

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Hubungan Eksekutif dengan Legislatif

1. Pengertian Hubungan

Menurut Tams Jayakusuma (2001:25) yang dikutip dari skripsi Erick Sidauruk (2010:18), hubungan adalah suatu kegiatan tertentu yang membawa akibat kepada kegiatan yang lain. Selain itu arti kata hubungan dapat juga dikatakan sebagai suatu proses, cara atau arahan yang menentukan atau menggambarkan suatu obyek tertentu yang membawa dampak atau pengaruh terhadap obyek lainnya. Menurut pengertian di atas yang dimaksud hubungan dalam penelitian ini adalah suatu proses interaksi dimana pihak satu dengan pihak lain saling berkaitan yang dapat membawa pengaruh baik di Lembaga Eksekutif maupun Legislatif.

2. Jenis Hubungan

Menurut pendapat Yukl sebagaimana dikutip dalam skripsi Erick Sidauruk (2010 : 18) : Ada beberapa jenis hubungan organisasional, yaitu:

1. hubungan dominasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak pertama menguasai pihak kedua.
2. hubungan subordinasi artinya dalam melaksanakan hubungan tersebut pihak kedua menguasai pihak pertama, atau pihak kedua dengan sengaja menempatkan diri tunduk pada kemauan pihak pertama.

3. hubungan kemitraan artinya pihak pertama dan kedua selevel dimana mereka bertumpu pada kepercayaan, kerjasama dan saling menghargai.

Sistem hubungan kemitraan bertumpu pada kepercayaan, dengan ciri-cirinya antara lain:

- a. persamaan dan organisasi yang lebih landai,
- b. hirarki aktualisasi yang luwes (dimana kekuasaan dipedomani oleh nilai-nilai seperti *caring* dan *caretaking*),
- c. spiritualitas yang berbasis alamiah,
- d. tingkat kekacauan yang rendah yang terbentuk dalam sistem, dan
- e. persamaan dan keadilan *gender*.

Menurut Bryden et al dalam Sumartono (2005 : 16) mengemukakan bahwa keunggulan-keunggulan dalam hubungan kemitraan lokal terletak pada :

1. Persiapan dari strategi setempat yang melihat seluruh kebutuhan bagi pembangunan pedesaan di wilayah tersebut, dan kebijakan-kebijakan yang tersedia untuk mencapai semua ini.
2. Pertimbangan tentang cara pemberian pelayanan yang lebih efektif, termasuk kerja bersama di antara mitra, penggunaan bersama atas gedung-gedung atau sumberdaya lainnya, dan pendekatan terpadu terhadap pemberian informasi kepada orang-orang setempat.
3. Penyediaan sebuah pusat untuk promosi tentang prakarsa masyarakat.

Selain yang disebutkan di atas, masih menurut Bryden et al dalam Sumartono (2005 : 17). Ada beberapa persyaratan bagi keberhasilan kerja dalam hubungan kemitraan, yaitu badan-badan dan departemen pemerintah dan masyarakat setempat sendiri. Selanjutnya ia mengajukan pedoman terselenggaranya proses kemitraan ini yang meliputi :

1. Pelatihan semua pihak yang terlibat.
2. Penggunaan yang hati-hati bahasa yang digunakan ketika berinteraksi dengan orang-orang setempat.
3. Penggunaan contoh-contoh, akuntabilitas dan pemerintahan yang terbuka, menjabarkan tujuan-tujuan ke dalam tugas-tugas yang mudah dicapai.
4. Mendorong masyarakat setempat menjadi sadar informasi.

5. Adaptasi secara terus menerus untuk menghadapi perubahan-perubahan dan kebutuhan-kebutuhan baru.

3. Hubungan Eksekutif dengan Legislatif

Proses interaksi antara eksekutif dengan legislatif memiliki tahap-tahap seperti *input-proses-output* yang akan memberikan pengaruh bagi mekanisme terhadap keberlanjutan lembaga lainnya. Hubungan eksekutif dan legislatif ini memberikan pola bagi lancarnya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah secara luas. Siti Nurbaya menyebutkan bahwa ada tiga pola hubungan eksekutif dengan legislatif yang secara realistis dapat dikembangkan dan ketiga bentuk hubungan tersebut berbeda-beda dalam peran dan aktualisasi masing-masing pihak, baik pihak eksekutif maupun legislatif. Ketiga bentuk hubungan itu adalah :

1. Bentuk komunikasi tukar menukar informasi.
2. Bentuk kerjasama atas beberapa subjek, program, masalah dan pengembangan regulasi.
3. Klarifikasi atas berbagai permasalahan. (Kaloh, 2007: 263)

Hubungan yang terjalin antara pihak satu dengan pihak lainnya pasti akan menimbulkan pola sehingga suatu dapat menciptakan suatu keputusan. Pada intinya pola hubungan antara eksekutif dengan legislatif terdiri dari tiga bentuk hubungan menurut Kaloh (2007 :266), yaitu :

1. Searah positif

Bentuk searah positif terjadi apabila baik eksekutif maupun legislatif memiliki visi yang sama dengan menjalankan pemerintahan dan bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang baik, pada prinsipnya memiliki cirri-ciri transparan, demokratis, baik, berkeadilan, bertanggung jawab dan objektif dengan kalimat lain pemerintahan harus diselenggarakan dengan memperlihatkan faktor-faktor yang ideal,

berdasarkan keinginan dan harapan masyarakat serta memperlihatkan peraturan hukum yang ada.

