

KONSISTENSI PENYELENGGARAAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT PERSPEKTIF KONSTITUSIONAL

Sita Agustina

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang
Jl. Terusan Raya Dieng No. 62-64 Malang

Abstrak

DPRD merupakan organ daerah yang memegang kendali utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sementara DPD dan kepala daerah berada dalam kendali dan ditempatkan sebagai pelaksana terhadap kebijakan DPRD. Keadaan semacam ini di samping tidak terlepas dari sistem pemerintahan parlementer yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah saat itu, juga posisi kepala daerah murni ditempatkan sebagai alat daerah, bukan merangkap sebagai alat Pemerintah Pusat. Dominasi negara (Pemerintah Pusat) dalam pendistribusian kekuasaan politik dan ekonomi yang selama ini menjadi ciri rezim Orde Baru, yang dalam prakteknya didukung dengan sistem sentralisasi kekuasaan, dianggap sebagai penyebab utama dari krisis multidimensional. Kegagalan Orde Baru dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk pemerintahan daerah yang jauh dari prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas publik, mendorong reformasi tata pemerintahan (governance) menjadi agenda kebijakan yang tak terhindarkan. Dalam hubungannya dengan pihak eksekutif, tugas serta wewenang DPRA dan DPRK dilaksanakan melalui fungsi-fungsinya, yaitu: fungsi legislasi, membentuk Qanun yang dibahas dengan kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sedangkan fungsi anggaran, DPRA dan DPRK berwenang untuk membahas, menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja (daerah) Aceh atau APBA di tingkat provinsi, dan rancangan anggaran pendapatan dan belanja (daerah) kabupaten/kota atau APBK di tingkat kabupaten/kota yang disusun dan diajukan oleh gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan bersama.

Kata kunci: Sistem Pemerintahan Daerah, Hubungan Struktur Pemerintahan.

Yang sangat menonjol dari terjadinya pasang surut pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah terletak pada hubungan kekuasaan legislatif dan eksekutif. Secara umum, hubungan antara kekuasaan legislatif yang dijalankan oleh DPRD dengan kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh kepala daerah dengan perangkat daerah sangat terkait dengan sistem pemerintahan yang dianut berdasarkan konstitusi yang memayungi berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, meskipun hal tersebut tidak selalu konsisten pelaksanaannya di tingkat daerah.

Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah Tahun 1948 - 1959

Seperti diuraikan pada bagian sebelumnya, pada awal-awal berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945, telah diberlakukan sistem pemerintahan parlementer, sehingga hubungan lembaga legislatif dan eksekutif di tingkat daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 juga mengikuti sistem pemerintahan ini. Beberapa hal yang menandai

hubungan tersebut seperti tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948: 1) Dewan Pemerintah Daerah (DPD) dipilih oleh dan dari DPRD atas dasar perwakilan berimbang (Pasal 13 ayat 1); 2) anggota DPD dipilih untuk suatu masa pemilihan DPRD, kecuali jika ia berhenti, baik atas kemauan sendiri maupun karena keputusan DPRD (Pasal 14 ayat 1); 3) DPRD membuat pedoman untuk DPD guna mengatur cara menjalankan kekuasaan dan kewajibannya (Pasal 15 ayat 1); 4) anggota DPD menerima uang kehormatan menurut peraturan yang ditetapkan oleh DPRD (Pasal 16 ayat 1); 5) DPD menjalankan pemerintahan sehari-hari, mereka itu bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan yang diminta oleh DPRD (Pasal 34); 6) DPRD mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang mengatur pemungutan pajak daerah (Pasal 32 ayat 1) dan APBD (Pasal 39 ayat 2) guna menjalankan urusan rumah tangga daerahnya, selain untuk menjalankan urusan tugas pembantuan atau *medebewind* (Pasal 28 ayat 1), termasuk untuk menunjuk badan-badan pemerintahan guna menjalankan urusan tugas pembantuan (Pasal 25 ayat 2). Namun, peraturan daerah yang ditetapkan oleh DPRD, berlaku sesudah ditandatangani oleh kepala daerah dan diumumkan menurut cara yang ditentukan oleh DPRD (Pasal 28 ayat 6).

Pola hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif di tingkat daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, berlanjut memperoleh pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, bahkan dalam Undang-Undang yang terakhir ini sejalan dengan Undang-Undang Dasar Sementara yang sejak awal di-*design* menggunakan sistem pemerintahan parlementer, menempatkan keberadaan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah benar-benar menjadikannya sebagai organ daerah yang mensubordinasi kepala daerah dengan DPD-nya sebagai lembaga eksekutif daerah.

