

IMPLIKASI CALON PERSEORANGAN SEBAGAI KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI DAERAH

Retno Saraswati*

Abstract

Candidate of Chief of Local Government in local election is not can only nominated by political party or alliance of political parties, but it can nominated by individual. The masterpiece of chief of local government as a transformative leader is synchronization of local government system based on political system and presidential of democracy, according to commendation of UUD 1945. The worried that existence of individual candidate susceptible peeps out problems for stabilization of presidential government-system because that it doesn't get political support from Local Parliament, simply unprovable in Garut district. Political relation between Chief of Local Government and Local Parliament as element of local government-management based on the relation of parallelism and partnership in the effort to get public prosperous.

Kata kunci : Implikasi, Calon Perseorangan, Kepala Daerah, Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pro kontra adanya calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sampai sekarang terus bergulir. Alasan mahal biaya pencalonan melalui pintu parpol, skeptisme terhadap parpol, dan adanya alternatif pilihan calon dari sumber yang lain merupakan pendorong bagi diterimanya keberadaan calon perseorangan oleh masyarakat. Dibukanya jalur independen atau perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebenarnya juga menguji tingkat keterbukaan dan kedewasaan partai dalam menyikapi dinamika demokrasi.

Sebaliknya dengan alasan bahwa parpol memang didesain sebagai sarana rekrutmen politik, ditambah dengan kekhawatiran yang muncul karena banyak persoalan yang harus dihadapi oleh calon perseorangan, merupakan faktor pendorong adanya resistensi terhadap calon perseorangan. Kekhawatiran tersebut antara lain pada masa kampanye, untuk melakukan mobilisasi massa akan mengalami kesulitan sebagai *single fighter*. Kalau membentuk tim kampanye akan butuh biaya besar, situasi ini berbeda dengan partai politik yang sudah terstruktur dari tingkat pusat hingga pedesaan, dengan mudah dapat menginstruksikan kader-kader partai untuk memenangkan calonnya. Tentunya masih banyak kendala yang dialami oleh calon

perseorangan yang lain, baik kendala teknis, dari sisi aturan maupun calonnya sendiri.

Kekhawatiran yang lain, bahwa di dalam sistem presidensial dikenal legitimasi ganda (*double legitimacy*), di mana legislatif dan eksekutif dipilih langsung oleh rakyat.¹ Diperbolehkannya pencalonan perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih oleh rakyat, legitimasi tersebut menjadi sangat kuat, namun keberadaan calon perseorangan tentunya rentan memunculkan berbagai permasalahan bagi pemantapan sistem pemerintahan presidensial, karena tidak mendapat *political support* dari DPRD. Konsolidasi demokrasi membutuhkan pemerintahan (*governability*) yang kuat agar kebijakan publik berjalan dan pengambilan keputusan efektif. Pemerintahan yang kuat dibutuhkan kekompakan (*paralelisme*) antara kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah membutuhkan dukungan mayoritas DPRD, dengan mayoritas dukungan DPRD pengambilan keputusan efektif. Ketiadaan kekompakan, dalam arti kepala daerah yang tidak mendapat dukungan dari DPRD, akan merugikan kepentingan rakyat. Tiadanya dukungan dari DPRD, bukan tidak mungkin resistensi dan oposisi DPRD muncul silih berganti, di titik inilah, konsekuensi kepala daerah dari calon perseorangan harus dipikirkan. Dari uraian tadi muncul

* Retno Saraswati, SH.MHum adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jl. Imam Bardjo, SH.No. 1 Semarang

1 Dengan legitimasi masing-masing menjadi tegaklah prinsip legislatif tidak dapat menjatuhkan eksekutif dan eksekutif tidak dapat membubarkan legislatif.

permasalahan tentang bagaimana implikasi calon perseorangan sebagai kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah?.