2. Konflik

Bentuk hubungan konflik terjadi apabila kedua lembaga tersebut saling bertentangan dalam visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah. Hal ini berwujud pada pertentangan yang dapat berakibat munculnya tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pencapaian-pencapaian daerah itu secara keseluruhan.

3. Searah negatif

Bentuk hubungan searah negatif terjadi apabila baik eksekutif maupun legislatif berkolaborasi (KKN) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut ke publik.

Pada prinsipnya urgensi jenis hubungan antara eksekutif dan legislatif tersebut meliputi hal-hal, yaitu : representasi, anggaran, pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekretaris daerah, pembinaan dan pengawasan. Kesemua hal tersebut akan berjalan sebagaimana yang diharapkan apabila baik, eksekutif dan legislatif mempunyai visi bersama yaitu suatu visi yang bukan saja menyangkut kelembagaan, tetapi individual mereka juga merasa benar-benar terikat (*committed*), karena hal tersebut mencerminkan visi pribadi mereka masing-masing. (Kaloh, 2007 : 266)

B. Tinjauan tentang Pembagian Kekuasaan

Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan yang dipengaruhi besar oleh pikiran-pikiran falsafah terutama oleh filsuf John Lock dan Montesquieu. John Lock dalam buku yang berjudul *Treatises on Civil Governement* dalam Ismail Suny (1985:20) memisahkan kekuasaan dalam tiap-tiap negara kedalam kekuasaan legislatif (kekuasaan membuat undang-undang) dan juga kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang). Kedua kekuasaan tersebut antara eksekutif dan juga yudikatuf harus dipisahkan. Selain itu setiap negara

mempunyai kekuasaan-kekuasaan yang lain yang disebut juga kekuasaan federatif. Setengah abad kemudian seorang filsuf yang bernama Montesquieu dalam bukunya yang berjudul "*L'Esprit des Lois*" menyempurnakan bahwa didalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Menurutnya tiga ketiga kekuasaan ini harus dipisah satu sama lainnya..

Jennings membicarakan lebih lanjut tentang "Pemisahan Kekuasaan" dan membaginya kedalam dua pengertian yaitu pemisahan kekuasaan materil dan juga pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Pemisahan kekuasaan materil adalah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas atau fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan dalam tiga bagian (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal adalah bila pembagian kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) tidak dipertahankan dengan tegas. (Sir Ivor Jennings, 1956 : 267).

Sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menganut suatu sistem negara manapun, tetapi adalah suatu sistem khas menurut kepribadian bangsa Indonesia, namun tidak terlepas dari ajaran *Trias Politica*. *Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada orang-orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh orang yang berkuasa sehingga hak asasi warga negara tetap terjamin dan tidak terjadi kesewenang-wenangan dari para penguasa.

Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda : Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang; dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang. Dengan terpisahnya 3 kewenangan di 3 lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling koreksi, saling mengimbangi). Kendatipun demikian, jalannya Trias Politika di tiap negara tidak selamanya mulus atau tanpa halangan. Menurut ajaran *Trias Politica* tersebut, kekuasaan Negara itu harus dipisah pisahkan dan masing-masing dilakukan oleh organ tersendiri. Pemisahan kekuasaan itu bukan hanya dibeda-bedakan dan dipisah-pisahkan satu sama lain, tetapi harus pula diserahkan dan dilakukan oleh organ-organ negara yang terpisah. Adanya pemisahan kekuasaan negara itu tidak berada pada satu tangan atau organ saja., sehingga dikhawatirkan dapat menimbulkan penyalahgunaan oleh organ tersebut.

Konsep Trias Politika yang banyak diacu oleh negara-negara di dunia saat ini adalah Konsep yang berasal dari pemikir Perancis ini. Namun, konsep Trias Politika ini terus mengalami persaingan dengan konsep-konsep kekuasaan lain semisal Kekuasaan Dinasti (Arab Saudi), Wilayatul Faqih (Iran), Diktatur

Proletariat (Korea Utara, Cina, Kuba). Pada tanggal 5 Juli 1959 Indonesia meninggalkan *Trias Politica* dan kembali kepada konstituen yaitu Undang-undang Dasar 1945. Sebenarnya pada undang-undang tersebut tidak mengatur bahwa badan eksekutif terpisah dari badan legislatif. Hal tersebut telah dijelaskan oleh Ismail Suny (1978 : 23) bahwa pada Orde Baru di DPR dan MPR terdapat orang-orang atau badan-badan yang sama dan merupakan bagian dari kedua badan eksekutif dan legislatif itu

Ismail Suny menjelaskan bahwa sebenarnya di dalam konstitusi Negara Indonesia yaitu Undang-undang Dasar 1945 tidak ada ketentuan yang memungkinkan pemerintah membubarkan parlemen. Badan legislatif walaupun tidak sepenuhnya masih dapat mengontrol badan eksekutif, sedangkan badan eksekutif tidak dapat mengontrol badan legislatif. Berbeda dengan Undang-Undang Dasar 1950, disini disebutkan bahwa badan legislatif dapat mengontrol badan eksekutif dan sebaliknya badan eksekutif dapat mengontrol badan legislatif. Undang-undang ini juga menyebutkan bahwa eksekutif dapat melaksanakan fungsi legislatif serta tidak terdapat pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif.

