

KEKUASAAN DALAM PENYELENGGARA PEMERINTAH DAERAH

VERRELL TRISTAN SULISTIANO

Universitas Narotama

sulistianoverrell@gmail.com

ABSTRACT

Indonesia is a state based on the rule of law which places the limitation and distribution of power as a fundamental principle in the administration of government. Within the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia, the division of authority between the central government and regional governments serves as an essential mechanism to ensure effective governance and to promote public welfare. The diversity of Indonesian society, consisting of various ethnic groups, cultures, and customary legal systems, also influences the formulation of regional policies. Consequently, regional regulations must accommodate local needs while remaining consistent with higher legal norms, particularly the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This study aims to analyze the relationship pattern between regional executive institutions and regional legislative institutions as well as the distribution of power between the central and regional governments within the Indonesian constitutional system. The research employs a normative legal research method with a statutory approach. The findings indicate that the relationship between regional executive and legislative institutions is essentially based on a partnership model grounded in the principle of checks and balances in regional governance. Furthermore, the distribution of power between the central and regional governments is implemented through decentralization mechanisms regulated by legislation to maintain a balance of authority and ensure effective governance within a constitutional state.

Keywords: *distribution of power, central government, regional government*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi dari prinsip negara hukum adalah adanya pembatasan dan pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara guna mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang. Pembagian kekuasaan tersebut diwujudkan tidak hanya dalam hubungan antar lembaga negara di tingkat pusat, tetapi juga dalam hubungan

antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembagian kekuasaan diwujudkan melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Prinsip ini dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah agar mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kebutuhan, potensi, serta karakteristik daerah masing-masing. Melalui desentralisasi, diharapkan tercipta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat secara lebih merata.

Keberagaman sosial, budaya, serta hukum adat yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia turut mempengaruhi dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah. Indonesia yang terdiri atas berbagai kelompok etnis yang tersebar di 38 provinsi memiliki karakteristik sosial dan budaya yang berbeda-beda. Kondisi tersebut mengakibatkan kebutuhan regulasi di setiap daerah juga memiliki perbedaan. Oleh karena itu, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah sebagai instrumen hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan serta kehidupan masyarakat di wilayahnya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, terdapat dua institusi utama yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu lembaga eksekutif daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan lembaga legislatif daerah yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedua lembaga tersebut memiliki fungsi dan kewenangan yang berbeda, namun saling berkaitan dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Hubungan antara eksekutif dan legislatif daerah pada prinsipnya merupakan hubungan kemitraan yang didasarkan pada mekanisme checks and balances guna menjamin terciptanya pemerintahan daerah yang demokratis, transparan, serta akuntabel.

Namun dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif tidak selalu berjalan secara ideal. Tidak jarang terjadi dinamika politik yang memunculkan konflik kepentingan antara kedua lembaga tersebut, baik dalam proses pembentukan peraturan daerah, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), maupun dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah. Kondisi ini menunjukkan bahwa relasi kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah memiliki kompleksitas tersendiri yang memerlukan pengaturan serta mekanisme hubungan kelembagaan yang jelas.

Selain hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif di tingkat daerah, aspek lain yang tidak kalah penting adalah hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam sistem negara kesatuan seperti Indonesia, pemerintah pusat tetap memegang otoritas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sementara pemerintah daerah diberikan kewenangan tertentu melalui mekanisme otonomi daerah. Pembagian kewenangan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

yang mengklasifikasikan urusan pemerintahan menjadi urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk menciptakan keseimbangan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Akan tetapi, dalam praktiknya pembagian kewenangan tersebut seringkali menimbulkan persoalan, terutama terkait batas kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah serta koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan publik. Ketidakjelasan atau tumpang tindih kewenangan berpotensi menimbulkan disharmoni dalam penyelenggaraan pemerintahan serta menghambat efektivitas pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, penting untuk mengkaji secara lebih mendalam mengenai pola hubungan antara lembaga eksekutif daerah dan lembaga legislatif daerah, serta pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia. Kajian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai dinamika hubungan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta kontribusinya terhadap terciptanya tata kelola pemerintahan yang demokratis dan efektif.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pola hubungan antara lembaga eksekutif daerah dan lembaga legislatif daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia?
2. Bagaimana pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum yang mengatur mengenai hubungan kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan isu yang diteliti.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach)¹. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, khususnya yang mengatur mengenai hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif daerah serta pembagian

