

MEMPERBAIKI MEKANISME KAWAL DAN IMBANG (*CHECKS AND BALANCES*) DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

Wahyudi Kumorotomo

ABSTRACT

One of the basic conditions for creating democratic policy-making at the local level is a viable mechanism for checks and balances. It essentially means the constitutional controls whereby separate branches of local government have limiting powers over each other so that no branch will become supreme. After the demise of the New Order regime, the local government in Indonesia witnessed a drastic swing towards a legislative-heavy system wherein the DPRD had almost absolute control over the local government executives. However, a fundamental change in the election system in 2004 has largely trimmed down the legislative power towards a more balanced power-sharing system. The current regulation stipulates a system of "triple accountability" on the heads of regions which presumably more balanced and more democratic. Still, there are a lot of rooms for improving this system of checks and balances, some of which pertains to judicial reform and more popular participation at the local level.

Keywords: democratic policy-making, mechanics for checks and balance, local government

PENDAHULUAN

Penerapan demokratisasi di Indonesia yang banyak dipuji oleh kalangan internasional ternyata tidak sepenuhnya dirasakan dan dihargai maknanya oleh banyak pihak di dalam negeri. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004 yang telah berlangsung secara jujur, adil dan aman merupakan sebuah prestasi demokrasi yang belum pernah terjadi sebelumnya. Prestasi ini diikuti oleh pemilihan kepala daerah langsung yang dilaksanakan di banyak provinsi dan kabupaten/kota sejak tahun 2005 yang sebagian besar juga berlangsung relatif sukses meskipun terjadi gejolak di beberapa daerah. Namun yang tetap dikeluhkan ialah bahwa proses demokrasi dalam pemilihan (*democratic elections*) itu tampaknya belum diikuti oleh demokrasi dalam

perumusan kebijakan (*democratic policy-making*). Kecenderungan ini sangat dirasakan terutama di tingkat daerah. Setelah bergulirnya berbagai gagasan reformasi, demokratisasi dan desentralisasi, ternyata nasib rakyat tidak banyak berubah karena pembuatan kebijakan masih tetap bersifat elitis, kepentingan rakyat kurang diperhatikan, sedangkan mekanisme kontrol terhadap perilaku pejabat tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Tulisan ini bermaksud untuk memberikan gambaran mengenai upaya yang telah dilakukan oleh para perumus kebijakan untuk menyempurnakan mekanisme yang dapat digunakan untuk mengontrol para pejabat publik di daerah setelah terjadinya berbagai perubahan dalam tatanan politik di Indonesia sejak tahun 1999. Kajian teoretis mengenai sistem administrasi-pemerintahan di daerah yang terdapat di dalam literatur digunakan sebagai landasan berpikir bagi upaya perbaikan. Selanjutnya, kajian empiris mengenai apa yang telah dikembangkan di Indonesia dengan melihat celah-celah yang masih dapat diisi dalam konfigurasi sistem pertanggungjawaban publik tersebut hendak diuraikan untuk penyempurnaannya di masa mendatang.

a. Model Kawal dan Imbang

Demokrasi dalam proses perumusan kebijakan akan terjamin apabila mekanisme kawal dan imbang (*checks and balances*) diantara tokoh dan lembaga perumus kebijakan publik berjalan dengan baik. Ada dua konsep pokok dalam mekanisme kawal dan imbang. Konsep pengawalan atau pengendalian (*checks*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, di mana unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif hendaknya dipegang oleh lembaga yang terpisah satu sama lain. Sedangkan penyeimbangan kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar masing-masing lembaga penguasa tersebut dalam proses perumusan kebijakan sehari-hari punya proporsi kewenangan yang seimbang sehingga tidak ada yang memiliki kekuasaan mutlak.

Teori tentang pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) telah dikemukakan oleh James Harrington berabad-abad yang lalu dalam tulisannya yang berjudul *Oceana* (1656). Lalu, John Locke dalam bukunya yang berjudul *Of Civil Government* (1690) mengatakan bahwa salah satu cara untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan ialah dengan membuat pemisahan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Baron de Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *Spirit of the Laws* (1748) menambahkan kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan ketiga sehingga teori pemisahan kekuasaan lebih terkenal dengan teori *trias politica*. Dalam pemikiran Montesquieu, pemisahan kekuasaan ketika itu semestinya terjadi di antara raja

yang memegang kekuasaan eksekutif, parlemen yang memegang kekuasaan legislatif dan peradilan yang memegang kekuasaan yudikatif.

Dalam perkembangan selanjutnya, banyak negara di seluruh dunia menggunakan teori *trias politica* meskipun penerapannya berlain-lainan di masing-masing negara. Sementara itu perdebatan tentang teori itu sendiri sebenarnya terus berlanjut sebagai wacana. Para pendukungnya kebanyakan meyakini bahwa pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* akan dapat melindungi demokrasi dan mencegah kemungkinan tirani kekuasaan. Tetapi sebaliknya para pengkritik teori pemisahan kekuasaan menunjukkan bahwa tatanan politik semacam itu ternyata memperlambat proses pemerintahan, terkadang juga bisa menciptakan diktator eksekutif yang cenderung meminggirkan kekuasaan legislatif.

Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di banyak negara, penegakan asas-asas demokrasi yang diupayakan dengan pemisahan kekuasaan sesungguhnya tidak ada yang terjadi secara mutlak. Selalu terdapat campuran antara “pemisahan kekuasaan” (*separation of powers*) dan “penyatuan kekuasaan” (*fusion of powers*). Sebagai buktinya, penyelenggaraan pemerintahan di banyak negara lebih menyerupai garis kontinum antara apa yang disebut sebagai “pemerintahan presidensial” dengan “pemerintahan parlementer”. Pemisahan kekuasaan merupakan ciri yang inheren di dalam sistem presidensial sedangkan penyatuan kekuasaan lebih merupakan ciri sistem parlementer. Dalam kenyataan tidak ada satu pun negara yang menganut salah satu sistem ini secara mutlak.