Dimasa sekarang Indonesia masih menganut pembagian kekuasaan Negara menurut konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Pemisahan kekuasaan materil menurut Prof. Jennings tidak dapat dijalankan di negara kita, Namun pemisahan kekuasaan formallah yang dapat dijalankan yaitu pembagian kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) tidak dipertahankan dengan

tegas. Dengan kata lain Indonesia terdapat pembagian kekuasaan yang tidak menekankan pada pemisahannya (bukan pemisahan kekuasaan).

C. Tinjauan tentang Eksekutif Daerah

Eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh Legislatif. Menurut Austin Ranney eksekutif adalah para pejabat politik yang memegang peranan pelaksanaan kebijakan dimana mereka dipilih atau diangkat untuk waktu terbatas dengan tugas memprakarsai kebijakan serta menggerakkan kerja Birokrasi. Menurut John Lock kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan amanat undang-undang. Dalam hal ini kekuasaan Eksekutif berada di tangan raja/ratu Inggris. Kaum bangsawan tidak melaksanakan sendiri undang-undang yang mereka buat, melainkan diserahkan ke tangan raja/ratu.

Miriam Budiardjo, 295 menerangkan bahwa tugas badan eksekutif menurut tafsiran tradisional asas *Trias Politica*, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali ruang gerakannya. Zaman modern telah menimbulkan paradox bahwa lebih banyak undang-undang yang diterima oleh badan legislatif dan yang harus dilaksanakan oleh badan eksekutif, lebih luas pula ruang lingkup kekuasaan badan eksekutifnya.

Austin Ranney dalam *The Governing of Men 1966* menyatakan bahwa :

“Disamping itu jelas dalam perkembangan Negara modern bahwa wewenang badan eksekutif sekarang ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan Undang-Undang Dasar saja. Di dalam Negara modern

badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama.”

Dikaitkan dengan pemerintah daerah, bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggung jawab dari kepala daerah beserta perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintahan daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif di lingkungan pemerintahan daerah. Kepala daerah propinsi adalah Gubernur, kepala daerah kabupaten adalah Bupati dan kepala daerah kota adalah Walikota. (Sirajuddin Fatkhurohman Zulkarnain, 2007 : 95)

“Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas rahasia, jujur dan adil” (Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 56)

Kedudukan kepala daerah (eksekutif) pada dasarnya sangat kuat dibandingkan dengan DPRD (legislatif). Setidaknya ada dua alasan mendasar mengapa kepala daerah memiliki posisi tawar yang lebih kuat. Pertama adalah karena adanya pemilihan langsung kepala daerah oleh masyarakat sehingga memberikan legitimasi yang besar kepada kepala daerah. Kedua adalah tidak lagi akuntabel kepada DPRD melainkan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala

dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang persyaratannya dan tatacaranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang berkewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi yang merupakan fungsi kepala daerah untuk menyerap aspirasi masyarakat, peningkatan partisipasi serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat.

Kepala daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan negara memiliki dua fungsi pemerintahan. Pertama ; yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Kedua ; sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan

pusat di daerah. Dengan kedua fungsi tersebut kepala daerah , harus mengamankan juga program-program pemerintah di daerah, sehingga dalam pengangkatan kepala daerah dikonsultasikan kepada pemerintah pusat untuk menentukan siapa yang pantas dan memenuhi syarat sebagai kepala daerah. (Sudono Syueb : 58)

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki kewenangan tindakan pemerintahan sebagai kepala daerah otonom maupun kepala wilayah. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melaksanakan kewenangan atribusi, delegasi dan mandat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 26 kepala. daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- mengajukan rancangan Perda;
- menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan
- melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Proses pembuatan peraturan daerah, kepala daerah berfungsi dalam membentuk tim unit kerja yang terdiri dari ketua tim dan pimpinan unit kerja. Kedua tim tersebut menyusun Rancangan Peratran Daerah yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dan dirancang. (Keputusan Menteri Dalam Negeri dan

Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Hukum Daerah)

D. Tinjauan tentang Legislatif Daerah

Badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu *legislate*, yang artinya membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *Parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi dan keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apapun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. (Miriam Budiardjo 2008: 315).

