

IMPLIKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG TERHADAP MEKANISME HUBUNGAN KERJA BARU KEPALA DAERAH DAN DPRD

Anwar

Abstract

This study is intended to understand and analyze the implications of the direct local head election on the work relation between the new local head and the local parliament in establishing local regulations and local budget, and the monitoring on the local government in general and, especially the mayor of Malang made by the local parliament. Therefore, the approach employed was a normative approach which was supported by sociological approach. Based pm the results and analyses made, it is known that the relation between the local parliament and the local head merely gives grammatical implication in establishing local regulations, and in making the local budget, the role of the local head is more dominant, while in terms of monitoring made by the local parliament, it is not as strong as before or when the local head was elected through the mechanism of local parliament in accordance with the law no. 22. in the year of 1999.

Keywords: *local head election, local parliament, local head*

PENDAHULUAN

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengubah paradigma pemilihan Kepala Daerah menjadi pemilihan langsung oleh rakyat. Ini berarti Kepala Daerah yang terpilih dalam Pilkada menerima langsung mandat dari rakyat untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berbeda dengan Pilkada menurut UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Perubahan Pilkada dari lembaga perwakilan (DPRD) kepada Pilkada langsung membawa konsekuensi pada hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti dalam hal pertanggung jawaban dan pemberhentian Kepala Daerah. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD, sedangkan menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah Kepala Daerah hanya menyampaikan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD. Pengaruh perubahan paradigma pemilihan Kepala Daerah tersebut terhadap pertanggung jawaban Kepala Daerah kepada DPRD berdampak pada hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD. Hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi ketiga aspek yang menjadi fungsi DPRD, yaitu (i) hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah; (ii), hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penentuan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD); (iii) hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah, dalam kaitan dengan fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah.

RUMUSAN MASALAH

1. bagaimanakah implikasi pilkada langsung terhadap hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Malang?
2. bagaimanakah implikasi pilkada langsung terhadap hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penentuan APBD Kota Malang?
3. bagaimana implikasi pilkada langsung terhadap hubungan kerja DPRD dengan Kepala Daerah dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah?

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif yang ditunjang oleh yuridis sosiologis (*socio legal research*). Penelitian normatif dilakukan untuk mengetahui asas-asas dan kaidah hukum yang mengatur perihal hubungan DPRD dengan kepala daerah, penelitian hukum sosiologis dilakukan untuk mengetahui efektifitas aturan dalam realitas kehidupan masyarakat. Dalam hal ini Implikasi Pilkada langsung terhadap mekanisme hubungan kerja baru kepala daerah dan DPRD.

Pada tahap pertama, penelitian diarahkan untuk mengetahui pelbagai ketentuan yang terkait dengan pemilihan kepala daerah langsung, dan pelbagai ketentuan yang mengatur mekanisme hubungan kerja kepala daerah dan DPRD.

Pada tahap kedua, penelitian diarahkan untuk mengetahui praktik pelaksanaan mekanisme hubungan kerja antara Kepala Daerah Malang dengan DPRD Malang. Praktik pelaksanaan mekanisme hubungan kerja ini, meliputi tiga aspek, yaitu: (i) hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam

pembentukan Peraturan Daerah; (ii), hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penentuan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD); (iii) hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah, dalam kaitan dengan fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah.

2. Lokasi Penelitian

Pada dasarnya penelitian hukum normatif tidak terikat dengan tempat tertentu karena objeknya adalah berbagai asas, kaidah atau norma hukum yang berlaku, termasuk pendapat para ahli, jadi lebih pada penelusuran kepustakaan. Karena penelitian ini juga menggunakan pendekatan tambahan, yaitu penelitian hukum sosiologis, maka penelitian empirik dilakukan di Malang. Pemilihan lokasi ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa karakteristik hubungan kerja DPRD dengan kepala daerah relatif sama disemua tempat di Indonesia. Karena itu, peneliti memilih tempat penelitian di lokasi tempat peneliti bermukim dan bekerja.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Sumber data sekunder diperoleh dari penelusuran kepustakaan dan pelbaga ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Data primer diperoleh dari penelitian lapangan terkait dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yang membawa pada mekanisme hubungan kerja antara Kepala daerah dan DPRD. Praktik pelaksanaan mekanisme hubungan kerja ini, meliputi tiga aspek, yaitu: (i) hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah; (ii), hubungan kerja antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam penentuan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD); (iii) hubungan kerja antara