Sebagian literatur juga mengungkapkan bahwa sistem penyatuan kekuasaan (*fusion of powers*) mengasumsikan bahwa salah satu cabang atau lembaga pemerintahan (biasanya para anggota legislatif yang dipilih oleh rakyat) memiliki kekuasaan tertinggi, sedangkan unsur-unsur pemerintahan yang lain tunduk kepada lembaga ini. Sebaliknya, asumsi pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) mengatakan bahwa setiap lembaga pemerintahan harus terpisah atau independen terhadap lembaga-lembaga lainnya. Yang dimaksud independen dalam hal ini ialah bahwa masing-masing lembaga harus dipilih secara terpisah atau setidaknya tidak tergantung kepada lembaga lainnya menyangkut eksistensi maupun fungsinya.

Dengan demikian, dalam sistem penyatuan kekuasaan seperti yang berlaku di Inggris, legislatif dipilih oleh rakyat dan kemudian lembaga legislatif ini “menciptakan” eksekutif yang melaksanakan kegiatan pemerintahan sehari-hari. Maka sistem parlementer biasanya mengatur bahwa apabila masa jabatan para anggota legislatif berakhir, masa jabatan para eksekutifnya juga berakhir. Sebaliknya, dalam sistem pemisahan kekuasaan seperti yang berlaku di Amerika Serikat,

tokoh eksekutif tidak dipilih oleh para anggota legislatif tetapi dipilih dengan cara lain, dalam hal ini pemilihan langsung oleh rakyat, pemilihan oleh konstituen berdasarkan distrik, dan sebagainya. Dalam susunan ketatanegaraan yang seringkali disebut sebagai sistem presidensial ini masa jabatan eksekutif bisa bersamaan atau bisa juga tidak bersamaan dengan masa jabatan legislatif. Tetapi sebenarnya ketika partai yang menguasai eksekutif juga mengontrol legislatif, juga akan terjadi semacam penyatuan kekuasaan yang tentu akan menguntungkan eksekutif. Situasi seperti ini terkadang mengurangi tercapainya tujuan atau kehendak publik bahwa legislatif semestinya lebih demokratis dan “lebih dekat kepada rakyat”, karena dengan begitu forum legislatif tidak ada bedanya dengan “sidang umum konsultatif” yang akan sulit untuk menjamin akuntabilitas pejabat eksekutif. Maka mekanisme kawal dan imbang memang memerlukan evaluasi yang berkesinambungan terhadap sistem yang berlaku. Pada intinya yang harus diperhatikan ialah bahwa setiap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan harus dihindari dan legitimasi harus senantiasa dijamin dengan memastikan setiap lembaga untuk saling mengoreksi satu sama lain.

Di dalam penerapan sistem ketatanegaraan, praktik pemisahan kekuasaan maupun penyatuan kekuasaan di semua negara cukup banyak variasinya. Seperti telah dikemukakan, sistem pemisahan kekuasaan yang cukup ketat berlaku di Amerika Serikat. Sebaliknya, kecenderungan penyatuan kekuasaan lebih berlaku di Inggris. Dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis di India, pemisahan kekuasaan digariskan antara lembaga yang disebut *Lok Sabha* (majelis rendah), *Rajya Sabha* (majelis tinggi), dan presiden India yang diberi kekuasaan untuk mengawasi lembaga-lembaga pemerintah independen termasuk komisi pemilihan umum dan lembaga yudikatif. Sementara itu, kepala pemerintahan di India dipegang oleh seorang perdana menteri yang sekaligus berkedudukan sebagai pimpinan partai yang berkuasa dan berhak menunjuk menteri dari para tokoh di partai tersebut.

Contoh negara lain yang mengikuti sistem pemisahan kekuasaan ialah New Zealand dan Canada. Di New Zealand, pemerintahan dipimpin oleh seorang perdana menteri seperti halnya yang berlaku di Inggris, tetapi sebagian dari kekuasaan perdana menteri lebih mirip seperti seorang presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Di Canada, secara teoretis terdapat perbedaan yang jelas diantara lembaga-lembaga pemegang kekuasaan, namun praktik pemerintahan sehari-hari tidak sepenuhnya mengikuti pemisahan kekuasaan seperti yang biasa berlaku dalam sistem presidensial. Negara yang mengikuti sistem pemisahan kekuasaan biasanya menggunakan sistem pemerintahan presidensial, meskipun teori trias politica sebenarnya tidak menggariskan sistem semacam itu. Sebuah

perkecualian terlihat misalnya di Swiss, di mana lembaga eksekutif dipimpin oleh tujuh orang pejabat presidium yang membentuk sebuah Dewan Federal. Tetapi sebagian pakar berpendapat bahwa Swiss sebenarnya tidak mengikuti sistem pemisahan kekuasaan karena Dewan Federal itu ditunjuk oleh parlemen sedangkan lembaga yudikatif tidak punya kekuasaan untuk mengevaluasi penunjukan tersebut.

Disamping menunjukkan variasi dalam penerapan sistem penyatuan kekuasaan atau pemisahan kekuasaan, banyak negara yang juga melihat pentingnya lembaga-lembaga lain di luar lembaga yang dirumuskan dalam ajaran trias politica. Dalam literatur internasional, lembaga-lembaga itu biasanya dirujuk dengan istilah generik sebagai lembaga keempat (*the fourth branches*) dari sistem ketatanegaraan. Ada yang menyebutkan bahwa lembaga keempat itu adalah birokrasi yang berperan mengatur pelaksanaan pelayanan umum, pers atau media yang menjadi lembaga pembentuk opini publik, mekanisme pemilihan langsung sebagai wujud dari suara masyarakat yang mekanismenya bisa berbentuk referendum, pemilu, atau usulan inisiatif kolektif, dan di beberapa negara tertentu semisal Cina terdapat lembaga yang disebut *Kaoshi Yuan* yang berperan sebagai wujud dari warisan sistem kekaisaran.

