

HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DI DAERAH

Oleh :
Drs. Joni Dawud, DEA

Pada masa Orde Baru, kedudukan Lembaga eksekutif baik di Pusat maupun Daerah begitu dominan sehingga menimbulkan Tirani Eksekutif terhadap lembaga legislatif. Dengan berhembusnya era Reformasi terjadi pergeseran peran DPRD menjadi dominan, akan tetapi jangan menimbulkan pembalikan keadaan menjadi Tirani Legislatif terhadap eksekutif. Untuk itu Penataan hubungan yang ideal antara eksekutif dan legislatif menjadi kebutuhan yang tidak bisa ditunda-tunda lagi.

Latar Belakang

Perubahan dalam tatanan ketatanegaraan dan pemerintahan dewasa ini telah menjadi kebutuhan yang perlu dan harus direalisasikan, bila tetap menghendaki berdirinya negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan yang dilakukan seyogyanya didasarkan kepada kebutuhan *realis/empiris dan rasionalis* bukan didasarkan kebutuhan *utopis dan emosionalitas* yang menimbulkan benturan-benturan kepentingan dari berbagai kepentingan.

Begitu halnya dalam sistem pemerintahan di daerah dengan pemberlakuan UU 22 Tahun 1999 menuntut terjadinya perubahan-perubahan yang cukup mendasar. Dengan memberikan otoritas yang luas terhadap Daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya. Salah satu perubahan yang sangat mendasar dengan pemberlakuan UU tersebut antara lain yang berkaitan dengan hubungan Lembaga Eksekutif (Pemerintah Daerah) dengan Lembaga legislatif Daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

Kepala Daerah (Lembaga eksekutif) pada masa yang lalu berdasarkan UU 5 Tahun 1974 memiliki kedudukan yang sangat strategis dan sentralistis bahkan terjadi dominasi eksekutif terhadap lembaga legislatif (DPRD). Kondisi tersebut dimungkinkan baik secara yuridis, secara praktis maupun secara politis yang berlaku pada saat itu dimana *single majority* yang diterapkan. Dengan kondisi tersebut telah menjelmakan *tirani eksekutif terhadap legislatif di Daerah*

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 kondisi tersebut mengalami perubahan yang signifikan. Kedudukan DPRD walaupun secara eksplisit mengisyaratkan bahwa sejajar dan menjadi mitra bagi Kepala Daerah. Namun dengan otoritasnya untuk memilih, mengusulkan pengangkatan, pemberhentian Kepala dan pertanggung jawaban Kepala daerah kepada DPRD, menjadikan kedudukan DPRD setingkat lebih tinggi dari pada Kepala Daerah.

Dalam praktek dewasa ini yang diwarnai dengan euforia reformasi menempatkan DPRD menjadi lembaga yang memiliki otoritas yang sangat luas bahkan terkesan tak terbatas. DPRD dapat memasuki berbagai domain pemerintahan tidak hanya hal-hal yang bersifat strategis daerah bahkan pada hal-hal yang bersifat teknis operasional pun menjadi bidang garapannya. Kecenderungan tersebut perlu dicermati untuk tidak menjadikan pembalikan keadaan, DPRD menggantikan kedudukan Kepala Daerah sebagai aktor dominan dalam tatanan politik di daerah bahkan cenderung menjelma menjadi *tirani legislatif terhadap eksekutif*.

Kecenderungan tersebut timbul salah satunya disebabkan adanya ketidakjelasan batasan-batasan kewenangan-kewenangan yang dimiliki Lembaga eksekutif dan legislatif yang tanpa keterlibatan lembaga lain (hak Prerogatif) dan kewenangan-kewenangan yang merupakan kewenangan bersama dengan kata lain lembaga-lembaga tersebut memiliki kewenangan tertentu yang saling bersinggungan.