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005), hlm.133

kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (conceptual approach)² dengan mengkaji berbagai pandangan para ahli hukum mengenai konsep pembagian kekuasaan, desentralisasi, serta hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, digunakan pula bahan hukum sekunder berupa buku-buku literatur hukum, jurnal ilmiah, serta pendapat para ahli yang relevan dengan topik penelitian. Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai pola hubungan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pola Hubungan Antara Lembaga Eksekutif Daerah Dan Lembaga Legislatif Daerah

Indonesia adalah negara kepulauan yang dipimpin oleh presiden yang berperan sebagai kepala negara dan pemerintahan. Pemerintahan di Indonesia dibagi menjadi pemerintahan pusat dan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Angka 2:

"Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Bagian dalam buku berjudul Menyongsong Fajar Otonomi Daerah (2002) menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Kepala Daerah dan jajarannya bukan alat kekuasaan sentralisme yang menampakkan diri sebagai pengaruh dengan simbol-simbol dan tingkah laku ototarian. Melainkan sebagai penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab dan harus tunduk pada pengawasan publik untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Sehingga, struktur pemerintahan daerah penting untuk diketahui. Selain strukturnya, penting juga untuk mempelajari perangkat daerah kabupaten atau kota. Dengan begitu, masyarakat akan lebih memahami pemerintahan di Indonesia. Struktur pemerintahan [daerah](#) terdiri atas gubernur, bupati atau wali kota, dan perangkat daerah. Indonesia dibagi menjadi 38 provinsi yang masing-masing dipimpin oleh gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat.

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005), hlm.134

Provinsi dibagi menjadi kabupaten atau kota. Kabupaten dipimpin oleh bupati, sedangkan kota dipimpin oleh wali kota.

Perangkat daerah kabupaten atau kota di Indonesia dibagi menjadi beberapa bagian yang memiliki tugas masing-masing. Berikut adalah beberapa di antaranya:

- 1) Sekretariat Daerah : Sekretariat daerah (sekda) merupakan unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah yang dipimpin oleh sekretaris daerah (sekda). Tugas sekda adalah membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan serta pengordinasian.
- 2) Sekretariat DPRD : Sekretariat DPRD memiliki beberapa tugas, antara lain adalah membantu pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, menjalankan administrasi kesekretariatan, menjalankan administrasi keuangan, menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai kebutuhan.
- 3) Inspektorat : Inspektorat daerah memiliki tugas untuk membantu kepala daerah untuk membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- 4) Dinas : Dinas memiliki sejumlah fungsi, di antaranya adalah merumuskan kebijakan teknis yang sesuai dengan lingkup tugas, menyelenggarakan urusan pemerintahan serta pelayanan umum yang sesuai dengan lingkup tugasnya, melakukan pembinaan dan pelaksanaan berbagai tugas sesuai dengan lingkup tugasnya, dan melaksanakan tugas lain yang diberikan bupati sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.
- 5) Badan : Badan bertugas menjalankan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah meliputi perencanaan, keuangan, kepegawaian, pendidikan, pelatihan, penelitian, pengembangan, dan fungsi lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- 6) Kecamatan : Kabupaten atau kota dibagi menjadi beberapa kecamatan. Kecamatan dipimpin oleh camat yang bertanggung jawab secara langsung kepada bupati atau wali kota.
- 7) Kelurahan : Kecamatan kemudian dibagi lagi menjadi beberapa wilayah kelurahan. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang bertanggung jawab langsung pada camat wilayahnya berada.

Lembaga eksekutif dalam sistem presidensial menteri-memteri sebagai pembantu presiden dan langsung dipimpin olehnya. Sedangkan dalam sistem parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri³ karena penyelenggaraan kesejahteraan rakyat merupakan tugas pokok dari setiap Negara. Bahkan dalam Negara yang tergolong, Negara kesejahteraan (*Welfare State*), maka kegiatan badan eksekutif mempengaruhi semua aspek

³Andriyan, Dody Nur, 2016, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. Deepublish.

kehidupan masyarakat (pendidikan, pelayanan kesehatan, perumahan, pekerjaan, dll). Adapun Fungsi dan Wewenang Lembaga Eksekutif, antara lain:

1. Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang dan menyelenggarakan administrasi Negara.
2. Legislatif, yakni membuat rancangan Undang-undang.
3. Keamanan, yakni kekuasaan untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.