Untuk mencegah agar tidak ada sebuah lembaga politik yang kekuasaannya mutlak dan pada saat yang sama mendorong lembaga-lembaga untuk bekerjasama, sistem tata-pemerintahan yang menganut pemisahan kekuasaan menciptakan sebuah mekanisme kawal dan imbang, sebagaimana dulu dibayangkan oleh Montesquieu. Kekuasaan presiden, misalnya, akan dibatasi dengan mekanisme pengesahan undang-undang, dijaminnya hak angket atau hak interpelasi dari DPR, dan sebagainya. Sebaliknya, DPR tidak mungkin begitu saja melakukan intervensi kepada kebijakan presiden sebagai kepala eksekutif atau memecat presiden secara semena-mena karena bagaimanapun juga presiden adalah tokoh pilihan rakyat. Untuk konteks Indonesia, secara teoretis kebebasan lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif juga telah dijamin oleh UUD 1945 amandemen yang menetapkan bahwa tokoh di kedua lembaga ini dipilih langsung oleh rakyat dan juga harus bertanggungjawab kepada rakyat.

Yang barangkali masih menjadi masalah di Indonesia ialah kebebasan yang menyangkut kekuasaan yudikatif dan pertanggungjawaban lembaga ini kepada rakyat. Di negara-negara maju, hakim agung biasanya juga dipilih langsung oleh rakyat sedangkan pencalonannya didasarkan pada kompetensi dan kemampuannya dalam masalah-masalah hukum. Ketentuan di Amerika Serikat mengenai proses peradilan yang memberi tempat terhormat kepada juri, sekelompok pengadil yang diambil dari tokoh-tokoh masyarakat, juga mendorong pertanggungjawaban

yang luas kepada publik. Tetapi di Indonesia pemilihan hakim agung masih terlalu mengedepankan unsur kemampuan teknis sedangkan masalah integritas dan akuntabilitas kepada publik masih dinomorduakan. Penentuan jaksa agung juga masih menjadi kewenangan sepenuhnya dari lembaga eksekutif, dalam hal ini presiden.

Amandemen konstitusi memang juga mulai mengarah kepada penempatan lembaga yudikatif dalam posisi yang lebih penting. Ditetapkannya Mahkamah Konstitusi yang dapat menjadi rujukan legal dalam persoalan-persoalan hukum ketatanegaraan merupakan sebuah langkah maju bagi peran lembaga legislatif. Tetapi semenjak reformasi politik di Indonesia setelah pergantian dari rejim Orde Baru, reformasi lembaga yudikatif tampaknya merupakan salah satu agenda yang masih tertinggal. Masih meluasnya penyalahgunaan kekuasaan dan mekanisme peradilan bagi para koruptor yang tidak jelas merupakan bukti betapa tertinggalnya reformasi di bidang hukum dan peradilan ini.

Pola yang dikembangkan dalam mekanisme kawal dan imbang di tingkat daerah juga menunjukkan banyak variasi di pelbagai negara. Di Amerika Serikat, misalnya, pemerintahan di tingkat negara bagian (*states*) serupa dengan pembagian antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif di tingkat federal. Tetapi di tingkat lokal (*county*), tatanan kawal dan imbang yang diterapkan sangat variatif. Karena lembaga-lembaga yudikatif seringkali merupakan bagian dari pemerintah negara bagian atau pemerintah kota tertentu, maka tugas para hakim seringkali tidak mengikuti batas-batas geografis. Yang menarik ialah bahwa di banyak pemerintah negara bagian atau pemerintah lokal di Amerika Serikat otoritas eksekutif dan otoritas peradilan terpisah secara jelas dan rakyat diberi kesempatan untuk secara langsung memilih para jaksa agung daerah (*district attorney* di tingkat lokal atau *attorney-general* di tingkat negara bagian). Di beberapa negara bagian, para hakim agung dipilih secara langsung. Bahkan tokoh-tokoh penegak hukum tertentu di tingkat lokal seperti *sheriff*, *school boards*, atau *park commissioners*, juga dipilih secara langsung. Seperti dijelaskan sebelumnya, proses peradilan di Amerika Serikat juga mengedepankan peran para anggota juri yang dipilih secara acak dari unsur-unsur masyarakat, sebagai salah satu cara penting untuk mencegah keputusan yang sewenang-wenang dari para pejabat eksekutif maupun para hakim.

Di negara Asia yang sama-sama menggunakan pola dua tingkatan pemerintahan daerah seperti di Korea Selatan, pola kawal dan imbang yang diterapkan juga sangat khas. Pemerintah provinsi di Korea Selatan bertugas mengkoordinasikan pemerintahan di tingkat distrik atau kota, yang di bawahnya terdapat satuan-satuan wilayah lebih kecil yang disebut *Eup* atau *Myon*. Yang menarik dalam hal ini ialah bahwa pembagian kekuasaan diantara lembaga eksekutif dan

lembaga legislatif di tingkat lokal dijabarkan dengan tegas seperti tampak dalam Tabel 1.

