

DINAMIKA PENGATURAN KEDUDUKAN KEUANGAN DPRD PADA ERA OTONOMI DAERAH

**Oleh:
Agus Ngadino**

Abstrak

Pengaturan kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sangat terpengaruh oleh perkembangan politik dan hukum nasional. Latar belakang politik yang mempengaruhi kedudukan keuangan DPRD tidak terlepas dengan adanya gerakan reformasi yang telah mampu menumbangkan kekuasaan sentralis dan otoriterisme Orde Baru. Kemudian memunculkan semangat untuk memperbaiki hubungan antara pusat dan daerah melalui penguatan sistem desentralisasi. Oleh karenanya ada semacam arus balik kewenangan dari pusat ke daerah. Ada beberapa catatan kalau kalau menyimak dinamika pengaturan kedudukan keuangan DPRD. Pertama, perubahan pengaturan DPRD selalu berangkat dari kasus yang terjadi dan cenderung reaktif dalam pengaturannya. Hal ini dapat dilihat dari dua penjelasan, pertama pergantian dari PP Nomor 110 tahun 2000 menjadi PP Nomor 24 tahun 2004. Dalam materinya terlihat bahwa pengalokasian dana untuk DPRD ternyata malah lebih besar daripada yang diatur dalam PP Nomor 110 tahun 2000. Hal ini tentu kalau dicermati terkait dengan beberapa kasus korupsi yang dilakukan karena melawan hukum atas PP Nomor 110 tahun 2000. Misalnya kasus korupsi di DPRD Provinsi Sumatera Barat. Kedua, perubahan atas beberapa ketentuan dalam PP Nomor 24 tahun 2004 melalui PP Nomor 37 tahun 2005. Dimana di dalam PP Nomor 37 tahun 2005 lebih jelas mengatur tentang tunjangan perumahan yang sebelumnya tidak diatur secara jelas dalam PP Nomor 24 tahun 2004. Contoh dari kasus korupsi ini adalah korupsi di DPRD Banten.

Kata Kunci : Dinamika, Keuangan, DPRD, Otonomi Daerah

A Pendahuluan.

Dinamika politik nasional selalu mempengaruhi arah kebijakan desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Paradigma yang diantut dalam setiap kebijakan desentralisasi selalu mengikuti situasi politik yang sedang berkembang.¹, sehingga ada semacam konfigurasi kepentingan politik dan hukum dalam kebijakan desentralisasi².

Situasi politik terciptanya di awal era reformasi menjadi pendorong terbentuknya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah³. Undang-undang ini nampak berbeda secara diametral dengan Undang-Undang pemerintah daerah sebelumnya, dimana secara politis, ia bermaksud untuk mendesentralisasikan sistem pemerintahan nasional selama ini amat kental dengan karakter sentralismenya, yakni dengan membangun basis-basis pemerintahan yang lebih demokratis dan otonom di daerah⁴. Oleh karena itu perubahan ini dipandang sebagai arus balik kekuasaan pusat ke daerah.⁵

¹ Hal ini menurut S.H Sarundajang terkait dengan telah berlakunya enam paradigma dalam pemerintahan daerah di Indonesia. Paradigma *pertama*, dalam kurun waktu tahun 1903-1922 pengakuan pemerintah daerah dalam sistem pemerintahan Hindia Belanda. Paradigma *kedua*, dalam kurun waktu 1922-1942 desentralisasi versi kolonial. Paradigma *ketiga*, dalam kurun waktu 1945-1959 mencari bentuk desentralisasi menuju demokrasi. Paradigma *keempat*, dalam kurun waktu 1959-1974 desentralisasi yang dipaksakan. Paradigma *kelima*, orde baru dalam masa berlakunya UU No.5 Tahun 1974 otonomi terbatas dan kecendrungan sentralistik dalam pelaksanaannya. Paradigma *keenam*, dalam era reformasi yaitu dalam masa berlakunya UU No.22 Tahun 1999 yang disebut sebagai arus balik kekuasaan pusat ke daerah. S.H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*(Jakarta: Sinar Harapan, 2002), hlm 4.

² Hal ini mengacu dari pendapat Moh. Mahfud MD tentang adanya konfigurasi politik dan hukum dalam system pemerintahan Indonesia. Lihat Moh.Mahfud MD. *Pergulatan Politik dan Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999) hlm.21.

³ Kalau mencermati tuntutan reformasi maka salah satunya adalah adanya desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah). Lebih lengkap Lihat *Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, (MPR RI), Panduan Pemasarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: sesuai dengan urutan Bab, pasal, dan ayat cet 2.* (Jakarta: Sekertariat Jenderal MPR, RI, 2006). Hlm 3

⁴ Solihin Abdul Wahab, *Masa Depan Otonomi Daerah: Kajian Sosial, Ekonomi dan Politik Untuk menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah* (Surabaya : SIC, 2002). Hal 33. UU tersebut juga telah membawa perubahan system adminstrasi Negara dari Model Sentalik ke Model Desentralik. Lihat AG Subarsono “Kebijakan dan Adminstrasi Negara Era Reformasi” dalam Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo,ed, *Birokrasi Publik dalam system Politik Semi-Parlementer* (Yogyakarta: Gaya Media, 2005) hlm.31.

⁵ SH Sarundajang , *op.cit.* hlm 4

Setelah berjalan empat tahun UU Nomor 22 Tahun 1999 dianggap mempunyai beberapa kelemahan⁶ maka kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang secara materi cukup berbeda. Perbedaan itu sebenarnya menunjukkan adanya tarik ulur kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Dimana situasi yang muncul dalam kurun waktu yang panjang perjalanan negeri ini lebih mengarah ke permintaan akan pentingnya sentralisasi daripada desentralisasi⁷.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah memang sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kepentingan politik yang berkembang pada setiap masa pemerintahan⁸. Seperti yang diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie ada pasang surut dalam penyelenggaraan desentralisasi⁹. Bahkan Benyamin Hoessin mengatakan bahwa roda desentralisasi telah mengalami lima kali putaran dengan tujuan yang berbeda¹⁰. Hal ini dapat dilihat dari materi yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah¹¹

Materi yang cukup menarik dikaji terkait dinamika desentralisasi dan otonomi daerah yaitu tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dimana berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan adanya penguatan pada peran DPRD sebagai wujud kedaulatan rakyat¹². DPRD sebagai bagian dari struktur pemerintahan daerah

⁶ Paling kurang ada terdapat tiga kelemahan yaitu *Pertama* ; Kurang komprehensif dalam pengaturan terhadap konsep dasarnya, *kedua* ; ada pengaturan yang kurang sinkron diantara beberapa pasal dan *ketiga* ; ada pengaturan dalam Pasal yang menimbulkan multitafsir. Lihat S.H Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Kata Hasta, 2005) hlm.14.

