

## **OTONOMI LUAS (PERSPEKTIF YURIDIS DAN POLITIS)**

Oleh: Ni'matul Huda

### **Abstract**

*Intellectual debate through the existence and the function of house representatives often measured the degree of democracy implementation, whether in Capital or Territory in a country that declared as a constitutional democracy country. In territory case, the position and the function of house of territory representatives (DPRD) are often connected with the position of territory chief. The weakness of DPRD position could be looked at the method of territory chief choice, the making of territory rule and territory chief watching. So, in autonomy era it's very important to understand the position and the function of DPRD. Here, it will be explained but just in juridical and political perspective.*

### الخلاصة

تناقش المثقفون الطبقة طبقة تطبيق الديمقراطية بوسيلة وجود ووظيفة مجلس النواب إما في الحكومة المركزية وإما في الحكومة المنطقية المعترفه أنها بلاد ديمقراطية. في قضية المنطقة أو الولاية كانت مكانة ووظيفة مجلس النواب المنطقي مقرونة بمكانة رئيس المنطقة. وكان ضعف مكانة مجلس النواب المنطقي يعرف بطريقة انتخاب رئيس المنطقة و صنع دستور و ملاحظة رئيس المنطقة. لذلك في الحكم الذاتي يلزم المجتمع أن يفهم مكانة ووظيفة مجلس النواب المنطقي . وهنا سيبحث هذا من جهة نظر الدستور و السياسة.

### **A. Pendahuluan**

Keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan, baik di Pusat maupun di Daerah dari suatu negara yang menyatakan dirinya sebagai suatu negara demokrasi konstitusional, sering dijadikan ukuran oleh para ahli mengenai kadar demokrasi yang dilaksanakan dalam negara tersebut. Di tingkat Daerah, kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Dewan (DPRD) sering menjadi sorotan karena sebagian masyarakat menilai bahwa kedudukan DPRD

terlihat lemah dibandingkan kedudukan kepala daerah. Melemahnya kedudukan DPRD ini antara lain dapat dilihat dalam tata cara pemilihan kepala daerah, pembuatan peraturan daerah dan pengawasan terhadap kepala daerah.

Dalam hal pemilihan kepala daerah, peranan Pemerintah Pusat selama berjalannya pemerintahan Orde Baru terasa sangat dominan. DPRD dalam konstruksi UU No. 5 Tahun 1974 hanya diberi kewenangan di dalam memilih bakal calon, selanjutnya hasil pemilihan tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Untuk Daerah Tingkat I, diajukan sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah satu diantaranya (Pasal 15 ayat (2)). Sedangkan, untuk kepala Daerah Tingkat II, diajukan sedikit-dikitnya 2 (dua) orang calon terpilih kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah untuk dipilih salah satu diantaranya (Pasal 16 ayat (2)). Presiden dalam mengangkat Kepala Daerah dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD, tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon, karena hal ini adalah hak prerogatif Presiden (Penjelasan Pasal 15). Demikian pula halnya dengan Menteri Dalam Negeri, yang dalam hal ini bertindak atas nama Presiden, dalam mengangkat Kepala Daerah Tingkat II tidak terikat pada jumlah suara yang diperoleh masing-masing calon (Penjelasan Pasal 16).

Ketentuan di atas nampak lebih mengedepankan kepentingan Pusat daripada aspirasi Daerah. Semangat yang dibangun melalui UU No. 5 Tahun 1974 lebih menonjolkan sifat sentralismenya daripada desentralisasi, sehingga cita-cita demokrasi yang ingin dibangun oleh para pendiri negeri ini, utamanya oleh Bung Hatta, semakin jauh dari harapan.