Tabel 1
Pola Pembagian Kekuasaan Eksekutif-Legislatif di Tingkat Lokal

Dewan Lokal	Kepala Daerah
<ul style="list-style-type: none">• Mengesahkan peraturan daerah• Menyidik pelaksanaan pemerintahan• Menilai dan memutuskan usulan anggaran• Menyetujui penutupan rekening tertentu• Memanggil kepala daerah dan pejabat daerah dalam pertemuan dengar-pendapat dewan	<ul style="list-style-type: none">• Mengumumkan peraturan daerah• Menggunakan hak veto• Merumuskan usulan anggaran• Mengusulkan rancangan peraturan daerah• Menghadiri pertemuan dengan dewan• Meminta diadakannya sidang khusus oleh dewan• Menunjuk staff administratif bagi dewan lokal

Sumber: UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), 2006

Dalam sistem kawal dan imbang yang dikembangkan di Korea Selatan tersebut, dewan lokal tidak boleh melakukan intervensi terhadap kewenangan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat, yang proporsinya sekitar 50 persen dari seluruh kewenangan pemerintah daerah. Tetapi sebaliknya kepala daerah punya hak veto untuk menolak keputusan dewan lokal dalam situasi tertentu. Dalam hal ini tampak bahwa dari segi desentralisasi pemerintahan daerah di Korea Selatan masih termasuk konservatif karena tidak semua urusan diserahkan penuh ke daerah. Namun mekanisme kawal dan imbang antara eksekutif dan legislatif yang didukung dengan kemungkinan untuk melakukan dengar-pendapat di tingkat lokal sudah berjalan dengan relatif baik.

Untuk mengembangkan model kawal dan imbang yang baik, perlu diperhatikan bahwa sesungguhnya tidak ada rumusan kaku yang harus diikuti. Variasi di banyak negara menunjukkan bahwa konteks budaya politik dan perkembangan sistem demokrasi lokal yang berkembang di suatu negara akan sangat menentukan model yang dibuat. Pada dasarnya, perbedaan yang alami antara bentuk lembaga eksekutif dan legislatif tidak mungkin dilakukan secara kaku. Peraturan (legislasi) yang disahkan harus bisa dilaksanakan (dieksekusi) dan setiap tindakan dari eksekutif senantiasa membutuhkan peraturan-peraturan baru. Yang harus dipastikan ialah bahwa setiap peraturan yang dilaksanakan itu harus bisa menjamin peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan rakyat.

b. Perkembangan Mekanisme Kawal dan Imbang dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia

Pada masa pemerintahan Orde Baru, sebenarnya hampir tidak ada sistem yang menjamin adanya mekanisme kawal dan imbang yang sehat karena rejim pemerintahan sebagian besar dikuasai oleh eksekutif dengan unsur militer sebagai pendukung utamanya. Sentralisasi kekuasaan oleh Orde Baru ketika itu bukan saja meminggirkan legislatif di tingkat pusat tetapi juga mengakibatkan penetrasi pemerintah pusat yang berlebihan kepada struktur pemerintahan daerah.

Untuk pertama kalinya, UU No.5 tahun 1974 menggariskan tiga azas yang menentukan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu: azas dekonsentrasi, azas desentralisasi dan azas tugas pembantuan. Mula-mula, azas dekonsentrasi dimaksudkan agar para pejabat daerah tetap bertanggungjawab kepada pemerintah pusat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Selain itu azas dekonsentrasi juga dimaksudkan agar peran pemerintah pusat dalam membina pemerintah daerah tetap dapat dilaksanakan. Akan tetapi, di dalam pelaksanaan justru azas dekonsentrasi yang mengandung semangat sentralistis itu yang diutamakan sedangkan azas desentralisasi yang menjamin otonomi daerah semakin dilupakan. Meskipun terdapat ketentuan dalam pasal 11 dari UU No.5/1974 bahwa titik-berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II, tetapi sepanjang masa pemerintahan Orde Baru pasal ini tidak pernah dilaksanakan secara serius.

Kecenderungan sentralistis tampak di dalam ketentuan bahwa para calon bupati dan walikota harus direstui oleh gubernur sedangkan para calon gubernur harus direstui oleh Menteri Dalam Negeri. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) di daerah Tingkat I (provinsi) maupun Dati II (kabupaten/kota) hanya diberi hak untuk mengusulkan 2 sampai 5 orang calon dan sama sekali tidak berhak untuk membuat keputusan pilihan akhirnya. Tentu saja waktu itu rakyat tidak punya peran apapun dalam proses pemilihan kepala daerah itu karena tidak ada kewajiban bagi para anggota DPRD untuk mengkonsultasikan para calon tersebut kepada rakyat di daerah.

Hampir semua ketentuan di dalam UU No. 5 tahun 1974 juga menetapkan kekuasaan yang sangat luas bagi eksekutif sedangkan yang tersisa bagi legislatif demikian sempit. Di dalam pasal 13, misalnya, ditetapkan bahwa "pemerintah daerah ialah Kepala Daerah dan DPRD". Pasal ini dengan jelas menempatkan legislatif di bawah subordinasi seorang Kepala Daerah, baik gubernur, bupati, maupun walikota. Undang-undang ini juga menetapkan bahwa Sekretaris Daerah (Sekda) bertanggungjawab untuk urusan eksekutif maupun urusan legislatif.

Dominasi eksekutif jelas tampak dalam ketentuan ini. Mencermati semangat dan redaksi dari undang-undang ini, kita bahkan bisa menemukan sebuah kalimat yang menyebutkan secara eksplisit bahwa “DPRD tidak boleh campur-tangan dalam kebijakan-kebijakan yang diambil oleh eksekutif” seperti terdapat di dalam penjelasan rancangan undang-undangnya (Bagian d ayat 3).

Tidak adanya kekuatan yang bisa mengimbangi eksekutif di daerah juga diikuti dengan kebijakan depolitisasi sistematis oleh pemerintah Orde Baru. Penggunaan konsep massa mengambang (*floating mass*) yang melarang kegiatan partai politik oposisi melakukan kegiatan politik di daerah, penetapan doktrin mono-loyalitas bagi para pegawai negeri sehingga mereka hanya boleh memiliki untuk partai Golkar, pembatasan kegiatan politik di kampus, serta pembentukan LMD dan LKMD di desa yang secara efektif mengontrol politik di tingkat akar-rumput, adalah unsur-unsur pokok depolitisasi yang semakin memperkuat kekuasaan mutlak eksekutif di daerah.