Badan legislatif atau Legislature mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu legislate, atau membuat Undang-undang. Nama lain yang dipakailah Assembly. Nama lain lagi adalah parliament. Dalam konsep/teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang berdaulat, yang mempunyai suatu “kehendak”. Karena itu keputusan-keputusannya baik yang bersifat kebijakan maupun Undang-undang Mengikat seluruh masyarakat. Adapun Fungsi badan legislative yaitu:

1. Menentukan kebijakan (policy) dan membuat Undang-undang. Untuk itu badan legislative diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan Undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan terutama di bidang budget atau anggaran.
2. Mengontrol badan eksekutif, dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, badan eksekutif perwakilan rakyat diberi hak-hak control khusus, seperti hak bertanya, interpelasi dsb.
3. Anggota badan legislative berhak untuk mengajukan kepada pemerintah mengenai suatu masalah dan mengorek informasi mengenai kebijakan pemerintah. Kegiatan ini banyak menarik perhatian media massa.
4. Interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan disuatu bidang. Badan eksekutif wajib memberi penjelasan penjelasan dalam sidang pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan diakhiri dengan pleno, yang mana dibahas oleh anggota-anggota dan di akhiri dengan pemungutan suara mengenai apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Dalam hal terjadi perselisihan antara badan legislative dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan batu loncatan untuk dijadikan mosi atk percaya.
5. Angket (*engquete*) adalah hak anggota badan legislative untuk mengadakan penyelidikan sendiri.
6. Mosi adalah hak control yang paling ampuh. Jika badan legislative menerima suatu mosi tidak percaya, maka dalam sistem parlementer cabinet harus mengundurkan diri dan

terjadi suatu krisis cabinet. Pada masa reformasi, anggota DPR (1994-2004), menggunakan hak mosi ketika melakukan pemakzulan presiden Abdurrahman Wahid, tahun 2001.⁴

Penjabaran fungsi dan wewenang badan eksekutif dan legislatif, maka kedua badan tersebut menarik irisan hubungan, diantaranya:

1. Sebelum amandemen ke 4, Pasal 6 Ayat 2 UUD 1945 menetapkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih oleh Mjalis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan suara terbanyak. Maka sekarang dirubah menjadi presiden dan wakil presiden dan dipilih langsung oleh rakyat, adupun fungsi MPR disini hanya melantik presiden yang dipilih oleh rakyat tersebut.
2. Pada pasal 11 UUD 1945, presiden dalam kekuasaan eksekutif meminta persetujuan DPR untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain.
3. Presiden dalam kekuasaan eksekutifnya meminta pertimbangan DPR sebagai kekuasaan legislatif dalam mengangkat duta dan menempatkan duat dari Negara lain.
4. Pada pasal 5 UUD 1945 presiden pula mempunyai kekuasaan membentuk Undangundang dengan persetujuan DPR.
5. Sebaliknya DPR dalam kerangkat badan legislative mempunyai control terhadap jalannya pemerintahan, dimana mempunyai hak bertanya, hak-hak interplasi, hak angket sebagaimana yang telah disebutkan diatas.
6. Legislatif khususnya MPR mempunyai hak impeachment atau hak memberhentikan presiden dalam masa jabatan. Manakala terbukti melanggar hukum.⁵

Reformasi hukum dan konstitusi yang dimulai tahun 1998 banyak mengubah wajah Indonesia, khususnya hukum ketatanegaraan.⁶ Perubahan itu kemudian memperlihatkan bahwa Indonesia mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, antara lain prinsip “pemisahan kekuasaan” dan “*checks and balances*” yang menggantikan prinsip supremasi parlemen yang dianut sebelumnya.⁷

Hubungan antara legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif daerah (Pemda) akan muncul berkaitan dengan dilaksanakannya tugas dan wewenang masing-masing, terutama bidang tugas yang menjadi urusan bersama seperti pembuatan peraturan daerah (Perda), penetapan APBD dan lain-lainnya. Dalam UU No. 32 tahun 2004 Pasal 16 dikatakan bahwa

⁴Nugraha W., 2018, *Fungsi Legislasi Menurut Undang-undang Dasar Tahun 1945 (Studi Kasus Badan Legislasi Dpr RI Periode 2004-2009)*, Binamulia Hukum. h. 157

⁵Mustafa, A., 2018, *Implementasi antara Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif. Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam*, 5 h. 295- 306.