Beberapa ketentuan yang menunjukkan hubungan tersebut seperti tertera dalam Pasal-pasal Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, yaitu: 1) anggota-anggota DPD dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD atas dasar perwakilan berimbang (Pasal 19 ayat 1); 2) anggota DPD dipilih untuk suatu masa pemilihan DPRD, kecuali jika ia berhenti, baik atas kemauan sendiri atau karena meninggal dunia, maupun karena sesuatu keputusan atas pelanggaran larangan atau tidak dipenuhinya lagi persyaratan, ataupun karena suatu keputusan lain dari DPRD yang bersangkutan (Pasal 20 ayat 1); 3) barang siapa berhenti sebagai anggota DPRD, dengan sendirinya ia berhenti sebagai anggota DPD (Pasal 20 ayat 3); 4) DPD menetapkan peraturan tata tertib untuk rapat-rapatnya, yang baru dapat berlaku setelah disahkan oleh DPRD (Pasal 21 ayat 3); 5) apabila DPD itu berhenti karena suatu keputusan DPRD, maka untuk sementara waktu tugas DPD itu dijalankan oleh Ketua/Wakil Ketua DPRD (Pasal 26 ayat 3); 6) DPD menjalankan keputusan-keputusan DPRD, sedangkan pimpinan sehari-hari pemerintah daerah dijalankan oleh DPD (Pasal 44). Dalam penjelasannya disebutkan bahwa DPD ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif yang menjalankan putusan-putusan DPRD, sementara pimpinan sehari-hari harus dibedakan dengan pimpinan umum yang dipegang oleh DPRD sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di daerah; 7) DPD menyiapkan dengan sebaik-baiknya segala sesuatu yang harus dipertimbangkan dan diputuskan oleh DPRD, sepanjang persiapan itu oleh DPRD tidak ditugaskan kepada badan lain (Pasal 47); 8) dalam menjalankan tugasnya, terutama pelaksanaan putusan-putusan DPRD, anggota DPD bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib memberi keterangan yang diminta oleh DPRD (Pasal 48). Pertanggungjawaban ini dilakukan secara kolektif, sedangkan tanggung jawab perorangan dilakukan secara internal DPD. Dengan demikian, diantara anggota DPD mengharuskan adanya kekompakan,

kerjasama, saling membantu. Pertanggungjawaban secara kolektif ini, jika ditolak atau tidak disetujui (*afkeuring*) oleh DPRD mengakibatkan tumbanganya DPD karena mosi tidak percaya (B. Simanjuntak, 1981, 141); 9) sebelum kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, untuk sementara waktu dipilih oleh DPRD. Hasil pemilihan kepala daerah, perlu disahkan lebih dulu oleh Presiden bagi kepala daerah tingkat I dan Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk bagi kepala daerah tingkat II dan tingkat III (Pasal 23 dan 24 ayat 1 dan 2).

Selain ketentuan-ketentuan yang mengatur hubungan kedua organ daerah tersebut, beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 menunjukkan kelembagaan DPRD sebagai organ daerah yang *superior* di hadapan kepala daerah dan DPD (lembaga eksekutif daerah), sebagaimana tercermin dari ketentuan berikut: 1) Sekretaris Daerah adalah Sekretaris DPRD dan DPD, diangkat dan diberhentikan DPRD atas usul DPD (Pasal 52); 2) DPRD mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya (Pasal 31 ayat 1); 3) DPRD untuk kepentingan Daerah atau dalam rangka menjalankan urusan rumah tangga Daerah, berwenang membentuk peraturan daerah yang ditandatangani oleh Ketua DPRD (Pasal 36 ayat 1); 4) DPRD berhak mengadakan perusahaan daerah (Pasal 59 ayat 1); 5) DPRD memegang semua kekuasaan mengenai pengelolaan umum keuangan Daerah, sepanjang oleh peraturan perundang-undangan tidak diserahkan kepada penguasa lain (Pasal 60 ayat 1).

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas, jelas sekali bahwa DPRD merupakan organ daerah yang memegang kendali utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sementara DPD dan kepala daerah berada dalam kendali dan ditempatkan sebagai pelaksana terhadap kebijakan DPRD. Keadaan semacam ini di samping tidak terlepas dari sistem pemerintahan parlementer yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah saat itu, juga posisi kepala daerah murni ditempatkan seba-

gai alat daerah, bukan merangkap sebagai alat Pemerintah Pusat.

Inilah yang membedakan kedudukan kepala daerah di hadapan DPRD dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 yang menempatkan kepala daerah di samping sebagai alat daerah yang harus tunduk dan dalam kendali DPRD, tetapi di sisi lain sebagai alat Pemerintah Pusat, kepala daerah dapat mengawasi pekerjaan DPRD, bahkan dapat menahan dijalankannya putusan-putusan DPRD, apabila menurut kepala daerah putusan-putusan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan di atasnya.

Hubungan DPRD dengan Kepala daerah Tahun 1959 - 1999

Pola hubungan DPRD (legislatif) dan kepala daerah (eksekutif) dalam sistem pemerintahan parlementer sebagaimana didasakan pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, mengalami perubahan ketika dikeluarkan Penetapan Presiden R.I. Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden R.I. Nomor 5 Tahun 1960 sebagai tindak lanjut diberlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dengan demikian, baik struktur pemerintah daerah maupun hubungan diantara kedua organ daerah tersebut juga mengalami perubahan seiring dengan sistem pemerintahan nasional yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945.