Akibat yang lebih jauh adalah munculnya tarik menarik kepentingan antara Pusat dan Daerah. Beberapa kasus dapat kita catat, antara lain pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah yang berlarut-larut (sebelum terpilihnya Warsito Rasman); pemilihan Bupati Ngada Nusa Tenggara Barat; pemilihan Bupati Deli Serdang, yang ditandai dengan mundurnya Ketua FKP M. Buang, karena calon yang diusulkan oleh DPRD dicoret oleh Pusat; pemilihan Bupati Bantul, calon yang diusulkan oleh DPRD Bantul juga sempat ditolak oleh Pusat (sebelum diputus dipilih kembali Sri Roso untuk jabatan kedua kalinya). Munculnya kasus-kasus tersebut memperkuat dugaan yang selama ini berkembang bahwa kedudukan pemerintah Pusat sangat dominan dalam menentukan warna Pemerintahan di Daerah.

Setelah pemerintahan otoriter (Orde Baru) di bawah kepemimpinan Soeharto diganti oleh pemerintahan yang lebih demokratis (B.J. Habibie), UU No. 5 Tahun 1974 dengan wataknya yang sentralistis diganti dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini merombak struktur Pemerintahan Daerah yang berwatak sentralistis menjadi desentralistis (demokratis). Hal ini terlihat dari banyaknya urusan yang dilimpahkan ke

Daerah (lihat Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999), Pusat hanya mengurus sisanya. Disamping itu, DPRD diberi kewenangan yang luar biasa besarnya - kalau tidak dapat dikatakan cenderung berlebihan - sementara itu, posisi kepala daerah tidak dominan dan tidak lagi menjadi kepanjangan tangan Pusat, karena nasibnya sebagian besar ditentukan oleh DPRD dan bukan oleh Pusat.

Lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 memang lebih bernuansa politis, karena berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru melalui berbagai kebijakan yang diterapkan terhadap Daerah selama ini. Ada perlakuan diskriminatif dalam kebijakan pembangunan maupun distribusi kewenangan dan keuangan antara satu daerah dengan daerah yang lain, antara Jawa dan Luar Jawa. Akibatnya Daerah menuntut adanya perombakan terhadap kebijakan struktur pemerintahan di Pusat maupun di Daerah. Disamping UU No. 22 Tahun 1999, telah dikeluarkan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Melalui UU No. 25 Tahun 1999 ditentukan secara tegas dana perimbangan antara Pusat dan Daerah dan persentase bagi tiap-tiap Daerah yang potensial dari segi sumber daya alamnya. Melalui kedua UU ini diharapkan Daerah akan mampu mengejar ketinggalannya dari Daerah-daerah lain yang sudah maju dan otonomi bagi daerah akan segera terwujud.

### *B. Daerah di Era Orde Baru*

Selama ini, dari sudut ekonomi, ketidakadilan pemerintah Pusat terhadap Daerah tampak dari pengelolaan sumber-sumber potensi daerah, dimana daerah-daerah yang kaya akan hasil tambang, hasil bumi, maupun hasil hutan, kurang mendapatkan perhatian yang seimbang dengan sumbangan pendapatan yang mereka kirim ke Pusat. Semua pendapatan Daerah disedot ke Jakarta dan didistribusikan ulang dengan formula tertentu yang sampai sekarang tidak jelas bagaimana pengaturan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah. UU No. 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang Berhak mengurus Rumah Tangganya Sendiri, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan serta kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam mendukung otonomi.

Dari sudut politik, UU No. 5 Tahun 1974 telah menciptakan pemerintahan yang terpusat dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh kepentingan untuk mewujudkan keutuhan Negara Kesatuan. Tegasnya UU No. 5 Tahun 1974 itu lahir dari semangat politik yang tidak demokratis karena program pembangunan yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan sehingga UU tersebut tak dapat menyembunyikan watak sentralistiknya.<sup>1</sup>

Bagi pemerintah Orde Baru, dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1974

---

<sup>1</sup> M. Mahfud MD, 1995, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah". Makalah Seminar Nasional Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Demokratisasi di Indonesia, Kerjasama FH UII dengan PERSAHI, Yogyakarta, 5 Februari, hal. 1

merupakan salah satu perwujudan penataan birokrasi, yang arah tujuan penataan birokrasi tersebut yaitu: Pertama, mengalihkan wewenang pemerintah ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah. Kedua, membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah para pemimpin Pusat.