Sistem Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mendasarkan pada Pasal 18, bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah kabupaten dan kota, yang tiap provinsi, kabupaten/kota mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah terakhir dengan UU No. 12 Tahun 2008 mendasarkan kebijakan politik yang mengarah kepada prinsip kesetaraan antara pemerintah dengan pemerintah daerah, maupun dalam pemerintahan daerah itu sendiri, sebagai suatu sistem pemerintahan dalam negara Kesatuan Republik Indonesia. Sistem kesetaraan ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan khususnya di pemerintahan daerah antar kepala daerah dengan DPRD memiliki kewenangan masing-masing, namun tidak saling membawahi. Kewenangan yang dimiliki masing-masing adalah sarana kontrol yang seimbang, sinergis yang bersifat *checks and balances* sehingga dapat dihindari adanya pemusatan kekuasaan dan kewenangan yang pada akhirnya menjurus kepada penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan kekuasaan. Di sinilah sebenarnya prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah, hal mana masyarakat ikut serta dalam mengawasi

kegiatan kinerja pemerintahan melalui kelembagaan DPRD.

Hubungan antara kepala daerah (pemerintah daerah) dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan². Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. 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 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.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman, meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Dalam konteks negara kesatuan, maka praktek penyelenggaraan pemerintahan pusat harus sama dengan praktek penyelenggaraan yang ada di daerah. Jika dilihat bagaimana hubungan antara Kepala daerah dan DPRD, maka terlihat sama dengan bagaimana hubungan antara Presiden dan DPR, bahwa keduanya memiliki hubungan kerja yang kedudukannya sejajar.

Negara Indonesia telah memilih sistem pemerintahannya dengan sistem presidensial. Penegasan sistem pemerintahan presidensial ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh negara Republik Indonesia. Penegasan ini tertuang dalam "*Kesepakatan Dasar*" di tengah proses pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Panitia Ad Hoc I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945³.

Sistem pemerintahan daerah pasca pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang tidak konsisten menerapkan sistem pemerintahan demokrasi presidensial, tentu saja menciptakan

2 Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

3 Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasayakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2006, Hlm. 13.

ketidakpastian politik dan pemerintahan di daerah. Sistem pemerintahan pasca pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya dapat merealisasikan tujuan otonomi daerah. Secara prinsipil harus dilandasi oleh makna demokrasi yang utuh yang bermuara kepada praksisnya berupa sistem pemerintahan demokrasi presidensial yang stabil, serta konsisten. Pemerintahan Daerah diselenggarakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan perangkat daerah). Pemerintah Daerah memerlukan persetujuan DPRD dalam pembuatan peraturan daerah dan pemerintah daerah juga memerlukan dukungan DPRD dalam melaksanakan peraturan daerah dan kebijakan daerah lainnya.

Implikasi Calon Perseorangan Sebagai Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah

Terkait dengan implikasi calon perseorangan sebagai kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka pembahasan akan dilihat bagaimana hubungan antara kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD merupakan ranah hubungan antar lembaga negara, oleh sebab itu pembahasan mengenai hubungan tersebut akan dianalisis dalam perspektif ketatanegaraan yakni dengan sistem pemerintahan presidensial.

Dari hasil penelitian di kabupaten Garut membuktikan bahwa hubungan antara kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki implikasi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah khususnya dalam hubungannya dengan DPRD. Implikasi positif yang dimaksud bahwa meskipun kepala daerah dan wakil kepala daerah berasal dari calon perseorangan, namun dalam hubungannya dengan DPRD telah terjadi hubungan yang saling mendukung guna melaksanakan roda pemerintahan di daerah. Hal tersebut dibuktikan dalam **Penyusunan Kebijakan Daerah**.

Penyusunan kebijakan daerah dapat dibedakan menjadi kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah dan kebijakan daerah dalam bentuk selain

peraturan daerah. Peraturan Daerah⁴ adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Kewenangan menetapkan peraturan daerah ini bersumber dari Pasal 18 Ayat (6) UUDNRI Tahun 1945, bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah⁵ dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (termasuk pembentukan Peraturan Daerah) adalah proses pembentukan atau pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari proses perencanaan, perancangan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan (Pasal 1 angka 1 UU No. 10 Tahun 2004).

Di dalam hubungan kerja antara kepala daerah dan DPRD di kabupaten Garut dalam membentuk peraturan daerah terjadi dalam hubungan yang seimbang (memiliki posisi yang relatif sama kuat) dan harmonis serta cenderung berlangsung lebih dinamis. Kepala daerah terpilih tidak begitu saja dapat menyetir DPRD guna meloloskan peraturan daerah yang diusulkannya, hal ini terjadi karena kekuatan-kekuatan politik yang ada di DPRD berusaha kritis terhadap kepala daerah yang ada.