DPRD dengan Kepala Daerah, dalam kaitan dengan fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian dilakukan melalui penggabungan 3 (tiga) teknik sekaligus, yaitu: pertama, studi dokumen, kedua, observasi, dan ketiga, wawancara mendalam (*depth interview*). Data yang berhasil dijangkau, khususnya melalui wawancara mendalam akan dilakukan kroscek dengan pihak terkait agar diperoleh akurasi data yang memadai.

5. Metode Analisis dan Penyajian Data

Analisis data dilakukan sejak data sekunder diperoleh, baik yang berupa jurnal, buku, maupun pelbagai peraturan perundang-undangan. Proses analisis ini dilakukan hampir secara bersamaan dengan intepretasi data yang dikerjakan dengan secepatnya tanpa harus menunggu banyaknya data terkumpul. Analisis berikutnya dilakukan dengan menafsirkan data yang diperoleh secara induktif dan membandingkan dengan teori yang sudah ada. Penafsiran pertama dilakukan terhadap pelbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait Pilkada langsung dan mekanisme hubungan kerja Kepala Daerah dan DPRD; penafsiran berikutnya, menafsirkan fenomena empirik hubungan kerja kepala daerah dengan DPRD di Malang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Hubungan Kerja Antara Kepala daerah dengan DPRD dalam Pembentukan Perda.

Pasal 69 UU No. 22 tahun 1999 menentukan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran

lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya, dalam Pasal 18 ayat (1) d, ditentukan salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah. Berdasarkan ketentuan UU No. 22 tahun 1999, terkait dengan pembentukan Perda, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. bahwa pada dasarnya secara formal yang membentuk Perda itu adalah kepala daerah bersama DPRD atau sebaliknya, DPRD bersama dengan kepala daerah;
2. bahwa kepala daerah hanya menetapkan legalitas rancangan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama menjadi Perda;

Pasal 42 ayat (1) a UU No.32 tahun 2004 menentukan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Selanjutnya dalam Pasal 136 ayat (1) ditentukan bahwa Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Pasal 140 ayat (1) menentukan bahwa Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Pasal 140 ayat (2) menentukan bahwa apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Pasal 144 ayat (1) menentukan bahwa rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Pasal 144 ayat (2) menentukan bahwa

penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama Pasal 144 aya (3) menentukan bahwa rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Pasal 144 ayat (4) menentukan bahwa dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud Pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 42, 136, 140 dan 144 dapat disimpulkan bahwa secara gramatikal, pembentuk Perda ada pada DPRD, tetapi secara substansial sesungguhnya pembentuk Perda itu ada pada DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Pengaturan yang demikian ini nampaknya mengikuti dan menyerupai konstruksi berpikir perubahan pembentuk UU dari Presiden kepada DPR yang terdapat dalam perubahan pertama UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Benar bahwa Pasal 42 ayat (1) a UU No.32 tahun 2004 menentukan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama, akan tetapi makna perkataan membentuk perda hanya bersifat simbolik, tidak dalam konteks substansial. Rumusan Pasal 42 ayata (1) a UU No. 32 tahun 2004, terikat dengan rumusan Pasal 136 ayat (1) ditentukan bahwa Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Artinya, tanpa persetujuan bersama antara DPRD dengan kepala daerah tidak akan lahir perda. Baik DPRD maupun kepala daerah dapat mengajukan rancangan perda. Pasal 140 ayat (2) memang

menentukan bahwa jika kepala daerah dan DPRD sama-sama mengajukan rancangan perda tentang hal yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan perda dari DPRD sedangkan rancangan perda dari kepala daerah diletakkan sebagai pembanding. Kemungkinan hal itu terjadi sangat kecil, dan tidak akan mungkin terjadi jika program legislasi daerah berjalan dengan baik, sebab dalam program legislasi tersebut seharusnya ada komunikasi dan perencanaan yang baik antara kepala daerah dengan DPRD.

