

# POSISI DPRD DALAM UU NO. 32 TAHUN 2004

Fitriyah

## Abstract

*Law No. 22/1999 on local governance gives more power to Local Assemblies (DPRD) as "the local legislative body". The Law No. 22/1999 lays down their rights and responsibilities in some detail. These include overseeing budgets, drawing up local regulations to select governor, mayor or district head (bupati), including the power to call the governor, mayor or district head (bupati) to account. The Law No. 22/1999 was revised by Law No. 32/2004. Under Law No. 32/2004 DPRD have loss many powers, including the power to select the governor, mayor or bupati. Today's main issue is strengthening the position of DPRD. This article shows up that the main issue not to improve a greater role of DPRD but by develops their capacity.*

*Keywords: kewenangan, badan legislatif daerah, unsur pemerintahan daerah*

## A. PENDAHULUAN

Peraturan perundangan-undangan mengenai otonomi daerah, UU No. 22 tahun 1999 mendudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah, namun dalam revisinya pada UU No. 32 tahun 2004 diubah menjadi unsur pemerintahan daerah. Dikembalikan seperti di UU No. 5 tahun 1974, bahwa DPRD adalah salah satu unsur dari pemerintah daerah atau eksekutif (pasal 13 ayat 1). Di UU No. 32 tahun 2004 DPRD adalah unsur eksekutif dapat dilihat pada pasal 19 tentang penyelenggara pemerintahan, yang menyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang wakil Presiden, dan oleh menteri negara (ayat 1), dan penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (ayat 2). Sedangkan di UU No. 22 tahun 1999 kedudukan DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah sesuai dengan bunyi pasal 14 (1). Undang-undang ini menyatakan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Perubahan ini,

terutama oleh para anggota DPRD, dinilai melemahkan posisi DPRD, yakni menjadi tidak sekuat ketika UU No. 22 tahun 1999 masih berlaku.

Revisi UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 tidak dipungkiri didorong oleh kecenderungan lahirnya penyimpangan kekuasaan (*abuses of powers*) dari DPRD. Kecenderungan penyimpangan kekuasaan terutama karena adanya hak DPRD meminta pertanggungjawaban kepala daerah yang bisa berakhir dengan pemakzulan (*impeachment*) kepala daerah, sehingga menimbulkan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif. Contoh: DPRD Surabaya memberhentikan Walikota Sunarto Sumoprawiro dan mengangkat Bambang DH sebagai pelaksana walikota. Selanjutnya DPRD Surabaya memecat Bambang DH yang baru menjalankan tugasnya secara penuh selama 1 bulan. Keputusan ini berkaitan dengan LPJ Walikota atas pelaksanaan APBD tahun anggaran 2001 yang menjadi tanggung jawab walikota pendahulunya. Contoh lain, DPRD Kampar secara aklamasi memberhentikan Jefri Noor dan A. Zakir dari jabatannya sebagai Bupati dan Wakil Bupati karena dianggap gagal menyelenggarakan pembangunan,. DPRD Kabupaten Buleleng memberhentikan Bupati Wirata Sindu dengan alasan LPJ-nya sudah dua kali ditolak, dan Gubernur Kalsel, Sjachriel Darham dan Wagub Husin Kasah dipecat oleh DPRD dengan alas kebijakannya banyak yg tidak memuaskan masyarakat (*Kompas*, tgl. 22-7-2002; tgl. 23-9-2002; tgl. 23-11-2002). Kekuasaan DPRD untuk meminta dan menilai laporan pertanggungjawaban (LPJ) tahunan kepala daerah (Pasal 45 ayat 1 UU No. 22 tahun 1999 mewajibkan kepala daerah menyampaikan pertanggung jawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran) telah menghasilkan kekuasaan di sektor lainnya, misalnya berperan menentukan lolos tidaknya proyek-proyek yang dibiayai APBD, lembaga-lembaga apa saja yang disepakati dalam struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) daerah,