Di sisi yang lain kedua lembaga tersebut yakni antara Bupati dan DPRD sama-sama memahami bahwa salah satu tugas mereka dalam menyelenggarakan otonomi daerah adalah menetapkan peraturan daerah. Ketegangan-ketegangan karena perbedaan pemahaman dan keinginan kepentingan dari masing-masing pihak agar dimasukkan dalam perda tentunya mewarnai dalam pembahasan-pembahasan peraturan daerah. Namun mereka juga menyadari bahwa ketegangan itu tidak boleh berlarut-larut karena akan merugikan jalannya pemerintahan di daerah maupun merugikan rakyat, maka melalui penyesuaian-penyesuaian akhirnya dapat teratasi, karena mereka memegang adanya suatu prinsip atau atas dasar suatu nilai yang disepakati bersama yakni untuk kepentingan atau kesejahteraan rakyat. Hal ini terlihat dari 13 Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh kepala daerah 12 disetujui dan 1 dipending,

4 Lihat Pasal 1 angka 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

5 Pedoman penyusunan Peraturan Daerah mengacu pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006 Tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah; Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16, Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tentang Lembaran Daerah dan Berita daerah.

Rancangan Perda yang dipending adalah Raperda mengenai Rumah Sakit, alasan dipendingnya Rancangan Peraturan Daerah tersebut karena ada informasi bahwa ada bantuan dari pemerintah pusat atau dari provinsi, sehingga sambil menunggu kepastiannya Rancangan Peraturan Daerah tersebut dipending dulu.

Di dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah memang tidak lepas dari kepentingan-kepentingan masing-masing pihak dan hal tersebut tidak dapat dipungkiri. Untuk menyelesaikan adanya kepentingan tersebut maka dengan diakomodasinya kepentingan tersebut terjalin kerjasama yang baik kembali. Misalkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, Dewan menginginkan adanya berbagai fasilitas untuk menunjang tugas-tugasnya, maka fasilitas tersebut dapat diakomodir selama tidak bertentangan dengan aturan yang ada dan melihat kondisi keuangan daerah. Cara lain yang dilakukan dengan mengalokasikan fasilitas kunjungan kerja masuk dalam anggaran dinas terkait.

Disetujuinya berbagai peraturan daerah tersebut tidak lepas dari upaya kepala daerah dalam meyakinkan para anggota DPRD bahwa kebijakan-kebijakan strategis yang dibuat itu memang perlu dan menguntungkan rakyat. Upaya yang dilakukan oleh kepala daerah dilakukan melalui proses pembuatan yang lebih transparan. Dalam hubungan kerja antara kepala daerah dan DPRD kabupaten Garut dalam membentuk Peraturan Daerah, dalam pembahasannya juga telah terjadi dinamika sebelum sampai kepada persetujuan bersama, anggota Dewan cukup aktif dan kritis dalam mengkritisi substansi dari peraturan daerah. Berarti DPRD di sini telah mampu untuk menggunakan kekuasaan yang dimilikinya itu untuk mengendalikan kepala daerah agar tidak bertentangan dengan kepentingan rakyat.

Pola hubungan yang demikian ini pada akhirnya mengarah kepada apa yang disebut Arend Lijphart sebagai *consensus model* demokrasi. Dinamika pembahasan yang terjadi antara kepala daerah dan DPRD dalam pembahasan Rancangan Perda mengarah kepada adanya konsensus, dapat dikatakan bahwa antara Kepala Daerah atau Bupati Kabupaten Garut dan DPRD Kabupaten Garut merupakan bagian dari suatu sistem pemerintahan daerah, di mana antara Bupati Garut dan DPRD Kabupaten Garut sama-sama sebagai unsur

penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Garut. Sebagai suatu sistem tentunya antara kepala daerah dan DPRD merupakan bagian-bagian dari pemerintahan daerah yang tidak terpisahkan dan saling pengaruh mempengaruhi secara timbal balik. Artinya bahwa antara kepala daerah dan DPRD masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri, dimana kepala daerah memiliki fungsi sebagai pimpinan daerah dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah mengajukan rancangan peraturan daerah. Sedangkan DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Kepala Daerah membutuhkan dukungan DPRD dalam membentuk perda, dan sebaliknya DPRD dalam menjalankan tugasnya untuk membentuk perda tidak mungkin membahas sendirian, akan tetapi membutuhkan kepala daerah untuk ikut membahas bersama guna memperoleh persetujuan bersama. Adanya "*persetujuan bersama*" inilah yang memungkinkan antara DPRD dan kepala daerah tidak dapat bekerja sendirian, akan tetapi terjadi hubungan saling mengkait dan merupakan hubungan yang timbal balik.