Ketiga, memperluas wewenang pemerintah Orde Baru dan mengakomodasikan pengendalian atas daerah-daerah.<sup>2</sup>

Dengan tujuan penataan kebijakan birokrasi di atas, pemerintah Orde Baru telah berhasil melakukan rekayasa politik yaitu menciptakan pemerintahan yang terpusat, sebagaimana hal ini tercermin dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang tertuang dalam UU No. 5 Tahun 1974. Disamping itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang seharusnya menjadi pengemban dan penanggungjawab otonomi daerah, secara praktis malah dijadikan bagian dari pemerintahan daerah yang garis pertanggungjawabannya harus dilakukan kepada pemerintah Pusat. Aspirasi masyarakat dalam pemilihan kepala daerah juga sering terpotong oleh kepentingan dan keinginan Pusat melalui hak prerogratif Presiden, sehingga DPRD menjadi macan ompong, tanpa daya untuk menentang kemauan Pusat. Tidak jarang, anggota DPRD yang kritis di daerah pun terkena ancaman *recall*. Akibatnya DPRD yang diharapkan masyarakat sebagai tempat menyalurkan aspirasi mereka di daerah, tidak dapat berbuat banyak. Masyarakat bahkan lebih memilih menyalurkan aspirasinya ke Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), ke lembaga-lembaga swadaya masyarakat, karena mereka dipandang lebih aspiratif terhadap nasib rakyat. Hal ini tentu tidak sepenuhnya dapat kita benarkan, karena di daerah telah ada lembaga penyalur aspirasi masyarakat yaitu DPRD, tetapi kenyataannya penilaian masyarakat demikian.

Munculnya berbagai tarik menarik kepentingan antara Daerah dengan pemerintah Pusat bukanlah sesuatu yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkan tidak akan pernah berhasil karena hal tersebut merupakan sesuatu yang alami. Kalau segalanya dikembalikan pada kepentingan masyarakat dan terwujudnya satu pemerintahan yang sehat, tarik menarik antara Daerah dan Pusat tersebut tidak boleh dilihat sebagai "spanning" dimana yang satu akan membahayakan yang lain, melainkan sebagai suatu bentuk dinamika yang alami yang akan senantiasa ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara atau berpemerintahan. Yang pokok adalah menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan saja berarti peringatan (*warning*) tetapi sekaligus sebagai masukan (*feeding*) bagi yang lain.<sup>3</sup>

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna adanya pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintahan negara terhadap potensi dan

<sup>2</sup> Mochtar Masoed, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, hal. 151

<sup>3</sup> Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Jakarta, hal. 3

kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Jadi, desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah.

Administrasi pemerintahan yang terlalu bersifat sentralistis terbukti kurang efektif melayani kepentingan-kepentingan daerah. Apalagi wilayah negara Indonesia sangat luas, terpisah oleh lautan dan terdiri dari beribu-ribu pulau, ditambah jumlah penduduk yang sangat padat  $\pm$  210 juta jiwa. Tentu bukan pekerjaan yang gampang untuk mengaturnya dengan sistem pemerintahan yang sentralistis.

Untuk itu, kelemahan-kelemahan potensial pada sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis harus diimbangi dengan sistem yang lebih desentralistis sebagai salah satu upaya untuk tetap mempertahankan negara kesatuan Republik Indonesia.