Sejak penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada Penetapan Presiden R.I. Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden R.I. Nomor 5 Tahun 1960, hubungan DPRD (legislatif) dan kepala daerah (eksekutif) mengalami pergeseran, meskipun tidak berbalik seratus delapan puluh derajat, tetapi kendali pemerintahan daerah tidak lagi berada pada kekuasaan DPRD, namun bergeser pada kekuasaan eksekutif. Seperti diketahui bahwa berlakunya Penetapan Presiden R.I. Nomor 6 Tahun

1959 dan Penetapan Presiden R.I. Nomor 5 Tahun 1960 memang tidak semuanya menghapuskan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, sehingga wajar saja jika beberapa kewenangan DPRD masih menonjol dalam hubungannya dengan kepala daerah (eksekutif), namun itupun tidak menjadikan DPRD sebagai organ daerah yang mempunyai peran yang berarti, seperti: 1) hak DPRD-GR (penyebutan sesuai dengan Penetapan Presiden R.I. Nomor 5 Tahun 1960) untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah sebagai organ daerah di bidang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, tetapi kepala daerah tidak dapat diberhentikan karena keputusan DPRD-GR (Pasal 14 ayat 3); 2) pembentukan peraturan daerah, tidak lagi menjadi kewenangan penuh DPRD-GR, tetapi menjadi kewenangan bersama dengan kepala daerah dalam rangka menjalankan urusan rumah tangga daerah (Pasal 17); 3) sekretaris daerah dipilih dan diangkat DPRD-GR dari calon-calon yang diajukan kepala daerah untuk menjalankan tugas sebagai sekretaris daerah swatantra (daerah otonom) dan pamong praja (wilayah administrasi) seperti dalam Pasal 19 ayat (1).

Terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif ke eksekutif di tingkat daerah ini juga ditandai dengan kedudukan kepala daerah yang tidak saja sebagai pimpinan eksekutif, tetapi juga sebagai ketua DPRD-GR, meskipun kepala daerah bukan anggota DPRD-GR (Pasal 9 ayat 3). Bersamaan dengan itu, kewenangan Pemerintah Pusat terhadap pemerintah daerah juga mulai *excessive*.

Hal ini setidaknya-tidaknya ditandai dengan pemilihan kepala daerah. Kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I dan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II dari calon-calon yang diusulkan DPRD-GR (Pasal 4 ayat 1). Apabila dari calon-calon yang diajukan tersebut, dinilai tidak memenuhi syarat, maka DPRD-GR harus mengajukan pencalonan untuk kedua kalinya. Jika masih dinilai tidak memenuhi syarat, Presiden atau

Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dapat mengangkat kepala daerah di luar calon-calon yang ada (Pasal 4 ayat 2 dan 3).

Memang dalam kedua Penetapan Presiden ini, terjadi penggabungan antara pemerintah daerah swatantra yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan pemerintahan pemong praja (pemerintahan Pusat di daerah), sehingga penyebutan pun juga harus disatukan, mulai dari penyebutan Wilayah dan Daerah, penyebutan gelar kepala pemerintahan dengan kepala daerah, juga penyebutan Sekretaris Wilayah dan Daerah (R. Joeniarto, 1982, 140).

Atas dasar *design* penyelenggaraan pemerintahan di daerah semacam ini, kepala daerah diposisikan dalam dua kedudukan, sebagai alat Pemerintah Daerah dan sekaligus sebagai alat Pemerintah Pusat. Sebagai alat Pemerintah Pusat, dia diberikan sebutan Gubernur untuk Wilayah Provinsi dan Bupati atau Walikota untuk Wilayah Kabupaten atau Kotamadya dengan tugas menjalankan kewenangan pemerintahan umum dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah serta bertanggung jawab kepada Presiden bagi Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Bupati atau Walikota.

Seperti halnya struktur pemerintah daerah yang telah dirintis dalam Penetapan Presiden R.I. Nomor 6 Tahun 1959 kemudian dirumuskan kembali ke dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, pada aspek hubungan DPRD (legislatif) dan kepala daerah (eksekutif) pun dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 relatif tidak mengalami perubahan yang berarti dari yang telah ada sebelumnya. Hanya dalam tubuh DPRD, yang sebelumnya dipimpin kepala daerah karena jabatannya juga sebagai ketua DPRD-GR, dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD yang perlu disahkan Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Tingkat I dan oleh Kepala Daerah setingkat lebih atas untuk Daerah-daerah yang lain.

Sedangkan kewenangan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah (di bidang legislasi) yang sebelumnya merupakan kewenangan bersama dengan kepala daerah dalam rangka menjalankan urusan rumah tangga daerah, dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 menjadi kewenangan penuh DPRD seperti saat berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, hanya saja untuk berlakunya peraturan maupun keputusan yang ditetapkan oleh DPRD harus ditandatangani juga oleh kepala daerah.

Di bidang anggaran, DPRD bersama-sama kepala daerah, setiap tahun berwenang menetapkan anggaran keuangan untuk Daerahnya (APBD). Sementara di bidang pengawasan, meskipun DPRD tidak lagi dapat menjatuhkan kepala daerah seperti di era sistem pemerintahan parlementer, tetapi DPRD masih bisa mengawasi jalannya pemerintahan daerah dengan meminta pertanggungjawaban kepala daerah, dan apabila pertanggungjawaban tersebut, DPRD berpendapat bahwa Kepala Daerah menyimpang dari peraturan yang berlaku, DPRD dapat melaporkannya kepada pejabat yang berwenang untuk meminta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah tersebut (R. Joeniarti, 1982, 162).