⁷ Robert Endi Jaweng et,al, *Kompilasi Undang-undang Otonomi Daerah & Sekilas Proses kelahirannya*. (1903-2004) (Jakarta; Institute for Local Development (ILD) & Yayasan Tifa, 2004), hlm 14.

⁸ Syaukuni, Afan Gaffar & Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Pree, 2005*). Hlm 151-171.

⁹ Jumly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta Konstitusi Press,2005), hlm 151-171.

¹⁰ Putaran Roda desentralisasi tersebut yaitu putaran pertama dalam kurun waktu tahun 1903-1922 menuju efisiensi, putaran kedua dalam kurun waktu 1922-1942 menuju efisiensi dan partisipasi, putaran ketiga dalam kurun waktu 1945-1959 menuju demokrasi (kedaulatan rakyat), putaran keempat dalam kurun waktu 1959-1974 menuju stabilitas dan efisiensi (dan efektifitas) layanan dan pembangunan. Lihat dalam Benyamin Hoesein. "Desentralisasi dan Otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia : Akan berputarlah Roda Desentralisasi Dari Efisiensi ke Demokrasi". Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Negara Universitas Indonesia, Jakarta 18 November 1995.

¹¹ Kalau ditelusuri telah ada beberapa kali pengaturan tentang desentralisasi otonomi daerah mulai dari Decentralisatie Wet 1903, UU No. Tahun 1945, UU No.22 Tahun 1948. UU No.1 Tahun 1957, Penpres No.6 Tahun 1959, Penpres No.5 Tahun 1960, No.18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004. Lihat lebih lengkap dalam Robert Endi Jaweng, *Kompilasi Undang-undang Otonomi Daerah & sekilas proses kelahirannya (1903-2004)* (Jakarta: Institute for Local Development (ILD) dan Yayasan Tifa, 2004)

¹² Sejauh ini dapat diperdebatkan apakah DPRD juga lembaga penerima kedaulatan rakyat. Karena secara teoritis bahwa DPRD adalah lembaga kekuasaan yang berasal dari kekuasaan eksekutif yang berada ditangan Presiden. Namun kalau menyimak perkembangannya kajian Lembaga Negara akhir-akhir ini telah juga mengalami perluasan dimana DPRD juga bagian dari lembaga Negara. Artinya kalau menyimak pendapat Padmo Wahyono bahwa kedaulatan rakyat telah terbagi kesemua lembaga Negara maka degan demikian DPRD juga dapat dikatakan juga menerimana kedaulatan rakyat. Lihat Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1982). Hal 117-118. Jimly Asshiddiqie, *Sengketa kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2005) hlm 69-111.

yang memiliki kewenangan besar, dibentuk untuk dapat menciptakan adanya *check and balances* dalam pengelolaan pemerintahan. Posisi *bargaining* (tawar-menawar) yang dimilikinya sangat diperlukan untuk menciptakan adanya suatu pengelolaan pemerintahan di daerah yang lebih demokratis dan bertanggung jawab.

Dengan demikian DPRD sebagai wakil rakyat di daerah yang diberi amanah untuk mengartikulasi dan mengapresiasi kepentingan rakyat, juga harus dapat mempertanggungjawabkan apa yang menjadi sikap, perilaku dan sepak terjangnya kepada publik (rakyat) dalam kerangka menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya¹³. Hal ini karena rakyat disamping pemegang kedaulatan tertinggi negara juga karena rakyat sebagai pemilik dari setiap kekayaan negara, sumber pendapatan negara, kewenangan, kekuasaan dan lain sebagainya¹⁴.

Oleh karena itu dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, hal tersebut diatas semestinya patut menjadi patokan bagi DPRD. Karena pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah yang bertanggungjawab sangat menentukan terciptanya apa yang menjadi visi dan tujuan dari diadakannya desentralisasi dan otonomi daerah. Apalagi DPRD merupakan kekuatan lembaga yang diberi amanah untuk menciptakan kehidupan pemerintahan daerah yang lebih demokratis, sejahtera dan berkeadilan. Utamanya dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut adalah bahwa DPRD harus mampu mendukung terciptanya akuntabilitas anggaran¹⁵.

Kalau merujuk pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi tugas dan wewenang sekaligus hak terkait dengan masalah anggaran. Pasal yang secara tegas menjadi patokan dalam pembicaraan kedudukan keuangan DPRD adalah pasal 18 ayat (1) huruf e, Pasal 18 ayat (1) huruf f point 3 dan Pasal 9 ayat(1) huruf g. Maksud dari pasal tersebut dapat dipetakan seperti berikut ini:

- a) DPRD diberi tugas dan wewenang untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- b) DPRD diberi tugas dan wewenang untuk mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- c) DPRD diberi hak untuk menentukan anggaran belanja operasionalnya.

Posisi tersebut menempatkan dewan dalam posisi anggaran yang sangat potensial dan strategis. Karena selain menjadi pengawas dari APBD ternyata DPRD juga diberi hak untuk

¹³ Efektifitas Implementasi trifungsi DPRD dalam rangka pembentukan pemerintahan yang bertanggung jawab dimungkinkan manakala ada jaminan konstitusi. System perwakilan, system pemilihan umum dan peraturan tata tertib. Lihat Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR : Kajian DPRD Propinsi DKI Jakarta*, (Bandung : Alumni, 2005) Hlm 25

¹⁴ Joko Widodi, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya : Insan Cendikia, 2001, hlm 147.

¹⁵ Siswanto Sunarso, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif di Daerah* (Bandung : Mandar Maju, 2005) hlm. 122-138.

menentukan keuangan atau yang dikenal dengan hak budget. Namun kemudian dalam perkembangannya hak menentukan anggaran ditiadakan. Hal itu sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak mencantumkan kembali pemberian hak menentukan anggaran pada DPRD.

Kalau melihat pengaturan kedudukan keuangan DPRD menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 memang ada perubahan penempatan tentang fungsi dan hak DPRD. Secara garis besar pengaturan kedudukan keuangan DPRD seperti yang diatur dalam pasal 41 ayat (1), dan pasal 44 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

- a) DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan
- b) DPRD mempunyai hak interpelasi; angket; dan menyatakan pendapat
- c) Anggota DPRD mempunyai hak mengajukan rancangan Perda mengajukan pertanyaan; menyampaikan usul dan pendapat; memilih dan dipilih; membela diri; imunitas; protokoler; dan keuangan dan administratif.

