

KEDUDUKAN HUKUM KEPALA DAERAH DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

MUHAMMAD ARJUNA AWAL PUTRA / D 101 09 035

Abstrak

Salah satu pilihan kebijakan yang terkandung dalam berbagai peraturan mengenai pemerintahan daerah adalah kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah yang sejak dulu dianggap sebagai suatu yang niscaya. Penyelenggaraan desentralisasi itu sendiri dalam sejarah Indonesia bahkan telah berlangsung jauh sebelum Decentralisatie Wet ditetapkan pada tanggal 23 Juni 1903.

Kemudian pemerintahan daerah yang baik (good local governance) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Untuk itu perlu memperkuat peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) agar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik.

DPRD yang seharusnya mengontrol jalannya pemerintahan agar selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat, bukan sebaliknya merusak dan mengkondisikan Eksekutif untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan-aturan yang berlaku, melakukan kolusi dalam pembuatan anggaran agar menguntungkan dirinya, serta setiap kegiatan yang seharusnya digunakan untuk mengontrol eksekutif, justru sebaliknya digunakan sebagai kesempatan untuk “memeras” eksekutif sehingga eksekutif perhatiannya menjadi lebih terfokus untuk memanjakan anggota DPRD dibandingkan dengan masyarakat keseluruhan.

Kata Kunci : Peraturan Daerah, Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan daerah diatur dalam Bab tersendiri pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu dalam Bab VI. Sejak sebelum kemerdekaan, sudah banyak peraturan yang dibuat

untuk mengatur mengenai persoalan pemerintahan di daerah dan persoalan yang berkaitan dengan soal desentralisasi. Salah satu pilihan kebijakan yang terkandung dalam berbagai peraturan mengenai

pemerintahan daerah adalah kebijakan desentralisasi pemerintahan daerah yang sejak dulu dianggap sebagai suatu yang niscaya. Penyelenggaraan desentralisasi dalam sejarah Indonesia bahkan berlangsung jauh sebelum *Decentralisatie Wet* pada tanggal 23 Juni 1903.¹ Awalnya desentralisasi diatur dalam *Regering Reglement* (RR) yang ditetapkan pada tahun 1854. *Regering Reglement* kemudian diganti dengan *Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie* yang biasa disebut *Indische Staatsregeling* (IS) tahun 1925.

Perubahan yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah setelah diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi kepala daerah/wakil kepala daerah dengan DPRD. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diatur bahwa yang disebut pemerintah daerah adalah kepala daerah/wakil kepala daerah dan DPRD

¹ G.J. Wolhoff, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Timun Mas NV, Jakarta, 1995, hlm 23

sehingga DPRD dianggap sebagai lembaga eksekutif maka di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah secara tegas menyebutkan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah yang terdiri dari kepala daerah/wakil kepala daerah beserta perangkat daerah.²

Pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat di samping adanya globalisasi pergeseran paradigma pemerintah yang dipahami sebagai suatu fenomena berdemokrasi secara adil, sehingga peran dan fungsi

² Mirza Nasution, *Perubahan Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Univ. Sumatera Utara, Medan, 2008, hlm 32

DPRD perlu diperkuat agar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik.³

DPRD yang seharusnya mengontrol jalannya pemerintahan agar selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat, bukan sebaliknya merusak dan melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan-aturan yang berlaku, melakukan kolusi dalam pembuatan anggaran agar menguntungkan dirinya, serta setiap kegiatan yang seharusnya digunakan untuk mengontrol eksekutif, justru sebaliknya digunakan sebagai kesempatan untuk memeras eksekutif, sehingga eksekutif perhatiannya menjadi lebih terfokus untuk memanjakan anggota DPRD dibandingkan dengan masyarakat keseluruhan.