Tidak lama setelah Orde Baru lahir, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, oleh rezim Orde Baru dipandang sebagai sesuatu yang sangat tidak demokratis dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh sebab itu, pada tanggal 5 Juli 1966, MPRS mengeluarkan Ketetapan yang menyangkut otonomi daerah, yakni Ketetapan MPRS Nomor: XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-luasnya kepada Daerah. Lahirnya Ketetapan MPRS ini disinyalir terpengaruh oleh langgam liberalisme yang hidup pada masa bulan madu Orde Baru.

Namun, segera setelah format baru politik Indonesia terbentuk tahun 1969-1971, maka langgam politik yang liberal tersebut beralih pada otoritarian atau otoriter-birokratis (Moh. Mahfud

M.D., 2001, 273), sehingga keinginan untuk menerapkan Ketetapan MPRS tersebut menjadi terlupakan sebelum sampai ditindaklanjuti.

Sebagaimana yang diamanatkan Pasal 5 Ketetapan MPRS Nomor: XXI/MPRS/1966, maka pada tahun 1969 Pemerintah dan DPR-GR berhasil mengeluarkan sebuah Undang-Undang, yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, yang salah satunya adalah mencabut Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, dengan catatan tidak berlakunya Undang-Undang ini setelah dibuat dan diberlakukannya Undang-Undang yang menggantikannya. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 masih diberlakukan sambil menunggu Undang-Undang baru.

Baru pada tahun 1974, dengan merujuk pada prinsip otonomi daerah yang digariskan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, pada tanggal 23 Juli 1974 telah disahkan, sekaligus diundangkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang hampir 25 tahun sebagai Undang-Undang pemerintahan di Daerah yang paling lama dipakai sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh rezim Orde Baru.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, pengaturan fungsi DPRD tidak disebutkan secara tegas, hanya dalam Pasal 30 diatur tentang kewajiban DPRD, yaitu: 1) mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; 2) menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekwen GBHN, Ketetapan-Ketetapan MPR, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku; 3) menyusun APBD dan peraturan daerah bersama Kepala Daerah dalam rangka menjalankan urusan rumah tangga daerah dan tugas pembantuan; 4) memperhatikan aspirasi rakyat dan memajukan tingkat

kehidupan rakyat berdasarkan pada program pembangunan nasional.

Untuk menjalankan kewajiban dan fungsinya, DPRD diberikan hak yang ditentukan dalam Pasal 29 ayat (1), yaitu: 1) anggaran; 2) mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; 3) meminta keterangan; 4) mengadakan perubahan; 5) mengajukan pernyataan pendapat; 6) prakarsa; 7) penyelidikan.

Dalam kaitannya dengan hubungan antara DPRD (legislatif) dan Kepala Daerah (eksekutif), sebenarnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tidak jauh beda dengan pengaturan yang telah dirintis sejak dikeluarkannya Penetapan Presiden R.I. Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden R.I. Nomor 5 Tahun 1960 bahwa kendali pemerintahan daerah berada di tangan Kepala Daerah, kemudian dilanjutkan pengaturannya ke dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965.

Meskipun pengaturan tentang hak-hak DPRD dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 relatif lebih rinci dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya, tetapi tetap saja belum menunjukkan keberdayaan dan kemandirian DPRD, bahkan keberadaan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dibingkai atas terjaminnya kestabilan politik dan kesatuan bangsa yang merupakan kata kunci Orde Baru (Moh. Mahfud M.D., 2001, 275). Dominasi negara (Pemerintah Pusat) dalam pendistribusian kekuasaan politik dan ekonomi yang selama ini menjadi ciri rezim Orde Baru, yang dalam prakteknya didukung dengan sistem sentralisasi kekuasaan, dianggap sebagai penyebab utama dari krisis multidimensional (Agus Dwiyanto, Et al, 2003, 1). Kegagalan Orde Baru dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk pemerintahan daerah yang jauh dari prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas publik, mendorong reformasi tata pemerintahan (*governance*) (B. Guy Peters and Jon Pierre, 2000, 11-23) menjadi agenda kebijakan yang tak terhindarkan.

Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah Tahun 1999 - Sekarang

Meskipun secara normatif tidak ada batasan kapan era reformasi di Indonesia dimulai, tetapi tidak ada yang keberatan menjadikan tanggal 21 Mei 1998, saat Jenderal (Purn.) Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden Republik Indonesia dan Wakil Presiden B.J. Habibie dilantik untuk menggantikan Soeharto sebagai Presiden (Satya Arinanto, 2005, 247-248), pada saat itulah Indonesia memasuki era reformasi yang merupakan babak baru dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara pada semua aspek kehidupan. Selama kurang lebih satu setengah tahun masa kepresidenan B.J. Habibie, telah terjadi perubahan berbagai produk hukum, terutama dalam bentuk Undang-Undang (Satya Arinanto, 2005, 260). Diantara produk hukum yang telah dilakukan perubahan adalah pengaturan di bidang pemerintahan daerah atau otonomi daerah. Tepatnya pada tanggal 4 Mei 1999 telah lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai produk hukum pemerintahan daerah era reformasi yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974.