Alexis de Tocqeville seperti dikutip oleh Rienow mengatakan, bahwa pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat karena di sana tidak ada semangat kebebasan.<sup>4</sup>

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:<sup>5</sup> (1) satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; 2) satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; (3) satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; (4) satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Oleh karena itu, prinsip yang mendasar dalam pengembangan cita desentralisasi dan otonomi daerah seharusnya lebih ditekankan kepada strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang mendistribusikan bantuan pembangunan kepada daerah secara proporsional menurut kriteria yang rasional, sesuai kondisi, potensi serta problema khusus di daerah yang bersangkutan dan memberikan "keleluasaan ruang gerak" (*discretionary power*) yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengambil keputusan untuk merencanakan penggunaan dana bantuan pembangunan yang telah dialokasikan kepada daerah menurut prioritas dan kebutuhan daerah. Pemberian keleluasaan yang demikian akan lebih mendorong pemerintah daerah untuk rasa memiliki dan bertanggungjawab terhadap proyek-proyek pembangunan yang

---

<sup>4</sup> Robert Rienow. 1966. *Introduction to Government*, Alfred A. Knopf, New York, hal. 573

<sup>5</sup> David Osborne-Ted Goebler, 1993. *Reinventing Government*, A Plume Book, New York, hal. 252

direncanakan sesuai dengan prioritas dan kebutuhan mereka, dibandingkan dengan hanya mengemban "titipan" yang ditugaskan untuk melaksanakan kebijaksanaan dan rencana proyek pembangunan yang ditetapkan dari Pusat yang belum tentu cocok dengan kondisi dan problema yang berkembang di daerah, dan tidak mendorong kepada keikutsertaan masyarakat didalamnya.

### *C. Daerah di Era Otonomi Luas*

Di dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ada beberapa terobosan baru terhadap kedudukan dan peranan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang selama Orde Baru terkesan mandul dan pasif. Pertama, tidak lagi menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintah Daerah. Menurut UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf b, pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Sedangkan DPRD adalah badan legislatif daerah (Pasal 1 huruf c). Kedua, Pemilihan Kepala Daerah tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, tetapi DPRD diberi kewenangan untuk memilih dan menentukan siapa calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat, Pemerintah Pusat tinggal mengesahkannya (Pasal 40 Ayat 3). Ketiga, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD (Pasal 44 Ayat 2) dan wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran (Pasal 45 Ayat 1). DPRD juga diberi kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah (Pasal 45 Ayat 2), sehingga apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD kepala daerah tersebut tidak bisa dicalonkan kembali pada periode berikutnya (Pasal 54). Keempat, DPRD pun bisa mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden apabila pertanggungjawaban kepala daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD (Pasal 46 Ayat 3).

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, peradilan, agama dan kewenangan lainnya antara lain, perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional (Pasal 7). Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi itu akan disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut (Pasal 8).

UU No. 22 Tahun 1999 berlaku secara efektif sejak 1 Januari 2001.

Paradigma undang-undang Pemerintahan Daerah ini berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Jika dulu otonomi luas dianggap mengancam integrasi nasional, saat ini otonomi justru diyakini bisa mempererat integrasi. Tidak pernah ada negara yang hancur gara-gara otonomi. Kehancuran itu justru disebabkan sentralisme.<sup>6</sup>

Dengan kewenangan yang demikian besar pada diri DPRD, diharapkan proses demokrasi di daerah akan berjalan lebih baik dari sebelumnya. Anggota DPRD dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat di daerah. Untuk itu perlu ada pembekalan bagi anggota-anggota DPRD dalam berbagai bidang, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak, kewajiban-kewajiban, tugas dan wewenangnya sebagai wakil rakyat, karena melalui UU No. 22 Tahun 1999 tersebut kunci suksesnya otonomi daerah tidak semata-mata di tangan kepala daerah tetapi juga di tangan wakil rakyat (DPRD).