Kooptasi politik antara pemerintah daerah dengan DPRD maupun sebaliknya dapat dihindari melalui prinsip “*check and balances*” artinya ada keseimbangan serta merta

adanya pengawasan terus menerus terhadap kewenangan yang diberikannya. Mekanisme “*check and balances*” memberikan peluang eksekutif untuk mengontrol legislatif. Walaupun harus diakui oleh DPRD (legislatif) memiliki posisi politik yang sangat kokoh dan seringkali tidak memiliki akuntabilitas politik karena berkaitan erat dengan sistem pemilihan umum yang dijalankan.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah, diperlukan perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah sehari-hari. Sebagaimana halnya di pusat negara, perangkat-perangkat dan lembaga-lembaga daerah biasanya merupakan refleksi dari sistem yang ada di pusat negara. Untuk memenuhi fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara di daerah dibentuk pula Lembaga Perwakilan Rakyat, dan lembaga ini biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyelenggaraan

³ H.A. Kertiwa, *Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, Tesis, Program Pascasarjana Univ. Padjajaran, Bandung, 2006, hlm 32

peran Dewan Perwakilan Daerah diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1) *Regulator*

Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan-urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);

2) *Policy Making*

Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;

3) *Budgeting*, perencanaan anggaran daerah (APBD).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas ekonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesiasebagaimana dimaksud

dalam UUD Tahun 1945.⁴ Sedangkan dalam pasal 1 ayat (4) disebutkan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Kemudian fungsi DPRD kabupaten/kota terdapat pada pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi yaitu:

1) *Legislasi*

Fungsi legislasi adalah daerah yang merupakan fungsi DPRD kabupaten/kota untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

2) *Anggaran*

Fungsi anggaran adalah fungsi DPRD kabupaten/kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD kabupaten/kota.

3) *Pengawasan*

⁴ Agung Djojosoekarto, *Dinamika dan Kapasitas DPRD dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Korad Adeneur Stifrung, Jakarta, 2004, hlm 235

Fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD kabupaten/kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan bupati/walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Penguatan peran DPRD, baik dalam legislasi maupun pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah sangat perlu dilakukan sebagaimana diperlihatkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menetapkan level DPRD sejajar dengan pemerintah daerah bukan sebagai *again* atau *subordinasi* lembaga eksekutif sebagaimana ditampilkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebelumnya.⁵ Kemudian dalam pelaksanaan fungsi legislasi pada DPRD dan dikaitkan dengan hubungannya dengan pemerintahan daerah tentang pembuatan Perda sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan

peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas perbantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sesuai ketentuan pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengawasan representatif yang tercantum pada UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dilihat dalam pembentukan

⁵ Majalah Ondihon, 2001, Volume 1 Nomor 2, hlm 14

perda yang telah ditetapkan dan disetujui oleh DPRD dapat langsung diberlakukan tanpa menunggu pengesahan dari pemerintah pusat dahulu, tetapi untuk menjaga agar daerah tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan koridor negara kesatuan, maka dibuatlah ketentuan yang menyatakan bahwa perda yang telah disahkan harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat. Hal ini terdapat dalam ketentuan Pasal 145 ayat (1) yang menyatakan Peraturan Daerah disampaikan kepada pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Selanjutnya di dalam ayat (2) disebutkan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

Ketentuan pasal 145 ayat (2) dapat menjadi masalah tersendiri bagi daerah, karena bisa saja pemerintah membatalkan Perda yang telah ditetapkan dan diberlakukan kepada masyarakat. Pemerintah Daerah harus

berhati-hati dan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan masyarakat banyak di daerahnya, sehingga perda yang telah disahkan Pemerintah Daerah tidak mudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Selain itu akibat dari pengesahan pemerintah terhadap perda sudah tentu menimbulkan konsekuensi-konsekuensi hukum yang mesti dipatuhi oleh daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan, sebagai berikut:

- 1) Bagaimana kedudukan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan perda?
- 2) Bagaimana akibat hukum dari hubungan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembuatan perda?

II. PEMBAHASAN

A. Kedudukan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD) dalam Pembuatan Perda

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memisahkan DPRD dari Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan⁶.

Setelah adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka DPRD dipisahkan dari Pemerintahan Daerah dan dikembalikan ke fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan legislatif dengan kedudukan yang sederajat dengan Pemerintah Daerah

⁶ Krishna Darumurti dan Umu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 47

sebagai badan eksekutif. Hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah adalah hubungan kemitraan⁷.

Perda sebagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Perda dibentuk oleh pemerintahan daerah bertujuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pada bagian lain Manan mengatakan pula bahwa, Perda itu semacam undang-undang (pada tingkat daerah)⁸. Penyamaan ini didasarkan pada sifatnya yang mengikat seluruh rakyat dalam teritorial daerah tertentu, dan proses pembentukannya yang menggunakan asas konsensual di dalam badan legislatif daerah yang merupakan representasi dari seluruh rakyat daerah yang bersangkutan, serta pada keharusan penetapan dan pengundangannya yang mirip dengan

⁷ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm 7

⁸ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hlm 2

perlakuan pada pembuatan undang-undang.