Kalau memperhatikan dari pengaturan tentang kedudukan keuangan DPRD pada dasarnya ada suatu dinamika dari tiap Undang-undang Pemerintahan Daerah. Dinamika kebijakan desentralisasi dan otonomi tentu saja berpengaruh besar atas pengaturan kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jika dicermati ternyata setiap undang-undang pemerintahan daerah mengatur kedudukan keuangan DPRD secara berbeda. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 kedudukan keuangan DPRD diatur dalam suatu Peraturan Daerah¹⁶. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa kedudukan keuangan DPRD diatur dalam ketentuan Tata Tertib DPRD¹⁷. Sedangkan kedudukan keuangan DPRD diatur dalam suatu Peraturan Pemerintahan¹⁸. Selain itu kalau kita menyimak perkembangan pengaturannya ada dua peraturan pemerintahan antara tahun 1999-2004 yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 110 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004. Pengaturan kedudukan keuangan dalam kedua PP tersebut memiliki implikasi yang berbeda. Hal ini karena latarbelakang dan dasar pertimbangan hukumnya sangat berbeda. Selain itu juga ada dinamika pemberian hak dilihat dari kelembagaan dan keanggotaan. Dimana ada perubahan dari pemberian hak yang cukup banyak pada anggota DPRD ketimbang hak kepada lembaganya¹⁹.

¹⁶ Indonesia, Undang-undang Tentang Pemerintah di Daerah, UU No.5 Tahun 1974, LN Nomot 38 1974, TLN Nomor 3037, ps. 28 ayat (1).

¹⁷ Indonesia, Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah, UU No.22 Tahun 1999, LN Nomor 60 Tahun 1999, TLN 3839, ps, 19 ayat (1)

¹⁸ Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah Nomor 32 Tahun 2004, LN 125, TLN, 4437, ps 44 ayat (2)

¹⁹ Memang Menjadi menarik jika mengamati tentang perbedaan terkait hak kelembagaan dan hak anggota. Karena sebenarnya anggota sudah melekat dengan sendirinya dalam lembaga tersebut.

Untuk lebih jelas bagaimana perkembangannya dapat dilihat dalam Tabel 1.1 sebagai berikut.

Tabel 1
Perkembangan Pengaturan Kedudukan Keuangan DPRD Menurut
Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah 1999-2005

| Peraturan Perundang-undangan | Fungsi Anggaran | Hak Menentukan Anggaran (lembaga) | Hak Keuangan (anggota) | Pengaturan Pelaksanaannya |
|-------------------------------------|---|--|--|---|
| UU No. 22 tahun 1999 | | Pasal 19 ayat (1) huruf g: DPRD mempunyai hak menentukan anggaran Belanja DPRD | Pasal 21 ayat (1) huruf c: Anggota DPRD mempunyai hak keuangan/administratif | Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada pasal 21 ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. |
| UU No.32 tahun 2004 | Pasal 41 DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan | | Pasal 44 ayat (1) huruf h: anggota DPRD mempunyai hak keuangan dan administratif | Pasal 44 ayat(2) kedudukan protokol dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah. |

Penghilangan hak menentukan anggaran tentu menjadi menarik jika melihat sejarah pemberian hak menentukan anggaran atau hak budget. Karena sebenarnya prinsip yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 sudah sesuai dengan filosofi hak budget dan adanya prinsip kedaulatan di tangan rakyat melalui perwakilannya di parlemen termasuk DPRD²⁰. Melalui penggunaan hak budget DPRD dapat menentukan anggaran daerah yang dibutuhkan oleh rakyat dan melalui anggaran daerah yang ditetapkan dapat mensejahterakan dan terbentuknya masyarakat yang demokratis. Selain itu melalui proses demokratisasi dibidang anggaran negara dapat diketahui akan melalui penggunaan hak budget yang diberikan oleh konstitusi dapat

²⁰ Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia* (Jakarta: Yarsi Watampone & PSHTN FH UI, 2005), hlm 154

menunjukkan kemandirian²¹ atau adanya independensi suatu parlemen dalam menetapkan anggaran negara. Hak baru ini merupakan upaya agar DPRD lebih mandiri tidak tergantung pada pemerintah daerah²².

Persoalannya kemudian penguatan wewenang tersebut menjadi disalahgunakan oleh para anggota DPRD untuk mengeruk kepentingan pribadi. Hal inilah yang kemudian menjadi kritikan oleh masyarakat daerah. Berbagai kasus penyimpangan terhadap penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah salah satu bukti kuat mengenai hal itu, baik berupa uang pesangon (danapurbakti)²³, dana asuransi ataupun dalam bentuk bentuk yang lainnya²⁴. Demikian juga kecenderungan untuk menggelembungkan anggaran DPRD yang merupakan langkah DPRD yang sangat tidak terpuji karena hal itu tidak sesuai dengan fungsi dan peranan yang diharapkan oleh masyarakat. Semuanya itu merupakan penyimpangan dari semangat otonomi daerah sebagaimana yang dipahami oleh masyarakat luas²⁵.

Hal ini memang tidak terlepas dengan masalah politik perundang-undangan yang pada akhirnya menimbulkan banyak penafsiran. Seperti tentang perumusan Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak mengisyaratkan adanya peraturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah untuk mengatur tentang kedudukan keuangan DPRD. Undang-undang ini hanya menekankan ketentuan pelaksanaan hak anggaran diserahkan pada tata tertib DPRD. Implikasi dari hal tersebut maka DPRD akan secara leluasa untuk menafsirkan hak anggarannya kedalam keuangan operasionalnya yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD).

Persoalan penafsiran tersebut menjadi polemik ketika kemudian keluar PP Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD.²⁶ . Akibatnya banyak ditemukan kebijakan anggaran DPRD yang telah menyalahi ketentuan PP Nomor 110, sehingga masalah tersebut diperkarakan oleh Kejaksaan dengan indikasi korupsi. Hal ini yang kemudian pada akhirnya mempengaruhinya adanya *judicial review* atas Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000. Sesuai dengan keputusan Mahkamah Agung Nomor 04/Hum/2001 yang amar putusannya

²¹ The Liang Ghie mengatakan bahwa kemandirian termasuk bagian dari aktifnya suatu lembaga, jadi lembaga dapat dikatakan efektif bila mencapai maksud yang dikehendaknya, lihat The Liang Ghie, *Asas-asas Ilmu Pemerintah* (Yogyakarta FISIPOL UGM 1997) hlm, 25.