Lembaga legislatif daerah diduduki oleh DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Untuk mewujudkan cita-cita demokrasi atau kedaulatan rakyat di daerah, maka dibentuklah dewan perwakilan rakyat daerah. Menurut sejarahnya, kedudukan dan wewenang DPRD menurut konstitusi di Indonesia mengalami pasang surut. Pada awal kemerdekaan, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 yang diterbitkan tanggal 23 November 1945 menyebutkan DPRD yang pada saat itu bernama Badan Perwakilan Daerah (BPRD) dipimpin oleh kepala daerah, yang sekaligus adalah aparat pusat. Jadi sangat jelas bagaimana sangat lemahnya kedudukan DPRD saat itu, begitu pula wewenangnya”. (Nur Aini, 2004 : 135-154)

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 barulah kedudukan dan wewenang DPRD terangkai pesat. Berdasarkan undang-undang ini DPR memegang kekuasaan pemerintah daerah. Di sana disebutkan bahwa pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pertimbangan Daerah yang diketuai oleh kepala daerah dan kekuasaan pemerintah daerah ada di tangan DPRD. Sedangkan DPD bertanggung jawab kepada DPRD. Ini berarti kedudukan DPRD lebih tinggi ketimbang Kepala Daerah. (Nur Aini, 2004 : 135-154)

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1956 menyebutkan kewenangan DPRD bahwa kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Bahkan kepala daerah dinyatakan sebagai alat daerah dan pusat. Dengan ini maka tersirat bahwa DPRD berada dibawah kepala daerah karena kedudukannya sebagai alat pusat. Undang-Undang Nomor 6 tahun 1959 yang kemudian terbit menetapkan bahwa DPRD dan kepala daerah adalah pemerintah daerah. Mensejajarkan DPRD dengan kepala daerah sebagai mitra, bukan berarti mengangkat lembaga ini pada posisi yang lebih baik dalam pemerintahan daerah, tapi justru melepaskan lembaga ini dari fungsinya sebagai institusi demokrasi di daerah. (A. Syauckani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasjid, 2002)

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 meniupkan angin segar pada daerah. Dasar pertimbangannya, undang-undang ini menyebutkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan antara lain untuk lebih menekankan prinsip demokrasi dan juga meningkatkan peran serta masyarakat.

DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yang anggotanya dipilih oleh masyarakat daerah, merupakan tumpukan masyarakat agar apresiasinya diakomodasikan. Dalam pasal 22 butir c, d dan e secara tegas dinyatakan bahwa DPRD mempunyai kewajiban membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Selanjutnya disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai kewajiban :

1. mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
2. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
3. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI;
4. memperjuangkan kesejahteraan rakyat di daerah;
5. menyerap, menampung, mengimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
6. mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
7. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerja selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
8. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah atau janji anggota DPRD;
9. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dan lembaga yang terkait.

Menurut . Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain, (2007 : 83) masing-masing DPRD sesuai dengan lingkungan jabatannya mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. Mengusulkan pengangkatan atau pemberhentian gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan juga walikota/wakil walikota.
2. Bersama-sama gubernur, bupati dan walikota menetapkan APBD dan membentuk Peraturan Daerah.
3. Mengawasi pelaksanaan peraturan daerah, keputusan gubernur /bupati/ walikota, APBD, kebijaksanaan pemerintah daerah, kerjasama internasional, dan berbagai peraturan perundang-undangan pada umumnya.
4. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah pusat atas suatu perjanjian internasional yang menyangkut kepenyangan daerah.
5. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, selain hak-hak diatas,

DPRD juga mempunyai berbagai hak lain menurut Bagir Manan (2001 : 114-

125), yaitu :

1. Hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah (Hak Interpelasi) adalah hak meminta keterangan merupakan hak dewan bukan hak anggota, karena itu kehendak dan materi keterangan yang diminta harus terlebih dahulu diputus oleh DPRD. Demikian pula keputusan atas keterangan itu. Karena merupakan hak DPRD, keterangan kepala daerah harus disampaikan dalam rapat-rapat DPRD dan harus diputuskan secara terbuka.
2. Hak mengadakan penyelidikan (hak angket) adalah hak penyelidikan DPRD ditujukan untuk menyelidiki keadaan pemerintahan baik dalam rangka mengetahui pelaksanaan pemerintahan baik dalam rangka mencari bahan-bahan untuk merumuskan kebijakan. Hal penyelidikan dapat melibatkan sekaligus segala unsure dalam pemerintahan daerah maupun diluarnya baik instansi pemerintah daerah yang lain maupun anggota masyarakat umum.
3. Hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah (RAPERDA) adalah hak untuk mengadakan perubahan atas Raperda jarang bahkan tidak pernah dilaksanakan. Perubahan-perubahan Raperda dilakukan melalui pembahasan bersama dalam rapat kerja antara DPRD dan Pemerintah daerah.
4. Hak mengajukan pernyataan pendapat (Resolusi) adalah hak mengajukan pernyataan pendapat hanya memiliki kekuatan etik, walaupun demikian menjadi langkah awal menuju penggunaan hak-hak yang lain seperti hak untuk meminta keterangan, melakukan penyelidikan dan lain sebagainya.
5. Hak mengajukan RAPERDA adalah hak mengajukan perubahan Raperda disebut juga juga dengan hak inisiatif. Hak ini dimiliki oleh DPRD untuk mengajukan Raperda.
6. Hak menetapkan peraturan tata tertib. Peraturan tata tertib adalah peraturan rumah tangga yang mengatur cara-cara DPRD menyelenggarakan tugas dan wewenangnya. Sebagai peraturan rumah

tangga, peraturan tata tertib bersifat internal dan semata-mata membuat mekanisme tata kerja atau tata laksana.