Kewenangan DPRD dalam membentuk Perda dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa DPRD bersama-sama Gubernur/Bupati/Walikota membentuk Perda. Sehubungan dengan fungsi utama ini kepada DPRD diberi hak antara lain hak mengajukan Rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan atas Rancangan Perda (Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Ketentuan ini diperkuat lagi dengan Pasal 43 yang berbunyi: DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

Modoeng mengemukakan bahwa, meskipun undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membentuk Perda ada pada Kepala Daerah, dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja. DPRD dilengkapi dengan hak mengajukan rancangan Perda dan hak mengadakan

perubahan terhadap Rancangan Perda. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*decicive*).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah yang terbaru, dimana kewenangan DPRD dalam membentuk Perda diformulasikan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a, yang menentukan bahwa, “DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”. Sebelumnya kekuasaan tersebut berada pada Kepala Daerah.

Perubahan kekuasaan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen, yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Ketentuan ini telah mengembalikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada

DPR/DPRD, sebelumnya kekuasaan ini berada pada Presiden/Kepala Daerah. Dengan perubahan ini, baik Presiden maupun Kepala Daerah diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang maupun Rancangan Perda (Pasal 5 ayat (1) Amandemen UUD 1945 dan Pasal 25 huruf b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Lahirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, di dalam Pasal 41 secara tegas dinyatakan bahwa “DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Berkenaan dengan tugas dan wewenang DPRD, dalam Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dirumuskan sebagai berikut :

- 1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang :
 - a) Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan;

- b) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e) Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada

Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
 - h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - i) Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
 - j) Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
 - k) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang mebebani masyarakat daerah.
- 2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun hak DPRD berdasarkan Pasal 43 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu : a). Interpelasi, b). Angket, c). Menyatakan pendapat. Di samping itu kepada anggota DPRD diberikan hak berdasarkan Pasal 44, antara lain :

- (a). Mengajukan Rancangan Perda;
- (b). Mengajukan pertanyaan;
- (c). Menyampaikan usul dan pendapat;
- (d). Memilih dan dipilih;
- (e). Membela diri;
- (f). Imunitas;
- (g). Protokoler; dan
- (h). Keuangan dan administratif.

Sedangkan kewajiban DPRD berdasarkan Pasal 45 diperluas, yaitu :

- (a) Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 dan menaati segala peraturan negara;
- (b) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- (c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI;
- (d) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;

- (e) Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- (f) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- (g) Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- (h) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan Sumpah atau janji anggota DPRD.

Kedudukan, fungsi dan hak-hak dan kewajiban yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif, sebagai badan perwakilan DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan umum.

Marbun mengemukakan bahwa, fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli dari DPRD

sebagai badan legislatif. Lewat fungsi ini DPRD menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya baik secara moral maupun secara fungsional⁹. Lembaga legislatif berfungsi sebagai lembaga yang mempunyai wewenang merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan umum. Untuk itu sebagaimana dikemukakan oleh Wasistiono, DPRD sebagai badan legislatif daerah seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Perda yang akan mengikat pada masyarakat, sebab merekalah yang tahu mengenai apa keinginan masyarakat daerah.

B. Akibat Hukum Dari Hubungan Kepala Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Hasil amandemen UUD 1945 menegaskan bahwa dengan diberikannya otonomi seluas-luasnya daerah dapat menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.

⁹ Marbun B.N., *DPRD : Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, hlm 162

Ketentuan ini merupakan landasan konstitusional bagi daerah untuk menjabarkan urusan-urusan daerah tidak hanya dalam bentuk hukum peraturan daerah tetapi dapat dalam bentuk peraturan/keputusan lainnya. Untuk tidak menimbulkan kebingungan bagi daerah dalam menentukan pilihan jenis dan bentuk produk hukum daerah yang akan digunakan untuk menjabarkan otonomi dan tugas pembantuan, Mendagri mengeluarkan kebijakan yang bersifat diskresi, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah merupakan pijakan yuridis produk hukum daerah yang menggantikan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-Produk Hukum Daerah yang tidak sesuai lagi dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, sebagaimana telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dilihat dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang/Perpu, PP dan Perpres. Dilihat dari segi pembentukannya Perda mirip dengan UU, karena dibentuk oleh lembaga perwakilan rakyat bersama dengan kepala daerah, oleh karena itu dapat disebut sebagai produk legislatif. Perbedaan antara UU dengan Perda hanya dari segi ruang lingkup wilayah berlakunya. UU berlaku secara nasional, sedangkan perda hanya dalam wilayah pemerintah daerah yang bersangkutan.

Sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah, kedudukan Perda hanya berlaku sebatas wilayah daerah otonom yang bersangkutan. Untuk itu kedudukan Perda harus mencerminkan sebagai subsistem perundang-undangan nasional. Sebagai negara yang menganut sistem hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Perda tidak dapat dilepaskan dari hierarki yang ada.

Perda yang dimaksud merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan dengan ketentuan :

- a) Peraturan daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama gubernur.
- b) Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
- c) Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Fungsi lembaga legislatif terhadap eksekutif sepenuhnya ditujukan untuk memastikan akuntabilitas eksekutif, salah satu peran dan ruang lingkup pengawasan yang penting dilakukan oleh legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap peran dan kinerja Pemerintahan dalam implementasi

kebijakan. Fungsi pengawasan peraturan daerah sangatlah penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan Perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindak pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemerintahan secara optimal.

Peningkatan peran legislatif (DPRD) yang sebenarnya dimaksudkan agar terciptanya “*Check and balances*”, ternyata telah menimbulkan keadaan yang tidak

diharapkan sering terdengar pernyataan penolakan anggota DPRD terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah jauh sebelum laporan tersebut disampaikan, dibahas dan diklarifikasi disertai ancaman akan dijatuhkan mosi tak percaya. Hal ini berarti fungsi pengawasan DPRD tidak profesional. Kewenangan DPRD untuk mengawasi pelaksanaan perda hanya disebutkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 42 huruf c tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan. Akibatnya masing-masing DPRD menjabarkan fungsi pengawasan sesuai dengan apa yang diinginkannya, akhirnya fungsi pengawasan seringkali menjadi alat politik tertentu dan tidak menjadi alat penyempurnaan kinerja politik yang demokratis dan akuntabel.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan yang telah dikemukakan oleh penulis, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan yaitu:

- 1) DPRD berfungsi sebagai badan legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif. DPRD sebagai badan legislatif daerah mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra Pemerintah Daerah, DPRD bukan lagi bagian dari Pemerintah daerah. Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini terlihat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bahwa dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) harus melibatkan kedua komponen tersebut.
- 2) Landasan konstitusional pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan adalah UUD, akan tetapi untuk pelaksanaan lebih lanjut muatan UUD hanya diperintahkan dalam

bentuk UU. Sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah, kedudukan Perda hanya berlaku sebatas wilayah daerah otonom, kedudukan Perda tidak dapat dilepaskan dari hierarki yang ada. Perda yang dimaksud merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah.

B. Saran

Beberapa saran yang dapat dikemukakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1) Perlu dilakukan sosialisasi tentang kesetaraan kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif dengan

Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif, memberdayakan anggota DPRD melalui peningkatan pendidikan dan pengalaman kerja, baik melalui pendidikan formal, mengikuti seminar dan sejenisnya serta studi banding.

2) Perlu meningkatkan komunikasi politik dengan masyarakat melalui penjangkaran aspirasi masyarakat, agar DPRD dan Pemerintah Daerah tidak hanya memikirkan ketersediaan dana bagi kelancaran tugas mereka, atau peningkatan anggaran untuk kesejahteraan mereka dan pemerintah daerah (eksekutif).

DAFTAR PUSTAKA

- Agung Djojosoekarto, *Dinamika dan Kapasitas DPRD dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Korad Adeneur Stifrung, Jakarta, 2004
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995
- G.J. Wolhoff. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Timun Mas NV, Jakarta, 1995
- H.A. Kartiwa, *Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*, Tesis, Program Pascasarjana Univ. Padjajaran, Bandung, 2006
- Krishna Darumurti dan Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Peaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- Majalah Ondihon, 2001, Volume 1 Nomor 2
- Marbun B.N., *DPRD : Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006
- Mirza Nasution, *Perubahan Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Univ. Sumatera Utara, Medan, 2008
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000

BIODATA PENULIS



Nama : Muhammad Arjuna Awal Putra
Tempat Tanggal Lahir : Makassar, 2 November 1992
Alamat : BTN Mutiara Indah Blok B No. 8
Email : junot_ymci@yahoo.co.id