Dengan adanya ketidakjelasan tersebut dewasa ini telah mulai terjadi friksi-friksi yang terkadang menimbulkan polemik antara legislatif dan eksekutif. Legislatif dirasakan melakukan intervensi yang terlalu mendalam terhadap kewenangan eksekutif sehingga menimbulkan kekakuan dan kerikuhan dari birokrasi dalam menjalankan kebijakan-kebijakan daerah. Walaupun Hal tersebut dimaksudkan untuk mencegah timbulnya *Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)* akan tetapi terkadang menimbulkan KKN gaya baru.

Kecenderungan-kecenderungan tersebut telah menyimpang dari ide awal reformasi yang mencanangkan demokratisasi. Demokrasi menghendaki terciptanya pemerintahan yang harmoni antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dimana tidak saling menguasai satu sama lain tetapi saling mengawasi sebagai *Check and balance* dalam menjalankan pemerintahan.

Kekuasaan-kekuasaan dalam Negara

Konsep pemilahan kekuasaan negara dimulai dengan pemikiran filsuf Aristoteles dalam bukunya "*politics*" yang berpendapat perlunya adanya pembagian kekuasaan "*Division of Powers*" dalam suatu negara. Kekuasaan perlu untuk didistribusikan kepada beberapa institusi kenegaraan, tidak terakumulasi pada satu institusi kenegaraan, hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya otoritarianisme.

Pemikiran tersebut dilanjutkan dengan pemikiran-pemikiran ahli-ahli politik lainnya diantaranya Jhon Locke dan Montesquieu yang mengemukakan teori "*the separation of power*" yang menghendaki kekuasaan dipisah-pisahkan dan dimiliki oleh insitusi-institusi kenegaraan yang berbeda, diantara mereka tidak saling mencampuri satu sama lain. Kekuasaan dalam negara dibagi kedalam 3 (tiga) kekuasaan yang menurut Jhon Locke adalah :

- a. Kekuasaan Legislatif
- b. Kekuasaan Eksekutif
- c. Dan Kekuasaan Federatif (kekuasaan berkaitan dengan Luar negeri)

Dalam konsep ini Kekuasaan peradilan (Yudikatif) termasuk kedalam

kekuasaan eksekutif, sedangkan menurut Montesquieu dalam bukunya "*L'esprit des lois*" membagi kekuasaan menjadi :

- a. Kekuasaan legislatif
- b. Kekuasaan Eksekutif
- c. Dan Kekuasaan Yudikatif

Lebih lanjut dia menyatakan antara lain apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh satu orang atau satu lembaga, maka tidak akan ada kemerdekaan (liberty), karena memungkinkan lembaga tersebut akan membuat peraturan yang kejam dan melaksanakan secara keji pula. Demikian pula halnya apabila legislatif dan yudikatif disatukan akan mengekang kemerdekaan perseorangan yang tergantung pada pengawasan yang sewenang-wenang. Sedangkan apabila kekuasaan yudikatif dan eksekutif disatukan maka seorang hakim akan leluasa menjadi seorang penindas. Maka ketiga kekuasaan tersebut harus dipisah-pisahkan yang berdiri sendiri.

Immanuel Khan menamakan ketiga kekuasaan tersebut dengan peristilahaan "*trias Politika*" yakni dalam sistem pemerintahan terdapat tiga macam kekuasaan yang harus terpisah sama sekali. Walaupun demikian Kekuasaan-kekuasaan tersebut saling mengawasi satu dengan yang lainnya.

Pemisahan kekuasaan secara Zakelik ini sangat sukar untuk diterapkan dimanapun bahkan Mac Iver mengatakan "The absolute separation of powers prescribed by Montesquieu is obviously imposible". Dengan adanya kenyataan ketidak mungkinan untuk menerapkan pemisahaan kekauasaan secara absolut maka dalam Praktek Trias politika yang

berkembang dewasa ini melahirkan bentuk-bentuk Pemerintahan antara lain :