Menurut Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 05 tahun 2012 alat kelengkapan DPRD di Lampung Selatan terdiri dari Badan Musyawarah, Badan Anggaran, Badan Legislasi, Badan Kehormatan dan Komisi-komisi. Adapun tugas-tugas dari badan-badan tersebut menurut Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (1995 : 131-141) adalah sebagai berikut :

1. Badan Musyawarah

Tugas Badan Musyawarah adalah sebagai berikut :

- Memberikan pertimbangan atau saran kepada Pimpinan Dewan tentang penetapan acara sidang serta pelaksanaannya;
- Mengambil keputusan, jika timbul perbedaan pendapat tentang isi risalah;
- Memberi saran atau pertimbangan kepada Pimpinan Dewan untuk melancarkan pembicaraan atas dasar musyawarah untuk mufakat;
- Bermusyawarah dengan Kepala Daerah tentang hal-hal yang berkaitan dengan penetapan acara serta pelaksanaannya, apabila hal ini dianggap perlu oleh Dewan atau jika diminta oleh Kepala Daerah.

2. Badan Anggaran

Tugas Badan Anggaran adalah sebagai berikut :

- Memberikan saran untuk dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mempersiapkan Nota Keuangan Daerah yang disusun oleh Kepala daerah;

- Membantu Kepala Daerah dalam menyusun Nota Perubahan atau RPD dalam hal ini RAPBD;
- Memberikan pendapat kepada Dewan mengenai Nota Keuangan dan RAPBD yang oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Dewan

3. Badan Legislasi

Tugas Badan Legislasi adalah sebagai berikut :

- Menyusun rancangan Prolegda yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- Mengkoordinasi penyusunan Prolegda antara DPRD dan pemerintah daerah;
- Menyiapkan rancangan Perda Uuul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- Melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Perda yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD
- Memberikan pertimbangan terhadap rancangan Perda yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, diluar prioritas rancangan Perda yang terdaftar dalam Prolegda;
- Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;

- Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

4. Badan Kehormatan

Tugas Badan Kehormatan adalah sebagai berikut :

- Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD;
- Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota badan DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah atau janti;
- Melakukan penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau wakil pemilih;
- Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada poin diatas.

5. Komisi-komisi

Komisi di DPRD Kabupaten Lampung Selatan terdiri dari :

- Komisi A (Bagian Pemerintahan);
- Komisi B (Bagian Keuangan);
- Komisi C (Bagian Pembangunan);
- Komisi D (Bagian Kesejahteraan).

E. Peraturan Daerah (Perda)

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Menurut Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-undangan 202-203* Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota/Kepala Daerah Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yaitu Bupati atau Walikota/Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasar penjelasan di atas Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola

hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang Undang-undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda.

Pelaksanaan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat, maka Kepala daerah bersama-sama dengan DPRD menetapkan Peraturan Daerah (PERDA). Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai PERDA :

1. DPRD membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperlihatkan ciri khas masing-masing daerah;
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
5. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;
6. Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda;

7. Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dimuat dalam berita daerah;
8. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan peraturan kepala daerah).

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ini merupakan suatu pemberian wewenang (atribusian) untuk mengatur daerahnya sesuai Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan suatu peraturan daerah kabupaten/kota dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ini tidak dimasukkan Peraturan Daerah sebagai Peraturan Perundang-Undangan, padahal Peraturan Daerah adalah juga termasuk dalam jenis Peraturan Perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksanaan saja. Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 1999 Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan DPRD dan dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan juga tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirri-ciri khas masing-masing daerah. Perda juga dilarang bertenangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kemudian juga Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