Lemahnya kekuatan DPRD selama Orde Baru juga dibarengi dengan kontrol terhadap eksekutif daerah yang demikian ketat oleh pemerintah pusat, terutama dari pihak militer. Ini dapat dipahami karena selama lebih dari tiga puluh tahun berkuasa, lebih dua pertiga dari seluruh gubernur, bupati dan walikota di Indonesia berasal dari kalangan militer. Sistem catatan kondite yang dikenakan kepada para pejabat militer melalui Departemen Pertahanan dan Keamanan waktu itu sangat erat terkait dengan penilaian terhadap kinerja gubernur, bupati dan walikota yang dilaksanakan oleh Departemen Dalam Negeri. Karena Menteri Dalam Negeri di Indonesia selalu dijabat oleh kalangan militer, institusi-institusi pengawas Dephankam seperti Opstib (Operasi Tertib) senantiasa dikedepankan dalam menilai para pejabat eksekutif daerah. Sementara itu, karena para pejabat daerah itu hampir selalu dipilih dari kalangan militer, DPRD juga cenderung mencari calon dari kalangan militer.

Tumbanganya rejim Orde Baru dan gelombang gerakan reformasi pada tahun 1998 mengubah banyak hal, tidak terkecuali dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta mekanisme kawal dan imbang yang berlaku di daerah. Disahkannya UU No.22/1999 tentang sistem pemerintahan daerah dan UU No.25/1999 tentang perimbangan keuangan pusat-daerah menunjukkan semangat untuk memberi kewenangan yang lebih besar kepada daerah meskipun belakangan implementasi dari kedua undang-undang ini mengakibatkan banyak persoalan. Salah satu perubahan penting di dalam komposisi keanggotaan legislatif ialah tercapainya kesepakatan untuk mengurangi jumlah anggota ABRI yang diangkat di dalam DPR dari sebanyak 100 orang menjadi 38 orang hingga tahun

2004. Untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota, wakil ABRI yang diangkat dalam komposisi DPRD tidak boleh lebih dari 10%.

Meskipun banyak ketentuan dalam sistem perundangan sejak tahun 1999 mengandung semangat kuat untuk memberdayakan DPRD, tampaknya perumus kebijakan pada waktu itu tidak mengantisipasi potensi konflik yang bisa terjadi karena kekuasaan beralih secara drastis ke legislatif. Menurut UU No.4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, anggota DPRD provinsi ditetapkan antara 45-100 orang sedangkan DPRD kabupaten/kota antara 20-45 orang, di dalamnya termasuk 10% kursi untuk wakil ABRI. Namun karena para gubernur, bupati dan walikota dipilih dan sepenuhnya bertanggungjawab hanya kepada DPRD, politik uang akhirnya menjadi masalah yang sangat akut. Di atas kertas, sepasang calon kepala daerah hanya perlu "mendekati" separuh dari para anggota DPRD itu untuk bisa terpilih. Ini berarti tidak lebih dari 50 orang di DPRD provinsi dan tidak lebih dari 23 orang di DPRD kabupaten/kota. Inilah sumber masalah mendasar yang mengakibatkan kekacauan politik dalam pemilihan kepala daerah pada periode 1999-2004. Politik uang dalam pemilihan kepala daerah yang melibatkan para anggota DPRD adalah sesuatu yang menjadi sangat biasa pada periode ini. Karena tidak ada mekanisme yang bisa menegakkan akuntabilitas para anggota DPRD kepada rakyat sedangkan mereka punya kekuasaan penuh untuk menentukan kedudukan seorang kepala daerah, politik uang dan penyalahgunaan kekuasaan menjadi sesuatu yang tidak bisa dihindari.

Secara formal sebenarnya ketika itu sudah terdapat mekanisme yang mengatur pertanggungjawaban seorang kepala daerah. Ketentuan dalam PP No.108/2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah menggariskan bahwa kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) bertanggungjawab kepada DPRD sedangkan khusus untuk gubernur dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil pemerintah pusat berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden. Karena menurut UU No.22/1999 tidak ada hubungan hierarkhis antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintahan provinsi dan di atasnya, kedudukan seorang bupati/walikota pada akhirnya sangat ditentukan oleh DPRD. Pada saat yang sama, dengan sistem pemilihan umum yang menggunakan sistem proporsional, seorang anggota DPRD praktis hanya bertanggungjawab kepada pimpinan partai politik yang memilihnya sedangkan hubungan dengan konstituen sangat jauh. Karena mekanisme *recall* tidak lagi diberlakukan bagi seorang anggota dewan, maka kekuasaan seorang anggota DPRD di hadapan kepala daerah menjadi sangat kuat.

Kendatipun PP No.108/2000 menetapkan bahwa penilaian pertanggungjawaban seorang bupati/walikota didasarkan pada tolok-ukur Renstra (rencana strategis) yang ditetapkan di dalam Perda, di dalam pelaksanaannya penilaian terhadap implementasi Renstra sangat tergantung kepada penafsiran secara sepihak para anggota DPRD. Apabila LPJ (laporan pertanggungjawaban) akhir tahun anggaran seorang bupati/walikota tidak diterima oleh DPRD karena dipandang tidak sesuai dengan Renstra, hampir bisa dipastikan bahwa kemudian para anggota DPRD itu mengusulkan pemberhentian bupati/walikota yang bersangkutan kepada Mendagri. Para kepala daerah melalui forum-forum Apkasi (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia) dan Apeksi (Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia) berkali-kali mendesak pemerintah pusat untuk mengeluarkan kriteria pertanggungjawaban untuk diterima atau ditolaknya LPJ oleh DPRD. Namun karena tidak adanya kriteria objektif yang bisa dijadikan pegangan sedangkan dokumen Renstra sendiri acapkali terlalu abstrak dan mengandung kemungkinan penafsiran subjektif yang berlain-lainan, LPJ tetap menjadi "proyek" bagi para anggota DPRD untuk menekan bupati/walikota agar memperoleh imbalan bagi kepentingan diri-sendiri dengan menggerogoti dana dari APBD. Ini tampak jelas dari data survai yang menunjukkan bahwa sejak diberlakukannya UU No.22/1999, penghasilan para anggota DPRD itu rata-rata naik sebesar 270 persen (SMERU, 2002).