⁶Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature?*, Jakarta, Konstitusi Press, 2013, h. 1

⁷*Ibid.*, h. 2

badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, diantara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarkhi atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak dapat memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki administrasi pemerintah daerah.⁸

Suasana parlementer dalam hubungan legislatif-eksekutif daerah yang menunjukkan adanya mekanisme check and balances antara lain dikemukakan oleh Bagir Manan, wewenang menetapkan Perda yang telah disetujui bersama ada pada kepala daerah. ada dua dasar ketentuan ini. Pertama; pengaruh sistem parlementer. Dalam sistem parlementer kepala negara yang menetapkan atau mengesahkan RUU menjadi undang-undang. Lebih lagi dalam negara yang berbentuk kerajaan. Rajalah yang secara hukum sebagai pembentuk undang-undang. Di Inggris dikenal sebutan Queen (King) in Parliament yang menunjukkan bahwa parlemen pada dasarnya adalah aparat raja (ratu). Kedua; pengaruh sistem checks and balances dalam sistem pemisahan kekuasaan. Di Amerika Serikat (dan negara-negara semacam itu), wewenang menetapkan RUU yang telah disetujui Kongres ada pada presiden, sebagai bentuk checks and balances antara Kongres dan Presiden.

Dalam UU No.32 tahun 2004 kedudukan DPRD diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewengangnya, serta pertanggung jawaban kepala daerah kepada DPRD dipertegas, yang memungkinkan kepala daerah dapat diproses melalui impeachment, apabila pertanggung jawabannya ditolak oleh DPRD. Namun demikian, kedudukan DPRD tetap merupakan mitra sejajar dengan kepala daerah untuk tetap memelihara check and balances antara DPRD dan kepala daerah, serta terpeliharanya efektivitas dan stabilitas pemerintahan daerah.

Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tidak hanya membawa perubahan paradigma hubungan eksekutif-legislatif daerah tapi juga pada perubahan pola hubungan pusat dan daerah. Terjadinya perubahan karakteristik relasi kekuasaan baik di antara lembaga-lembaga politik utama dalam berbagai tingkatan maupun antara daerah-daerah dengan Jakarta. Perubahan karakteristik ini muncul dengan terjadinya peralihan dari era pemerintahan Soeharto yang sentralistik-otoritarianisme ke era reformasi yang lebih demokratis. Setidaknya ada dua hal penting dengan adanya perubahan format tersebut; Pertama, terjadinya pergeseran arena pergulatan politik dari pusat ke daerah dengan adanya keleluasaan daerah untuk membuat keputusan politik tanpa harus diintervensi oleh pusat. Hal ini dimungkinkan dengan adanya UU No. 32 tahun 2004, yang memberi keleluasaan pada daerah dalam membuat keputusan politik Kedua, memungkinkan terjadinya pergeseran dari “pemerintahan oleh birokrasi” (bureaucratic government) kepada “pemerintahan partai” (party government) baik di tingkat Nasional maupun di Daerah.

⁸Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan

Dengan beralihnya ajang pergulatan politik dari pusat ke daerah sangat memungkinkan terjadinya pergeseran pola hubungan antara legislatif dan eksekutif daerah (Labolo dan Muhadam, 2015); Sementara itu kenyataan saat ini menunjukkan telah berlangsungnya pemerintahan partai. Jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati/Walikota dan wakilnya pada umumnya dikuasai oleh Parpol.

Pola hubungan lembaga-lembaga pemerintahan yang ada di daerah, dalam hal ini ialah lembaga eksekutif (Pemda) dan lembaga legislatif daerah (DPRD). Dari kedua institusi ini sangat diperlukan untuk mengemban pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Pemerintahan daerah adalah institusi eksekutif dan DPRD merupakan institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat suatu daerah otonom. Masing-masing mempunyai hak, tugas, dan kewajibannya sendiri namun terikat dalam tata hubungan di antara keduanya yang bersifat kemitraan.