²² Lihat juga Bagir Manan, *Menggoyang Fajar Otonomi daerah* (Yogyakarta PSH FH UII, 2001) hlm 123.

²³ Berbagai kasus tentang dana purnabakti hampir banyak di ditemui di beberapa daerah, misalnya di wilayah Jawa Tengah yang menjadi sorotan media massa adalah seperti di daerah Sragen, Boyolali, dan Sukoharjo lihat Harian Solopos tanggal 30 agustus 2003, 15 september 2003, 1 November 2003, dan 5 Januari 2004.

²⁴ Mashuri Maschab, *Kepemimpinan dan Kepemilikan Kepala Daerah dalam Era otonomi seluas-luasnya-nyata dan bertanggungjawab*, dalam Abdul Gaffar Karim, ed. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 186.

²⁵ Rasyid, Ryaas, Atan Gaffar & Syauckani HR *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatua* (Yogyakarta : Pustaka Pelajar& PUSKAP,2003), hlm 226.

²⁶ Keluarnya PP No. 110 tahun 2000 berakar dari gejala adanya penyalahgunaan kewenangan menentukan anggaran oleh DPRD. Adanya peraturan Pemerintah dimaksudkan sebagai ukuran sejauh mana DPRD menggunakan hak menentukan anggarannya.

dibacakan pada tanggal 9 September 2002 menyatakan batal dan tidak memiliki kekuatan hukum, dan memerintahkan pemerintah mencabut peraturan pemerintah tersebut, dengan ketentuan apabila dalam waktu 90 hari setelah putusan disampaikan ternyata tidak melaksanakan pencabutan demi hukum peraturan pemerintah tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Persoalannya kemudian pemerintah bukannya mencabut peraturan pemerintah tersebut malah keluar Radiogram 151/153/sj yang menghimbau agar penyusunan belanja DPRD tetap menggunakan PP Nomor 110 Tahun 2000.

Hal tersebut diatas pada akhirnya menimbulkan polemik berkepanjangan tentang kepastian hukum terkait dengan kedudukan keuangan DPRD. Apalagi Pemerintah baru kemudian mencabut PP Nomor 110 dengan keluarnya PP Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. Meskipun demikian kesalahan dalam pengaturan dan penafsirannya tetap membawa implikasi hingga saat ini. Bahkan persoalan korupsi di DPRD tersebut memunculkan banyak tafsir di beberapa pengadilan negeri yang menangani perkaranya. Perbedaan tersebut setidaknya dapat dikelompokkan menjadi dua²⁷. Pertama ; pengadilan negeri yang menafsirkan bahwa PP Nomor 110 masih berlaku. Kedua; pengadilan negeri yang menafsirkan PP Nomor 110 sudah tidak berlaku.

Beberapa kasus yang dapat menggambarkan hal tersebut yaitu terjadi di Sumatera Barat, Cianjur, Banten, Cirebon, dan Surakarta. Namun kasus korupsi DPRD berawal dari Sumatera Barat²⁸ . dimana pimpinan dan semua anggota DPRD di Sumatera Barat terseret jadi tersangka karena diduga terjadi tindak pidana korupsi atau percobaan pemufakatan untuk melakukan tindak pidana korupsi. Modus operasinya melalui pos anggaran DPRD Sumatera Barat yang menyimpang dari PP Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD. Terbongkarnya kasus ini berkat adanya laporan dari sebuah jaringan lembaga swadaya masyarakat (LSM) lokal yaitu Forum Peduli Sumatera Barat.

Pasca keluarnya PP Nomor 24 Tahun 2004 ternyata tidak mengakhiri polemik pengaturan kedudukan keuangan DPRD. Persoalannya kemudian kemudian ternyata setelah munculnya PP Nomor 24 tersebut, polemik tentang korupsi di DPRD tetap harus berjalan. Hal ini ternyata karena sampai saat ini pihak Kejaksaan masih menggunakan PP Nomor 110 untuk menjerat para anggota DPRD. Meskipun dari segi hukum perlu mendapat kejelasan karena memang diakui bahwa peristiwa korupsi tersebut dilakukan sebelum PP nomor 24 berlaku.²⁹ Selain pemberlakuan PP Nomor 24 ternyata tidak mengakhiri kejelasan keuangan DPRD. Tetapi terjadi perubahan dengan keluarnya PP Nomor 37 tahun 2005 tentang Perubahan atas PP Nomor 24 Tahun 2004.

²⁷ Lihat "Hindari Disparitas Hukum dalam Memutus Perkara di DPRD" dalam <<http://www.hukumonline.com/detail.as.id=berita>>, diakses 21 september 2005

²⁸ Lihat kasus ini dalam Harian Umum Kompas 10 febuari 2003.

²⁹ Namun demikian pada prinsipnya kalau menyimak kajian hukum pidana meski menggunakan peraturan yang lebih meringankan dari pada tersangka.

Fenomena tersebut diatas tentu sangat memprihatinkan bagi masyarakat kita yang tengah berjuang menghadapi krisis ekonomi yang melanda Indonesia ini. Karena yang ternyata kelompok orang yang sebenarnya harus menjadi tauladan dan penggerak bagi terciptanya demokrasi dan kesejahteraan masyarakat, masih sempat bersikap dan bertindak untuk bagaimana memperkaya kehidupan sendirinya. Tentu dalam kacamata legal secara sempit itu memang dapat dibenarkan. Namun secara etika ini adalah pelanggaran nilai-nilai keadilan dan kepedulian bagi masyarakat. Selain itu tindakan anggota DPRD tersebut sebenarnya juga telah bertentangan dengan asas pemerintah yang baik yang semestinya juga menjadi panutannya.

Kedudukan dan peranan lembaga legislatif cenderung menjadi sasaran dan sumber kontroversi. Alasan yang mendasarinya bermacam-macam. Satu diantaranya yang utama adalah paradoks antara cita-cita yang mendasari pembentukan dengan realitas sosial politik yang berlaku. Oleh karena itu bisa jadi benar apa yang dikemukakan beberapa kalangan tentang evaluasi krisisnya kinerja lembaga legislatif, yang mengungkap betapa seringnya lembaga legislatif disorot bersebab telah mengkhianati cita-cita pembentukannya.³⁰ . Dibentuk dengan latar belakang idealisme indah, tetapi tak jarang segera berubah menjadi sarang bagi segelintir elite, kinerjanya lebih mengabdikan pada kepentingan elite pula.