Banyak pihak menilai hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai sebuah perubahan pengaturan pemerintahan daerah yang mendasar, bahkan ada pendapat yang mengatakan sebagai bentuk pendekatan *big bang* (J. Ma & B. Hofman, 2000), yaitu sebuah pendekatan yang dianggap radikal terutama dalam kaitannya dengan struktur pemerintahan daerah. Penilaian yang lain menempatkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai anti tesis (S.H. Sarundajang, 2005, 121) dari konsep Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 yang bercorak sangat sentralistik.

Dibandingkan dengan pengaturan pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelum-sebelumnya, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan yang menyangkut DPRD relatif lebih lengkap baik yang

secara internal berhubungan dengan hak, kewajiban dan kewenangan DPRD maupun hubungannya dengan Kepala Daerah. Hubungan antara DPRD (legislatif) dan Kepala Daerah (eksekutif), terutama yang menyangkut tugas dan kewenangan DPRD di bidang legislasi, relatif tidak ada perubahan sejak kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, hanya perbedaannya terletak pada pejabat yang berwenang menandatangani Peraturan Daerah, seperti disebutkan pada Pasal-pasal berikut: 1) Pasal 18 ayat (1) huruf d menyebutkan, "DPRD mempunyai tugas dan wewenang bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah"; 2) Pasal 69 menyebutkan, "Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi"; 3) dalam Penjelasan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa Peraturan Daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditandatangani serta Pimpinan DPRD, karena DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah.

Pengaturan kewenangan DPRD di bidang legislasi ini nampaknya selaras dengan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan. Begitu juga kewenangan DPRD di bidang penganggaran, relatif tidak mengalami perubahan dibandingkan kewenangan yang ada sebelumnya. Pasal 18 ayat (1) huruf e junto Pasal 86 ayat (1) dan (2) menentukan kewenangan DPRD bersama Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan APBD dan perubahan APBD dalam bentuk Peraturan Daerah.

Dibandingkan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah lainnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan perhatian lebih pada pertanggungjawaban Kepala Daerah sebagai ujung dari pelaksanaan fungsi DPRD di bidang pengawasan. Terdapat tiga jenis pertanggung-

jawaban Kepala Daerah kepada DPRD: 1) setiap akhir tahun anggaran, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD (Gubernur kepada DPRD Provinsi dan Bupati/Walikota kepada DPRD Kabupaten/Kota), sedangkan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah wajib disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Bupati dan Walikota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden (Pasal 44 ayat 2 dan 3 junto Pasal 45 ayat 1, Pasal 31 ayat 2 dan Pasal 32 ayat 3). Apabila pertanggungjawaban akhir tahun anggaran ini ditolak DPRD (baik dalam aspek kebijakan maupun keuangan), Kepala Daerah diberikan kesempatan untuk melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam waktu paling lama tiga puluh hari. Jika pertanggungjawabannya masih ditolak untuk yang kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden; 2) Kepala Daerah wajib memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD yang bisa diminta sewaktu-waktu (Pasal 44 ayat 2 junto Pasal 45 ayat 2); 3) Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban akhir masa jabatan kepada DPRD, dua bulan sebelum berakhir masa jabatannya (Pasal 44 ayat 2 junto Pasal 53 ayat 2). Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawaban akhir masa jabatannya, tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Kepala Daerah pada masa jabatan berikutnya (khususnya bagi Kepala Daerah yang baru menjabat satu periode).

Mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut di atas, tidak terlepas dari mekanisme pemilihan Kepala Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD dari bakal calon yang memenuhi persyaratan sesuai hasil pemeriksaan oleh Panitia Pemilihan. Selanjutnya, pasangan calon

Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Apabila diperhatikan sistem pertanggungjawaban Kepala Daerah tersebut di atas, mengingatkan kita pada mekanisme pertanggungjawaban dalam sistem pemerintahan parlementer yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 maupun Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, padahal Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dipakai sebagai dasar pertanggungjawaban tersebut di bawah payung Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak mengenal pertanggungjawaban pihak eksekutif kepada parlemen (Soewoto Mulyosudarmo, 2003) dalam kedudukan kelembagaan yang sejajar. Di sinilah letak hubungan antara DPRD (legislatif) dan Kepala Daerah (eksekutif) tidak jarang mengalami ketegangan.

Sesuai dengan tuntutan demokratisasi, sebenarnya desain yang dikembangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ingin memposisikan DPRD sebagai mitra sejajar Kepala Daerah. Namun, berdasarkan fakta yang berkembang kondisinya telah berubah menjadikan sangat dominannya DPRD, sehingga kadang-kadang mendominasi pemerintah daerah (Oentarto Sindung Mawardi, 2004, 24), padahal sistem pemerintahan yang dianut adalah presidensiil. Beberapa hal yang menandai kondisi tersebut antara lain adalah: 1) laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah yang sering dipolitisir, sehingga tidak jarang mengarah pada pemberhentian Kepala Daerah; 2) adanya campur tangan DPRD dalam penentuan seseorang untuk menduduki jabatan strategis, meskipun jabatan tersebut bukan wilayah jabatan politik, tetapi jabatan karir (misal pengangkatan Sekretaris Daerah); 3) proses pemilihan Kepala Daerah disinyalir banyak menggunakan praktek politik uang.