Mekanisme pola hubungan antara eksekutif dan legislatif daerah memang seyogyanya bisa dikaji dari mekanisme pola hubungan antara eksekutif dan legislatif yang ada pada pemerintahan pusat (baik itu pada Negara federal maupun Negara kesatuan). Karena pada dasarnya UU yang menjadi landasan untuk pelaksanaan atau penyelenggaraan pemerintahan daerah memang harus tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara. Negara bagian dalam negara federal memanglah memiliki hak dan kewenangan untuk membuat perundang-undangan sendiri, akan tetapi pola hubungan antar lembaga negara bagian tetap merupakan bentuk cerminan dari pemerintah pusat (federal). Di samping itu, pola hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah juga bias dikaji dari sistem pemerintahan negara, apakah negara tersebut menerapkan sistem pemerintahan parlementer atau sistem presidensiil.

Dalam demokrasi parlementer, parlemen merupakan lembaga yang sangat menonjol dan keberadaan pemerintah sangat bergantung pada besar kecilnya dukungan dari parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensiil (menerapkan sistem desentralisasi) terdapat mekanisme pembagian kekuasaan secara prinsipil membuat pola hubungan antar lembaga pemerintahan bersifat sejajar dan tidak saling mendominasi.⁹ Hal ini dimaksudkan untuk menegaskan dan memperkuat ketentuan (UUD 1945) agar dilaksanakan dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketentuan tentang pemerintahan daerah yang semula hanya 1 ayat dalam 1 pasal, berkembang menjadi 3 pasal yang berisi 11 ayat ketentuan,¹⁰ ini menandakan bahwa Indonesia merupakan negara presidensiil yang menjunjung tinggi asas demokrasi.

Pola hubungan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif daerah menurut J.Kaloh ada 3 bentuk, yaitu:¹¹

⁹Najih, Muhammad, dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia*, Malang, Setara press, 2013, h. 138

¹⁰Martitah. *Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat dan Perwujudan The Living Constitution*, Jurnal Hukum, Vol. 1. No. 1, 2012, h. 38

¹¹Najih, Muhammad, dan Soimin. Op.Cit. h. 139

a) Bentuk hubungan searah positif

Pola hubungan searah positif terjadi manakala eksekutif dan legislatif daerah memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintahan dan bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan seluruh masyarakat sebagai cerminan dari suatu pemerintahan yang baik, yang pada prinsipnya memiliki ciri-ciri : (1) transparan, (2) demokratis, (3) berkeadilan, (4) akuntabel, dan (5) obyektif. Dalam pola hubungan ini, penyelenggaraan pemerintah harus memperhatikan faktor ideal, berdasarkan keinginan dan harapan masyarakat serta memperhatikan aturan hukum yang ada.

b) Bentuk hubungan konflik

Pola hubungan konflik terjadi manakala antara eksekutif dan legislatif daerah tidak memiliki kesinkronan atau kesepahaman baik yang menyangkut visi dan misi secara kelembagaan maupun yang berhubungan dengan visi dan misi daerah. Keadaan ini akan memunculkan langkah-langkah yang tidak produktif didalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga tujuan daerah akan sulit untuk terealisasi.

c) Bentuk hubungan searah negative

Pola hubungan searah negatif terjadi manakala antara eksekutif dan legislatif daerah memiliki kesamaan visi dan misi yang cenderung menyeleweng dan merugikan masyarakat daerah bahkan negara. Hal ini bias terjadi ketika kedua lembaga tersebut melakukan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) di dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Pada dasarnya pembagian pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dapat dibedakan menjadi dua kategori yaitu:

a) Pola Hubungan Subordinatif

Pola hubungan satu arah yang mana kewenangannya hanya dimiliki oleh satu lembaga pemerintahan yakni dalam hal ini eksekutif atau legislatif saja. Akan tetapi pola hubungan semacam ini di Indonesia terutama di daerah menjadi tidak berlaku, karena demokrasi di Indonesia belum tampak menerapkan *checks and balances* sebagaimana mestinya, sehingga di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tidak jarang menimbulkan konflik karena terdapatnya interpretasi yang dibuat oleh masing-masing pihak secara tidak seimbang.

b) Pola Hubungan Kemitraan

Pola hubungan dua arah ini dimiliki oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan yang bersifat *partnership*. Jelasnya pola hubungan timbal balik ini memberikan kewenangan yang seimbang antara lembaga eksekutif dan legislatif di dalam menjalankan roda

pemerintahan daerah sebagai implementasi dari otonomi yang memberikan kekuasaan desentralisasi kepada daerah.