Berdasarkan deskripsi diatas nampak bahwa persoalan kedudukan keuangan DPRD bukanlah sekedar masalah kelemahan yuridis.³¹ Baik itu karena tidak adanya suatu ketentuan hukum atau terjadinya anomali (penyimpangan) terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, akan tetapi juga dipengaruhi dengan persoalan integritas politik anggota dewan yang buruk akibat telah keluar dari jalur etika politik yang semestinya menjadi patokannya.

Menyangkut masalah pertanggungjawaban anggaran belanja DPRD hingga saat ini ternyata tidak ada aturan yang menjelaskan pertanggungjawaban publik DPRD atas penggunaan dan APBD. Pemerintah Daerah mempertanggungjawabkan pengelolaan APBD-nya kepada DPRD dalam rapat pertanggungjawab, namun tidak ada mekanisme pertanggungjawaban DPRD atas pengelolaan APBD-nya. Padahal di beberapa daerah persentase anggaran dewan keseluruhan dana APBD mencapai 20%-30%.³²

Hal ini diatas menunjukkan perubahan-perubahan peran DPRD paling tidak untuk sementara menimbulkan *Politic Shocks*. Di satu pihak DPRD serta merta memiliki wewenang yang begitu luas, dilain pihak belum mengetahui secara baik bagaimana menjalankan peran besar tersebut secara wajar, agar pemerintah daerah dapat berjalan efektif, efisien dan stabil. Suasana euphoria kebebasan, dengan berbagai kewenangan begitu terbuka dapat pula menimbulkan

³⁰ Haryadi, *Kedudukan dan Peranan Lembaga Legislatif Daerah*, dalam Abdul Gaffar Karim, ed., *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta Pustaka Pelajar & Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisip UGM, 2003, hlm137.

³¹ Kajian Kelemahan Yuridis tersebut dapat dilihat dalam Agus Ngadino, *Akuntabilitas Anggaran DPRD Dipertanyakan*, artikel yang dimuat di Harian Bengawan Pos tanggal 7 November 2003.

³² Ahmad Helmy Fuady *et.al*, *op.cit*.hlm.103.

suasana peran yang sangat menekankan aspek kewenangan bahkan kekuasaan belaka dari unsur-unsur penyelenggaraan pemerintahan yang baik.³³

B. Pembahasan

Dinamika Politik dan Hukum Dalam Pengaturan Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. Dinamika Politik.

Secara politis mestinya memang harus dimuat tentang perkembangan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari upaya demokratisasi yang dikumandangkan dalam menata sistem politik di Indonesia. Demokrasi menjadi kondisi yang tidak dapat ditolak merupakan tantangan yang meletakkan peradaban kehidupan kenegaraan yang lebih baik. Setidaknya hal ini ditunjukkan dengan perkembangannya sistem demokrasi dalam dunia global³⁴. Artinya demokrasi menjadi prasyarat penting dalam menata sistem ketatanegaraan suatu bangsa. Karenanya, beberapa rezim otoritarian negara berkembang tetap mengklaim pemerintahannya sebagai penganut sistem demokrasi, atau sekurang-kurangnya sedang dalam proses kearah itu.³⁵

Di Indonesia perkembangan demokrasi mengalami penguatan pada masa Era Reformasi ketika jatuhnya kekuatan despotik Orde Baru dengan turunnya Soeharto dari jabatan Presiden.³⁶ Karena sejak Indonesia merdeka wacana demokrasi telah menjadi isu penting dalam pergaulan kebijakan politik baik di pemerintahan maupun di dewan perwakilan rakyat. Bahkan pada tahun

³³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta : PSH UII, 2001) hlm. 48

³⁴ Study Huntington bahwa lebih dari 30 negara di Eropa Selatan, Eropa Timur, Amerika Latin dan Asia Timur, pada akhir abad ke-20 telah mengalami transisi dari sistem politik non demokratis ke sistem politik demokratis. Huntington menyebut kecenderungan ini sebagai "gelombang demokratisasi ketiga". Lihat Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1995). Selama tahun 1970-an dan 1980-an lebih dari 30 negara mengalami pergeseran dari sistem otoritarian ke arah sistem otoritarian ke arah sistem demokrasi. Samuel P. Huntington *Benturan Antar Peradaban dan Masa Politik Dunia* (The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order), diterjemahkan oleh M. Sadat Ismail (Yogyakarta: Qalam, 2003), hlm 352.

³⁵ Syamsudin Haris, *Demokrasi di Indonesia : Gagasan dan Pengalaman* (Jakarta: LP3ES, 1995), hlm 3

³⁶ Hal ini ditandai dengan berbagai tuntutan reformasi yaitu (1) amandemen UUD 1945 (2) Penghapusan doktrin dwifungsi ABRI (3) Penegakan supremasi Hukum, Penghormatan Hak asasi Manusia, serta pemberantasan Korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) (4) desentralisasi dan hubungan yang adil dan pemerintah pusat daerah (5) mewujudkan kebebasan Pers (6) mewujudkan kehidupan demokrasi. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Panduan Permusyawaratan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Setjen MPR RI, 2006),. Hlm.3

1950 perdebatan tentang demokrasi cukup dominan dalam mempengaruhi konsep UUD yang dirancang oleh Badan Konstituante.³⁷

Lebih jauh lagi sebenarnya sejarah budaya bangsa kita sebenarnya juga mencerminkan ciri-ciri demokrasi.³⁸ Perbedaannya istilah demokrasi memang tidak dikenal dalam budaya masa lalu. Namun kalau mengupas makna demokrasi sebenarnya sikap dan prilaku yang menunjukkan sebagai sistem sosial dan sistem nilai. Kenyataan ini sebenarnya merupakan modal sosial³⁹ (Istilah Fukuyama) dalam kerangka membangun demokrasi yang bersendikan budaya bangsa yang luhur di Indonesia. Persoalannya ternyata seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Buchori⁴⁰ bahwa kita telah terjebak pada pandangan yang menempatkan demokrasi hanya sebagai sistem politik bukan sebagai sistem sosial dan sistem nilai. Inilah kemudian barangkali yang mengakibatkan kita masih terpuruk dalam friksi-friksi kepentingan politik yang tidak menguntungkan bagi kepentingan bangsa Indonesia.