Ketentuan dalam Pasal 144 ayat (4) bahwa dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud Pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah, tidak dapat disimpulkan bahwa DPRD lebih dominan dalam membentuk perda, sebab penetapan perda oleh kepala daerah terlebih dahulu harus melalui persetujuan bersama antara DPRD dengan kepala daerah, karena itu penetapan perda oleh kepala daerah lebih bersifat administratif, bukan substansial. Yang substansial adalah persetujuan bersama antara DPRD dengan kepala daerah dalam pembentukan perda.

Dalam praktik hubungan kerja DPRD dengan Kepala Daerah dalam pembentukan Perda pasca pemilihan kepala daerah secara langsung di Kota Malang, Hernawan¹ melihat bahwa yang substansial dari perbedaan tersebut adalah, yaitu pada UU No.22 Tahun 1999 tidak terdapat ketentuan yang mengatur apabila kepala daerah tidak menetapkan Perda yang telah disetujui DPRD. Sementara dalam UU No.32 Tahun 2004 diatur, bahwa apabila dalam jangka waktu 30 hari kepala daerah

¹ Wawancara dengan Hernawan, anggota DPRD Kota Malang tanggal 26 Oktober 2009.

tidak menetapkan Perda tersebut, maka Perda bersangkutan sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah. Sedangkan dalam praktiknya, tidak terdapat perbedaan substansial dalam pembentukan perda Kota Malang pasca pemilihan Walikota Malang secara langsung oleh rakyat Kota Malang. Menurut Agus Mulyono,² kedudukan atau eksistensi suatu peraturan daerah yang dibentuk dibawah kerangka UU No.22 Tahun 1999 dan yang dibentuk dibawah UU No.32 tahun 2004 pasca pemilihan Walikota Malang secara langsung adalah sama, yang berbeda hanya dalam mekanisme persetujuan dan penetapannya. Heri Prasongko³ mengemukakan bahwa tidak ada perbedaan yang mendasar dalam pembentukan perda Kota Malang pasca pemilihan Walikota Malang secara langsung oleh rakyat Kota Malang atau pada saat berlakunya UU No. 32 tahun 2004 dengan ketika pemilihan Walikota Malang melalui mekanisme DPRD atau tatkala masih berlakunya UU No. 22 tahun 1999.

Berdasarkan analisis terhadap ketentuan yang mengatur perihal pembentukan perda dan juga praktik pembentukan perda Kota Malang, dapat disimpulkan bahwa perubahan dari UU No. 22 tahun 1999 pada UU No. 32 tahun 2004, yaitu dari pemilihan kepala daerah yang semula melalui mekanisme di DPRD kepada pemilihan secara langsung oleh rakyat tidak terdapat perubahan yang mendasar dalam pembentukan perda, perubahan itu hanya bersifat gramatikal bukan substansial. Menurut peneliti, perlu dilakukan pengaturan yang lebih jelas dan tegas bahwa pembentuk perda secara substansial dan prosedural seyogyanya

² Wawancara dengan Agus Mulyono, anggota DPRD Kota Malang, tanggal 26 Oktober 2009.

³ Wawancara dengan Heri Prasongko, staf bagian hukum Pemkot Malang, tanggal 19 November 2009.

ada pada DPRD, dengan beberapa argumentasi: (i) sesuai dengan filosofi negara hukum demokrasi, bahwa norma hukum yang berlaku adalah berdasarkan kehendak dari rakyat yang berdaulat, dan DPRD adalah penjelmaan dari kedaulatan rakyat di daerah; (ii) agar kepala daerah/eksekutif lebih fokus pada penyelenggaraan pemerintahan daerah; (iii) agar tercipta *checks and balances system* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam hal ini DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, sedangkan kepala daerah adalah sebagai lembaga eksekutif daerah.

2. Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Hubungan Kerja Antara Kepala Daerah dengan DPRD Dalam Penentuan APBD.

Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi anggaran. Fungsi anggaran atau menetapkan APBD adalah fungsi yang strategis bagi dewan. Dalam APBD, pemerintah daerah dapat menentukan skala prioritas anggaran, sekaligus prioritas kebijakan pembangunan daerahnya. Karena itu penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat tergantung pada kebijakan anggaran dalam APBD. Disisi lain, tanpa persetujuan DPRD maka pemerintah daerah harus menjalankan APBD tahun lalu.