siapa-siapa saja yang akan menempati pos strategis di lembaga daerah itu dan lain sebagainya atau terjadi hubungan kolusif. Selain kritik atas fenomena DPRD *heavy*, alasan revisi UU No. 22 tahun 1999 adalah Amandemen Kedua UUD 1945 dan karena pilihan politik pilkada langsung mengikuti model pilpres sesuai Amandemen Ketiga UUD 1945. Amandemen yang berkaitan dengan pasal-pasal sebagai landasan dan dasar prinsip Negara Kesatuan adalah Amandemen Kedua, dengan hasil rumusan pasal yang melengkapi Pasal 1 Ayat (1), yaitu tentang Pasal 18 (“Baru) Ayat (1), Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 25A, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 2000, serta Amandemen Keempat tentang tambahan rumusan Pasal 37 Ayat (5) yang berlaku sejak tanggal 10 Agustus 2002. Amandemen Kedua UUD 1945 juga menghasilkan beberapa pasal yang berkaitan dengan DPRD. Dalam pasal 18 ayat (3), disebutkan; “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”; Pasal 18 ayat ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” serta pasal 18 ayat (7) yang berbunyi “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Posisi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah, antara lain berakibat pada kewenangan DPRD di bidang legislasi dan budgeting yang semula di UU No. 22 tahun 1999 berjalan tanpa kontrol menjadi di bawah kontrol pemerintah pusat. Hampir seluruh produk legislatif harus dievaluasi dan bisa dibatalkan oleh pemerintah pusat (Mendagri) apabila dianggap melanggar kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 185 UU No. 32 tahun 2004 mengatur setiap raperda tentang APBD provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD

sebelum ditetapkan paling lambat tiga hari harus disampaikan kepada Mendagri untuk dievaluasi. Hal yang sama berlaku pada pada kabupaten/ kota, yakni dievaluasi oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (pasal 186). Kewenangan pemerintah pusat untuk mengevaluasi produk legislasi tersebut diikuti kewenangan membatalkan. Dalam pasal 145 disebutkan bahwa perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah melalui peraturan presiden (ayat 2, 3). Dalam hal suatu perda dibatalkan, maka kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan perda tersebut dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut perda yang telah dibatalkan (ayat 4). Selanjutnya ditegaskan, kewenangan pemerintah untuk melakukan evaluasi juga berlaku untuk produk legislasi dalam raperda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang (pasal 189).

Tulisan ini mengangkat isu kewenangan DPRD dalam UU No. 32 tahun 2004 dimana dengan posisi sebagai unsur pemerintahan daerah, yakni ranah eksekutif, DPRD dinilai menjadi lemah. Isu ini kembali menguat saat pembahasan RUU Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD pada Agustus 2008. Para anggota asosiasi DPRD kabupaten (Adkasi) menghendaki ada reposisi lembaga DPRD supaya lebih sejajar dengan kepala daerah dan tak lagi jadi subordinasi Depdagri (*Kompas*, 8 Agustus 2009).

## **B. PEMBAHASAN**

UU No. 22 Tahun 1999 selain memberi DPRD kewenangan legislasi, penganggaran, dan pengawasan juga kewenangan untuk memilih kepala daerah

dan wakil kepala daerah, dan memilih anggota MPR dari utusan daerah. Kewenangan ini diperkuat dengan sejumlah hak DPRD, terutama meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Kewenangan DPRD yang sangat besar sejalan dengan perubahan radikal paradigma pemerintahan daerah yang dianut di UU No. 22 tahun 1999 dibanding UU No. 5 tahun 1974, yakni undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, sebagai berikut:

1. Model *structural efficiency* yang menekankan pada efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal di UU No. 5 tahun 1974 ditinggalkan, diganti model *local democracy* yang menekankan, nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
2. Pengutamaan dekonsentrasi di UU No. 5 tahun 1974, digeser ke pengutamaan desentralisasi
3. Model organisasi yang hirarkis dan bengkok di UU No. 5 tahun 1974, digeser ke model organisasi yang datar dan langsing
4. Model *integrated prefectural system* yang utuh di UU No. 5 tahun 1974 digeser ke *integrated prefectural system* yang parsial, yakni hanya ada di tataran provinsi. Akibatnya hubungan antara Dati II dengan Dati I yang semula *dependent* dan *subordinate* menjadi *independent* dan *coordinate*. *Integrated prefectural system* adalah dianutnya perangkapan jabatan kepala daerah otonom (*Local Self-government*) dan kepala wilayah administratif (*Field Administration*). Pada UU No. 5 tahun 1974 dianut *integrated prefectural system* utuh, dimana selain gubernur, bupati/walikota juga mempunyai peran ganda sebagai kepala daerah otonom sekaligus sebagai kepala wilayah administratif. UU No. 22 tahun 1999 tidak mengenal penjenjangan daerah dalam pelaksanaan

administrasi pemerintahan. Propinsi yang sebelumnya dikenal sebagai Daerah Tingkat I yang menjadi atasan Daerah Tingkat II (kabupaten/kota), tidak lagi mempunyai hubungan hierarki satu sama lain (lihat pasal 4).

5. Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang dianut *ultra-vires doctrine* di UU No. 5 tahun 1974 diganti dengan *general competence* atau *open end arrangement*. Ada dua metode penyerahan kewenangan: (1) Metode *ultra-vires doctrine* penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah ditetapkan secara rinci dalam undang-undang, dan (2) Metode *open end arrangement (general competence)*, penyerahan kewenangan dilakukan dengan menyebutkan secara rinci kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di dalam undang-undang, sedangkan sisa kewenangan (kewenangan *residu*) yang tidak disebutkan dalam undang-undang menjadi kewenangan pemerintah daerah.
6. Pengawasan pemerintah terhadap daerah otonom yang cenderung koersif di UU No. 5 tahun 1974 bergeser ke persuasif. Konsekuensinya, pengawasan pemerintah terhadap kebijakan daerah yang semula secara preventif dan represif, menjadi hanya secara represif.
7. Pengutamaan *specific grant* dalam transfer keuangan di UU No. 5 tahun 1974, digeser menjadi *block grant* (Hoessein, 2002).

Salah satu titik lemah UU No. 22 tahun 1999, yang telah menyumbang adanya penyimpangan kekuasaan oleh DPRD, adalah tiadanya konstruk perundang-undangan yang mengatur pengawasan kepada lembaga tersebut. Juga tidak tersedia mekanisme untuk mengontrol perilaku anggota DPRD oleh partai

politik maupun konstituennya. Selain itu karena proses rekrutmen anggota-anggota DPRD oleh partai politik dilaksanakan secara serampangan, sehingga di tubuh DPRD terdapat kelemahan kemampuan anggota-anggotanya dalam menyerap aspirasi, mengartikulasi kepentingan dan mengagregasikan kepentingan rakyat daerah, serta dalam memaknai fungsi lainnya.

UU No. 32 tahun 2004 melakukan perubahan posisi DPRD dari badan legislatif daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Rumusan DPRD antara UU No 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tidak sama. Pasal 16 (2) UU No. 22 tahun 2007 menyebutkan DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Sedangkan di UU No. 32 tahun 2004 DPRD bukan lembaga legislatif daerah namun berada dalam rejim pemerintahan daerah, yakni dirumuskan di pasal 40 bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran kedudukan DPRD di dasarkan atas perpsektif tim pakar yang dibentuk Departemen Dalam Negeri untuk revisi UU No. 32 tahun 2004. Dalam diskusi-diskusi yang dilakukan muncul pendapat dominan yang menempatkan DPRD sebagai unsur dan bukan legislatif daerah. Argumen yang digunakan adalah: *pertama* keberadaan Indonesia sebagai *Uniatrain State* tidak mensyaratkan adanya legislatif daerah. *Kedua*, pemencaran kewenangan adalah milik eksekutif (Presiden), kewenangan legislatif maupun yudikatif tidak diturunkan ke daerah. Sebagai kosekuensinya tidak ada istilah legislatif daerah. Sehingga, DPRD tidak mewakili karakter *state* yang memiliki kedaulatan. Meskipun DPRD bisa membuat peraturan daerah, ini tidak sama dengan undang-undang. Karena perda adalah turunan dari kebijakan pusat

Dwipayana, 2008: 7). Hasilnya akan berbeda jika desentralisasi politik dianggap bersumber pada negara bukan sebatas ranah eksekutif.