1. Pemisahan kekuasaan

Kekuasaan-kekuasaan negara berusaha dipisahkan semaksimal mungkin walaupun pada kenyataannya tidak bisa terpisah sama sekali. Sehubungan dengan kenyataan tersebut maka untuk menjembatani antara satu kekuasaan dengan kekuasaannya yang lain dilakukan mekanisme Checks and Balances untuk saling mengontrol satu dengan lainnya. Legislatif dapat melakukan impeachment atau pemecatan eksekutif bila dianggap melanggar aturan yang berlaku melalui prosedur tertentu. Eksekutif mempunyai hak veto (menolak) usulan undang-undang dari legislatif dan Yudikatif mempunyai hak interpretasi yang dapat membatalkan suatu kebijakan-kebijakan baik berupa keputusan bahkan Undang-undang yang dibuat oleh Legislatif dan eksekutif. Model pemisahan kekuasaan ini melahirkan *sistem Pemerintahan Presidensil* dimana kabinet bertanggung Jawab kepada Presiden. Model penerapan seperti ini diterapkan di Amerika Serikat dan Philipina.

2. Hubungan Timbal balik eksekutif-legislatif

Kekuasaan-kekuasaan negara dilaksanakan oleh badan-badan tertentu yang memiliki hubungan timbal balik, khususnya antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif. Lembaga eksekutif dilaksanakan oleh dua lembaga yaitu Presiden dan Perdana Menteri. Perdana Menteri sebagai salah

satu bagian lembaga Eksekutif bertanggung jawab kepada legislatif dan Presiden sebagai bagian eksekutif lainnya memiliki kewenangan untuk membubarkan legislatif. Model ini melahirkan *sistem Parlementer*, dimana Kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri bertanggung jawab kepada Parlemen dan Presiden sebagai kepala negara berhak untuk membubarkan Parlemen. Lembaga eksekutif (dalam hal ini Kabinet) tidak dapat melaksanakan kekuasaan pemerintahan tanpa ada dukungan parlemen. Model ini dewasa ini banyak diterapkan di negara-negara di dunia.

3. Kekuasaan Eksekutif menjadi Badan pelaksana

Faham lain penafsiran Trias Politika yakni badan eksekutif hanya merupakan badan pelaksana atau badan pekerja saja dari apa yang telah diputuskan oleh badan legislatif. Sistem ini disebut sistem referendum atau sistem badan pekerja, Lembaga eksekutif terdiri dari beberapa orang bersifat koligial dan dipilih dari dan oleh Lembaga Legislatif. Model ini banyak dipraktikkan di level pemerintahan daerah sedangkan di level nasional diterapkan di Swiss.

Dalam menjalankan Kekuasaan legislatif, eksekutif dan Yudikatif dalam prakteknya memiliki variasi yang beragam, walupun memiliki persamaan sistem pemerintahan parlementer antara Inggris dengan Perancis berbeda. Hal tersebut merupakan evolusi dari masing-masing sistem ketatanegaraannya sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan di masing-masing negara.

Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Daerah

Pada level Pemerintahan daerah terdapat perbedaan-perbedaan bahkan terlihat ketidak konsistenan hal tersebut tergantung dari pembagian atau pendistribusian kekuasaan pusat dan Daerah. Namun demikian Sistem pemerintahan pusat akan memberikan pengaruh terhadap model Pemerintahan di daerah walupun terkadang tidak mencerminkan kesamaan. Kekuasaan-kekuasaan yang ada di pemerintahan daerah umumnya tidak selengkap sebuah negara. Kekuasaan yudikatif pada umumnya tidak dilimpahkan pada Pemerintah daerah, hanya eksekutif dan legislatiflah yang pada umumnya dilimpahkan ke Daerah.

Hubungan eksekutif dan legislatif di daerah sangat dipengaruhi oleh sistem Pemerintahan Daerah yang dianut. Namun dalam Pelaksanaan dewasa ini penerapan model Sistem pemerintah Daerah memperlihatkan kecenderungan beberapa model yakni:

a. Model Presidential Daerah

Lembaga eksekutif dipisahkan secara tegas dari legislatif, hal ini merupakan penerapan Separation of power yang dianutnya. Pemisahan ini bukan hanya dalam dataran fungsi tetapi dalam proses rekrutment anggota-anggotanya terpisah secara jelas dan tegas, biasanya melalui suatu pemilihan umum.

