

## HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPRD DAN KEPALA DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh : Berny R. Mambu<sup>1</sup>

### ABSTRAK

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu metode yuridis normatif. Bahan-bahan hukum primer yaitu UUD 1945, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bahan-bahan hukum sekunder meliputi hasil-hasil seminar, karya ilmiah, hasil penelitian, serta segala literatur yang ada kaitannya dengan objek penelitian ini. Bahan-bahan hukum yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis secara normatif dengan menggunakan logika berpikir secara deduksi yang didasarkan pada aspek hukum dogmatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan, artinya tidak saling membawahi.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa pada prinsipnya eksistensi dari Kepala Daerah telah mendapatkan pengaturan secara konstitusional dalam UUD 1945, sedangkan eksistensi DPRD memperoleh pengaturan konstitusional secara lebih konkrit dalam UUD 1945 pasca amandemen, khususnya amandemen kedua yang secara tegas menyebutkan adanya Lembaga DPRD.

***Kata kunci: Pemerintahan Daerah, Kewenangan, Hubungan***

### A. PENDAHULUAN

Instrumen pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dimaksudkan sebagai upaya dalam rangka pemberdayaan DPRD. Namun, dalam praktiknya tidak jarang menjadi salah satu sumber potensi konflik antara DPRD dengan Kepala Daerah. Bahkan, merupakan sarana bagi sebagian besar daripada anggota DPRD untuk menjatuhkan Kepala Daerah.

Dalam bentuk yang lain, hubungan kewenangan antara kedua organ atau lembaga daerah tadi tidak hanya menimbulkan konflik, tetapi juga dapat berbentuk kolusif yang diwarnai dengan money politic. Bidang-bidang kegiatan yang berpeluang untuk terjadinya money politic, yaitu dalam proses pemilihan Kepala Daerah, penyusunan RAPBD, penyusunan kedudukan keuangan DPRD, penyusunan Raperda, pengawasan oleh DPRD,

---

<sup>1</sup> Lulusan pada Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi Manado Tahun 2012

pertanggungjawaban Kepala Daerah, pengangkatan Sekretaris Daerah. Untuk memperkuat konsep saling mengawasi dan keseimbangan, perlu dikaji antara lain: sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung, sistem pemilihan umum, sistem pengawasan rakyat kepada Kepala Daerah dan DPRD, dan sistem pertanggungjawaban baik Kepala Daerah maupun pertanggungjawaban anggota DPRD.

Hubungan kewenangan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah menurut undang-undang ini oleh seorang sarjana disebut sebagai suatu “paradigma baru”<sup>2</sup> yaitu demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan pimpinan badan eksekutif (Kepala Daerah) bertanggungjawab kepada badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan adanya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengusulkan pemberhentian seorang Kepala Daerah berdasarkan syarat-syarat dan alasan-alasan tertentu. Implikasi dari penguatan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut dalam prakteknya tidak selalu membawa kestabilan dalam hubungan antara kedua organ tersebut.

Terjadinya konflik dan/atau kolusi di antara elit pemerintahan dan elit politik di daerah serta arogansi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Kepala Daerah, setidaknya-didaknya dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, antara lain : pemilihan umum Kepala Daerah yang mendadak, sistem pemilihan umum yang proporsional, lemahnya sistem penegakan hukum dan menonjolnya kepentingan elit politik dan elit pemerintahan.

Selain itu ada kaitannya dengan kualitas sebagian besar para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang masih dibawah standar baik dari aspek pendidikan, pengalaman politik, latar belakang sosial ekonomi, maupun aspek komitmen moral yang rendah terhadap kepentingan rakyat atau konstituen yang diwakilinya. Kelemahan-kelemahan tersebut diperkuat pula oleh lemahnya sistem Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 itu sendiri setidaknya-tidaknya sebelum dilakukan amandemen.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana hubungan kedudukan, tugas, dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat hubungan kedudukan, tugas, dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan

---

<sup>2</sup> Ateng Syafrudin, dalam Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani, Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah, Alqaprint, Jatinangor-Sumedang, 2002, hal. 12.

Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan daerah dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah?