Menurut Robert Endi Rendeng (*Harian Jurnal Nasional*, 18 Agustus 2009), bahwa perubahan ini sebagai konsekuensi logika sistem desentralisasi yang kita anut saat ini, bahwa urusan yang diperoleh daerah adalah hasil transfer kewenangan di ranah eksekutif, bukan ranah legislatif maupun yudikatif. Dasar pikir semacam ini menentukan posisi DPRD dan format relasinya dengan Kepala Daerah dan pusat sebagai berikut:

“..... DPRD memang menjalankan fungsi legislasi, tetapi ia bukanlah badan legislatif dalam artian sejatinya (sebagaimana rumusan Pasal 14 ayat 1 UU No.22 tahun 1999), bukan pula sebagai sayap legislatif dari pemerintah pusat di daerah, apalagi menjadi anak turunan atau cabang dari legislatif pusat (DPR). ..... sebagai hulu berasalnya kewenangan desentralisasi, tanggung jawab akhir otonomi tentu bermuara pula di pemerintah pusat. Maka, tidak bisa diperbandingkan dengan DPR, urusan DPRD memang tak bisa lepas-bebas dari kerangka kebijakan dan kontrol pusat melalui Mendagri. Di sini DPRD sesungguhnya tak dimaksudkan sebagai subordinasi tetapi menjadi sub-sistem pemerintahan nasional. Perubahan posisi ini tidak lantas dibilang bahwa DPRD bukanlah parlemen, sebagai lembaga yang diisi para wakil yang dipilih rakyat, jelas statusnya adalah parlemen” (Rendeng, *Harian Jurnal Nasional*, 18 Agustus 2009)

Perubahan berikutnya adalah pilihan politik pilkada langsung . Dalam pasal 6A ayat 1 UUD 1945 (Amandemen Ketiga) disebutkan, ”Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”. Atas dasar itu, mulai tahun 2004 dilakukan pilpres secara langsung. Perubahan ini mendorong dilakukan pilkada secara langsung pula. Sehingga di UU No. 32 tahun kewenangan DPRD memilih kepala daerah, meminta pertanggungjawaban, dan dapat mengusulkan untuk memberhentikan kepala daerah juga dihapus. Kedudukan kepala daerah di UU No. 32 tahun 2004 menjadi sangat kuat dengan dikenalkannya sistem pilkada

secara langsung. Berikutnya, kewenangan DPRD untuk memilih anggota MPR dari utusan daerah juga hapus seiring dengan perubahan susunan MPR menjadi lembaga yang keanggotaannya gabungan anggota DPR dan anggota DPD, dimana keanggotaan kedua lembaga itu dipilih melalui pemilu.

**Tabel 1**  
**Perbedaan Tugas dan Kewenangan serta Hak-hak DPRD**  
**Antara UU No. 22/1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004**

	<b>UU No. 22 Tahun 1999</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>
Tugas dan Kewenangan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memilih kepala daerah/ wakil kepala daerah</li> <li>2. Memilih anggota MPR dari Utusan Daerah</li> <li>3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah</li> <li>4. Bersama dengan kepala daerah membentuk Peraturan Daerah</li> <li>5. Bersama dengan kepala daerah menetapkan APBD</li> <li>6. Melaksanakan pengawasan</li> <li>7. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah</li> <li>8. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat (pasal 18)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;</li> <li>2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;</li> <li>3. Melaksanakan pengawasan</li> <li>4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah;</li> <li>5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;</li> <li>6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;</li> <li>7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah;</li> <li>8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;</li> <li>9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;</li> <li>10. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. (pasal 42 ayat 1)</li> </ol>
Hak-hak DPRD	<p>DPRD mempunyai hak:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meminta pertanggungjawaban kepala daerah</li> <li>2. Meminta keterangan kepada Pemerintah daerah</li> <li>3. Mengadakan penyelidikan</li> <li>4. Mengadakan perubahan atas raperda</li> </ol>	<p>DPRD mempunyai hak: interpelasi, angket dan menyatakan pendapat (pasal 43 ayat 1)</p> <p>Dalam pasal 43 ayat (5) dan (6) disebutkan kewajiban bagi setiap orang yang dipanggil, didengar dan dipaksa oleh panitia angket. Apabila</p>