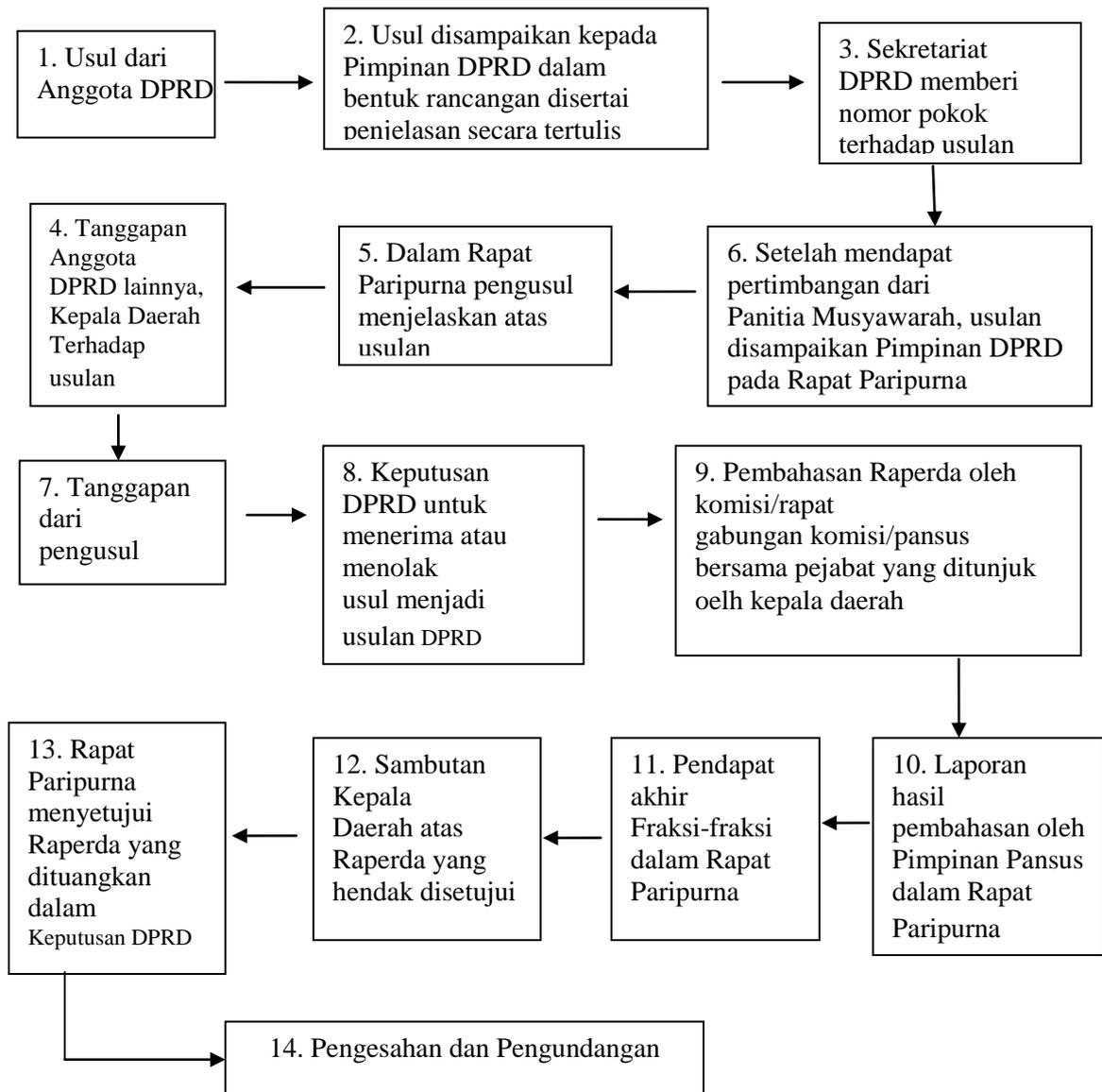
1. Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah

Berdasarkan ketentuan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No.23 tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Hukum Daerah menyatakan bahwa inisiatif pembentukan peraturan yang berasal dari kepala daerah dilakukan oleh Sekretariat Daerah dan Bagian Hukum dengan mekanisme sebagai berikut :

1. Rancangan Peraturan Daerah disusun oleh pemimpin unit kerja berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur dan dirancang peraturan daerah dapat dibentuk tim agar unit kerja dimana ketua tim berasal dari pimpinan unit kerja yang ditunjuk oleh kepala daerah.
2. Konsep rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh unit kerja harus dilampiri dengan pokok-pokok pikiran yang terdiri dari : maksud dan tujuan pengaturan, dasar hukum, materi yang akan diatur dan keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
3. Konsep yang telah disusun oleh unit kerja disampaikan kepada sekretariat daerah melalui bagian hukum, kemudian sekretariat daerah menugaskan kepada biro hukum untuk melakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan.
4. Biro hukum atau bagian hukum akan mengundang pimpinan unit kerja maupun unit kerja yang lain untuk menyempurnakan konsep peraturan daerah yang diajukan..

5. Bagian hukum menyusun penyempurnaan (konsep final) untuk diteruskan kepada kepala daerah kemudian kepala daerah mengadakan pemeriksaan dengan dibantu sekretaris daerah.
6. Konsep rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh kepala daerah berubah menjadi rancangan peraturan daerah.
7. Rancangan peraturan daerah disampaikan kepada kepala daerah kepada ketua DPRD disertai pengantar untuk memperoleh persetujuan dewan.

Berdasarkan keterangan di atas didapat skema prosedur pembentukan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif kepala daerah maupun inisiatif dari DPRD seperti yang tergambar dalam bagan di bawah ini :



Sumber : Bagian Hukum DPRD Kabupaten Lmapung Selatan

Gambar 1 : Proses Penyusunan Perda

F. Tinjauan tentang Pajak Hiburan

1. Pengertian Pajak

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pajak adalah pungutan wajib, biasanya berupa uang yang harus dibayar oleh penduduk sebagai sumbangan wajib kepada negara atau pemerintah sehubungan dengan pendapatan, pemilikan, harga beli barang, dan sebagainya.

