siti Nurbaya ketika membuka seminar “hubungan Eksekutif dan Legislatif” mengemukakan tiga pola hubungan Legislatif-Eksekutif yang secara realistic dapat dikembangkan. Ketiga hubungan itu adalah, pertama, bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi, Kedua, bentuk kerja sama atas beberapa subjek, program, masalah dan pengembangan regulasi, dan ketiga, klarifikasi atas berbagai permasalahan. Ketiga bentuk hubungan tersebut berbeda-beda dalam peran dan aktualisasi masing-masing pihak, baik eksekutif maupun Legiitatif dan yang paling berat dirasakan kedua belah pihak mungkin dalam hubungan klarifikasi. Namun, kolaborasi tersebut hanya mungkin menjadi kenyataan jika dikembangkan etika yang dapat merefleksikan bahwa DPRD bukan sebagai ancaman tetapi lembaga yang bekerja untuk kepentingan masyarakat. Sebaliknya Pemerintah Daerah diharapkan mampu menciptakan suasana kondusif. yang dapat mendorong DPRD bekerja secara independent dan tetap kritis.

Pada prinsipnya urgensi jenis hubungan antara eksekutif dan legislative tersebut meliputi hal-hal, yaitu : representasi, anggaran, pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekretaris daerah, pembinaan dan pengawasan. Kesemua hal tersebut dapat terwujud, dan berjalan sebagaimana diharapkan bilamana baik eksekutif maupun legislative memiliki visi bersama yaitu suatu visi yang bukan saja menyangkut kelembagaan, tetapi juga secara individual mereka merasa benar-benar terikat (*committee*), karena hal tersebut mencerminkan visi pribadi masing-masing.

Harmonisasi hubungan antara eksekutif dan DPRD dalam kontek tata laksana penyelenggaraan pemerintahan di daerah sedikit banyak ikut menentukan terciptanya situasi yang kondusif bagi keberhasilan program-program pembangunan daerah. Karena itu pola hubungan yang seimbang dan egaliter antara dua lembaga tersebut perlu terus menerus ditingkatkan sebagai upaya menjaga stabilitas politik di daerah. Dengan demikian, dalam beberapa kasus kerap terjadi disharmonisasi hubungan antara eksekutif dan DPRD, baik

dalam konteks kesalahpahaman dalam menerjemahkan makna substansi undang-undang, maupun lebih bersifat politik. Bahkan fluktuasi hubungan antara kedua lembaga tersebut tidak mustahil mengarah pada terjadinya konflik politik. Hal ini bisa dicerna dalam dua hal, pihak eksekutif yang belum sepenuhnya memahami ataukah pihak legislative yang kerap mengarah pada perilaku “politicking”. Jika hal ini terjadi pada level legislatif atau anggota-anggota DPRD, maka sudah seharusnya dan sepantasnyalah jajaran DPRD untuk mawas diri dan melihat kedepan terhadap substansi persoalan, bukan malah mempolitisasi sehingga permasalahan yang begitu prinsipil hanya dijadikan komoditas politik belaka.

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah mengalami perubahan yang cukup signifikan dibandingkan dengan Pemerintah Daerah di era Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah berkedudukan sebagai Lembaga Eksekutif Daerah, sedangkan DPRD berkedudukan sebagai Lembaga Legislatif Daerah. Disini tergambar adanya *checks and balances* dalam pemerintahan (terlepas dan implementasinya banyak menimbulkan persoalan). Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada pasal 1 ayat (3), Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah. Dan DPRD dirumuskan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan daerah.

Di sini sangat tampak terjadi degradasi kedudukan dan peran DPRD sebagai lembaga Legislatif Daerah, DPRD diformat sedemikian rupa sehingga menempel sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian power DPRD sebagai institusi perwakilan rakyat yang memperjuangkan segala aspirasi dan kepentingan rakyat untuk diakomodasi dalam kebijakan-kebijakan pemerintah menjadi sedikit mengalami penurunan. DPRD kemudian diasumsikan hanya bekerja dalam format politik berdasarkan undang-undang otonomi yang baru.