### C. METODOLOGI PENULISAN

Penelitian yang dilakukan dalam bidang ilmiah sudah tentu memerlukan metode baik metode yang dipakai untuk mengumpulkan data maupun yang dipakai untuk mengolah data yang terkumpul. Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum deskriptif normatif, metode penelitian hukum empirik dan metode penelitian doktrinal, yang bertujuan untuk mencari rumusan terbaik mengenai “Hubungan Kewenangan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Daerah” dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, terakhir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah sumber data sekunder yang diperoleh melalui buku-buku teks (*textbook*), perundang-undangan, majalah-majalah hukum, surat kabar dan sumber-sumber tertulis lainnya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang dibahas. Studi dokumen dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik pembahasan terutama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta perkembangan peraturan perundang-undangan daerah di Indonesia sejak jaman penjajahan sampai sekarang untuk melihat hubungan antara asas desentralisasi yang dianut oleh Konstitusi kita dengan prinsip otonomi daerah.

Data yang terkumpul kemudian diolah dengan menghasilkan penulisan ini, menggunakan teknik pengolahan data yang terdiri dari :

1. Teknik analisis secara dedukif, yaitu teknik analisis dengan berdasarkan premise yang bersifat umum, dan dari premise yang bersifat umum ini ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.
2. Teknik analisis secara induktif, yaitu teknik yang digunakan untuk menganalisis suatu problematika dengan berdasarkan pada premise yang bersifat khusus, dan dari hal-hal yang bersifat khusus ini ditarik kesimpulan yang bersifat umum.
3. Teknik komparasi, yaitu membanding-bandingkan antara satu hal dengan hal yang lain, antara satu konsep dengan konsep yang lain guna mencari persamaan dan perbedaan dari hal-hal yang dibandingkan itu kemudian menarik kesimpulan.

Untuk analisis digunakan metode kualitatif yaitu bahwa dalam penelitian tersebut tidak dikenal adanya sampel, tetapi penelitian harus dilakukan secara teliti, mendalam, dan menyeluruh.

#### D. TINJAUAN PUSTAKA

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu: *de*=lepas, dan *centrum*=pusat. Jadi desentralisasi berarti melepaskan diri dari (pemerintah) pusat. Istilah desentralisasi ini dipakai sebagai lawan dari sentralisasi atau sentralisme.

Istilah sentralisasi berasal dari kata sentral yang berarti pusat, sedangkan desentralisasi adalah lawan kata dari sentralisasi. Sentralisasi atau juga seringkali dipakai istilah sentralisme. Menurut Hassan Shadily, sentralisasi adalah: “sistem politik dimana negeri keseluruhannya dikendalikan dari satu titik pusat, sebagai lawan dari sistem pemerintahan yang didesentralisasi federalisme dan regionalisme, dimana satuan-satuan lokal (negara, provinsi) mendapatkan tingkat autonomi tertentu”.<sup>3</sup> Pemahaman tentang desentralisasi dan sentralisasi sejak dahulu masih terjadi perbedaan pendapat di antara para sarjana. Masing-masing memberikan definisi atau batasan sesuai dengan sudut pandangnya dengan memberikan tekanan pada aspek-aspek tertentu daripada pengertian desentralisasi itu.

Menurut Mohammad Hatta, sebagaimana yang dikutip oleh Hari Sabarno (mantan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia), bentuk Negara Federal lebih tepat untuk bangsa Indonesia yang dikenal sangat majemuk, dan bukan Negara Kesatuan (*unitary state*).<sup>4</sup> Pandangan dari Mohammad Hatta ini seirama dengan pandangan dari Graham Smith yang antara lain menulis : Federalisme merupakan suatu bentuk pengelolaan Negara yang cocok untuk masyarakat majemuk seperti bangsa Indonesia. Sebab, ia menghargai perbedaan. Mengakui keberagaman sebagai potensi, bukan ancaman. Federalisme sesungguhnya istilah lain dari falsafah lama yang kita semua pasti ingat : Bhineka Tunggal Ika.<sup>5</sup>

Rondinelli dan Cheema membagi empat tipe desentralisasi, yaitu: “*deconcentration, delegation, devolution and privatization*”.<sup>6</sup> Lengkapnya dapat dikemukakan sebagai berikut : “Pertama, dekonsentrasi diartikan distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan; Kedua, delegasi adalah pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak dibawah kontrol pemerintah; Ketiga, devolusi adalah penyerahan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat kepada daerah otonom; Keempat, swastanisasi adalah penyerahan beberapa otoritas

---

<sup>3</sup> Hassan Shadily dan John Echols, *An English-Indonesian Dictionary*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hal. 3084.

<sup>4</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah menjaga Kesatuan Bangsa (Untaian Pemikiran Otonomi Daerah)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal x.

<sup>5</sup> Graham Smith, *The Mulyiethnic Challenge* (Disadur oleh Siti Anisa Federalisme Pilihan Masyarakat Majemuk), Solidaritas Indonesia, Jakarta, 1999.