Instrumen hukum APBD adalah Perda, akan tetapi mekanisme pembentukan APBD tidak sepenuhnya menguti pembentukan Perda pada umumnya. Jika pada pembentukan Perda pada umumnya, rancangan Perda dapat diajukan oleh DPRD maupun oleh kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Bahkan Pasal 42 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 menempatkan DPRD sebagai pembentuk Perda, meskipun ditambah dengan perkataan "yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama". Ketentuan itu mengikuti konstruksi berpikir dari perubahan pertama UUD 1945, yang

meletakkan DPR sebagai pembentuk UU. Pada pembentukan Perda tentang APBD, Pasal 18 ayat (1) e UU No. 22 tahun 1999, menentukan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan APBD. Pasal 25 d UU No. 32 tahun 2004 menentukan bahwa: Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama. Adapun tugas dan wewenang DPRD dalam pembentukan Perda tentang APBD adalah membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah (Pasal 42 ayat (1) b UU No. 32 tahun 2004). Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004, terkait dengan penentuan APBD, ada perbedaan yang nyata. UU No. 22 tahun 1999 tidak mengatur dengan jelas dan tegas perihal tugas dan wewenang menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD. Pasal 18 ayat (1) e UU No. 22 tahun 1999 hanya menegaskan bahwa penetapan APBD dilakukan oleh DPRD bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota. Ketentuan tersebut membuka peluang bagi peran DPRD lebih dominan dalam menentukan APBD, sebab pada masa berlakunya UU No. 22 tahun 1999, Gubernur, Bupati, atau Walikota dipilih melalui mekanisme DPRD. Lain halnya ketika berlaku UU No. 32 tahun 2004, tugas dan wewenang menyusun dan mengajukan rancangan APBD ada pada Gubernur, Bupati atau Walikota, sedangkan peran DPRD hanya sebatas membahas dan menyetujui rancangan perda yang telah diajukan eksekutif daerah. Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, ada pergeseran peran DPRD dalam penentuan APBD, yang semula ketika berlakunya UU No. 22 tahun 1999, peran DPRD relatif lebih besar, sedangkan pada saat berlakunya UU No. 32 tahun 2004, peran DPRD relatif lebih kecil dalam penentuan APBD. Dengan

kata lain, ketika kepala daerah dipilih melalui mekanisme DPRD, peran DPRD lebih besar dalam penentuan APBD, sedangkan ketika kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi menggunakan mekanisme pemilihan di DPRD, peran kepala daerah lebih dominan ketimbang peran DPRD.

Sebagai bukti besarnya peran kepala daerah dalam menentukan APBD, ialah lahirnya Peraturan Mendagri No. 25 tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010. butir kedua belas (12), angka romawi tiga (III) Permendagri tersebut terkait dengan teknis penyusunan APBD, ditentukan bahwa:

Dalam hal terdapat kendala dalam proses pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD 2010 meskipun telah dilakukan penambahan waktu, Kepala Daerah menyusun rancangan peraturan kepala daerah tentang APBD untuk mendapatkan pengesahan dari Menteri dalam Negeri terhadap APBD provinsi dan Gubernur terhadap APBD Kabupaten/Kota sesuai Pasal 107 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006. Hal itu dilakukan sepanjang antisipasi terhadap kondisi stabilitas pemerintahan dan politik di daerah telah dikaji secara seksama, agar tidak menghambat proses pembangunan daerah dan pelayanan masyarakat yang berjalan secara berkesinambungan.

Berdasarkan ketentuan di atas, antara lain mengandung makna bahwa dalam hal tidak terdapat kesepakatan antara kepala daerah dengan DPRD dalam penentuan APBD, maka kepala daerah diberikan kewenangan oleh mendagri untuk menyusun peraturan kepala daerah tentang APBD Provinsi kemudian disahkan oleh Mendagri, sedangkan APBD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota diberi kewenangan menyusun rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang APBD

untuk selanjutnya disahkan oleh Gubernur. Peraturan Mendagri No. 25 tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ini dapat dipandang mereduksi hakikat penentuan APBD yang seharusnya berdasarkan kedaulatan rakyat. Salah satu indikator utama untuk melihat penghormatan terhadap kedaulatan rakyat di daerah adalah eksistensi DPRD dalam menentukan APBD.