Mengevaluasi kondisi yang terjadi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 serta

mengingat adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan beberapa peraturan perundang-undangan khususnya di bidang politik, selain rekomendasi MPR melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Tahun 2002, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 perlu disempurnakan dan ditinjau kembali (Ateng Syafrudin, 2006, 34). Tepatnya tanggal 15 Oktober 2004, masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah berakhir, bersamaan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

Diantara Undang-Undang pemerintahan Daerah yang pernah berlaku sejak Indonesia Merdeka, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 merupakan Undang-Undang pemerintahan Daerah yang relatif paling detail dengan jumlah pasal paling banyak, 240 pasal. Jumlah pasal yang demikian banyak ini terkait dengan sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dilaksanakan secara langsung, memuat 73 pasal.

Komitmen untuk melaksanakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung ini sebenarnya sudah muncul ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 yang dituangkan dalam Pasal 23 dan Pasal 24, hanya saja belum sampai pada realisasi gagasan tersebut, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 sudah keburu tidak diberlakukan dengan keluarnya Penetapan Presiden R.I. Nomor 6 Tahun 1959 sehubungan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tidak lagi mempunyai kewenangan untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dilakukan oleh rakyat secara langsung, kecuali jika terjadi keko-

songan jabatan Wakil Kepala Daerah yang sisa masa jabatannya lebih dari delapan belas bulan, DPRD memilih salah satu diantara dua calon Wakil Kepala Daerah yang diusulkan Kepala Daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik.

Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan secara internal DPRD yang berkenaan dengan tugas dan fungsi, kewenangan dan tanggung jawab, hak dan kewajiban, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 relatif lebih lengkap. Dengan belajar dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kuatnya keinginan untuk tetap mempertahankan konsep otonomi daerah yang luas, meskipun harus diikuti dengan prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab, juga menyesuaikan perubahan sistem pemerintahan negara berdasarkan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, maka berlakunya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 juga berdampak terhadap kedudukan DPRD terutama yang terkait hubungannya dengan Kepala Daerah atau Pemerintah Daerah.

Secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 melalui Pasal 41 dinyatakan dengan jelas bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam bidang legislasi dan anggaran, kewenangan DPRD tidak mengalami perubahan seperti yang telah berjalan sebelum-sebelumnya.

Menyangkut hubungan antara DPRD (legislatif) dan Kepala Daerah (eksekutif), Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sudah tidak lagi menempatkan DPRD dalam posisi yang dominan di hadapan Kepala Daerah, khususnya yang terkait dengan konsekuensi pelaksanaan fungsi pengawasan, seperti pertanggungjawaban Kepala Daerah. Baik dalam penjelasan umum maupun penjelasan pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tidak diberikan *reasoning*, mengapa pertanggungjawaban Kepala Daerah yang digariskan dalam Undang-Undang tersebut dilakukan semacam itu.

Hal ini berbeda ketika masih berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 juga menggunakan pola yang hampir sama, telah memberikan alasan digunakannya pola satu garis pertanggungjawaban, yaitu kepada Presiden atau kepada Menteri Dalam Negeri.

Sedangkan Kepada DPRD, hanya menyampaikan keterangan pertanggungjawaban seperti yang telah diuraikan di atas. Bahkan dalam mekanisme yang sekarang ini, tidak ada peluang bagi DPRD untuk meminta laporan keterangan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah di luar waktu penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban yang sudah ditentukan, justru bagi Pemerintah Pusat setiap saat dapat meminta laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Kepala Daerah selain dari kewajiban yang sudah ditentukan.

Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah pada Daerah Khusus dan Daerah Istimewa

Diantara tiga daerah yang mendasarkan pada tiga undang-undang yang berbeda dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, yaitu: Provinsi DKI Jakarta pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, Provinsi Papua pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, dan Provinsi Aceh pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, di samping memiliki persamaan juga terdapat perbedaan, terutama yang menyangkut hubungan antara legislatif dan eksekutif di tingkat daerah.

Dalam kaitannya dengan fungsi legislasi dan anggaran, diantara ketiga daerah yang mempunyai sifat istimewa atau khusus tersebut dan daerah otonom pada umumnya, relatif tidak ada perbedaan, yaitu kewenangan terletak pada kedua unsur pelaksana pemerintahan daerah, lembaga perwakilan rakyat daerah dan kepala daerah. Khusus dalam pengaturan fungsi pengawasan dan tindak lanjut hasil pengawasan, diantara ketiga daerah tersebut

di atas maupun dengan daerah otonom pada umumnya memiliki perbedaan terutama yang terkait dengan sistem pertanggungjawabannya. Berikut uraian sebagai perbandingan yang memaparkan hubungan antara lembaga perwakilan rakyat daerah dengan kepala daerah pada daerah yang mempunyai sifat khusus atau istimewa tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007

Secara umum, hubungan DPRD dengan gubernur selaku kepala daerah Provinsi DKI Jakarta, tidak ada perbedaan dengan hubungan antara DPRD dan kepala daerah yang terjadi di daerah-daerah otonom lainnya, karena landasan hukum yang dipakai dasar dalam melaksanakan tugas dan kewenangan yang melekat pada masing-masing lembaga tersebut didasarkan pada undang-undang yang sama, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, baik yang menyangkut hubungan antara lembaga legislatif dengan eksekutif daerah pada bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan, termasuk konsekuensi dari hasil pengawasan yang berujung pada mekanisme pemberhentian kepala daerah juga berlaku ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bagi Provinsi DKI Jakarta.