Namun perlu dipahami bahwa penyalahgunaan dana APBD tidak selalu disebabkan rendahnya integritas para anggota DPRD tersebut. Masalah akuntabilitas sesungguhnya juga terjadi diantara para eksekutif daerah, dalam hal ini para bupati/walikota beserta segenap jajaran birokrasi di bawahnya. Banyak kasus penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi di daerah yang sebenarnya merupakan hasil konspirasi atau kolusi antara unsur eksekutif dan legislatif. Data dari Departemen Keuangan pada tahun 2001 menemukan bahwa terdapat alokasi bantuan yang berlebihan di daerah setelah berlakunya UU No.25/1999. Menurut perhitungan, penerimaan agregat bagi pemerintah provinsi mencapai Rp 18,6 triliun sedangkan kebutuhan belanjanya hanya sebesar Rp 17,1 triliun. Kesenjangan di tingkat kabupaten/kota ternyata lebih parah; penerimaan totalnya mencapai Rp 73,9 triliun sedangkan kebutuhan belanjanya hanya sebesar Rp 47,6 triliun. Tidak pelak lagi, kebocoran dan penyalahgunaan dana APBD tampaknya justru semakin besar setelah kebijakan desentralisasi.

Sebagian pihak mungkin tidak percaya, tetapi besarnya pemborosan dana di daerah tampaknya memang sangat mencengangkan. Sebagai contoh, pada tahun 2000 pemprov DKI Jakarta mengalokasikan Rp 86 milyar per tahun untuk

menunjang biaya hidup anggota DPRD yang jumlahnya hanya 80 orang (Deteksi Pos, No.11/2, Nov, 2001). Di provinsi DI Jogjakarta, sebuah proyek Pusat Ekspo Perdagangan digelembungkan oleh Pemda karena mereka harus memberi komisi bagi para pejabat eksekutif maupun para anggota DPRD (Kedaulatan Rakyat, 14 Okt 2002; Kompas, 16 Okt 2002). Media juga pernah melaporkan penyalahgunaan dana di beberapa kabupaten di provinsi Riau yang melibatkan pejabat eksekutif maupun legislatif (Kompas, 6 Jan 2003). Secara umum tampak bahwa perubahan paradigma dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah belum sepenuhnya memberi nilai positif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penguatan peran DPRD yang ditujukan untuk menciptakan keseimbangan horisontal melalui mekanisme kawal dan imbang yang baru justru terperangkap dalam pola hubungan yang kolusif antara eksekutif dan legislatif (Saldi Isra, Tempo, 24 Jun 2005).

Sementara itu, di tengah optimisme bahwa pemberdayaan para anggota DPRD akan membuat mekanisme pembuatan kebijakan publik di daerah lebih berpihak kepada rakyat, ternyata kinerja DPRD setelah reformasi sungguh mengecewakan. Dari ketiga fungsi DPRD (legislasi, penganggaran, pengawasan), ternyata kebanyakan DPRD di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota baru bisa memerankan fungsi pengawasan, itu pun seringkali disalahgunakan untuk kepentingan-kepentingan yang sempit. Untuk fungsi legislasi, sebagian besar usulan untuk merumuskan peraturan daerah ternyata masih berasal dari pihak eksekutif. Sedangkan fungsi penganggaran, seperti telah dijelaskan, hanya dimanfaatkan oleh para anggota DPRD untuk menggerogoti APBD melalui konspirasi dengan pihak eksekutif.

Undang-undang yang mengatur tentang susunan DPRD (UU No.4/1999 yang kemudian diubah menjadi UU No.22/2003) menggariskan bahwa semestinya para anggota DPRD bekerja secara profesional sesuai dengan bidang keahliannya yang dikelompokkan berdasarkan komisi-komisi yang dibentuk. Tetapi di dalam praktik para anggota DPRD itu lebih mengedepankan peranannya di dalam fraksi-fraksi yang lebih mencerminkan kepentingan dari partai politik yang mencalonkan dirinya. Dengan kata lain, meskipun yang sesungguhnya merupakan alat kelengkapan DPRD adalah komisi, bukan fraksi, tetapi dalam tugas sehari-hari para anggota dewan itu lebih memperhitungkan posisi mereka di dalam fraksi. Akibatnya, banyak pembahasan di dalam sidang-sidang DPRD yang lebih mengedepankan kepentingan politis yang sempit dan bukannya kepentingan masyarakat di daerah secara keseluruhan (Laporan Irda, PSKK-UGM, 2004).

Analisis mendalam dari banyak studi terhadap produk Perda yang ditetapkan oleh DPRD provinsi maupun kabupaten/kota pada periode 1999-2004

menunjukkan bahwa sebagian besar Perda itu ternyata tidak aspiratif dan tidak berpihak kepada kepentingan rakyat. Sebuah studi di Jawa Tengah, misalnya, menunjukkan bahwa sebagian besar tema Perda yang dihasilkan pada periode ini hanya menyangkut kelembagaan, keuangan, pajak dan retribusi sedangkan yang langsung menyentuh pada peningkatan kesejahteraan rakyat seperti masalah ketenagakerjaan, kesehatan atau pendidikan masih sangat sedikit (lihat Tabel 2). Ini sekali lagi membuktikan bahwa meskipun kedudukan legislatif terhadap eksekutif di daerah kini jauh lebih kuat dibanding masa-masa sebelumnya, ternyata akuntabilitas mereka terhadap publik masih begitu rendah. Oleh sebab itu kontribusi legislatif terhadap peningkatan kualitas tata-pemerintahan di daerah masih belum berarti, dan bahkan terkadang justru memperburuk mekanisme kawal dan imbang yang sudah ada.