DPRD di bawah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini mengalami kemunduran, yaitu dan Badan Legislatif Daerah menjadi unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. DPRD yang semula diposisikan layaknya DPR untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Kepala Daerah, menjadi harus bersama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Hampir sama posisinya dengan posisi DPRD di bawah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur lebih dahulu DPRD yang merupakan representasi dan rakyat, dan Kepala daerah yang diberi amanat untuk menjalankan pemerintahan daerah. Sedangkan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mendahulukan pengaturan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, mungkin juga dengan asumsi Kepala Daerah akan dipilih langsung. Hal ini bukan soal salah-benar, tetapi soal bahwa secara politis, memang DPRD diposisikan tidak lebih penting dan Kepala Daerah. Reduksi yang paling mencolok dan peran DPRD adalah hilangnya Pasal 16 ayat (2) dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyebut DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah.

Dari segi teknis perundang-undangan, memang segala kehendak, aspirasi, dan kepentingan Pemerintah Pusat, akan menjadi politik hukum dalam membuat peraturan pemerintah tersebut. Secara filosofis, sebenarnya nyawa otonomi tetap dikendalikan oleh Pemerintah Pusat. Bukan soal kewenangan DPRD akan dibatasi atau dikurangi yang menjadi soal, tetapi berhak kah sesuai dengan semangat otonomi, Pemerintah Pusat mengatur eksistensi lembaga seperti DPRD, sehingga bisa mengancam posisi politik dan kinerja DPRD ? “Posisi DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sudah kuat, tinggal terus merajut untuk bagaimana menjadi wakil rakyat yang merakyat, bukan dengan memformat ulang dengan melakukan ‘pembonsaian’ demokratisasi DPRD”.

Bila dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan tempat yang berbeda antara lembaga legislative dengan lembaga eksekutif. Di dalam pasal 14 ayat (1) dinyatakan “ Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan Eksekutif Daerah”. Sementara itu yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah hanya “kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya”. Dan yang perlu kita catat adalah kedudukan diantara kedua lembaga tersebut bersifat sejajar dan menjadi mitra sekaligus.

Sebagai lembaga Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah. Kedudukan yang setara bernakna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antar kedua lembaga wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus saling mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing.

Untuk terjalinnya hubungan kerja yang harmonis dan saling mendukung, diperlukan adanya pengaturan tentang hak-hak protokoler dan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Hal tersebut bertujuan agar masing-masing memperoleh hak dan melaksanakan kewajiban meningkatkan peran dan tanggung jawab mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, mengembangkan hubungan dan mekanisme *check and balance* antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislative, meningkatkan kualitas, produktifitas, dan kinerja demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Pengaturan tentang kedudukan protokoler Pimpinan dan Anggota merupakan pedoman pelaksanaan acara kenegaraan atau secara resmi Pemerintah yang diselenggarakan di daerah sehubungan dengan jabatannya sebagai Pimpinan dan anggota DPRD. Pengaturan dimaksud meliputi pengaturan tata tempat, tata pacara, dan tata penghormatan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Sebagai lembaga Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah, hal ini sebagai mana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Kedudukan yang setara bermakna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi.
3. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Saran-saran

DPRD dan Pemerintah Daerah wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus saling mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing.

DAFTAR PUSTAKA

- Siswanto Sunarno, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta
<http://sakatik.blogspot.com/2008/10/hubungan-pusat-dan-daerah-dari-aspek.html>
http://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahandaerah_di_Indonesia
http://pustaka.ut.ac.id/website/index.php?option=com_content&view=article&id=hubungan-pusat-dan-daerah&catid=29:fisip&Itemid=74
<http://cornerhukum.wordpress.com/2010/09/19/hubungan-antara-pemerintahan-pusat-dan-pemerintahan-daerah-oleh-eric-s-holle-sh>
<http://kodimbyasel.wordpress.com/peran-dewan-perwakilan-rakyat-daerah-dprd-dalam-pembangunan-partisipasi-masyarakat/>
<http://www.pkkod.lan.go.id/index.php?mod=6&d=80> Mekanisme Tata Hubungan Kerja Antara Eksekutif dan Legislatif di Lingkungan Pemerintah Provinsi Papua. Kajian ini hasil kerjasama antara Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah-LAN dengan Pemerintah Provinsi Papua Barat.
<http://purnama-julia.blogspot.com/2010/01/hubungan-kerjasama-dprddengan.html>