	<b>UU No. 22 Tahun 1999</b>	<b>UU No. 32 Tahun 2004</b>
	<p>5. Mengajukan pernyataan pendapat 6. Mengajukan raperda; 7. Mengajukan anggaran belanja DPRD 8. Menetapkan peraturan tata tertib DPRD (pasal 19)</p> <p>Dalam pasal 20 (1) dan (2) disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya DPRD berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Apabila mereka menolak permintaan DPRD diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.</p>	<p>tidak memenuhi panggilan maka panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan kepolisian.</p>
Hak-hak anggota DPRD	<p>1. Pengajuan pertanyaan 2. Protokoler 3. Keuangan/administrasi (pasal 21 ayat 1)</p> <p>Dalam pasal 21 (2) disebutkan pelaksanaan hak-hak anggota DPRD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD</p> <p>Dalam pasal 27 disebutkan anggota DPRD tidak dapat dituntut di pengadilan karena pernyataan dan atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD, baik terbuka maupun tertutup, yang diujarkannya secara lisan atau tertulis, kecuali jika yang bersangkutan mengumumkan ada yang disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam buku Kedua Bab I KUHP.</p>	<p>1. Pengajuan pertanyaan 2. Protokoler 3. Keuangan/administrasi 4. Menyampaikan usul dan pendapat 5. Memilih dan dipilih 6. Membela diri 7. Imunitas 8. Mengajukan Raperda (pasal 44 ayat 1)</p> <p>Dalam pasal 44 (2) disebutkan Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>
Kewajiban DPRD	<p>1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI 2. Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta menaati segala peraturan perundang-undangan 3. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah 4. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi 5. Memperhatikan dan</p>	<p>1. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI 2. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan 3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah 4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah</p>

	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
	menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya (pasal 22)	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat</li> <li>6. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan</li> <li>7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya</li> <li>8. Menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRD</li> <li>9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait (pasal 45)</li> </ol>

UU No. 32 tahun 2004 memang tidak lagi memberi tugas dan wewenang kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan implikasinya kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, maka seolah-olah tugas dan kewenangan DPRD terpangkas dan menjadi “lemah”. Menurut pasal 27 (2) UU No.32/2004, kepala daerah tidak lagi menyampaikan laporan pertanggung jawaban (LPJ) kepada DPRD, namun kepala daerah menyusun Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) untuk DPRD pada setiap tahun anggaran dan pada akhir masa jabatan. LKJP ini tidak ada ketentuan diterima/ditolak DPRD. Selain itu, kepala daerah wajib menyusun Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada pemerintah pusat dan wajib memberi informasi LPPD kepada masyarakat melalui media cetak/elektronik. Namun jika dicermati, sesungguhnya UU No. 32 tahun 2004 masih memberi DPRD peran strategis dalam pilkada. *Pertama*, undang-undang mengatur bahwa pencalonan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui partai politik/gabungan partai politik yang mempunyai kursi di DPRD, dengan ketentuan memperoleh minimal 15% dari jumlah kursi yang ada atau 15% suara sah yang diperoleh dalam Pemilu. *Kedua*, DPRD membentuk panwas pilkada.

*Ketiga*, DPRD melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pilkada, dan KPUD bertanggung jawab kepada DPRD. *Keempat*, DPRD membatalkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terbukti melakukan *money politics*. Hak-hak ini memang berkurang setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan sejumlah uji materi. *Pertama*, terbit putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 yang mengizinkan partai politik tanpa kursi di DPRD tetapi punya suara 15% mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selanjutnya di UU No. 12 tahun 2008 (revisi kedua UU No.32 tahun 2004) calon perseorangan boleh mencalonkan langsung. *Kedua*, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2005 yang menyebutkan bahwa KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD dalam pilkada. *Ketiga*, UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, mengalihkan kewenangan membentuk panwas pilkada dari DPRD menjadi oleh Bawaslu.

DPRD juga masih punya peran dalam meloloskan rancangan APBD yang diajukan eksekutif. Pasal 42 (b)(c) UU No. 32 tahun 2004 menyebutkan DPRD mempunyai kewenangan untuk membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Meski menurut Bagir Manan (2001, hlm 87), hak budget merupakan hak derivatif (*derivative power*) bukan hak asli (*original power*), karena DPR dan DPRD tidak memiliki hak inisiatif untuk menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja. Fungsi budget adalah fungsi eksekutif bukan fungsi legislatif. Hak *budgeting* di UU No. 22 tahun 1999 dirumuskan sangat luas, , yakni DPRD berwenang menetapkan APBD bersama dengan gubernur, bupati atau walikota (pasal 18 huruf e), dan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD (Pasal 18 huruf f angka 3). Selanjutnya DPRD punya hak mengajukan

anggaran belanja DPRD (Pasal 19 huruf g). Hak DPRD di Pasal 19 (g) ini kemudian banyak diselewengkan sehingga mengantarkan banyak anggota DPRD terjerat kasus hukum karena dugaan korupsi. Hak budget DPR atau DPRD ini timbul guna mencegah terjadinya pengenaan pungutan terhadap rakyat dan penggunaan anggaran tanpa persetujuan rakyat, termasuk hal-hal yang akan menimbulkan penyalahgunaan anggaran yang tidak bertalian dengan kepentingan rakyat (Manan 2001, hlm 88). Pada dasarnya Bagir Manan menekankan bahwa hak budget tidak sekedar hak menetapkan anggaran, melainkan termasuk di dalamnya hak menolak anggaran dan hak mengawasi pelaksanaan anggaran. Bahkan intinya, hak budget adalah hak pengawasan.