Dalam Model ini kedudukan eksekutif dan lembaga legislatif benar-benar sejajar / setaraf. Eksekutif mendapat mandat dari rakyat dan begitu juga halnya legislatif sama-sama mendapat mandat dari rakyat. Sehingga kedudukannya independen dalam

batas otoritas yang dimilikinya. Model ini dikembangkan di Pemerintahan Daerah di Amerika Serikat dan di Jepang. Model Sistem Pemerintahan Daerah di Amerika Serikat mencerminkan Sistem pemerintahannya di level nasional yang menganut *Presidentil* dimana hubungan Presiden dengan Senat dan Congress Seajar tetapi saling *Check and Balances*. Begitu halnya di Pemerintah Daerahnya Kepala Daerah (Gubernur dan Walikota) dengan Lembaga Legislatifnya. Namun lain lagi halnya di Jepang di Pemerintah Pusatnya menerapkan *Parlementer* dimana Eksekutif kedudukannya tidak setara dengan Parlemen, tetapi di pemerintahan daerahnya lebih condong menerapkan Sistem *presidentil* dimana Kepala daerahnya sejajar dengan Lembaga Legislatif.

b. Perangkapan Pimpinan Lembaga Eksekutif dan Legislatif

Lembaga eksekutif dan legislatif secara organisatoris terpisah namun dalam hal pimpinan puncaknya dipimpin oleh seorang Pimpinan yang sama. Ketua legislatif menjadi kepala eksekutif pula, model ini diterapkan diantaranya di Perancis. Ketua legislatif juga merupakan kepala eksekutif yang menyelenggarakan pemerintahan desentralisasi dalam lingkungannya. Ketua Legislatif/Kepala Eksekutif dipilih dari dan oleh anggota-anggota Legislatif, Anggota legislatif dipilih langsung oleh rakyat dalam wilayahnya melalui suatu pemilihan umum daerah.

c. Model Parlementer Daerah

Hubungan lembaga eksekutif dan legislatif yang menggunakan model ini mirip dengan model pemerintahan parlementer lembaga eksekutif bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, model ini antara lain digunakan di Belanda. Lembaga legislatif daerah Kota (*gementeraad*) mengangkat dewan kota (*College van burgemeester en wethouders*) yang dipimpin oleh seorang (*Burgemeester*). *Burgemeester* diangkat oleh pemerintah pusat dari kalangan profesional namun bukanlah aparat pemerintah pusat dan bukan bawahan pemerintah pusat di daerah. *Burgemeester* melaksanakan keputusan *gementeraad* dan keputusan *College van burgemeester en wethouders*.

Model-model ini merupakan model dasar yang mudah-mudahan dapat merepresentasikan model praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang beraneka ragam di dunia. Dalam perkembangannya model ini sangat tergantung dari kebutuhan dan pertimbangan-pertimbangan lain baik yang bersifat politis maupun pertimbangan ekonomis dan sosial budaya suatu negara. Namun demikian dengan model-model tersebut dapat memperlihatkan bagaimana hubungan antara eksekutif dan legislatif dilakukan dengan kata lain hubungan yang dilakukan bisa bersifat setaraf atau sejajar seperti model 1 dan 2 atau tidak setaraf/ sejajar tetapi herarki yaitu atasan dan bawahan seperti model 3. Model-model tersebut di atas tidak mencerminkan mana yang

terbaik dari ketiga model tersebut. Keberhasilan penerapan model tersebut tergantung dari berbagai faktor diantaranya komitmen untuk menjalankan model yang telah disepakati.