Di dalam pembahasan peraturan daerah tentunya wajar jika telah terjadi dinamika dalam pembahasannya, disfungsionalisasi, ketegangan-ketegangan dan penyimpangan selalu terjadi, akan tetapi dalam jangka panjang keadaan ini akan dapat diatasi melalui penyesuaian-penyediaan. Meskipun integrasi sosial tidak akan pernah dicapai secara sempurna, akan tetapi secara prinsip dalam sistem tersebut cenderung untuk bergerak ke arah keseimbangan yang bersifat dinamis. Seperti contoh di atas pada saat pembahasan APBD, jelas disitu membahas mengenai anggaran yang dibutuhkan oleh pemda atau SKPD dalam satu tahun anggaran, sementara DPRD juga menginginkan adanya penambahan anggaran untuk fasilitas dalam melaksanakan tugas-tugasnya, maka agar anggaran yang diajukan oleh pihak pemerintah tersebut disetujui, maka kepentingan DPRD juga harus diakomodir dalam anggaran tersebut selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akomodasi⁶ adalah suatu

6 Soedjono, *Sosiologi Untuk Ilmu Hukum*, Tarsito, Bandung, 1982, Hlm. 59.

keadaan di mana suatu pertikaian atau konflik, mendapat penyelesaian, sehingga terjalin kerjasama yang baik kembali. Di sini kedua belah pihak bergerak menuju pada titik keseimbangan, pada saat titik keseimbangan ini dapat tercapai maka terjadi persetujuan bersama rancangan perda mengenai APBD tersebut.

Secara empiris, relasi antara kepala daerah dan DPRD bisa bervariasi antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Menurut Kacung Marijan⁷ hal ini tergantung pada siapa yang menjadi kepala daerah, dari partai mana, dan seberapa besar memperoleh dukungan dari rakyat (*popular vote*) maupun dari kekuatan-kekuatan yang ada di DPRD. Ada tiga pola di dalam relasi antara kepala daerah dan DPRD, yakni 1) pola *executive heavy*; 2) pola *checks and balances*; dan 3) pola *legislative heavy*. Dalam kasus kepala daerah dipilih mayoritas mutlak dan memperoleh dukungan dari koalisi partai-partai yang memiliki suara mayoritas di DPRD, adanya kecenderungan "*executive heavy*" lebih mungkin menjadi kenyataan. Pola yang kedua terjadi apabila kepala daerah terpilih dari salah satu partai besar, relasi antara kepala daerah dan DPRD akan lebih cenderung berlangsung lebih dinamis, akan muncul pola *checks and balances*, yakni adanya posisi yang relatif sama kuat antara kepala daerah dan DPRD. Di satu sisi, terdapat kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan didukung oleh salah satu kekuatan politik di DPRD. Di sisi lain, di DPRD terdapat kekuatan-kekuatan politik lain yang di dalam pelaksanaan pilkada berseberangan dengan kepala daerah terpilih. Sedangkan pola yang terakhir terjadi manakala kepala daerah yang terpilih itu dicalonkan oleh partai yang memiliki suara kecil di luar DPRD, atau dicalonkan oleh partai yang memiliki suara kecil di luar DPRD.

Kasus kepala daerah terpilih dari calon perseorangan, seperti apa yang terjadi di kabupaten Garut jika kita kaitkan dengan pola relasi antara kepala daerah dan DPRD seperti apa yang dikemukakan oleh Kacung Marijan tersebut, maka dapat diibaratkan seperti pola yang ketiga yakni pola *legislatif heavy*. Kepala daerah dari calon perseorangan logikanya tidak memiliki basis dukungan di DPRD, akan tetapi pola relasi *legislatif*

heavy tersebut ternyata tidak terbukti untuk kasus kepala daerah dari calon perseorangan dari kabupaten Garut.