UU No. 32 tahun 2004 masih menjadikan DPRD sebagai lembaga penentu kebijakan daerah, yakni memberi persetujuan atas beberapa agenda penting daerah, seperti persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional, dan terhadap rencana kerjasama antardaerah maupun dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Sehingga pemerintah daerah harus selalu berkonsultasi dengan DPRD mengenai keputusan-keputusan kebijakan daerah yang penting. UU No. 32 tahun 2004 juga memperbaiki kinerja DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilu. Upaya memposisikan DPRD sebagai lembaga representasi diatur di pasal 45 (7) yang menegaskan bahwa anggota DPRD punya kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya. Anggota DPRD juga diwajibkan untuk mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan (ayat 6). Harus diakui bahwa selama ini telah terbangun opini anggota DPRD seringkali lebih mengutamakan kepentingan diri sendiri dan telah melupakan rakyat. Perbaikan

berikutnya berkaitan dengan pengaturan hak keuangan DPRD menjadi lebih baik. Pasal 44 (2) UU No. 32 tahun 2004 mengatur bahwa kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah, sebagai tindak lanjut telah terbit PP No. 37 tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan DPRD, meski dalam waktu singkat diubah dengan PP No. 21 tahun 2007. Sementara dalam UU No. 22 tahun 1999 disebutkan diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Meski demikian pemerintah mengaturnya dengan peraturan pemerintah, yakni PP No. 10 tahun 2000 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD yang kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Agung pada tanggal 27 Desember 2002 karena ada ajuan uji materi oleh Anggota DPRD Sumatera Barat. Selanjutnya, tindak lanjut putusan MA, diterbitkan PP No. 24 Tahun 2004 sebagai pengganti PP No. 110 tahun 2000.

UU No. 32 tahun 2004 juga mengenalkan badan kehormatan DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD yang dalam UU No.22 tahun 1999 tidak ada. Dengan tugas (pasal 48) sebagai berikut:

1. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD;
2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan kode etik DPRD serta sumpah/janji;
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih;
4. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD. Dalam Penjelasan

disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “tindak lanjut” adalah pemberian sanksi apabila terbukti adanya pelanggaran atau rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti ada pelanggaran.

Pergeseran kewenangan DPRD yang semula sangat besar di UU No. 22 tahun 1999 menjadi terbatas di UU No. 32 tahun 2004 adalah sejalan dengan paradigma pemerintahan daerah yang dianut di UU No. 32 tahun 2004. Bahwa prinsip negara kesatuan menghendaki daerah adalah bagian dari negara, karenanya untuk mengembalikan semangat desentralisasi dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI adalah dengan merevisi UU No. 22/1999, khususnya pasal-pasal tertentu yang menimbulkan bahaya desintegrasi, harus diakui di UU No. 22 tahun 1999 pengawasan pemerintah pusat sangat lemah. Begitupun pengawasan oleh provinsi terhadap kabupaten/kota juga sangat lemah karena menurut UU No. 22 tahun 1999 gubernur bukan lagi atasan bupati/walikota. Dikuatirkan desentralisasi dengan UU No. 22 tahun 1999 berakibat desintegrasi bangsa karena melahirkan otonomi yang membuat pemerintah pusat kehilangan kendali.

Secara umum revisi UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 oleh banyak pihak dinilai sebagai upaya resentralisasi atas hak-hak politik yang dimiliki daerah yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999. Syarif Hidayat (*Kompas*, 16 Juli 2005) mengatakan bahwa di UU No.32 tahun 2004 terjadi perubahan yang cukup mendasar mengenai pembagian kewenangan pusat-daerah, yakni kembali dilakukan resentralisasi dari kewenangan menjadi urusan pemerintahan. Ia menambahkan, bahwa dalam UU No. 32 tahun 2004 status dekonsentrasi dihidupkan kembali seperti UU No.5 tahun 1974, padahal di UU No. 22 tahun 1999 dekonsentrasi itu mulai dikurangi. Dekonsentrasi sama saja memperkuat posisi pemerintah pusat di daerah.