Praktik pelaksanaan penentuan APBD yang menempatkan kepala daerah lebih dominan pasca pemilihan kepala daerah langsung atau menurut UU No. 32 tahun 2004, juga terjadi dalam penentuan APBD Kota Malang. Menurut Arif Wahyudi, bahwa ketika berlaku UU No. 22 tahun 1999 dalam hal mana kepala daerah dipilih melalui mekanisme DPRD, dalam praktik DPRD lebih dominan dalam penentuan APBD dibandingkan dengan Kepala Daerah. Sejak berlakunya UU No. 32 tahun 2004 dalam hal mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, DPRD tidak lagi dominan dalam menentukan APBD tetapi melalui persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Menurut Arif Wahyudi, seharusnya dalam praktik juga, DPRD lebih dominan.⁴ Menurut Ahmadi,⁵ dalam penentuan APBD, ketika berlaku ketentuan yang lama, kewenangannya lebih besar pada DPRD karena dapat mengelola anggarannya sendiri, sekarang kewenangan DPRD lebih kecil. Pendapat yang dikemukakan oleh para anggota DPRD Kota Malang dibenarkan oleh eksekutif. Menurut Heri Prasongko,⁶ Dalam proses

⁴ Wawancara dengan Arif Wahyudi, dikantor DPRD Kota Malang, tanggal 2 Nopember 2009.

⁵ Wawancara dengan Ahmadi (wakil ketua DPRD/Fraksi PKS), tanggal 12 November 2009.

⁶ Wawancara dengan Heri Prasongko (staf bagian hukum Pemkot Malang), tanggal 19 November 2009.

pembentukan anggaran APBD dahulu (UU No. 22 tahun 1999) dan sekarang (UU 32 tahun 2004) berbeda. Dahulu DPRD diberi kewenangan yang lebih dominant dalam menentukan RAPBD, Sehingga di salah gunakan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab sehingga terjadinya RAPBD yang menggelembung dengan meningkatkan PAD yang tidak wajar.

Jika ada implikasi yang kurang baik dari besarnya peran DPRD ketimbang kepala daerah dalam penentuan APBD, seyogyanya bukan diselesaikan dengan cara mengurangi peran DPRD dalam penentuan APBD, melainkan meminimalisir segala potensi negatif dari peran DPRD yang dominan itu. Sebab pergeseran peran yang dominan dalam penentuan APBD dari DPRD kepada kepala daerah itu sama saja dengan mereduksi hakikat kedaulatan rakyat di daerah.

3. Implikasi Pilkada Langsung Terhadap Hubungan Kerja Kepala Daerah dan DPRD dalam Kaitan Dengan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD.

Pasal 42 ayat (1) c UU No. 32 tahun 2004 menentukan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. Ayat (1) d, mengusulkan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota; ayat (1) f, memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional; ayat (1) g, memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; ayat (1) h,

meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 29 mengatur perihal pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, keberadaan DPRD hanya dapat mengusulkan pemberhentiannya. Model pemberhentian Bupati/walikota dan atau wakil bupati/wakil wali kota, memiliki persamaan dengan pemberhentian Presiden pasca perubahan ketiga UUD 1945, yaitu bahwa pemberhentian itu tidak dapat dilakukan karena semata-mata terkait dengan kebijakan eksekutif, tetapi lebih pada pelanggaran pidana, itupun dengan terlebih dahulu meminta pendapat Mahkamah Agung melalui putusannya (Pasal 29 ayat (4)). Berbeda ketika berlaku UU No. 22 tahun 1999, dalam hal mana DPRD dapat mengajukan pemberhentian Gubernur, Bupati/Walikota dan/atau wakil-wakilnya meskipun hanya karena masalah kebijakan dan tanpa harus mendapat putusan Mahkamah Agung. Untuk melaksanakan fungsinya, DPRD mempunyai hak interpelasi, angket dan hak menyatakan pendapat (Pasal 43 ayat (1)).

