

ANALISIS YURIDIS HUBUNGAN PEMERINTAH DAERAH DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH MENURUT UU NOMOR 23 TAHUN 2014

Oleh :

Bambang Sugianto

Sekolah Tinggi Hukum Sumpah Pemuda

bambangugianto1969@gmail.com

Abstract

The purpose of this study is to explain and analyze the relationship of local government and regional representatives Deawan. This research uses normative juridical method. Results of research In carrying out its duties and functions despite the equal position between the Regional Government and the DPRD. Supervision remains in place as the duties of the DPRD always exercise good oversight of the government in running the wheels of the government and include supervision of the use of APBD and Regional Policies. The working relationship of Local Government with DPRD according to Law Number 23 Year 2014 on Regional Government, namely: 1. Relationship in the making of Regional policy, 2. Discussion and Ratification of Regional Regulations, 3. Relationship in the discussion of Regional Expenditure Budget Plan (RAPBD), 4. Relationship in the field of personnel, 5. Hubungan In the Policy on the management of Regional Goods, 6. Relations in the field of Policy and political supervision of the region.

Keywords: Local Government, Authority and Relationship

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan dan menganalisis hubungan pemerintah daerah dan Deawan perwakilan Daerah. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normative. Hasil penelitian Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya walaupun kedudukan sejajar antara Pemerintah Daerah dengan DPRD. Pengawasan tetap berjalan sebagai mana tugas DPRD selalu melakukan pengawasan baik terhadap pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah dan termasuk pengawasan penggunaan APBD dan Kebijakan Daerah. Adapun hubungan kerja Pemerintah Daerah dengan DPRD menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: 1. Hubungan dalam pembuatan kebijakan Daerah, 2. Pembahasan dan Pengesahan Peraturan Daerah, 3. Hubungan dalam pembahasan Rancangan ANggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), 4. Hubungan dalam bidang kepegawaian daerah, 5. Hubungan Dalam Kebijakan pengelolaan Barang Daerah, 6. Hubungan dalam bidang Pengawasan kebijakan dan politik daerah.

Kata Kunci: Pemerintahan Daerah, Kewenangan dan hubungan

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Pemerintahan negara adalah sebuah sistem yang dapat dilihat secara hierarkhis maupun fungsional. Secara hierarkhis dapat dibedakan adanya tingkatan suprasistem dan masing-masing mempunyai tugas dan fungsi dalam menjalan hak dan kewajibannya yang bulat dan utuh dan subsistemnya yang lebih kecil dan lebih rendah tunduk pada

prinsip-prinsip dalam mengelola pemerintahan yang lebih tinggi.¹

Pada Sistem Pemerintahan Republik Indonsia berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pada Pasal 18 yang berbunyi:

- a. ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten

¹ Kementerian Dalam Negeri, *Hubungan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD (Orientasi Kepemimpinan dan Penyelenggaraan Pemerintah daerah)*, Jakarta: 2011, Badan Diklat Depdagri, Hlm.1-2.

dan kota, yang tiap--tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang--undang.

- b. ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. ayat (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota--anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. ayat (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing--masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- e. ayat (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang--undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan--peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. ayat (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang--undang.

Ini menjelaskan bahwa hierarkhis pemerintahan adalah sebuah sistem terpadu di bawah pemerintahan pusat yaitu Pemerintahan Propinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota serta Pemerintahan Desa, yang masing-masing merupakan suatu sistem yang bulat dan utuh dalam menjalankan tugasnya.

Pemerintahan daerah memperoleh transper kewenangan dari Pemerintahan Pusat guna mengatur dan mengurus urusan pemerintahan diwilayah yurisdiksinya.

Selain kewenangan, Pemerintah Pusat juga memberikan kewenangang kepada Pemerintahan Daerah untuk mengatur dan mengelolah sumber keuangan yang dapat digali sendiri oleh daerah yang bersangkutan selain dana transper dari pusat.

Selanjutkan pada Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar (*UUD*) 1945 diatur pula tentang hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umu, pemanfaatan sumber daya alam serta pengakuan dan penghormatan terhadap daerah-daerah yang memiliki kekuasaan.

Berdasarkan ketentuan konstitusi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, sekurang-kurangnya ada 4 (*empat*) peraturan perundang-undangan atau payung hukum yang berlaku dan berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu²:

1. Undang-undang yang mengatur tentang Peerintahan Daerah
2. Undang-Undang yang mengatur tentang hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah
3. Undang-Undang tentang perimbangan keuangan daerah antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.
4. Undang-Undang pengatur daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

Dalam perjalanan sejarah pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, sudah cukup banyak dibuat peraturan perundang-undangannya tentang pemerintah daerah dan setiap undang-undang disusun berdasarkan landasan fhilosofis dan paradigmanya.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*DPRD*) merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga

²*Ibid.* Hlm.4

pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.

Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah (*Perda*). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*DPRD*) adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugasnya, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya, serta atas kuasa peraturan perundang-undang yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan dalam peraturan daerah bersama pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*DPRD*).³

Pasal 96 Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang pembentukan peraturan daerah, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (*APBD*), dan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah serta kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Menerut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berbunyi "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas 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". Ini menjelaskan bahwa menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya

³ Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi*, Bandung: 2012, CV. Pustaka Seia, Hlm.257

lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi.

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan

daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Pelaksanaan pemerintahan daerah yang seharusnya didalam prakteknya haruslah sesuai dengan asas legalitas. Pemerintah daerah harus bertindak sesuai kewenangan yang berlaku dan DPRD sebagai mitra sejajar dengan Pemerintah Daerah akan melakukan pengawasan. Pemerintah daerah tidak boleh bertindak dengan menyalahgunakan wewenang dan melampaui wewenang, atau tanpa wewenang, sehingga dengan demikian dapat mewujudkan tujuan negara (*pemerintah daerah*) yaitu kesejahteraan.⁴

Dari uraian diatas dan melihat tugas dan kedudukan Pemerintahan Daerah yang begitu luas dalam menjalankan otonomi daerah penulis akan menganalisis secara yuridis hubungan Kerja dan Tugas Pemerintahan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

B. Permasalahan

⁴E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni, *Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: 2015, Cahaya Atma Pustaka Cek ke V. Hlm.113

Berdasarkan uraian diatas, Penulis akan mencoba membahas dan menganalisis secara yuridis tentang:

1. Sejauhmana kewenangan dan hubungan tugas Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah?
2. Hubungan kerja apa yang terbentuk antara Pemerintah Daerah dengan DPRD menurut UU No. 23 Tahun 2014?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif.

D. Tujuan Penelitian:

untuk menjelaskan dan menganalisis hubungan pemerintah daerah dan Deewan perwakilan Daerah

II. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Sistem Pemerintah Nasional dilihat dari Fungsional.

Pemerintahan daerah sebagai yang dimaksud dalam Undang-Undang adalah Kepala Daerah dengan DPRD. Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Peraturan Daerah (Perda) yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan

kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda. Tindakan dan Wewenang Pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang, karena norma wewenang menjadi dasar keabsahan tindak pemerintah, dan wewenang yang diperoleh dari undang-undang adalah legalitas formal ini sesuai dengan konsep negara hukum.⁵

Hak dan tugas pemerintahan daerah (Eksekutif dan DPRD) dalam pemerintahan propinsi dalam mengatur otonomi daerah sangat luas dan Propinsi dapat mengatur apa saja yang dianggap masuk dalam urusan rumah tangganya. Asal tidak bertentangan dengan ketetapan dan peraturan dari pemerintah pusat, dalam hal ini Gubernur dapat mengambil tugas dan wewenang dari pemerintah pusat.⁶

Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai

⁵ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jakarta: 2014, Jala Permata Aksara, Hlm. 108

⁶ Amran Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: 1986, Alumnii, Hlm.43

pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah non kementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah non kementerian untuk melakukan pembinaan dan penugasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah non kementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah non kementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat. Melalui Undang-

Undang ini dilakukan pengaturan yang bersifat normatif yang dimulai dari pemetaan Urusan pemerintahan yang akan menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian yang urusan pemerintahannya di desentralisasikan ke daerah. Sinergi urusan pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena setiap kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian akan tahu siapa pemangku kepentingan (*stakeholder*) dari kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian tersebut di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara nasional. Sinergi urusan pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dengan daerah untuk mencapai target nasional. Manfaat lanjutannya adalah akan tercipta penyaluran bantuan yang terarah dari kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian terhadap daerah.

Hubungan Pemerintah Daerah (*Kepala Daerah*) dengan DPRD dalam hubungan kerja dan fungsi menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Hubungan dalam pembuatan kebijakan Daerah
2. Pembahasan dan Pengesahan Peraturan Daerah.
3. Hubungan dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)
4. Hubungan dalam bidang kepegawaian daerah.
5. Hubungan Dalam Kebijakan pengelolaan Barang Daerah
6. Hubungan dalam bidang Pengawasan kebijakan dan politik daerah.

2. Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan kedudukan dan fungsi pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (2) Pemerintah Daerah dan DPRD bersama-sama melaksanakan Otonomi Daerah. Ini merupakan perintah Pasal 1 Undang-Undang Dasar (*UUD*) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara

kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada Negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Menurut Moh. Mahfud MD dalam bukunya *Politik Hukum*, Pemerintahan Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah yang diketuai oleh Kepala Daerah. Jadi pemerintahan di daerah dilakukan secara kolejal dan kepala daerah tidak merupakan satuan operator yang tersendiri karena dia termasuk dalam Pemerintahan daerah meskipun pengangkatan kepala daerah dilakukan oleh pemerintah pusat.⁷

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Pemerintra Daerah dengan DPRD ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah (*Perda*) maupun kebijakan lainnya (*Peraturan dan Keputusan Gubernur*) hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. *Perda* dan Kebijakan Daerah akan tercipta keseimbangan antara

⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: 2014, PT. Raja Grafindo Persada Cetakan ke.6. Hlm.321

kepentingan nasional yang sinergis dengan kepentingan daerah dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Setiap daerah sesuai karakter Daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu Daerah dengan Daerah lainnya. Konsekuensi logis dari

pendekatan asimetris tersebut maka Daerah akan mempunyai prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya.

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan, Pemerintah dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan.
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah atau;
3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi yang sering disebut kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia, sekaligus merupakan bagian dari Pemerintahan Nasional melaksanakan

Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan pemerintah pusat.⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam menjalankan otonomi daerah Pemerintah Daerah mempunyai hak dan kewajiban yang sudah diatur secara eksplisit dan jelas.

Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Pemerintah Daerah (*Kepala Daerah*) memiliki Hak dan kewajiban, yaitu:

- (1) Kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan

g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
 - a. mengajukan rancangan Perda;
 - b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
- (4) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
- (5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (6) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada

⁸Abu daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jakarta: 1989, Bina Aksara, Halaman. 45-46

ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Dalam melaksanakan tugas kepala daerah memiliki beberapa kewenangan. Namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan. Selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenang dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Adapun hak dan kewenangan Kepala Daerah :

1. Mengajukan rancangan Perda.
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah.
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat.
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai hak protokoler dan hak keuangan. Hak keuangan meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lain. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dikenai sanksi pemberhentian sementara tidak mendapatkan hak protokoler serta hanya diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan istri/suami.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) adalah bagian dari Pemerintahan daerah. Hak dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan

Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Pasal 101

- (1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
 - b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
 - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
 - d. dihapus;
 - e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
 - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
 - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
 - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
 - i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
 - j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Keterkaitan antara keduanya secara tegas dirumuskan dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) Pasal 57 ayat 2 bahwa keduanya sebagai mitra sejajar yang sama-sama melakukan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Itu berarti bahwa salah satu dari keduanya tidak boleh ada yang disubordinatkan. Tidak ada peran yang bisa disubstitusikan oleh lembaga lain.

Oleh karena itu, ada beberapa hal yang sepatutnya diteropong untuk diketahui bersama antara keduanya dalam membangun hubungan yang ideal dan harmonis yakni:

1. Legitimasi kekuasaan. Kedua lembaga (legislatif dan eksekutif) ini sama-sama mendapat legitimasi rakyat, keduanya dipilih rakyat secara langsung. Yang membedakan legitimasi tersebut adalah derajatnya. Tak dapat disangkal bahwa legitimasi kepala daerah/wakil kepala daerah lebih besar dibanding dengan DPRD.
2. Masyarakat di daerah. Bagi eksekutif, masyarakat adalah pihak yang harus dilayani, dipuaskan dengan berbagai kebijakan populis yang dibuat bersama legislatif. Sedangkan bagi DPRD yang berasal dari parpol, masyarakat adalah konstituen dan basis politik yang sangat mempengaruhi evolusi partai yang berjalan linear dengan kepentingan individunya. Masyarakat baik bagi parpol maupun pemerintah daerah adalah sumber legitimasi, dan mandat politik atau kekuasaan.
3. Posisi politik masing-masing. Baik DPRD maupun pemerintah daerah merupakan mitra sejajar dan penyelenggara pemerintahan di daerah (Pasal 19). Peran tersebut harus diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta

masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

4. Saling memahami tugas, wewenang, kewajiban dan bahkan larangan yang sudah digariskan oleh UU Pemda. Misalnya untuk kepala daerah /wakil kepala daerah pada Pasal 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 dan Pasal 77. Sedang untuk DPRD Pasal 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 dan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Ketika memasuki wilayah praktis-politis untuk meletakkan hubungan kemitraan dengan eksekutif, DPRD hanya memperhatikan fungsinya seperti yang diamanatkan oleh UU Pemda Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yaitu:

1. Pembentukan Peraturan daerah Propinsi (Kewenangan Legeslasi).
2. Penyusunan Anggaran. (Kewenangan Budgeting)
3. Pengawasan. (Kewenangan Controlling)
- 4. Hubungan Kerja Pemerintah Daerah dengan DPRD menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014.**

Hubungan antara kedua lembaga negara ini dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah pada saat membuat Peraturan Daerah (Perda). Kedua lembaga sama-sama berhak untuk membuat Peraturan Daerah sesuai dengan Pasal 236 ayat (2), akan tetapi pada saat pembahasan tentang Peraturan Daerah yang substansinya sama maka yang harus didahulukan adalah Peraturan Daerah yang dibuat oleh legislatif.