Yang membedakan Provinsi DKI Jakarta dengan daerah-daerah otonom lainnya di Indonesia, khususnya yang menyangkut hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah terletak pada penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat kabupaten/kota.

Seperti disinggung pada uraian di atas bahwa status kabupaten/kota di lingkungan Provinsi DKI Jakarta bukan sebagai daerah otonom, sehingga tidak memiliki otonomi atau tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Justru statusnya sebagai wilayah administrasi itulah, kedudukan walikota/bupati di lingkungan Provinsi DKI Jakarta tidak

bisa disejajarkan dengan dewan kota/kabupaten, meskipun sebagai mitra kerja pemerintah kota/kabupaten, karena keberadaan walikota/bupati sebenarnya adalah merupakan perangkat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yang diangkat oleh Gubernur, meskipun harus melalui pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari PNS yang memenuhi syarat dan bertanggung jawab kepada gubernur. Sementara dewan kota/kabupaten dibentuk untuk membantu tugas walikota/bupati, khususnya dalam merumuskan kebijakan operasional pemerintahan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001

Berbeda dengan Provinsi DKI Jakarta, selain mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007, juga merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk yang terkait dengan hubungan badan legislatif dan eksekutif daerah, dengan menempatkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi *lex generalis* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta.

Pada penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua, karena Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 relatif lebih rinci pengaturannya, termasuk yang menyangkut hubungan diantara DPRP, Gubernur, dan MRP, maka berlaku prinsip *lex specialis derogat lex generalis*, bahwa apa yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 harus didahulukan sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Papua dibandingkan dengan undang-undang lain yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang berlaku umum.

Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tidak menyebutkan secara jelas fungsi DPRP, tetapi dari tugas dan wewenang yang dimilikinya dapat diketahui bahwa selain memiliki tiga

fungsi dewan, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, juga mempunyai fungsi perwakilan, yakni menyerap dan menyalurkan aspirasi serta menerima keluhan dan pengaduan penduduk Papua, di samping kewenangan untuk memilih serta mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur kepada Presiden. Kewenangan DPRD tersebut di atas, tidak terlepas dari pengaruh sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Hubungan legislatif dan eksekutif di Provinsi Papua dalam kaitannya dengan fungsi legislasi dan anggaran, seperti juga berlaku pada daerah yang mempunyai sifat khusus atau istimewa maupun daerah otonom pada umumnya, kewenangannya terletak pada DPRD dan Gubernur untuk membahas dan menetapkan bersama-sama peraturan daerah provinsi (Perdasi) dan APBD. Sedangkan pelaksanaan fungsi legislasi dalam hal pembahasan peraturan daerah khusus (Perdatus), sebelum ditetapkan bersama-sama oleh DPRD dan Gubernur, harus dimintakan pertimbangan dan persetujuan kepada MRP.

Mengenai fungsi pengawasan, seperti halnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap empat hal, yaitu: 1) pelaksanaan Perdatus, Perdasi, dan Keputusan Gubernur; 2) pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi Papua; 3) pelaksanaan APBD; 4) pelaksanaan kerjasama internasional di Provinsi Papua.

Dalam hal pertanggungjawaban, Gubernur selaku kepala daerah dan kepala pemerintahan Provinsi Papua, bertanggungjawab kepada DPRD. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah (Pusat), Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. Sistem pertanggungjawaban semacam ini sebagaimana dianut dalam Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999, ketika kepala daerah diusulkan pengangkatan dan pemberhentiannya oleh DPRD. Karena Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menitikberatkan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat Provinsi Papua, sedangkan di tingkat kabupaten/ kota di lingkungan Provinsi Papua diserahkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lah yang berlaku sebagai *lex generalis*-nya untuk mengatur hubungan antara DPRD dan bupati/walikota selaku kepala daerah di lingkungan Provinsi Papua.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang mengatur Pemerintahan Aceh dengan memberikan kewenangan khusus, secara substansial tidak ada perbedaan yang mendasar, terutama yang menyangkut hubungan lembaga legislatif dan eksekutif daerah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur pemerintahan daerah pada umumnya, seperti ditentukan pada Pasal 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, DPRA dan DPRK mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Begitu juga tugas dan wewenang bagi masing-masing unsur penyelenggara pemerintahan daerah baik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Aceh, tidak ada perbedaan yang substansial bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain pada umumnya, walaupun ada perbedaan, hal tersebut terkait dengan penamaan sebuah produk hukum.

Dalam hubungannya dengan pihak eksekutif, tugas serta wewenang DPRA dan DPRK dilaksanakan melalui fungsi-fungsinya, yaitu: fungsi legislasi, membentuk Qanun yang dibahas dengan kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sedangkan fungsi anggaran, DPRA dan DPRK berwenang untuk membahas, menyetujui rancangan anggaran

pendapatan dan belanja (daerah) Aceh atau APBA di tingkat provinsi, dan rancangan anggaran pendapatan dan belanja (daerah) kabupaten/kota atau APBK di tingkat kabupaten/kota yang disusun dan diajukan oleh gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan bersama.