Menurut penulis tidak terbuktinya apa yang dikemukakan Kacung Marijan tersebut, disebabkan adanya beberapa faktor, antara lain : 1) Faktor kepala daerah, disini kepala daerah merupakan figur yang cukup kuat karena dikenal oleh rakyat maupun Dewan dan juga mendapat kepercayaan dari rakyat maupun Dewan; 2) Kapasitas anggota dewan lebih rendah dibandingkan dengan kepala daerah; 3) Kemampuan kepala daerah untuk menjalin komunikasi yang baik dengan para anggota dewan.

Komunikasi merupakan hal yang esensial sebagaimana pendapat klasik⁸ yang menyatakan bahwa "manusia adalah makhluk yang tidak bisa tidak berkomunikasi" Ruben⁹ menyebutkan bahwa komunikasi adalah suatu proses dengan mana kita bisa memahami dan dipahami oleh orang lain, komunikasi merupakan proses yang dinamis dan secara konstan berubah sesuai dengan situasi yang berlaku.

Komunikasi merupakan proses yang dinamis dalam suatu interaksi di dukung oleh situasi, dukungan konteks tersebut dipertegas oleh MacBride¹⁰ yang menyebutkan bahwa komunikasi dipandang dari arti yang luas, tidak hanya diartikan sebagai pertukaran berita dan pesan tetapi sebagai kegiatan individu dan kelompok mengenai tukar menukar data, fakta dan ide, maka fungsinya dalam sistem sosial mencakup informasi, sosialisasi, motivasi, perdebatan dan diskusi, pendidikan, memajukan kebudayaan, hiburan dan integrasi.

Kepala daerah atau pemerintah daerah kabupaten Garut berusaha menjalin komunikasi yang baik terhadap anggota dewan baik itu dalam forum formal maupun informal. Misalnya kepala daerah mengadakan makan malam bersama dengan anggota dewan dan stakeholder yang ada guna membahas permasalahan yang berhubungan dengan kabupaten Garut. Tentunya dalam pembicaraan-pembicaraannya, kepala daerah di sini juga menginformasikan, mensosialisasikan dan juga mengadakan diskusi tentang program-program kerjanya. Pembicaraan-pembicaraan tersebut sebagai upaya kepala daerah untuk berusaha

7 Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Op. Cit, Hlm. 205.

8 Eko Harry Susanto, *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah: Tinjauan Terhadap Dinamika Politik dan Pembangunan*, Mitra wacana Media, Jakarta, 2009, Hlm. 2.

9 *Ibid*

10 *Ibid*

meyakinkan kepada anggota Dewan maupun *Stakeholder* yang ada tentang program-program kerjanya yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyatnya.

Hubungan kelembagaan antara kepala daerah/wakil kepala daerah dengan DPRD dalam konteks sistem pemerintahan presidensial, menunjukkan bahwa antara kepala daerah dan DPRD sama-sama memiliki hak untuk mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah. Di kabupaten Garut semua Rancangan Peraturan Daerah berasal dari pemerintah daerah atau kepala daerah, sedangkan DPRD belum pernah mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi legislasi bagi DPRD belum berjalan secara optimal. Adapun faktor penyebabnya adalah masalah sumber daya manusianya dalam aspek pembentukan peraturan daerah.

Dinamika dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah memang sudah berjalan dengan baik, namun dalam konteks pemerintahan presidensial maka kriteria penerimaan atau penolakan oleh DPRD hanyalah satu yakni berpihak kepada kepentingan rakyat ataukah tidak. Hal ini disebabkan antara kepala daerah dan DPRD sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dan tujuan diselenggarakannya pemerintahan daerah tak lain dan tak bukan hanyalah untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Di dalam hubungannya dengan penetapan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, maka dibutuhkan adanya kerjasama antara Bupati Garut dan DPRD Garut dalam pembentukan peraturan daerah. Usul rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Bupati maupun dari DPRD, selanjutnya dilakukan pembahasan bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama antara Bupati dan DPRD. Prinsip adanya persetujuan bersama tersebut mengindikasikan adanya hubungan timbal balik atau hubungan saling ketergantungan antara Bupati dan DPRD, tanpa persetujuan bersama, maka peraturan daerah tidak mungkin akan diundangkan. Dalam konteks pemerintahan presidensial, maka hubungan antara Bupati dan DPRD tersebut merupakan hubungan kerja yang dikembangkan dengan mekanisme *checks and balances*, artinya masing-masing pihak dapat saling mengontrol apabila di