<sup>6</sup> S.S. Meenakshisundaram, dalam S.N. Jha and P.C (ed), *Decentralization and Local Politics*, Sage Publications, New Delhi, Thousand Oaks, London 1999, hal. 55 - 56.

dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta".<sup>7</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak dalam negara demokrasi. Dalam bahasa lebih tegas lagi dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan hanya sekedar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoedheid*), tetapi juga mengandung pengertian pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dengan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah.

Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi,<sup>8</sup> atau dengan perkataan lain, membicarakan mengenai desentralisasi tidak terlepas dari pembicaraan mengenai otonomi (daerah) dan daerah otonom, karena desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah hukum tertentu dalam suatu negara.

Otonomi bukan hanya sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan; otonomi merupakan sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>9</sup> Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijk*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Menurut J. Kaloh,<sup>10</sup> otonomi tidak berangkat dari pembagian kewenangan atau kekuasaan antara masing-masing tingkat pemerintahan tetapi pada jenis-jenis pelayanan apa yang harus diberikan kepada masyarakat. Pengaturan yang demikian ini menunjukkan bahwa pemberian pelayanan kepada masyarakatlah yang kemudian melahirkan kewenangan suatu instansi pemerintahan.

---

<sup>7</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, Berbagai faktor yang mempengaruhi besarnya Otonomi Daerah Tingkat II (Disertasi Pascasarjana UI), 1993, hal. 25.

<sup>8</sup> Bagir Manan, Op.Cit., hal. 174.

<sup>9</sup> Bagir Manan, Op.Cit., hal. 24.

<sup>10</sup> J. Kaloh, Mencari bentuk Otonomi Daerah, suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global (Edisi revisi), Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hal. 7 - 8.

## **E. PEMBAHASAN**

### **1. Kedudukan, tugas, dan wewenang kepala daerah dan DPRD**

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dibedakan antara tugas, wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah mempunyai tugas, wewenang, dan kewajiban, sedang Wakil Kepala Daerah hanya mempunyai tugas dan kewajiban. Wakil Kepala Daerah hanya melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan. Secara umum tugas Wakil Kepala Daerah adalah membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, dan oleh sebab itu ia bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Walaupun Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon, namun demikian setelah terpilih dan melaksanakan tugas, seringkali terjadi ketidakcocokan atau bahkan friksi antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang sering di muat di media masa, bahkan baru-baru ini terdengar berita pengunduran diri dari seorang Wakil Bupati karena ketidakcocokan dengan Bupati.

Hal penting yang perlu dibahas mengenai kedudukan, tugas, wewenang dan kewajiban Kepala Daerah adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dilihat dari segi tingkatan daerah otonom, maka Gubernur, Bupati dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah sesuai tingkatannya. Gubernur adalah kepala pemerintahan daerah provinsi, Bupati adalah kepala pemerintahan daerah kabupaten dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah Kota. Namun demikian, walaupun antara Gubernur dan Bupati/Walikota sama-sama berkedudukan sebagai Kepala Daerah, ada perbedaan antara kedudukan seorang Gubernur dengan kedudukan seorang Bupati atau Walikota. Sebab, seorang Gubernur disamping berkedudukan sebagai kepala daerah provinsi, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam hal ini Gubernur berkedudukan sebagai kepala wilayah administratif. Kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak dipunyai oleh Bupati atau Walikota, artinya kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak melekat pada seorang Bupati atau Walikota. Sebaliknya, kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah melekat pada seorang Gubernur, disamping kedudukannya sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi.

Pengaturan tentang tugas Gubernur sebagai wakil pemerintah belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan tentang kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah nanti diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan antara lain bahwa : Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula sebagai wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Yang dimaksud dengan wilayah provinsi dalam ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja Gubernur.

Telah disinggung di bagian muka, setelah berakhirnya masa pemerintahan orde baru, lahirlah era reformasi tahun 1998, sekaligus melahirkan era otonomi dan desentralisasi. Di bidang pemerintahan daerah dilahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah berlaku selama 25 tahun dengan segala kebaikan dan kekurangannya. Mengenai pembentukan dan susunan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu terlihat adanya hal yang “janggal” dan menimbulkan multi interpretasi, yaitu ketentuan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi : Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikatakan : Yang dimaksud tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain adalah bahwa daerah provinsi tidak membawakan daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan/atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

Ketentuan ini dipandang janggal karena kedudukan Gubernur yang disamping berkedudukan sebagai kepala pemerintahan daerah, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kalau pembentuk Undang-Undang ingin mencantumkan ketentuan mengenai hubungan hierarkhis antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota, maka hal ini harus tegas dinyatakan dalam undang-undang, misalnya rumusannya harus berbunyi : “Dalam pelaksanaan asas otonomi dan desentralisasi, antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain”.