Meskipun UU No. 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan yang besar kepada Daerah khususnya melalui DPRD, akan tetapi dalam prakteknya tidak sedikit perilaku menyimpang yang dilakukan oleh beberapa anggota DPRD, misalnya dalam proses pemilihan kepala daerah, pembahasan dan pembentukan peraturan daerah dan juga pembahasan laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Perilaku menyimpang yang sering disorot masyarakat antara lain dalam pemilihan kepala daerah (Bupati). Di beberapa Daerah di Jawa Timur, banyak hasil pilihan DPRD untuk jabatan kepala daerah yang ditolak masyarakatnya. Artinya, apa yang dikehendaki oleh masyarakat sering diaspirasikan secara berbeda oleh wakil-wakilnya di DPRD, akibatnya hasil pilihan DPRD dimasalahkan oleh masyarakat yang diwakilinya, sebagai contoh pemilihan Bupati Sampang, Mojokerto, pemilihan Walikota Surabaya dan seterusnya. Peristiwa tersebut menandai dinamika perpolitikan di Daerah. Kalau selama Orde Baru penyimpangan demokrasi selalu dilakukan oleh Pemerintah melalui UU No. 5 Tahun 1974, sekarang penyimpangan itu dilakukan oleh wakil-wakil rakyat di DPRD. Hal ini terjadi karena UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan aturan secara tegas siapa yang akan mengontrol aktivitas kelembagaan DPRD, sehingga kalau terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh anggota DPRD baik sendiri-sendiri atau secara kolektif (kelembagaan) UU No. 22 Tahun 1999 tidak memberikan solusi yang baik.

#### *D. Demokrasi Sebagai Pilihan*

Pada dasarnya gagasan pembentukan sistem perwakilan dalam suatu penyelenggaraan negara di latar belakang oleh teori mengenai demokrasi.

<sup>6</sup> Jawa Pos, tanggal 28 Maret 1999, hal. 11

Teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses dan penentuan kebijaksanaan.<sup>7</sup>

Dalam perkembangan kehidupan penyelenggaraan negara dewasa ini, perwujudan keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yaitu rakyat menunjuk wakil-wakilnya yang menjadi kepercayaannya untuk membawakan aspirasi rakyat di dalam pemerintahan. Praktek kehidupan pemerintahan seperti ini sering diistilahkan dengan demokrasi dengan sistem perwakilan.<sup>8</sup>

Telah menjadi suatu kenyataan, ketika pada elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya paham yang mendasari kehidupan politik Indonesia.<sup>9</sup> Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Sungguh pun demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakininya sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu 56 tahun bangsa Indonesia merdeka, praktek kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses menentukan format sistem politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.

Praktek kehidupan demokrasi sebagaimana banyak terjadi di negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia, sering terkecoh pada format politik yang kelihatannya demokratis tetapi dalam prakteknya berwujud otoriter. Hal ini terlihat ketika UUD 1945 ditetapkan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Akan tetapi pelaksanaannya belum dapat terwujud pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966) karena pemerintah (Orde Lama) waktu itu cenderung memusatkan kekuasaannya pada Presiden saja. Akhirnya Indonesia pada akhir tahun 1965 berada di ambang kehancuran, baik secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan juga pertahanan dan keamanan.

Hal serupa terjadi pada masa rezim Soeharto (Orde Baru), yang ditandai dengan pemusatan kekuasaan pada diri Presiden, telah membawa bangsa Indonesia di ambang krisis multi dimensi dan akhirnya Orde Baru jatuh tahun 1998.

<sup>7</sup> Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, hal. 203

<sup>8</sup> Joeniarto, 1982, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 22-24

<sup>9</sup> Maswadi Rauf, 1990, "Musyawarah Untuk Mufakat; Sebuah Cara Penentuan Kebijakan Politik " dalam *Pembangunan Politik di Indonesia*", Makalah AIPI, Bandung, 18-19 Oktober, hal. 1