Meski demikian tentu apresiasi atas upaya demokritisasi pada masa reformasi tetap mendapat tempatnya, peran segenap anak bangsa dalam memperbaiki tatanan demokrasi di Indonesia tentu telah memberi harapan bagi perbaikan sistem negara Indonesia. Salah satu implikasi dari wacana demokrasi adalah adanya penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Kebijakan ini diambil dalam kerangka menciptakan kemandirian dan mengedepankan aspirasi masyarakat yang bersangkutan. Daerah dalam pengertian masyarakat hukum memiliki peranan penting dalam membangun tatanan politik di daerahnya. Oleh karenanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dalam upaya menempatkan masyarakat owner yang berkepentingan atas pembangunan daerah. Intinya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diletakkan pada penyerahan kedaulatan rakyat. Bangunan pemerintah yang kokoh memang sangat dipengaruhi atas legitimasi dan dukungan dari segenap elemen masyarakat. Setiap amanah tentu akan dipertanggungjawabkan kepada pemberi amanah, sehingga tidak akan ditolerir setiap tindakan menyalahi tanggungjawab yang diembannya.

Salah satu wujud dari pengaturan kedaulatan rakyat adalah dengan menempatkan lembaga perwakilan sebagai lembaga yang kuat. Dimana lembaga ini berperan untuk mengontrol kerja pemerintah agar tercipta *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kerangka ini memang hubungan lembaga perwakilan dan pemerintah daerah (kepala

³⁷ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintah Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta : Grafiti, 1995)

³⁸ Bahwa walaupun cirri-ciri kehidupan demokratis telah dikenal dan dipraktekkan dalam kehidupan ketatanegaraan rakyat Indonesia yang asli, namun faham demokrasi itu sendiri sebenarnya berkembang dari barat, Stya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta; Ind Hill Co, 1991), hlm 3

³⁹ Modal Sosial (Social Capital) dipergunakan dalam Konteks legitimasi social atas berjalannya negara, Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Property*: (Wasington : Free Press, 1995)

⁴⁰ Mochtar Buchori, "Mengembangkan Demokrasi di Indonesia; Prospek dan Tantangan, dalam Sukawaluyo Mintaraharjo, ed, *Demokrasi Indonesia Dalam Proses Menjadi* (Jakarta: LkaDe, 2003), hlm 5.

daerah) mengalami pasang surut⁴¹. Dari masa ke masa mengalami tarik ulur pengaturan tentang bagaimana posisi yang harus diemban oleh kedua lembaga tersebut. Pada akhirnya posisi tersebut sangat ditentukan oleh perkembangan politik nasional. Dibawah ini akan dikemukakan tentang perjalanan hubungan antara pemerintah daerah dan lembaga perwakilan.

Namun demikian nampaknya pada masa reformasi tepatnya setelah keluarnya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terlihat penguatan peran lembaga perwakilan menjadi perhatian utama. Meskipun demikian dianggap terlalu berlebihan, yang mengakibatkan apa yang dikenal dengan *legislative heavy*. Hal ini tentu kebalikan dari apa yang berkembang sebelumnya yang menempatkan kepala daerah lebih kuat sehingga dikenal dengan *executive heavy*. Kondisi tersebut tentu tidak terlepas dari semangat reformasi yang ingin menempatkan tatanan pemerintahan yang memiliki hubungan *checks and balances* antar lembaga negara. Dalam kerangka hubungan *checks and balances* tentu masing-masing lembaga negara mesti mempunyai kekuatan yang seimbang, mandiri dan tidak tergantung pada lembaga yang dikontrolnya. Hubungan DPRD sebelum masa reformasi tidak dalam kondisi yang seimbang. Dimana kepala daerah sangat mendominasi penyelenggaraan pemerintahan. Untuk memperbaiki hubungan yang seimbang maka desentralisasi diarahkan pada penguatan DPRD yang salah satunya menempatkan DPRD sebagai lembaga yang mandiri.

2. Dinamika Hukum

Sedangkan terkait dengan dinamika hukum yang melatarbelakangi pengaturan kedudukan keuangan DPRD maka lebih dahulu ditelusuri dari ihwal latar belakang situasi dan nuansa pembuatan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang diantaranya sebagai berikut⁴²

- a) Di tengah-tengah maraknya arus reformasi setelah tumbang rezim Soeharto, menuntut pelaksanaan demokrasi dari pusat sampai daerah. Untuk itu maka DPR dan DPRD harus berfungsi sebagai wakil rakyat dan menjalankan kontrol dan pengawasan terhadap pihak eksekutif.
- b) Merealisasi tuntutan di atas maka dibentuklah undang-undang yang intinya merombak paradigma pembangunan ekonomi kearah pembangunan yang serasi di semua bidang termasuk peran legislatif dan eksekutif.
- c) Sistem kenegaraan yang selama Orde baru lebih bertitik berat pada peran eksekutif (*executive heavy*) yang dominan, kini bergeser ke arah pemberdayaan bidang legislatif

⁴¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah* (Bandung: Alumni 2004)

⁴² B.N Marbun, "Perwakilan Politik Lokal dan Eksistensi DPRD dalam Konteks Otonomi Daerah", dalam Soetanryo Wignyoebroto, *op.cit*, hlm 363-364.

secara proporsional sehingga dapat mengontrol dan mengawasi pihak eksekutif dari pusat sampai daerah.

- d) Mengakhiri dominasi Presiden dan Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan hal itu, terutama di daerah, dibuatlah undang-undang yang materinya membatasi kewenangan Kepala Daerah dan memantapkan kewenangan DPRD sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki kekuatan seimbang dengan Kepala Daerah atau bahkan terkesan penjungkir balikan rumusan Pasal 13 UU No. 5 tahun 1974. Ada kesan peran legislatif lebih dominan berhadapan dengan peran eksekutif (*legislative heavy*).
- e) Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.
- f) DPRD memilih dan menetapkan Kepala Daerah, sedangkan Presiden hanya mengesahkan sebagai sarana administratif.
- g) DPRD dapat memberhentikan Kepala Daerah melalui persyaratan perundang-undangan yang ada.

Pengaturan kedudukan DPRD dalam UU No. 22 tahun 1999 yang selanjutnya diganti dengan UU No.32 Tahun 2004 memang memiliki perbedaan dengan pengaturan sebelum era reformasi oleh karenanya undang-undang tentang pemerintahan daerah pasca reformasi menandai babak baru dalam sistem pemerintahan daerah.