Pengertian pajak menurut Prof. Dr. P.J.A. Andriani dikutip dari Drs. Darwin., MBP (2010 : 16) adalah :

“iuran kepada Negara yang dapat dipaksakan yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”

Sedangkan menurut Perda Kabupaten Lampung Selatan No.7 tahun 2011 pajak merupakan kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa yang berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Beberapa ciri yang melekat dalam pengertian pajak menurut Drs. Darwin., MBP (2010 : 16-17) adalah sebagai berikut :

1. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya. Setiap undang-undang selalu harus dapat dipaksakan berlakunya. Siapa yang diwajibkan undang-undang untuk memauihnya, namun tidak melaksanakan ada sanksi atau hukuman. Ada pendapat yang menyatakan bahwa pajak yang tidak berdasarkan undang-undang sama halnya dengan perampokan. Karena suatu undang-undang dibuat atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maka dapat dikatakan bahwa ”tidak ada pajak tanpa undang-undang yang disetujui

DPR dan pajak yang dipungut tanpa adanya undang-undang yang disetujui DPR adalah perampokan negara atau aparatnya”.

2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah. Dengan kata lain tidak ada balas jasa langsung kepada pembayar pajak.
3. Pajak dipungut negara baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
4. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai investasi publik.
5. Pajak mempunyai dua fungsi yaitu fungsi budgeter dan fungsi regulierend.

2. Jenis Pajak

Ada dua macam jenis pajak menurut Darwin (2010 : 16-105) antara lain :

- a. Pajak Pusat adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat yang dalam hal ini diselenggarakan oleh Direktorat Jendral Pajak. Pajak pusat ini secara garis besar dapat dibagi atas pajak langsung dan pajak tidak langsung. Pajak langsung yaitu jenis pajak yang beban pajaknya tidak dapat digeser oleh pihak lain seperti Pajak Penghasilan, Pajak Bumi dan Bangunan. Sedangkan pajak tidak langsung adalah jenis pajak yang beban pajaknya dapat digeserkan kepada pihak lain seperti Pajak Pertambahan Nilai, Bea Masuk, Cukai dan sejenisnya.
- b. Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada pemerintah daerah tanpa balas jasa langsung yang dapat ditunjuk, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pembagian pajak daerah adalah terdiri dari Pajak Propinsi yaitu : Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Pajak Kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan di Atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB), serta Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Sedangkan pajak-pajak pada Kabupaten/Kota adalah terdiri dari : Pajak Hotel, Restoran, Hiburan, Reklame, Penerangan Jalan, Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan Pajak Parkir.

3. Pajak Hiburan

Dalam penelitian ini, pajak yang dimaksud adalah berupa Pajak Hiburan. Menurut Darwin (2010 : 120) pajak hiburan adalah pajak atas jasa penyelenggaraan hiburan. Hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan, permainan ketangkasan, atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun yang dituntun atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran yang meliputi :

- Tontonan film,
- Pagelaran kesenian musik, tari dan/atau busana,
- Kontes kecantikan, binaraga, dan sejenisnya,
- Pameran,
- Diskotik, karaoke, klab malam, dan sejenisnya
- Sirkus, akrobat, dan sulap,
- Permainan bilyar, golf, dan bowling,
- Pacuan kuda, kendaraan bermotor, dan permainan ketangkasan,
- Panti pijat, refleksi, mandi uap/*spa*, dan pusat kebugaran
- Pertandingan olahraga.

Apabila hiburan atau tontonan tersebut tidak memungut pembayaran kepada para penonton seperti hiburan atau tontonan dalam rangka acara pernikahan, upacara adat, kegiatan keagamaan dan lain-lain maka penyelenggaraan acara tersebut tidak dikenakan pajak hiburan. Subjek pajak hiburan adalah orang pribadi atau badan yang menikmati hiburan atau tontonan yang

diselenggarakan. Sedangkan wajib pakajnya adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan hiburan atau tontonan.