Bentuk penguatan peran pusat dapat dilihat antara lain dari pasal-pasal yang mengatur tugas gubernur sebagai wakil pemerintah. Pasal 37 (2) UU No. 32/2004 menyatakan bahwa gubernur sebagai wakil pemerintah bertanggung jawab kepada presiden. Pasal 38 huruf (a) menyatakan sebagai wakil pemerintah gubernur mempunyai tugas dan wewenang melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Berikutnya, yang semula tidak diatur oleh UU No. 22 tahun 1999 tetapi diatur oleh UU No. 32 tahun 2004 adalah: (1) menempatkan kabupaten/kota dalam hirarkhi di bawah provinsi; (2) pengendalian struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) dilakukan oleh pemerintah untuk provinsi, dan oleh gubernur untuk kabupaten/kota; (3) pengangkatan sekretaris daerah oleh presiden/gubernur dan tidak melalui persetujuan DPRD; (4) kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan kepada pemerintah; (5) rancangan perda APBD dievaluasi oleh mendagri/gubernur.

Warsito Utomo (2006, hlm. 87) menyebutkan paling tidak ada tujuh pokok isu strategis atas revisi UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 sebagai berikut:

*“Pertama*, perubahan kedudukan kabupaten dan kota, yang dahulu ditentukan berdiri sendiri dan tidak dalam hierarki, menjadi ditentukan sebagai bagian dari provinsi. *Kedua*, perubahan kedudukan DPRD yang dahulu sebagai badan legislatif, saat ini didudukkan sebagai unsur pemerintahan daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah secara langsung akan menjadikan DPRD sebagai penonton bukan penentu. *Keempat*, RAPBD kabupaten dan kota yang dapat “dianulir” oleh tingkat propinsi. *Kelima*, Badan Perwakilan Desa (BPD) yang dahulu dianggap sebagai “DPRD Desa” ditentukan sebagai Badan Permusyawaratan Desa. *Keenam*, dahulu telah ditentukan 11 (sebelas) urusan yang diserahkan kepada kabupaten dan kota, saat ini hanya ditentukan adanya urusan wajib dan urusan pilihan, dan penyerahannya pun harus memenuhi persyaratan tertentu. *Ketujuh*, jabatan sekretaris desa adalah merupakan jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dengan tujuh isu strategis tersebut, tidak mengherankan apabila menumbuhkan rumor adanya resentralisasi,

pengingkaran desentralisasi/otonomi, pembongkaran demokrasi lokal, pengkotakan DPRD, dan sebagainya.” (Warsito Utomo, 2006, hlm. 87)

### C. PENUTUP

Kekuasaan DPRD yang semakin besar sejak otonomi daerah diberlakukan dimaksudkan agar dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Namun kewenangan DPRD yang sangat besar di UU No. 22 tahun 1999 tidak dimanfaatkan dengan baik, justru memunculkan kejadian *abuses of powers* melalui fungsi pengawasan yang berakibat pemerintahan daerah berjalan tidak efektif, yakni ditandai meningkatkan hubungan kolusif ataupun eskalasi ketegangan DPRD-kepala daerah yang di beberapa daerah berujung pemakzulan kepala daerah.

Di UU 32 tahun 2004 eksplisit disebutkan bahwa fungsi DPRD adalah legislasi, budgeting dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat daerah. Melalui fungsi legislasi, budgeting dan pengawasan maka DPRD punya ruang untuk membuat rancangan peraturan daerah (hak inisiatif), menilai anggaran daerah, dan melakukan pengawasan pemerintahan daerah. Untuk melaksanakan ketiga fungsi tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, berupa pemberian tugas dan wewenang DPRD, alat-alat kelengkapan DPRD, dan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Memang di bawah UU No. 32 tahun 2004 semangat *unitarian state* kembali dikuatkan, di mana di kebanyakan negara kesatuan dianut pemencaran kewenangan adalah milik eksekutif (presiden), dan perda adalah turunan dari kebijakan pusat. Dalam konteks ini, di UU No. 32 tahun 2004 untuk perda tertentu sebelum disahkan harus dievaluasi terlebih dahulu oleh pemerintah pusat, sehingga