Kalau menyimak pengaturan tentang keuangan DPRD maka dapat ditelusuri. Dalam Pasal 7 UU No.22 Tahun 1948 diatur bahwa anggota DPRD menerima uang sidang, uang jalan dan menginap menurut peraturan yang ditetapkan oleh DPRD dan peraturan tersebut disahkan terlebih dahulu oleh Presiden dan bagi lain-lain daerah oleh Dewan Pemerintahan Daerah dari pada daerah yang setingkat lebih atas.

Dalam perkembangannya pengaturan tentang DPRD ada semacam pengangkasan atas peran dan kedudukannya. Hal ini tentu saja sangat dipengaruhi peristiwa selama 5 tahun bergulingnya otonomi daerah menurut UU No.22 Tahun 1999. Berbeda dengan semangat dan tekad reformasi tahun 1998/1999 ternyata proses demokrasi setelah Pemilihan Umum 1999 berjalan kurang mulus. Dari berbagai laporan dan kasus di pengadilan terbukti telah terjadi korupsi dan skandal "*money politics*" di beberapa DPRD dan Pemerintahan Provinsi. Hal yang sama juga terjadi di beberapa DPRD Kabupaten/Kota tersebar di seluruh Indonesia.

Bertitik tolak dari pengalaman dan kenyataan itu, DPR bersama Pemerintah dalam perumusan tentang tugas dan kewenangan DPRD dalam Undang-undang Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, yaitu UU No.22 tahun 2003, telah mengalami pergeseran tugas dan kewenangan, DPRD dan anggota DPRD, berikut hak DPRD dan anggota DPRD. Rumusan

itu dapat diartikan sebagai “pemangkasan” tugas dan kewenangan serta hak DPRD dan hak anggota DPRD.⁴³

a. Tanpa Pagu Anggaran: Pintu Korupsi tidak terkunci

Namun ada kekurangan dari PP yang baru (PP 24/2004 dan PP 37/2005) karena justru membuat pintu korupsi makin mudah terbuka. Salah satu penyebabnya PP No.37 ataupun perubahannya PP 24 tidak lagi mengatur dengan terperinci berapa besaran biaya penunjang kegiatan DPRD sebagaimana diatur pada PP No.110. Berbeda dengan PP yang baru dalam PP 110 sudah dirinci berapa batasan terendah dan batas tertinggi besaran biaya tersebut, yang didasarkan pada klasifikasi besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) setempat. Namun atas nama otonomi daerah pagu anggaran tersebut dihilangkan. DPRD diberi kesempatan mengatur sendiri anggarannya. PP yang baru juga mengatur bersama gaji pokok (uang representasi), tunjangan dan fasilitas perumahan dan kesehatan, namun tidak mengatur besaran anggaran untuk menunjang kegiatan DPRD. Untuk melakukan korupsi “berjamaah” atau menghabiskan uang rakyat, untuk studi banding yang tidak jelas tujuan dan targetnya. PP No.37 dan PP No.24 hanya menyebutkan belanja penunjang kegiatan DPRD harus mempertimbangkan asas kepatutan, kewajaran, dan kersasionalan. Tetapi siapa yang punya otoritas untuk menilai kelayakan tersebut?

Contoh menarik dan fenomenal pernah terungkap dalam penelitian yang dibuat oleh Dedi Hariyadi (2002) tentang “Belanja-Belanja Dewan: Studi Dokumen Anggaran Belanja DPRD kota Bandung 1997-2002” terungkap bahwa selama periode 1996/1997 hingga 2002 total belanja DPRD meningkat 130,28% dari Rp.2,823 miliar pada tahun 1996/1997 menjadi Rp 14,970 miliar pada tahun 2002.

Ada dua hal penting menyangkut pengambilan kebijakan DPRD dan kepala Daerah yang mencerminkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN. *Pertama*, membenahi sistem penganggaran di daerah agar tidak mudah di korupsi. *Kedua*; membuat mekanisme monitoring yang jelas saat penyimpangan anggaran terjadi di daerah. Karena itu PP yang mengatur lebih tegas besaran belanja anggota DPRD proses hukum terhadap dugaan korupsi di DPRD menapaki jalan terjal. Terjadinya penyimpangan keuangan daerah sangat rentan karena besarnya alokasi anggaran dari pusat yang berbentuk dana alokasi umum (DAU). DAK dan dan bagi hasil (DBH) tanpa disertai sistem audit keuangan yang transparan dan akuntabel. Perlu PP yang tegas mengatur penganggaran belanja dewan.⁴⁴

b. Revisi Peraturan Perundang-undangan.

Kalau memperhatikan dari pengaturan tentang kedudukan keuangan DPRD pada dasarnya ada suatu dinamika dari tiap Undang-undang Pemerintahan Daerah. Dimana kalau dalam UU

⁴³ B.N Marbun, “Perwakilan Politik dan Eksistensi DPRD dalam Konteks Otonomi Daerah” dalam Soetandyo Wignyosoebroto, *op.cit*, hlm.404.

⁴⁴ Lihat “Tanpa Pagu Anggaran Pintu Korupsi Tidak Terkunci” dalam Analisis Media Indonesia 3 April 2006.

N0.5 Tahun 1974, kedudukan keuangan DPRD diatur dalam suatu Peraturan Daerah. Dalam UU No.22 tahun 1999 tentang kedudukan keuangan DPRD diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah.

Selain itu kalau kita menyimak perkembangan pengaturannya ada tiga Peraturan Pemerintah antara tahun 1999-2005 yaitu PP No.110 tahun 2000, PP Nomor 24 Tahun 2004 serta PP Nomor 37 Tahun 2005. Pengaturan kedudukan keuangan dalam kedua PP tersebut memiliki implikasi yang berbeda. Hal ini karena latar belakang dan dasar pertimbangan hukumnya sangat berbeda.

Ada hal yang cukup menarik jika mengamati perkembangan pengaturan kedudukan keuangan DPRD. Apalagi jika dihubungkan dengan perkembangannya legislasi nasional. Muncul kebijakan yang reaktif dalam menyikapi setiap persoalan bangsa dan negara. Hal ini ditandai dengan begitu tergesa-gesanya membuat peraturan tanpa dilakukan penelitian yang sangat mendalam. Hal ini pada akhirnya tidak mengherankan pasal-pasal dalam peraturan tersebut hanya seperti tambal sulam sesuai keinginan opini masyarakat pada waktu berikutnya, sehingga sering dilakukan revisi atas peraturan perundang-undangan.