Sejak didengungkannya reformasi yang bermaksud memberdayakan DPRD, kontroversi mengenai pola penggajian yang tepat untuk para wakil rakyat di daerah ini terus berlanjut. PP No.110/2000 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD adalah ketentuan yang pertama kalinya menggariskan mekanisme kerja DPRD dan imbalan yang diberikan kepada para anggotanya. Karena banyak anggota DPRD yang kemudian menyalahgunakan kekuasaan berlandaskan peraturan ini, terjadilah penggelembungan gaji dan tunjangan sehingga banyak diantara anggota DPRD itu yang berurusan dengan aparat hukum atau dijebloskan ke penjara. Kasus yang mencuat pertama kalinya adalah di Sumatera Barat ketika sekitar 42 orang anggota diadili karena penyalahgunaan keuangan.

Peraturan mengenai gaji dan tunjangan anggota DPRD kemudian mengalami perubahan beberapa kali. PP No.24/2004 yang merupakan pengganti PP No.110/2000 bermaksud membatasi jenis-jenis tunjangan anggota DPRD. Tetapi lobi para anggota DPRD yang tergabung dalam ADKASI (Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia) dan ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia) kembali mengubah peraturan itu menjadi PP No.37 tahun 2005. Tidak kurang ada sembilan jenis tunjangan anggota DPRD, mulai dari uang representasi, uang paket, tunjangan jabatan, tunjangan panitia musyawarah, tunjangan komisi, tunjangan panitia anggaran, tunjangan badan kehormatan, tunjangan alat kelengkapan lainnya.

Tabel 2
Rekapitulasi Tema Perda di Jawa Tengah 1999-2004

No.	Daerah	Kategori							Jumlah
		Kelembagaan	Keuangan	Pajak	Retribusi	Kesehatan	Tenagakerja	Lainnya	
1	Provinsi Jateng	12	13	6	17	3	4	17	72
2	Kota Semarang	7	11	8	9	2	1	8	46
3	Kudus	17	14	2	17	0	1	9	60
4	Pekalongan	17	11	5	12	0	1	5	51
5	Blora	11	7	2	13	1	2	0	36
6	Surakarta	9	14	1	14	2	0	4	44
7	Sragen	23	11	4	28	3	2	11	82
8	Purbalingga	27	15	2	15	2	3	5	69
9	Kebumen	20	10	1	25	2	1	29	88
10	Wonosobo	34	19	4	26	0	2	38	123
11	Cilacap	10	0	6	20	0	1	16	53
Jumlah		187	125	41	196	15	18	142	724

Sumber: Enny Nurbaningsih et al, *Dinamika Implementasi Perda*, 2006.

Belakangan, yang paling memicu kontroversi ialah perubahan ketentuan dengan terbitnya PP No.37/2006 yang menambah tunjangan komunikasi dan operasional bagi para anggota DPRD. Sumber kontroversi disebabkan karena selain ketentuan itu berlaku surut, jumlah tunjangan yang akan diberikan itu terhitung sangat besar. Anggota DPRD provinsi akan mendapat rata-rata Rp 22,1 juta sebulan sedangkan anggota DPRD kabupaten/kota Rp 16,8 juta sebulan (Indonesian Court Monitoring, 2007). Banyak kalangan menilai peraturan tersebut sama saja dengan merampok uang rakyat. Tanpa tambahan tunjangan tersebut, rakyat sebenarnya sudah melihat bahwa kebanyakan anggota dewan daerah itu sudah hidup berkecukupan atau bahkan terkesan berlebihan. Sejumlah warga di banyak daerah melakukan demonstrasi dengan mendatangi kantor Pemda dan DPRD masing-masing atau kantor Depdagri. Tetapi sejumlah anggota DPRD ternyata kemudian juga menggelar demonstrasi tandingan ketika muncul tanda-tanda bahwa Depdagri akan mencabut PP tersebut.

Seandainya tetap dilaksanakan, besarnya tunjangan anggota DPRD itu tentu akan semakin menyedot alokasi dana dari APBD. Memang ada beberapa daerah yang cukup mandiri seperti DKI Jakarta dengan PAD Rp 8,6 triliun. Juga propinsi Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Jawa Tengah, kabupaten/kota Kutai

Kertanegara, Bengkalis, Siak, Surabaya, dan Kota Rokan Hilir. Namun demikian, sebagian besar daerah akan sulit membayar tunjangan untuk para anggota dewan itu karena PAD yang diperoleh sangat sedikit. Di Pakpak Barat, Sumatera Utara, mereka harus membayar tunjangan DPRD sebesar Rp 3 miliar padahal kabupaten ini cuma memiliki PAD Rp 1 miliar. Sebagian besar daerah lain yang tergolong rendah kemampuan keuangannya, semisal Sulawesi Barat, Maluku Utara, Bengkulu, Sulawesi Tenggara, Bangka Belitung, juga kabupaten/kota Padang Panjang, Fakfak Barat, Blitar, Kabupaten Lembata, dan Tumohon mungkin juga akan menghadapi masalah pendanaan. Di Bangka Belitung belanja DPRD-nya mencapai 12,25% dari total belanja pegawai negeri. Bahkan perhitungan di provinsi Irbabar menunjukkan bahwa belanja untuk DPRD itu bisa mencapai 45% dari total belanja pegawai negeri.