Sejak jatuhnya rezim Orde Baru tuntutan yang mengemuka ketika itu adalah otonomi daerah segera direalisasikan atau pilihan ke arah perubahan bentuk negara federal. Akibat derasnya arus tuntutan Daerah terhadap Pusat itulah akhirnya dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih menekankan pada otonomi luas. Daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Kepala Daerah kedudukannya tidak lagi dualistis, yaitu sebagai alat Pusat dan Daerah; kepala daerah dipilih oleh DPRD dan dapat diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD setempat. Pengaturan sebagaimana yang dimuat dalam UU No. 22 Tahun 1999 nampaknya sama dengan yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah. Ketika UU No. 1 Tahun 1957 berlaku suasana penyelenggaraan pemerintahan diwarnai kemerosotan politik, timbulnya perpecahan antar golongan masyarakat, struktur pemerintahan daerah tidak terintegrasi ke dalam struktur pemerintahan nasional, terbengkalainya pembangunan dan merosotnya kewibawaan Pemerintah Pusat. Pemberian desentralisasi yang terlalu luas ternyata tidak menguntungkan dalam menciptakan Negara Kesatuan. Nuansa penyelenggaraan pemerintahan daerah ketika berlakunya UU No. 1 Tahun 1957 nampaknya ada kesamaannya dengan suasana saat ini dimana Daerah diberi keleluasaan untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri tetapi di sisi yang lain suhu politik nasional kian memanas akibat kurang harmonisnya hubungan antara Presiden dengan DPR/MPR.

Menurut Moh. Mahfud MD, proses kelahiran UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah dilatarbelakangi oleh konfigurasi politik yang sangat demokratis sehingga produk hukumnya (hukum pemerintahan daerah) tampak sangat responsif dan populistik. Begitu pun proses kelahiran UU No. 22 Tahun 1999 juga diliputi oleh konfigurasi politik yang demokratis sehingga nuansa dari UU tersebut sangat responsif dan populistik. Meskipun sekarang UU No. 22 Tahun 1999 menghadapi ujian berat dalam penyelenggaraannya, yakni para pelaku politik di Pusat dan Daerah dituntut untuk melaksanakan UU tersebut secara konsisten, sehingga otonomi benar-benar dapat terwujud dan bukan hanya fatamorgana.

### *E. Pengaruh Budaya Politik*

Kasus ketidakserasian hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD merupakan hal yang tidak jarang ditemui dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah selama masa Orde Baru. Keluhan-keluhan dari kedua belah pihak yang sering terjadi, berkisar pada persoalan seolah-olah pihak DPRD kurang dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan eksekutif kurang terbuka dan kurang memberi keleluasaan pada

DPRD untuk menjalankan hak-haknya.<sup>10</sup> Adanya kecenderungan pihak eksekutif menganggap remeh lembaga perwakilan dan menganggap lembaga eksekutif lebih dominan, hal ini berkaitan dengan nilai-nilai budaya yang berkembang dalam masyarakat, meskipun ia tidak setuju dengan nilai-nilai tersebut.

Budaya politik berperan sangat besar dalam menentukan sikap dan tindak tanduk para legislator. Salah satu budaya politik yang berkembang di dalam masyarakat Indonesia adalah kecurigaan terhadap kritik. Orang Indonesia sangat sensitif terhadap kritik, dan oleh sebab itu, pada umumnya tidak senang di kritik. Kritik dianggap sama dengan penghinaan, sehingga kritik sering dianggap sebagai usaha untuk merendahkan martabat pihak yang dikritik. Nilai budaya seperti itu tentu saja akan mempersulit berkembangnya peran lembaga perwakilan.<sup>11</sup>

Di dalam beberapa suku bangsa di Indonesia, terutama suku Jawa, telah semenjak lama dikembangkan nilai budaya yang mengagungkan pemerintah. Pemerintah adalah pelindung (pengayom) rakyat yang harus ditaati. Nilai budaya tersebut menganut paham bahwa pemerintah selalu berbuat sesuatu yang terbaik terhadap rakyat, sehingga tidak ada alasan untuk mencurigai pemerintah. Tugas rakyat adalah mematuhi perintah pemerintah. Hanya dengan cara begitu kesejahteraan rakyat dapat meningkat. Disamping itu, pemerintah tidak perlu tunduk pada kekuatan apa pun yang berasal dari masyarakat. Kejujuran dan kebaikan hati penguasa politik merupakan jaminan dari semua itu.<sup>12</sup>