Lemahnya fungsi pengawasan DPRD terhadap kepala Daerah setelah Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, dibenarkan oleh anggota DPRD Kota Malang, Arif Wahyudi bahwa kewenangan DPRD terasa di pangkas dengan adanya UU 32 tahun 2004, dimana eksekutif kedudukannya lebih luas daripada dulu. Dimana dahulu DPRD dapat melakukan fungsi kontrol terhadap eksekutif dan dapat mengambil tindakan tegas apabila ada pelanggaran yang terjadi, tetapi sekarang DPRD hanya bisa mengawasi dan mengingatkan saja.⁷ Penjelasan Arief Wahyudi yang telah menjadi anggota DPRD Kota Malang

⁷ Wawancara dengan Arif Wahyudi, dikantor DPRD Kota Malang, tanggal 2 Nopember 2009.

beberapa periode atau yang mengalami pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD pada masa berlakunya UU No. 22 tahun 1999 dalam hal mana Kepala Daerah dipilih melalui mekanisme DPRD, dan masa berlakunya UU No. 32 tahun 2004 dalam hal mana Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat, menunjukkan bahwa kurang efektifnya pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan eksekutif daerah.

Meskipun DPRD tidak lagi punya kewenangan untuk memberhentikan kepala daerah melalui instrumen penolakan terhadap Laporan Pertanggungjawaban sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999, dan DPRD hanya menerima Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah, hal itu sebagai konsekuensi logis dari cara memilih Kepala Daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat, akan tetapi perlu dirumuskan suatu pola pengawasan yang memungkinkan efektifitas pelaksanaan fungsi DPRD dalam mengawasi penyelenggaraan eksekutif daerah. Pola pengawasan tersebut yang dapat memaksa eksekutif untuk memperhatikan sungguh-sungguh terhadap pengawasan DPRD, meskipun tidak sampai pada pemberhentian Kepala Daerah. Penyempurnaan ketentuan itu bisa dimulai dari UU yang berlaku, dan diperkuat dalam tata tertib anggota DPRD.

Berdasarkan kajian dan hasil penelitian dan uraian yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa ada pergeseran hubungan kerja baru antara DPRD dengan Kepala Daerah pasca pemilihan secara langsung Kepala Daerah oleh rakyat. Agar eksistensi DPRD tetap penting dalam konteks pengawasan penyelenggaraan eksekutif daerah, maka perlu dirumuskan adanya perbaikan ketentuan yang dapat meningkatkan efektifitas pengawasan DPRD dalam berbagai ketentuan yang ada.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Secara gramatikal ada pergeseran pembentukan perda dari yang semula dilakukan bersama antara kepala daerah dengan DPRD sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 kemudian menurut UU No. 32 tahun 2004 pembentuk perda adalah DPRD. Akan tetapi secara substansial pembentuk perda sesungguhnya adalah DPRD dan Kepala daerah, karena tidak akan lahir suatu perda tanpa persetujuan bersama antara keduanya. Dalam praktik pembentukan perda di Kota Malang, tidak ada perbedaan yang substansial antara pembentukan perda pada masa pemilihan Walikota Malang melalui mekanisme DPRD dengan pembentukan perda pada masa Walikota Malang dipilih secara langsung oleh rakyat.
2. Perubahan pemilihan kepala daerah dari yang semula dilakukan melalui mekanisme DPRD sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah berimplikasi dalam penentuan APBD. Pada pemilihan kepala daerah melalui mekanisme DPRD atau menurut UU No. 22 tahun 1999, DPRD memiliki peran yang penting dalam penentuan APBD, akan tetapi setelah pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau menurut UU No. 32 tahun 2004, peranan eksekutif sangat dominan dalam penentuan APBD.
3. Perubahan pemilihan kepala daerah dari yang semula dilakukan melalui mekanisme DPRD sebagaimana diatur

dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berimplikasi secara substansial terhadap eksistensi pengawasan DPRD terhadap kepala daerah. Jika pada saat kepala daerah dipilih melalui mekanisme DPRD atau menurut UU No. 22 tahun 1999, fungsi pengawasan DPRD terhadap kepala daerah sangat kuat, bahkan dapat memberhentikan kepala daerah atas pelanggaran kebijakan politik. Sedangkan pada masa kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat atau menurut UU No. 32 tahun 2004, DPRD tidak dapat memberhentikan kepala daerah atau mengajukan pemberhentian kepala daerah karena kebijakan politik kepala daerah, melainkan jika kepala daerah melakukan pelanggaran pidana atau mengancam ketertiban masyarakat.