Hubungan eksekutif dan legislatif dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia secara yuridis memiliki kerancuan-kerancuan yang menimbulkan penafsiran-penafsiran yang berbeda. Misalnya kedudukan yang sejajar dalam pasal 16 dianulir dengan ketentuan pertanggungjawaban Kepala daerah Pasal 45 dan 46. Terlepas dari kerancuan-kerancuan yang ada, UU 22 Tahun 1999 telah mengatur cukup lengkap mengenai DPRD dalam Pasal-pasal sebagai berikut :

- Pasal 15 sampai dengan Pasal 29 tentang DPRD
- Pasal 31 ayat 2 dan 3 tentang pertanggungjawaban Gubernur
- Pasal 32 ayat 3 tentang pertanggungjawaban Bupati/Walikota
- Pasal 34 sampai dengan Pasal 40 tentang Pemilihan Kepala daerah
- Pasal 44 ayat 1 dan 2 Penetapan kebijakan bersama DPRD dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
- Pasal 45 dan 46 tentang Pertanggungjawaban
- Pasal 50 sampai dengan 54 tentang Pemberhentian Kepala daerah
- Pasal 61 ayat 2 dan 4 tentang Sekretaris Daerah
- Pasal 69 tentang Peraturan daerah
- Pasal 678 Tentang APBD
- Pasal 81 tentang Pinjaman Daerah
- Pasal 85 ayat 2 Penghapusan tagihan, penyelesaian sengketa dan tindakan hukum

- Pasal 87 tentang Kerjasama antar daerah
- Pasal 93 tentang Pembentukan, Penghapusan dan atau penggabungan Desa
- Pasal 115 ayat 2 tentang anggota DPOD

Untuk melengkapi aturan-aturan tersebut diatas dikeluarkan Peraturan pemerintah (PP) nomor 1 tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD) yang antara lain mengatur hak dan kewajiban DPRD. Adapun hak dan kewajiban DPRD adalah sebagai berikut;

Hak DPRD:

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota
- b. Meminta Keterangan kepada Pemerintah daerah
- c. Mengadakan Penyelidikan
- d. Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan daerah
- e. Mengajukan pernyataan pendapat
- f. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
- g. Menentukan Anggaran Belanja DPRD sebagai kesatuan dalam APBD
- h. Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD
- i. Meminta Keterangan Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah atau Warga Masyarakat.

Kewajiban-kewajiban DPRD

- a. mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan RI
- b. mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 serta mentaati segala peraturan perundang-undangan
- c. membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah

- d. meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi
- e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya

Dengan aturan-aturan tersebut DPRD secara yuridis memiliki peran yang cukup besar dalam tatanan Pemerintahan Daerah dewasa ini. Akan tetapi bukan berarti DPRD dapat memasuki berbagai domain Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat teknis operasional bukan merupakan otoritasnya, DPRD diharapkan lebih memfokuskan pada hal-hal yang bersifat strategis daerah, walaupun terlibat dalam hal yang bersifat teknis operasional dilakukan untuk hal-hal tertentu misalnya yang terkait dengan penyelidikan karena diduga terdapat penyimpangan.

Penutup

Hubungan eksekutif dan legislatif baik di Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah membutuhkan penyempurnaan-penyempurnaan, dimana pengaturan yang ada dan akan dibuat bukan untuk saling mengintervensi kewenangan dari masing-masing lembaga tersebut. tetapi dalam koridor untuk saling mendukung satu

sama lain. Kuatnya salah satu lembaga bukan untuk mengarahkan lembaga tersebut menjadi tirani pada lembaga lain tetapi menjadi alat penguat untuk mewujudkan sistem demokrasi yang ingin diwujudkan dalam tatanan berbangsa dan bernegara dewasa ini.

Daftar Pustaka

- Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin, Herdi Sahrasad, Federasi atau desintegrasi, Madani Press, 2000
- Bagir Manan, Hubungan antara Pusat dan daerah menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- B. N. Marbun, DPR Daerah Pertumbuhan Masalah dan Masa Depan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982
- IMade Pasek Diantha, Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern, CV Abardin, Bandung, 1988
- Ramlon Naning, Asas Asas Ilmu Negara, PT Bina Ilmu, 1982
- Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai suatu Alternatif, Rajawali Pers, Jakarta, 2000