Menurut Hoogerwarf, desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan publik yang lebih tinggi kepada badan-badan publik yang lebih rendah kedudukannya untuk secara mandiri dan berdasarkan kepentingan sendiri mengambil keputusan di dibidang pengaturan dan pemerintahan.¹² Menurut Jimly Asshidiqie ada 12 prinsip pokok negara hukum yang merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara hukum salah satunya yaitu prinsip pembatasan kekuasaan.¹³

Ketentuan Pasal 18B UUD 1945 merupakan landasan pluralism hukum, terutama dalam hal tata pemerintahan daerah. Di dalam sistem hukum nasional terdapat beberapa sistem hukum yang lebih kecil dan terbatas yang saling terkait dan tertata dalam kesatuan sistem hukum nasional.¹⁴

Untuk dapat memahami pola hubungan antara eksekutif dan legislatif daerah harus dapat melihat kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing institusi. Ketentuan yang mengatur tentang kewenangan DPRD dengan Kepala Daerah di berbagai peraturan perundang-undangan termasuk dalam UU Otonomi Daerah No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah itu dapat diketahui pola hubungan kewenangan ke dalam beberapa hal yaitu:

A. Hubungan Perundang-Undangan

Hubungan perundang-undangan merupakan konsekuensi dari pemerintahan yang berotonomi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan rakyatnya. Untuk itu, DPRD dan Kepala Daerah diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan norma hukum berupa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagai peraturan pelaksanaannya, serta diberikan kewenangan untuk melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah. Hubungan ini bersifat dua arah atau kemitraan.

B. Hubungan Anggaran

Hubungan anggaran merupakan hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan RAPBD dan menetapkan APBD serta perubahan APBD. Dari hasil kemufakatan tersebut salah satu lembaga tersebut akan melaksanakan pengawasan. Biasanya pengawasan akan dilakukan oleh DPRD dengan hubungan sepihak atau satu arah.

¹²Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2015. h. 294

¹³Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature?*, Jakarta, Konstitusi Press, h. 33.

¹⁴Martitah, *Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat dan Perwujudan The Living Constitution*, Jurnal Hukum, Vol. 1. No. 1, 2012, h. 39

C. Hubungan Pengawasan

Hubungan pengawasan adalah hubungan yang dimiliki oleh anggota DPRD dan DPRD secara kelembagaan terhadap Kepala Daerah. Hal ini merupakan suatu upaya untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis. Dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak terjadi penyimpangan terhadap norma-norma atau peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan secara bersama-sama untuk menjadi arah kebijakan pemerintahan daerah. Hubungannya bersifat satu arah atau subordinatif.

Pola Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah

Kekuasaan negara terdiri dari dua kata yaitu kekuasaan dan negara. Jika diartikan satu persatu, kekuasaan adalah kemampuan yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok untuk dapat mempengaruhi tingkah laku pihak lain sesuai dengan keinginan pelaku. Sedangkan negara adalah alat atau wewenang yang dapat mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kekuasaan negara adalah kemampuan kelompok tertentu untuk mengatur serta mempengaruhi tingkah laku masyarakat agar sesuai dengan kehendak atau tujuan bersama.

Terdapat aturan khusus yang digunakan sebagai dasar pedoman kekuasaan di suatu negara. Kekuasaan yang dimiliki negara cukup luas dan mencakup dalam berbagai aspek yang didalamnya dapat berkaitan dengan nilai agama, budaya, sosial, kesejahteraan rakyat dan lain sebagainya.

Sistem pembagian kekuasaan NKRI diterapkan untuk dapat menciptakan batasan wewenang dengan lebih jelas dan terperinci. Dengan adanya pembagian ini, setiap pihak harus saling menghormati dan mematuhi keputusan yang diambil oleh kelompok tertentu. Pemerintah NKRI sebagai pemegang kekuasaan negara Indonesia terdiri atas dua tingkatan sebagai berikut.

a. Pemerintah Pusat

Pemerintahan pusat dilaksanakan oleh beberapa lembaga negara yang sudah ditunjuk untuk bertugas dan memiliki wewenang yang sudah diatur sesuai dengan undang-undang. Pemerintahan pusat diselenggarakan oleh lembaga eksekutif yang terdiri dari Presiden, Wakil Presiden, Kementerian Negara Serta Lembaga Pemerintahan Non Kementerian.

b. Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pejabat yang telah dipilih atau ditunjuk untuk menjadi perwakilan dari setiap daerah. Setiap pejabat daerah memiliki kekuasaan dan wewenang yang mencakup suatu daerah tertentu.