ketentuan ini dinilai mereduksi fungsi-fungsi DPRD (legislasi dan budgeting). Meski fungsi DPRD tersebut lalai dikerjakan dengan baik untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat pada masa UU No. 22 tahun 1999, yang ketika itu DPRD diakui sebagai badan legislatif daerah yang mempunyai kewenangan jauh lebih besar dibandingkan periode saat ini. Sebaliknya, sejumlah kasus korupsi anggota DPRD di berbagai daerah terus diungkap dan diputus bersalah. Diawali dengan vonis penjara yang dijatuhkan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Padang, Sumatera Barat kepada 43 dari 55 anggota DPRD Sumatera Barat karena melakukan tindak pidana korupsi APBD tahun 2002 senilai Rp 5,9 miliar, maka seperti bola salju ditemukan di daerah lain, antara lain di Padang, Payakumbuh, Banda Aceh, Ciamis, Kabupaten Garut, Bandar Lampung, Palembang, Singkawang, Kabupaten Pontianak, dan Kalimantan Timur (*Kompas*, 9 September 2004 dan 16-12-2004). Sementara di Jawa Tengah beberapa kasus korupsi APBD dituduhkan pada DPRD Kota Surakarta, Karanganyar, Kota Semarang, Kudus, Banyumas, Sragen, dan Pati (*Kompas*, 21 Desember 2004)

Lemahnya kinerja DPRD bukan semata diakibatkan oleh adanya pergeseran posisi DPRD di UU No. 32 tahun 2004 yang (oleh anggota DPRD) dilihat sebagai pemangkasan kewenangan sehingga DPRD tidak bisa maksimal melaksanakan fungsinya, namun karena lemahnya kapasitas anggota DPRD. Banyak kajian menunjukkan akibat sumber daya dan kemampuan penyusunan peraturan daerah yang rendah dari komisi dan sekretariat dewan sebagai *supporting staff*, maka hampir tidak ada raperda berasal dari inisiatif DPRD. Para anggota DPRD juga tidak memenuhi janji-janji politisnya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan telah menyetujui anggaran daerah yang belum berpihak pada kepentingan rakyat.

Bahkan anggaran daerah sering pula tertunda karena keterlambatan DPRD untuk menyetujuinya

## DAFTAR RUJUKAN

- "Desentralisasi 2006: Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia". *Ringkasan Laporan*. Usaid-DRSP, Jakarta, Agustus 2006. <http://www.drsp-usaid.org/publications/index.cfm?fuseaction=throwpub&ID> (Diakses pada tanggal 4 Februari 2010)
- Dwipayana, AA GN Ari. "Arah Dan Agenda Reformasi DPRD: Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan DPRD". DRSP-Usaid, Jakarta, 2008. <http://www.drsp-usaid.org/publications/index.cfm?fuseaction=throwpub...> (Diakses pada tanggal 4 Februari 2010 )
- Hoessein, Bhenyamin. "Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi Dan Otonomi Daerah", *Makalah*. Disajikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang. Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah-BAPPENAS Jakarta, 27 November 2002.
- Hoessein, Bhenyamin. "Kebijakan Desentralisasi". *Jurnal Administrasi Negara*. Vol. I, No. 02 (2002)
- Jaweng, Robert Endi. "Posisi DPRD Dalam UU Parlemen yang Baru". *Harian Jurnal Indonesia*, 18 Agustus 2009
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta, PSH-FH UII, 2001.
- "Pokok-Pokok Pikiran Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI) Terhadap RUU Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DAN DPRD". 17 Juli 2009. [http://www.adkasi.org/.../POKOK\\_PIKIRAN\\_ADKASI-SUSDUK.doc](http://www.adkasi.org/.../POKOK_PIKIRAN_ADKASI-SUSDUK.doc) (Diakses pada tanggal 4 Februari 2010, jam 21.15 )
- Utomo, Warsito. *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 2006.
- Kompas*, 22 Juli 2002
- Kompas*, 23 September 2002;
- Kompas*, 23 Nopember 2002
- Kompas*, 18 September 2004
- Kompas*, 16 Desember 2004

*Kompas*, 21 Desember 2004

*Kompas*, 16 Juli 2005

*Kompas*, 8 Agustus 2009