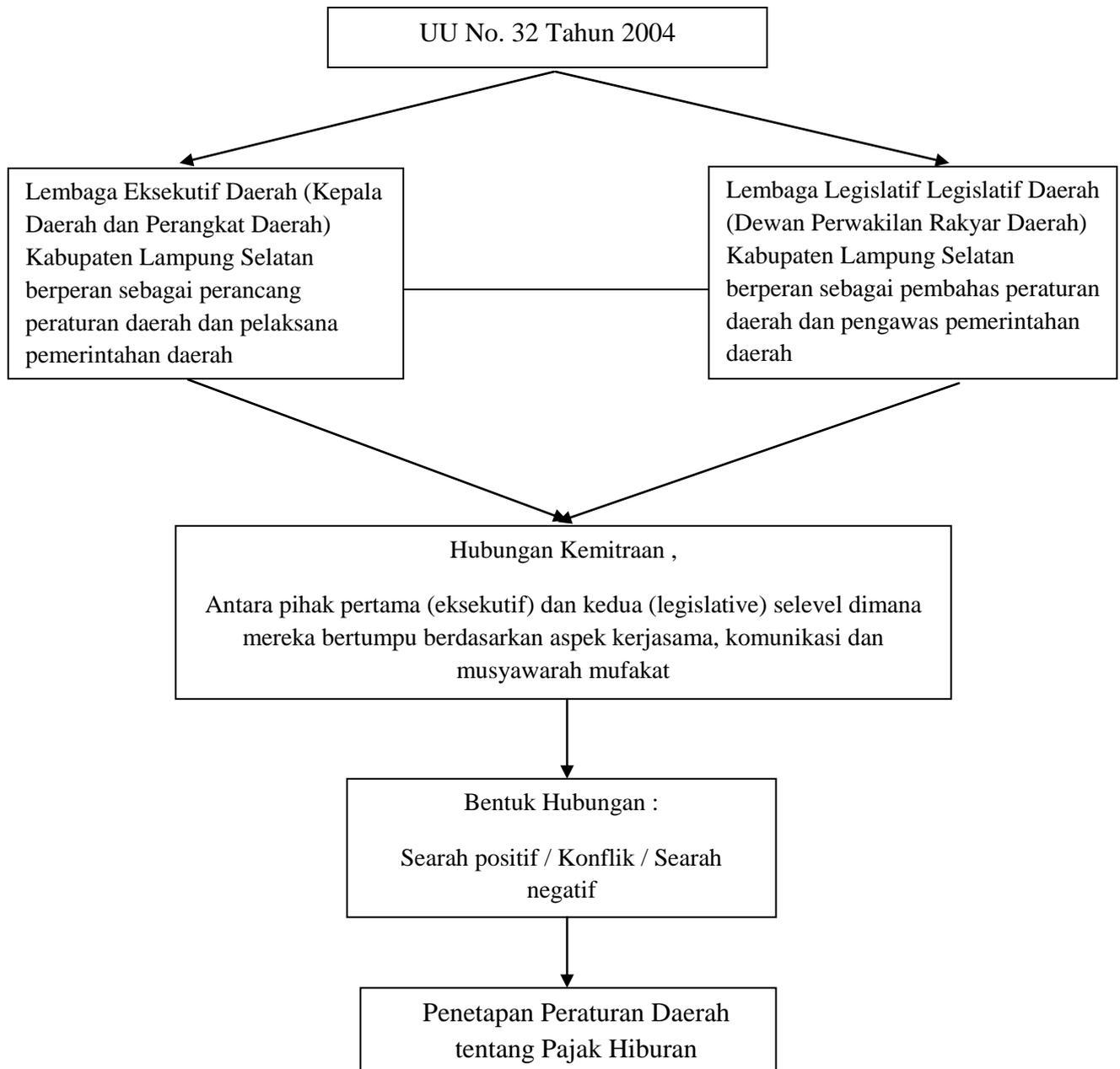
G. Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah konsep yang terdiri dari hubungan antara sebab akibat atau kausal hipotesa antar variabel bebas dan variabel terikat atau tidak bebas dalam rangka memberikan jawaban sementara terhadap permasalahan yang sedang diselidiki, (Sukardi, 2005:92). Penyelenggara Pemerintahan Daerah terdiri dari Lembaga Eksekutif Daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah) dan Lembaga Legislatif Daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Dalam penetapan peraturan daerah mengenai pajak daerah, antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif terjalin suatu hubungan kemitraan. Hubungan yang dimaksud dalam hal ini merupakan mitra yang sejajar, yang bertumpu pada rasa kerjasama, komunikasi dan musyawarah mufakat. Hubungan Lembaga Eksekutif Daerah (Kepala Daerah dan Perangkat Daerah) dan Lembaga Legislatif Daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) diatur lebih jauh dalam Undang-undang tentang peraturan daerah, sehingga dua lembaga ini mempunyai tugas, hak dan kewajiban dalam penetapan peraturan daerah mengenai proses pembuatan peraturan daerah.. Hak, tugas dan kewajiban itulah yang diharap menciptakan hubungan kedua lembaga dalam bentuk kerja sama bagi pembuatan peraturan daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menjelaskan tugas dan wewenang kepala daerah dan DPRD dalam proses pembuatan peraturan daerah. Terkait pembuatan peraturan daerah, kepala daerah dapat menjalankan

tugas sebagai perancang, penetapan peraturan daerah dan pelaksanaan pemerintahan daerah bekerjasama dengan DPRD sebagai pengawas pemerintahan daerah. Oleh karena itu, maka dua lembaga desa ini dapat menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing tetapi tetap ada kerjasama yang terjalin agar *check and balance* bisa berjalan dengan baik dalam pemerintahan desa. Oleh karena itu, maka dalam proses pembuatan peraturan daerah mengenai pajak hiburan diperlukan kerjasama yang memiliki hubungan kemitraan antara lembaga eksekutif daerah (kepala daerah dan perangkat daerah) dan lembaga legislatif daerah (DPRD) tetapi tetap fungsi dan tugasnya tidak melenceng dari koridor urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah masing-masing. Dalam suatu hubungan kemitraan tersebut terjadi pola hubungan baik searah positi, konflik ataupun searah negatif sehingga terbentuklah Peraturan Daerah tentang Pajak Hiburan.

Kerangka pikir dalam penelitian ini digambarkan dalam bentuk sebagai berikut:



Gambar 2. Bagan Kerangka Pikir Pola Hubungan Eksekutif Daerah dengan Legislatif Daerah dalam Proses Pembuatan Peraturan daerah tentang Pajak Hiburan tahun 2011