Nilai budaya seperti yang digambarkan di atas jelas akan menghambat berperannya lembaga legislatif dalam sistem politik Indonesia. Semakin kuat nilai budaya itu dianut, semakin sulit menegakkan peran yang lebih besar dari lembaga perwakilan di Indonesia. Nilai budaya itu menghasilkan sikap dan tingkah laku yang tidak kondusif bagi perkembangan demokrasi, karena pihak pemerintah sulit menerima pandangan-pandangan yang dilontarkan oleh lembaga perwakilan. Sebaliknya, para anggota legislatif pun tidak punya keberanian untuk berhadapan dalam kedudukan yang sama dengan pihak eksekutif.

Untuk kondisi saat ini, mungkin berbeda nuansanya, karena sebagian masyarakat menilai justru anggota DPRD sekarang ini *over acting* dalam memahami otonomi daerah atau pun mensikapi kebijakan Kepala daerah.

---

<sup>10</sup> Maswadi Rauf, 1992, "Beberapa Masalah DPR Masa Kini: Mencari Masukan Untuk Masa Depan", Makalah Diskusi bulanan ULI, Yogyakarta, 24 September, hal. 15

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (Editor), 1993, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Pers kerjasama dengan API, Jakarta, hal. 118

<sup>12</sup> Benedict R. O.G. Anderson, 1984, "Gagasan Tentang Kekuasaan Dalam Kebudayaan Jawa", dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Obor, Jakarta, hal. 44-127

Kesan yang muncul, anggota DPRD sekarang ini cenderung arogan dan kurang dewasa dalam bersikap. Sebagian masyarakat menilai, wakil-wakilnya yang duduk di lembaga DPRD sumber daya manusianya kurang berkualitas, kurang berpengalaman di bidang politik dan tidak membangun kariernya dari bawah, sehingga apa yang dihasilkan kurang memuaskan rakyat yang diwakilinya. Apakah itu berujud peraturan daerah, pengawasan terhadap kepala daerah, pemilihan kepala daerah maupun dalam menjalin kemitraan dengan eksekutif daerah.

Kasus-kasus yang muncul belakangan khususnya dalam proses pemilihan kepala daerah, mengindikasikan bahwa ada kecenderungan sikap atau pun perilaku beberapa Anggota DPRD telah menyimpang dari semangat demokrasi yang selama ini menjadi idaman masyarakat. Otonomi yang diidam-idamkan oleh masyarakat di daerah menjadi kehilangan arah, bahkan disinyalir KKN bentuk baru telah berpindah tempat dari Pusat sekarang menuju ke Daerah. Kenyataan ini sungguh patut disayangkan dan harus dihindarkan, agar proses demokrasi dapat berjalan dengan baik di Daerah.

Di samping persoalan tersebut di atas, perkembangan menarik sejak reformasi, terutama sejak berlakunya otonomi luas bagi daerah adalah munculnya tuntutan dari beberapa daerah yang akan menerapkan prinsip-prinsip hukum Islam di daerah. Yang sudah memberlakukan syariat Islam di daerah, misalnya Daerah Istimewa Aceh, karena mayoritas penduduknya beragama Islam.

Terhadap aspirasi yang berkembang dan muncul belakangan ini harus direspon secara arif dan bijaksana oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena lembaga yang kompeten untuk mengaspirasikan kepentingan daerahnya adalah lembaga Daerah Perwakilan Rakyat Daerah.