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh

dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan Peraturan Daerah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah harus dilakukan secara efektif dan efisien.

Sementara satu-satunya Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah (*Pemda*) yang juga dibahas bersama DPRD adalah Peraturan Daerah tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) berdasarkan Pasal 311 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

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

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 23 Tahun 2014. 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 legislatif dan eksekutif, meningkatkan kualitas, produktifitas, dan kinerja demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Kemitraan dan kesejajaran ini selain dapat dilihat dari penelitian atau 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 legislatif daerah yang berfungsi menetapkan tugas pemerintahan di bidang politik, sedangkan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah, berfungsi menyeleggarakan pelaksanaan dari pada garis-garis besar haluan pembangunan daerah (GBHN) yang telah ditetapkan oleh badan legislatif daerah.

Menurut Penulis, 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 diimplementasikan 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.

Hubungan antar Kepala Daerah dengan DPRD kedepan baik secara realistis dapat dikembangkan. Adalah:

1. Membentuk komunikasi dan tukar menukar informasi,
2. Membentuk kerja sama atas beberapa subjek, program, masalah dan pengembangan regulasi, dan ketiga, klarifikasi atas berbagai permasalahan.
3. Hubungan tersebut berbeda-beda dalam peran dan aktualisasi masing-masing pihak, baik eksekutif maupun Legislatif dan yang paling berat dirasakan kedua belah pihak mungkin dalam hubungan klarifikasi.

Namun hubungan 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 legislatif 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 konteks 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 menurut penulis, 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 23 tahun 2014 dan perubahannya mengalami perubahan yang cukup signifikan dibandingkan dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. DPRD

berkedudukan sebagai Lembaga Legislatif Daerah. Disini tergambar adanya checks and balances dalam pemerintahan (*terlepas dan implementasinya banyak menimbulkan persoalan*).

Di sisi lain 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.

Boleh dikata, DPRD di bawah Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 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. 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, mernang 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 tehnik 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 23 Tahun 2014 sudah kuat, tinggal terus merajut untuk bagaimana menjadi wakil rakyat yang merakyat, bukan dengan memformat ulang dengan melakukan ‘pembonsaian’ demokratisasi DPRD”.

Seperti diterangkan diatas, bahwa 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.

III. PENUTUP

Dari uraian dan pembahasan di atas dapat disimpulkan beberapa hal dalam hubungan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu:

1. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya walaupun kedudukan sejajar antara Pemerintah Daerah dengan DPRD. Pengawasan tetap berjalan sebagai mana tugas DPRD selalu melakukan pengawasan baik terhadap pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah dan termasuk pengawasan penggunaan APBD dan Kebijakan Daerah
2. Adapun hubungan kerja Pemerintah Daerah dengan DPRD menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu:
 1. Hubungan dalam pembuatan kebijakan Daerah
 2. Pembahasan dan Pengesahan Peraturan Daerah.
 3. Hubungan dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD)
 4. Hubungan dalam bidang kepegawaian daerah.
 5. Hubungan Dalam Kebijakan pengelolaan Barang Daerah
 6. Hubungan dalam bidang Pengawasan kebijakan dan politik daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amran Muslimin, (1986), *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.
- Abu daud Busroh, (1989), *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- Sundari dan M.G. Endang Sumiarni (2015), *Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka Cek ke V.
- Kementerian Dalam Negeri, (2011) *Hubungan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD (Orientasi Kepemimpinan dan Penyelenggaraan Pemerintah daerah)*, Jakarta: Badan Diklat Depdagri.
- Mohhammad Mahfud MD, (2014), *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada Cetakan ke.6.
- Nomensen Sinamo, (2014), *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani (2012), *Hukum Konstitusi*, Bandung: CV. Pustaka Seia.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undan Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua

Bambang Sugianto, ANALISIS YURIDIS HUBUNGAN PEMERINTAH DAERAH DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH MENURUT UU NOMOR 23 TAHUN 2014, Halaman. 343-358

Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.