Provinsi Daerah Tingkat I menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dijadikan daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Jadi yang dimasud

dengan “tidak mempunyai hubungan hierarkhis” adalah kedudukan Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom.

Walaupun dalam peraturan perundang-undangan telah diatur mengenai kedudukan Gubernur baik sebagai kepala daerah otonom maupun sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, namun dalam kenyataannya pelaksanaan tugas ini seringkali mengalami hambatan dan tidak sesuai dengan filosofi hubungan antara Gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi dengan Bupati dan Walikota. Hambatan yang dimaksud antara lain ialah adanya hubungan yang tidak harmonis antara seorang Gubernur dengan Bupati atau Walikota. Seringkali seorang Bupati/Walikota tidak mengindahkan pembinaan, pengawasan serta koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur. Ketidakharmonisan ini dirasakan di banyak daerah di Indonesia, termasuk di Provinsi Sulawesi Utara.

Di beberapa daerah termasuk di Provinsi Sulawesi Utara seringkali Bupati atau Walikota tidak “patuh” terhadap Gubernur. Gubernur Sulawesi Utara S. H. Sarundajang bahkan pernah mengatakan, “Bupati/Walikota lebih takut Jaksa dan Polisi” (Harian Komentor, Rabu 14 April 2010). Hal ini dikarenakan minimnya kehadiran Bupati dan Walikota dalam acara sosialisasi RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) yang turut dihadiri Wakil Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Lukita Dinarsyah Tuwo.

Padahal penyampaian RPJMN merupakan hal yang sangat penting untuk diikuti oleh kepala daerah maupun calon kepala daerah, sebab dalam RPJMN, visi dan misi tahapan pembangunan selama lima tahun ke depan direncanakan. Berbeda misalnya kalau Presiden hendak mengumpulkan para Gubernur, sangat mudah. Bilamana Gubernur mengundang Bupati dan Walikota termasuk dalam acara yang penting, paling banyak hanya satu dua saja yang hadir. Kalaupun datang, hanya diwakilkan pada Wakil Bupati/Wakil Walikota ataupun pada Sekretaris Daerah. Padahal ketika terjadi suatu kesalahan, Gubernur yang dituding tidak berkoordinasi. Keadaan ini berbeda ketika ada serah terima jabatan di jajaran Kejaksaan atau Kepolisian. Dapat dipastikan para Bupati dan Walikota yang ada di Provinsi Sulawesi Utara akan hadir. “Ternyata mereka lebih takut kepada Jaksa dan Polisi ketimbang Gubernur”, kata S. H. Sarundajang.

Dalam kenyataan ada beberapa kepala daerah kabupaten dan kota yang seringkali demikian. Bahkan dalam acara yang sangat penting seperti Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) Tingkat Provinsi, ada beberapa kabupaten/kota yang hanya mengirimkan Wakil Bupati/Wakil Walikota, bahkan ada yang hanya mengirimkan Kepala Bappeda untuk mengikuti rapat dimaksud. Padahal, Musrenbang ini sangat penting karena akan membahas hal-hal yang berkaitan dengan rencana pembangunan untuk jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Dan lebih parah lagi, ketidak



hadiran beberapa kepala daerah kabupaten dan kota tidak memberi kabar atau alasan. Hal ini sudah tentu membuat Gubernur marah dan memberikan kritik yang tajam.

Hal yang banyak kali menimbulkan ketegangan antara Bupati/Walikota adalah mengenai pembinaan kepegawaian, mulai dari rekrutmen sampai pengangkatan dalam jabatan struktural. Sebagai contoh, dalam soal pengajuan formasi CPNS tahun 2010, menurut Kepala Bidang Pengadaan dan Pengembangan BKD Provinsi Sulawesi Utara, Olga Saisab, “ada 10 Kabupaten/Kota langkahi Pemprov Sulut”. Menurut Olga Saisab ada sepuluh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota ternyata tidak menginformasikan jumlah formasi CPNS Tahun 2010 ke Pemprov Sulawesi Utara yang telah diusulkan ke Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Kita bisa membayangkan dari 15 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sulawesi Utara, ada 10 Kabupaten/Kota yang telah mengusulkan formasi pengadaan CPNS ke Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara/Badan Kepegawaian Negara tanpa melalui konsultasi dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Padahal sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2000, Pasal 3 ayat (3) mengatakan : usulan pengajuan formasi CPNS daerah Kabupaten/Kota harus disampaikan oleh Pejabat Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota dalam hal ini melalui Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Sesuai aturan dengan jelas dikatakan bahwa sebelum usulan disampaikan ke pemerintah pusat maka pemerintah provinsi berhak mengetahuinya.