dalam pembahasan peraturan daerah tersebut menyimpang dari tujuan dari diselenggarakannya otonomi daerah yakni tujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Hasil penelitian telah membuktikan bahwa Calon Perseorangan yang menjadi kepala daerah ternyata memiliki implikasi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah khususnya dalam hubungannya dengan DPRD, dalam arti telah terjadi hubungan yang saling mendukung dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal senada juga diungkapkan oleh Zudan Fakhrolloh¹¹ bahwa kepala daerah yang dimenangkan oleh calon perseorangan dalam hubungan kerja dengan DPRD belum tentu menimbulkan ketidak harmonisan. Banyak juga kepala daerah yang berasal dari partai politik memiliki hubungan yang tidak harmonis dengan DPRDnya. Hubungan antara kepala daerah dan DPRD lebih ditentukan oleh figur dan sistem pemerintahan presidensial. Demikian juga apa yang diungkapkan oleh Satya Arinanta bahwa hubungan antara kepala daerah dan DPRD harus dikembalikan secara konstitusional, dan pada umumnya dalam penyelenggaraan pilkada langsung sudah tidak banyak masalah yang muncul dalam hubungan antara DPRD dan kepala daerah.

Penutup

Keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah khususnya dalam hubungan Kepala Daerah dan DPRD tidak hanya terkait dengan sistem pemerintahan daerah yang berlaku, akan tetapi juga ditentukan oleh *leadership* dari kepala daerah itu sendiri. Dari hasil penelitian di kabupaten Garut, walaupun kepala daerah berasal dari calon perseorangan, dalam kenyataannya memiliki implikasi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, hal ini terlihat dari raperda yang diusulkan oleh kepala daerah, semua dibahas dan disetujui oleh DPRD, dan keberhasilan kepala daerah dalam membangun komunikasi yang baik dengan DPRD. Demikian juga karena kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah dipilih oleh rakyat, sehingga pemimpin itulah yang dikehendaki oleh rakyat, maka rakyat maupun DPRD harus konsekuen dengan pilihan itu. DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah bersama kepala daerah sudah seharusnya bekerja sama

11 Hasil wawancara dengan Zudan Fakhrolloh pada tanggal 18 Januari 2010.

sebagai mitra untuk keberlangsungan roda pemerintahan di daerah.

Daftar Pustaka

- Abdul Latief, 2006, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UUI Press, Yogyakarta.
- Afan Gafar, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Agussalim Andi Gandjong, 2007, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Aidul Fitriyada Azhari, 2005, *Menemukan Demokrasi*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta.
- Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dan Demokrasi, Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum Di Daerah*, INTRANS Publishing, Malang.
- Aos Kuswandi, 2004, *Pelaksanaan Fungsi Legislatif dan Dinamika Politik DPRD*, LIP-FISIP UNISMA, Bekasi.
- A. Rahman, 2007, *Sistem Politik Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Arbi Sanit, 1997, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Arend Lijphart, Penyadur: Ibrahim R. Dkk, 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- BN Marbun, 2006, *DPRD- Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Djoko Prakoso, 1985, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Gregorius Sahdan (dkk), 2008, *Politik Pilkada-Tantangan Merawat Demokrasi*, IPD Press, Yogyakarta.
- Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin (Editor), 2009, *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada Di Indonesia*, The Indonesian Power for Democracy (IPD), Yogyakarta.
- Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktek: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- J. Kaloh, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung.
- Kacung Marijan, 2006, *Demokratisasi di Daerah: Pelajaran Dari Pilkada Secara Langsung*, Eureka dan Pusdeham, Surabaya.
- Khairul Muluk, 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia, Jakarta.
- Marijan, K, 2006, *Demokratisasi Di Daerah: Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka dan PusDeHam, Surabaya.
- Muji Estiningsih, 2005, *Fungsi Pengawasan DPRD*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Otje Salman dan Anthon F. Susanto, 2004, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung.
- Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Ronny Hanitiyo Soemitro, 1985, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.
- Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, 2009, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Fokusmedia, Bandung.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta.
- Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Syaukat Tabrani, 2003, *Manajemen Pemerintahan Daerah Menuju Pemerintahan Efektif dan Efisien*, Armada, Bandung.