Khusus di bidang pengawasan, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 hanya ditentukan pada dua sasaran, yaitu: DPRA atau DPRK mengawasi pelaksanaan Qanun dan peraturan perundang-undangan lainnya, serta mengawasi kebijakan pemerintah Aceh atau pemerintah kabupaten/kota dalam hal (a) melaksanakan program pembangunan, (b) pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta (c) penanaman modal dan kerjasama internasional. Ada sedikit kejanggalaan ruang lingkup pengawasan yang menjadi sasaran kewenangan DPRA dan DPRK ini, karena tidak memunculkan lingkup pengawasan di bidang APBA dan APBK, sementara dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan *lex generalis* dari Undang-Undang Pemerintahan Aceh mengatur pengawasan di bidang APBD. Oleh karena itu, meskipun dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tidak menyebutkan secara jelas tentang hal tersebut, sejalan dengan prinsip bahwa DPRA dan DPRK ikut menetapkan APBA atau APBK serta didasarkan pada Pasal 226 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka DPRA dan DPRK juga berwenang mengawasi pelaksanaan APBA atau APBK.

Mengenai pertanggungjawaban gubernur dan bupati/walikota, termasuk pemberhentian dari jabatannya dan kemungkinannya untuk dilakukan *impeachment*, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 nampaknya mengikuti ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. gubernur dan bupati/walikota sebagai kepala daerah bertanggungjawab dalam penetapan kebijakan Pemerintahan (sesuai dengan lingkup wilayahnya) di semua sektor pemerintahan, termasuk sektor pelayanan terhadap publik, ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

Di sini tidak jelas pertanggungjawaban untuk melaksanakan otonomi tersebut disampaikan kepada siapa, namun pada Pasal 42 ayat (1) huruf g dan h Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyebutkan, "gubernur wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan Aceh kepada Presiden dan bupati/walikota pada lingkup pemerintahan kabupaten/kota kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat". Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dengan jelas pertanggungjawaban tersebut disampaikan kepada Presiden. Sedangkan kepada DPRA dan DPRK, gubernur dan bupati/walikota hanya berkewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan pemerintahan, juga kepada masyarakat harus menyampaikan informasi penyelenggaraan pemerintahan sesuai lingkup wilayahnya.

Di samping itu, jika terjadi pemberhentian gubernur atau bupati/walikota baik karena dinilai melanggar sumpah/janji atau tidak melaksanakan kewajibannya atau terjadinya krisis kepercayaan dari publik, mekanisme pemberhentian ditentukan dalam Pasal 48 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

Kesimpulan

DPRD merupakan organ daerah yang memegang kendali utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sementara DPD dan kepala daerah berada dalam kendali dan ditempatkan sebagai pelaksana terhadap kebijakan DPRD. Keadaan semacam ini di samping tidak terlepas dari sistem pemerintahan parlementer yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan daerah saat itu, juga posisi kepala daerah murni ditempatkan sebagai alat daerah, bukan merangkap sebagai alat Pemerintah Pusat.

Dominasi negara (Pemerintah Pusat) dalam pendistribusian kekuasaan politik dan ekonomi

Konsistensi Penyelenggaraan Sistem Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Konstitusional

Sita Agustina

yang selama ini menjadi ciri rezim Orde Baru, yang dalam prakteknya didukung dengan sistem sentralisasi kekuasaan, dianggap sebagai penyebab utama dari krisis multidimensional (Agus Dwiyanto, Et al, 2003, 1). Kegagalan Orde Baru dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk pemerintahan daerah yang jauh dari prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas publik, mendorong reformasi tata pemerintahan (*governance*) menjadi agenda kebijakan yang tak terhindarkan.

Dalam hubungannya dengan pihak eksekutif, tugas serta wewenang DPRA dan DPRK dilaksanakan melalui fungsi-fungsinya, yaitu: fungsi legislasi, membentuk Qanun yang dibahas dengan kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sedangkan fungsi anggaran, DPRA dan DPRK berwenang untuk membahas, menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja (daerah) Aceh atau APBA di tingkat provinsi, dan rancangan anggaran pendapatan dan belanja (daerah) kabupaten/kota atau APBK di tingkat kabupaten/kota yang disusun dan diajukan oleh gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan bersama.

Daftar Pustaka

- Arinanto, Satya, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Cet.II, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, Et al, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Joeniarto, R., 1982, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Alumni, Bandung.
- Ma, J. & Hofman, B., 2000, *Indonesia's Decentralization After Crisis*, The World Bank, Washington, D.C.
- Mahfud M.D., Moh., 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Cet. II, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Mulyosudarmo, Soewoto, 2003, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, In-Trans, Malang.
- Peters, B. Guy and Pierre, Jon, 2000, *Governance, Politics, and the State*, St. Martins Press, New York.
- Sarundajang, S.H., 2005, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta.
- Simandjuntak, B., 1981, *Himpunan Undang-Undang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Desa Praja*, Tarsito, Bandung.
- Syafrudin, Ateng, 2006, *Kapita Selekta Hakekat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Cet.I, Citra Media, Yogyakarta.
- Mawardi, Oentarto Sindung, 2004, *Permasalahan Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23, Nomor 1.