Untuk selanjutnya secara kolektif akan dibawa ke Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Badan Kepegawaian Negara untuk diproses. Tetapi dalam kenyataannya, mereka membawa sendiri ke pusat. Akibatnya pemerintah provinsi tidak mengetahui dengan pasti berapa banyak CPNS yang diusulkan.

Disamping pembangkangan Kabupaten/Kota terhadap rekrutmen CPNS, hal lain di bidang kepegawaian yang seringkali terjadi pembangkangan adalah mengenai mutasi jabatan stuktural. Banyak pemerintah kabupaten/kota yang melakukan mutasi jabatan struktural tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

## **2. Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan DPRD serta Faktor Penghambat**

Dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah merupakan pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemeritnahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan, artinya tidak saling

membawahi. Menurut J. Kaloh Setidak-tidaknya ada tiga bentuk hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD:

- a. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi;
- b. Bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program, masalah dan pengembangan regulasi;
- c. Klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Menurut Sadu, ada beberapa prinsip dasar dalam hubungan kerja antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Prinsip dasar tersebut yaitu bahwa kebijakan mengenai keuangan, organisasi, barang dan tata ruang harus dibicarakan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat. Sekurang-kurangnya ada enam aspek hubungan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang secara nyata terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu :

- a. Penyusunan kebijakan daerah;
- b. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- c. Kebijakan strategis kepegawaian;
- d. Kebijakan strategis pengelolaan barang;
- e. Laporan keterangan pertanggungjawaban;
- f. Kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan anggaran.<sup>11</sup>

Penyusunan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide, dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah karena merekalah yang seharusnya mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan masyarakat (hak inisiatif). Namun dalam kenyataan sebagian besar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mandul dalam menggunakan hak inisiatif.

## F. PENUTUP

Dalam berbagai peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah diatur tentang eksistensi, kedudukan, wewenang dan tugas DPRD dan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dengan bobot yang bervariasi, yaitu: "*legislative heavy*" dan "*executive heavy*" dengan kedudukan yang seimbang, setara, dan sederajat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur hubungan kerja antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam kedudukan yang setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara kedua lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi satu sama lain.

---

<sup>11</sup> Sadu, Op.Cit., hal. 46 - 55.

Walaupun sama-sama merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah seringkali mengalami hambatan bahkan friksi dan konflik dalam hal penyusunan kebijakan daerah, penyusunan APBD, kepegawaian, pengelolaan barang, laporan keterangan pertanggungjawaban dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD.

Dari segi politik, hubungan kerja antara DPRD dan Kepala Daerah seringkali mengalami hambatan dan berpotensi menimbulkan permasalahan, ketegangan dan friksi yang kontra produktif bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam hubungan ini baik DPRD maupun Kepala Daerah perlu membangun hubungan kerja dengan prinsip keterbukaan, saling menghargai dan menghormati satu sama lain, tidak saling mengintervensi dan mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.

Perlunya pemahaman lebih baik lagi tentang ketentuan-ketentuan peraturan perundangan-undangan tentang pemerintahan daerah oleh aparatur pemerintah daerah termasuk anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ateng Syafrudin, dalam Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah*, Alqaprint, Jatinangor-Sumedang, 2002, hal. 12.
- Hassan Shadily dan John Echols, *An English-Indonesian Dictionary*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hal. 3084.
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah menjaga Kesatuan Bangsa (Untaian Pemikiran Otonomi Daerah)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal x.
- Graham Smith, *The Mulyiethnic Challenge (Disadur oleh Siti Anisa Federalisme Pilihan Masyarakat Majemuk)*, Solidaritas Indonesia, Jakarta, 1999.
- S.S. Meenakshisundaram, dalam S.N. Jha and P.C (ed), *Decentralization and Local Politics*, Sage Publications, New Delhi, Thousand Oaks, London 1999, hal. 55 - 56.
- Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Berbagai faktor yang mempengaruhi besarnya Otonomi Daerah Tingkat II (Disertasi Pascasarjana UI)*, 1993, hal. 25.
- J. Kaloh, *Mencari bentuk Otonomi Daerah, suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global (Edisi revisi)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hal. 7 - 8.

Manan, Bagir, Perjalanan Historis Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, Uniska, Karawang, 1993.

Wasistiono, Sadu dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009.