B. Saran-saran

1. perlu dilakukan perubahan terhadap UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang meletakkan DPRD sebagai pembentuk perda hanya secara garmatikal, tidak secara substansial.
2. Kewenangan yang lemah pada DPRD dalam penentuan APBD pasca berlakunya UU No. 32 tahun 2004, mengingkari hakikat kedaulatan rakyat di daerah, karena itu perlu dilakukan perubahan atau mempertegas peran DPRD dalam penentuan APBD dalam UU No. 32 tahun 2004.
3. Meskipun DPRD tidak dapat memberhentikan kepala daerah kecuali karena alasan yang kuat bukan lagi karena

perbedaan kepentingan politik pasca berlakunya UU No. 32 tahun 2004, namun pengaturan yang jelas dan tegas tentang konsekuensi jika kepala daerah tidak sungguh-sungguh memperhatikan masukan atau saran DPRD. Hal itu sebagai konsekuensi dari pada hakikat fungsi pengawasan yang dimilikinya sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat di daerah.

4. Analisis dan uraian yang berujung pada saran-saran di atas berangkat dari penelitian tentang kepala daerah yang bersalan dari parpol. Karena itu perlu dilakukan penelitian lanjutan, tentang bagaimana implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan jika kepala daerah terpilih berasal dari calon perseorangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999.
- Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, paradigma kedaulatan pasca perubahan UUD 1945, implikasi dan implementasinya pada lembaga Negara*, INTRANS Publishing, Malang, 2008.
- , *Otonomi dan Desentralisasi Menurut UUD 1945 (sebelum dan setelah perubahan)*, makalah disampaikan dalam Temu Wicara “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, kerjasama MK dengan Univ. Widyagama Malang, tanggal 16 Juni 2007.
- , *Eksistensi dan Peranan DPRD Tingkat II Dalam Mengawasi Penyelenggaraan Eksekutif Daerah (studi kasus DPRD Kotamadya Daerah TK. II Malang dan DPRD Kabupaten Daerah TK. II Malang)*, Tesis, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Univ. Padjadjaran, Bandung, 1998
- , *Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, Makalah, Disampaikan pada Seminar Nasional Sehari “Mewujudkan Pilkada Langsung yang Demokratis, Peluang dan Tantangan, Diselenggarakan oleh Universitas Islam Balitar Blitar, 17 Pebruari 2008.
- , *Pemilihan Kepala Daerah dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, dalam *Jurnal Transisi: Media Penguatan Demokrasi Lokal*, Vol. 2 No. 1, April 2008, ISSN: 1978-4287,
- Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Trsito, Bandung, 1982

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2002.
- The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Terhadap: Undang-Undang Tentang Pokok-pokok pemerintahan Daerah Indonesia*, Karya Kencana, Yogyakarta, 1997
- Hamid S. Attamimi, A., *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, suatu studi analisis mengenai keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurung waktu pelita I-Pelita IV*, Disertasi UI, Jakarta, 1990
- Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: filosofi, sistem dan problema penerapan di Indonesia*, LP3M Univ. Wahid Hasyim-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Kacung Marijan, *Demokrasi di Daerah (Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung)*, Diterbitkan atas kerjasama Pustaka Eureka dan Pusdeham, Surabaya, 2006.
- Saldi Isra, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung: catatan kritis atas beberapa isu krusial dalam UU No. 32 Tahun 2004*”, dalam **Jurnal Politica** Vol. 1 No. 1, AT Institute, Jakarta, Mei 2005
- Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, cv. Mandar Maju, Bandung, 1992
- Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992
- UUD 1945
- UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
- UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD.

PP No. 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.

Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Malang, 2005, 2006.