Melalui UU. No. 22 tahun 1999 setiap daerah diberi keleluasaan untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan tingkat perkembangan dan aspirasi masyarakat setempat. Dan aspirasi itu dapat pula berbentuk tuntutan untuk memberlakukan prinsip-prinsip hukum Islam di daerahnya. Untuk itu, perlu dicari formulasi yang tepat dan pengkajian yang mendalam, dari sekian banyak prinsip-prinsip hukum Islam yang ada persoalan apa kiranya yang benar-benar urgen untuk diterapkan saat ini bagi daerahnya.

#### *F. Penutup*

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pemegang amanah rakyat harus benar-benar mejadi pembuat kebijakan, pengawal, dan pengawas atas berlangsungnya pemerintahan di daerah agar jalannya otonomi di daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pada sisi lain, masyarakat mendambakan wakil-wakilnya yang ada di DPRD selain aspiratif terhadap kepentingan rakyat yang diwakilinya juga dapat menjalankan amanah rakyat secara benar. Jangan

sampai terjadi "pengkhianatan" terhadap amanah yang sudah di berikan. Misalnya, terlibat *money politic* dalam proses pemilihan atau pertanggungjawaban kepala daerah, membuat putusan-putusan dewan yang hanya menguntungkan kelompok tertentu, bertindak bukan atas nama kebenaran, tetapi bersandar pada perolehan kemenangan semata-mata atas lawan politiknya, dan seterusnya.

Sebagaimana yang disampaikan dalam hadits Nabi saw., diriwayatkan Bukhari dan Muslim yang mengandung ajaran amanah:

"Tiap kamu adalah penggembala dan setiap kamu diminta pertanggungjawaban dari gembalaannya itu. Maka, seorang pemimpin yang memimpin orang banyak adalah gembala yang diminta pertanggungjawaban atas gembalaannya itu;...ketahuilah, maka tiap-tiap kamu adalah pemimpin dan masing-masing kamu akan diminta pertanggungjawabannya dalam kepemimpinannya".

Bersandar pada hadits tersebut, maka menjalankan amanah adalah wajib hukumnya, apakah amanah sebagai pemimpin (kepala daerah) atau pun sebagai wakil rakyat. Karena tidak ada satu pun yang akan lepas dari pertanggungjawaban. Untuk itu, kedudukan dan peran anggota DPRD mejadi cukup strategis dalam rangka menjaga amanah rakyat kepada pemimpin di daerahnya, sehingga tujuan yang ingin dicapai oleh daerah yang bersangkutan dapat selalu diawasi dan diarahkan jalannya agar selaras dengan cita-cita rakyat, yakni masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur dalam ridha Allah swt.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali, Jakarta
- Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Jakarta
- Benedict R.O.G. Anderson, 1984, "Gagasan Tentang Kekuasaan Dalam Kebudayaan Jawa", dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Obor, Jakarta
- David Osborne-Ted Goebler, 1993, *Reinventing Government*, A Plume Book, New York
- Joeniarto, 1982, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta
- M. Mahfud MD, 1995, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah", Makalah Seminar Nasional *Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Demokratisasi di Indonesia*, Kerjasama FH UII dengan PERSAHI, Yogyakarta, 5 Februari
- Maswadi Rauf, 1992, "Beberapa Masalah DPR Masa Kini: Mencari Masukan Untuk Masa Depan", Makalah Diskusi Bulanan UII, Yogyakarta, 24 September
- Maswadi Rauf, 1990, "Musyawarah Untuk Mufakat; Sebuah Cara Penentuan Kebijakan Politik Dalam Pembangunan Politik di Indonesia", Makalah AIPI, Bandung, 18-19 Oktober
- Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (Editor), 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Pers kerjasama dengan AIPI, Jakarta
- Mochtar Masoed, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru*, LP3ES, Jakarta
- Robert Rienow, 1966, *Introduction to Government*, Alfred A. Knoof, New York
- Jawa Pos*, tanggal 28 Maret 1999