Konsekuensi utama dari otonomi daerah di Indonesia adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintahan akan memunculkan perimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

1) Urusan pemerintahan absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah pusat. Untuk urusan pemerintah absolut seperti dalam Pasal 9 terbagi meliputi: 1) Politik luar negeri; 2) Pertahanan; 3) Keamanan, 4) Yustisi, 5) Moneter dan fiskal nasional; 6) Agama

2) Urusan pemerintahan konkruen

Urusan pemerintahan konkruen adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkruen yang menjadi wewenang daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib sendiri terdiri atas urusan pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berhubungan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan dasar meliputi: 1) Pendidikan; 2) Kesehatan; 3) pekerjaan umum dan penataan ruang; 4) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; 5) ketenteraman; 6) ketertiban umum; 7) perlindungan masyarakat; 8) sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan yang tidak berhubungan dengan pelayanan dasar meliputi: 1) tenaga kerja; 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; 3) pangan; 4) pertanahan; 5) lingkungan hidup; 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; 7) pemberdayaan masyarakat dan desa; 8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; 9) perhubungan; 10) komunikasi dan informatika; 11) koperasi (usaha kecil dan menengah); 12) penanaman modal; 13) kepemudaan dan olahraga; 14) statistik; 15) persandian ; 16) kebudayaan; 17) perpustakaan; 18) kearsipan.

Sementara urusan pemerintahan pilihan mencakup: 1) kelautan dan perikanan; 2) pariwisata; 3) pertanian; 4) kehutanan; 5) energi dan sumber daya mineral; 6) perdagangan; 7) perindustrian; 8) transmigrasi

3) Urusan pemerintahan umum

Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi wewenang presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum meliputi:

- a) Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengalaman pancasila, pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945, pelestarian Bhineka Tunggal Ika, serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI.

- b) Pembinaan persatuan dan kesatuan.
- c) Pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional.
- d) Penanganan konflik sosial sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- e) Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi, serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- g) Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Disamping itu, terdapat sebagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) maka disusunlah kriteria yang meliputi:

- 1) Kriteria Eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/Kota, apabila regional menjadi kewenangan Provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pusat.
- 2) Kriteria Akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih dekat atau langsung dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian, akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.
- 3) Kriteria Efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh Daerah Provinsi atau Daerah Kab/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah Pusat. Untuk itu, pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut, apakah pemerintah pusat ataukah pemerintah daerah sesuai dengan pembagian tugas kekuasaan dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah.

KESIMPULAN

Sistem pemerintahan di Indonesia menerapkan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terdiri atas gubernur, bupati atau wali kota, serta berbagai perangkat daerah seperti Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, Kecamatan, dan Kelurahan yang memiliki tugas dan fungsi masing-masing dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya, hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif di daerah memiliki peran penting terutama dalam menjalankan urusan bersama seperti pembentukan peraturan daerah dan penetapan APBD. Pola hubungan tersebut dapat berbentuk hubungan searah positif, konflik, maupun searah negatif, namun yang paling ideal adalah hubungan kemitraan yang menekankan keseimbangan kekuasaan, sinergi, dan kerja sama untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan efektif. Di sisi lain, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah juga diatur melalui klasifikasi urusan pemerintahan yang meliputi urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan urusan konkuren dibagi antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Dengan adanya pembagian kewenangan tersebut, diharapkan tercipta keseimbangan kekuasaan serta penyelenggaraan pemerintahan yang lebih efektif, akuntabel, dan mampu memenuhi kepentingan masyarakat secara luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Andriyan, Dody Nur, 2016, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. Deepublish.
- Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
- Martitah. 2013. *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature?*. Jakarta. Konstitusi Press.
- Martitah. *Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat dan Perwujudan The Living Constitution*. Jurnal Hukum. Vol. 1. No. 1. November. 2012.
- Mustafa, A., 2018, *Implementasi antara Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Partisipatif*. Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam
- Najih, Muhammad, dan Soimin. 2013. *Pengantar Hukum Indonesia*. Malang. Setara press.

Nugraha W., 2018, Fungsi Legislasi Menurut Undang-undang Dasar Tahun 1945 (Studi Kasus Badan Legislasi Dpr RI Periode 2004-2009), Binamulia Hukum.