Fenomena revisi undang-undang ini patut dikaji karena sangat berhubungan dengan kepastian hukum. Kalau menyimak pendapat Saldi Isra⁴⁵ mengapa banyak undang-undang di Indonesia cepat berubah atau direvisi dikarenakan atas tiga hal, *Pertama*: banyak undang-undang yang lahir tanpa ada penelitian mendalam. *Kedua*: pergantian pemerintahan dilakukan untuk mendukung kebijakan pemerintahan yang baru. *Ketiga*: perubahan dinamika masyarakat.

Dewasa ini banyak ketentuan perundang-undangan yang dibuat oleh pembentuk undang-undang (wetgever) secara tergesa-gesa, bahkan terkesan dipaksakan, sehingga substansinya tidak dapat menjadi sarana penegakan keadilan yang sesungguhnya. Bahkan makin banyak juga oknum yang merasa tidak bersalah dan tidak bertanggungjawab. Perilaku yang sama, juga tampak pada pemberlakuan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴⁶

Sikap reaktif dengan selalu mengatur dengan undang-undang menurut Mahfud MD⁴⁷ menunjukkan adanya pergeseran dan konsepsi dari negara hukum menjadi undang-undang, yaitu berubahnya negara hukum menjadi negara undang-undang yang dibuat pemerintah sebagai ukuran kebenaran. Didalam negara undang-undang seperti ini, setiap tindakan pemerintah yang tidak adil diberi pembenaran dengan pembuatan UU melalui penggunaan atribusi kewenangan sehingga hukum ditempatkan sebagai alat justifikasi dengan watak *positivis instrumentalistik*.

Memang dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik yang berkembang. Dasar filosofis yang terkandung dalam UUD 1945

⁴⁵ Lihat "Banyak UU Tanpa Kajian: Tidak ada desain Besar Legislasi Nasional, Banyak Yang Tumpang Tindih" dalam Kompas 8 Mei 2006.

⁴⁶ A.Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (Yogyakarta : UII Press, 2006) hlm 9.

⁴⁷ Lihat dalam Henry Pandapotan Pangabeian, *Fungsi Mahkamah Agung Bersifat Pengaturan (Rule Making Power) Tahun 1966-2003*, (Yogyakarta: Liberty, 005) hlm 10.

yang mempunyai substansi yang luhur bisa ditafsirkan secara berbeda oleh para pembuat undang-undang. Karena yang terjadi kekuatan-kekuatan politik dan kelompok kepentingan saling berpacu untuk mempengaruhi hasil akhir dari bentuk penafsiran. Dalam konteks itu yang berlaku adalah logika politik saling berbeda “haluan tafsirnya” berbeda isinya dalam memandang persoalan-persoalan bangsa dan negara serta berbeda isinya dalam memandang persoalan-persoalan bangsa dan negara serta berbeda pula kepentingan-kepentingannya⁴⁸

C. Penutup

Kedudukan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian penting dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Pengaturan kedudukan Keuangan DPRD juga sangat terpengaruh oleh perkembangan politik dan hukum nasional. Latar belakang politik yang mempengaruhi kedudukan keuangan DPRD, tentu tidak terlepas dengan adanya gerakan reformasi yang telah mampu menumbangkan kekuasaan sentralistis dan otoriterisme Orde Baru. Kemudian memunculkan semangat untuk memperbaiki hubungan Pusat dan Daerah melalui penguatan sistem desentralisasi. Oleh karenanya ada semacam arus balik kewenangan dari pusat dan daerah. Karena memang hakikatnya memang masyarakat daerah memang mesti mendapatkan kewenangan untuk mengelola sesuai dengan aspirasi kepentingannya. Pembangunan mesti diarahkan dalam kerangka memperbaiki kualitas masyarakat daerah otonom. Penguatan lembaga perwakilan rakyat daerah merupakan bagian dari semangat tersebut. Karena itu ada anggapan bahwa anggota DPRD merupakan pihak yang dapat mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan rakyat, oleh karenanya DPRD mesti memiliki kekuatan secara mandiri tidak tergantung oleh kekuatan eksekutif. Dengan memberikan hak menentukan anggaran sendiri pada dasarnya dalam kerangka mewujudkan kemandirian tersebut. Namun demikian ketidakjelasan pengaturan tentang kedudukan keuangan DPRD telah membawa persoalan yuridis bahkan kemudian menimbulkan pergesekan kepentingan politik. Meskipun demikian ada beberapa catatan kalau menyimak dinamika pengaturan kedudukan keuangan DPRD. *Pertama*, perubahan pengaturan DPRD selalu berangkat dari kasus yang cenderung reaktif dalam pengaturannya. Hal ini dapat dilihat dari dua penjelasan, pertama: pergantian dari PP Nomor 110 tahun 2000 menjadi PP Nomor 24 Tahun 2004. Dalam materinya terlihat bahwa pengalokasian dana untuk DPRD ternyata malah lebih besar daripada yang diatur dalam PP Nomor 110 tahun 2000. Misalnya kasus korupsi di DPRD Propinsi Sumatera Barat. *Kedua*, Perubahan atas beberapa ketentuan dalam PP Nomor 37 tahun 2005 lebih jelas mengatur tentang tunjangan perumahan yang sebelumnya tidak diatur secara jelas dalam PP Nomor 24 tahun 2004. Contoh dari Kasus Korupsi ini adalah korupsi di DPRD Banten.

⁴⁸ Yusril Ihza Mahendra “Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi” dalam Hendra Nurtjahjo (ed). *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI, 2004), hlm 263

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqiem Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*. Jakarta; Ichtiar Baru Van Hoevc.

_____, 1997, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*. Jakarta: ind. Hill Co

_____, 2002, *Konklidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta:

PSHTN FH UI

_____, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Cet.2. Yogyakarta: FH UII Press.

_____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta Konstitusi Press.

_____, 2005, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*.

Jakarta: Konstitusi Press.

_____, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : Konstitusi Press.

_____, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press

Jaweng, Robert Endi, ed, 2004, *Kompilasi UU Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*. Jakarta: Institute for Local Development dan Yayasan Tifa.

Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daeah*. Bandung: Alumni.

Mahfud MD, Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

_____, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.

_____, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). 2006. *Panduan Permusyawaratan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal*, cet.2. Jakarta: Sekertaris Jenderal MPR RI.

Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Nasution, Adnan Buyung, 2001, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia : Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*. Cet, 2, Jakarta : Grafiti.