Setelah mendapatkan kritik keras dari berbagai pihak, pemerintah pusat melalui Depdagri akhirnya merevisi PP No.37/2006 dengan mengesahkan PP No.21/2007. Peraturan pemerintah yang baru ini menarik ketentuan peraturan mengenai tambahan tunjangan bagi anggota DPRD yang berlaku surut. Juga digariskan bahwa pemberian tunjangan itu hendaknya disesuaikan dengan kemampuan dana dari daerah yang bersangkutan. Tunjangan yang sudah telanjur diterima oleh anggota DPRD harus dikembalikan dengan cara dicicil. Akan tetapi banyak pihak yang tetap menyayangkan mengapa PP No.37/2006 tidak dicabut dan hanya dikompromikan dengan kemampuan daerah. Kemungkinan pemborosan dana APBD masih terbuka luas berdasarkan ketentuan PP No.21/2007. Betapa pun, sebagian besar masyarakat dan akademisi memprihatinkan bahwa keluarnya PP yang menyangkut tunjangan bagi para anggota DPRD itu merupakan bukti adanya konspirasi antara pihak eksekutif, dalam hal ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dengan para anggota legislatif.

Sementara itu, yang mungkin luput dari perhatian masyarakat adalah upaya untuk mengatur mekanisme kawal dan imbang diantara lembaga-lembaga pemerintahan daerah. Seperti telah dijelaskan, ketentuan dalam PP No.108/2000 ternyata tidak banyak membantu terciptanya mekanisme kawal dan imbang yang sehat tetapi justru hanya dimanfaatkan oleh para anggota legislatif untuk menekan unsur eksekutif dan memperparah konspirasi yang menggerus keuangan daerah. Meskipun peraturan tersebut sebagian telah diubah dan dilengkapi dengan PP No.56/2001 tentang laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah tetap belum dapat terjamin dengan baik. Maka yang harus dilakukan ialah mengubah mekanisme yang ada supaya sistem akuntabilitas atau pertanggungjawaban mendekatkan hubungan antara para pejabat eksekutif maupun legislatif dengan konstituen

atau rakyat yang memilih mereka. Setelah Indonesia berhasil menyelesaikan transisi menuju demokrasi dengan terselenggaranya pemilihan presiden secara langsung pada tahun 2004, reformasi berikutnya berkenaan dengan sistem pemilihan kepala daerah. Sebelumnya, telah tercapai kesepakatan diantara para perumus kebijakan untuk merevisi UU No.22/1999 menjadi UU No.32/2004 dan UU No.25/1999 menjadi UU No.33/2004.

Untuk memaksa agar para kepala daerah punya akuntabilitas atau tanggung jawab politik langsung kepada konstituen mereka di daerah, lalu dilakukan pula perubahan terhadap UU No.32/2004, terutama yang menyangkut pemilihan kepala daerah secara langsung. Maka sejak bulan Juni 2005 dilaksanakan ketentuan bahwa di daerah-daerah yang pejabat eksekutifnya telah habis masa jabatannya, harus dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Ini berlaku untuk jabatan gubernur, bupati maupun walikota. Dengan demikian *electoral democracy* dapat dilaksanakan untuk setiap jenjang pemerintahan, di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, maupun tingkat desa.

Berkenaan dengan mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah, perkembangan terakhir ialah ditetapkannya PP No.3 tahun 2007 tentang LPPD, LKPJ, dan ILPPD, yang mengatur secara lebih rinci berbagai mekanisme untuk mengontrol kegiatan pemerintahan daerah. Ketentuan peraturan ini memang relatif baru dan mungkin juga masih mengandung berbagai kelemahan. Tetapi sebagai sebuah produk peraturan yang masih akan terus berkembang, yang tidak kurang pentingnya ialah memahami semangat untuk melaksanakan mekanisme kawal dan imbang di daerah ini untuk memastikan bahwa semua kalangan pejabat dapat mempertanggungjawabkan perilaku, tugas, dan kebijakannya di depan rakyat.

c. Mengoptimalkan “*Triple Accountability*”

Penyelenggaraan Pilkada secara langsung seperti yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 3/2005 adalah upaya yang sangat penting untuk memperkuat legitimasi kepala daerah. Secara politis, seorang gubernur, bupati atau walikota harus bertanggungjawab langsung kepada rakyat melalui mekanisme Pilkada langsung. Apabila rakyat tidak dapat menerima kepemimpinan seorang kepala daerah, Pilkada langsung memungkinkan rakyat untuk melakukan *vote out* dengan menjatuhkan pilihannya seorang tokoh baru. Akuntabilitas seorang kepala daerah akan lebih tertuju kepada masyarakat, sehingga tidak lagi terfokus kepada legislatif daerah saja. Dalam hal ini, LPJ seorang kepala daerah yang disajikan di depan sidang DPRD tidak lagi dapat dijadikan alat untuk memberhentikan kepala daerah tersebut. Mula-mula peraturan

mengenai Pilkada langsung itu banyak menimbulkan masalah karena kerancuan kewenangan antara DPRD dan KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah). Tetapi masalah itu akhirnya terpecahkan setelah ditetapkan bahwa Pilkada langsung ditetapkan berdasarkan rejim pemilihan umum dan bukan rejim pemerintahan daerah.

Yang kini perlu dicermati ialah bagaimana mekanisme kontrol terhadap kegiatan pemerintahan di daerah seperti diatur di dalam PP No.3/2007 yang memang ditujukan untuk menciptakan keseimbangan dalam interaksi diantara lembaga eksekutif, lembaga eksekutif maupun rakyat di daerah. Dalam peraturan ini ditetapkan bahwa Kepala Daerah wajib melaporkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk sebagai berikut:

1. LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah);

Laporan ini merupakan bentuk pertanggungjawaban dari seorang kepala daerah kepada pejabat yang lebih tinggi. Bupati/walikota harus menyampaikan LPPD kepada Mendagri melalui Gubernur, sedangkan gubernur menyampaikan LPPD kepada presiden melalui Mendagri. Materi yang termuat di dalam LPPD meliputi tugas desentralisasi yang terdiri dari 26 urusan wajib dan 8 jenis urusan pilihan, tugas pembantuan, serta tugas umum pemerintahan. Hasil evaluasi LPPD dijadikan dasar untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota.

2. LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban);

Laporan yang harus disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD ini sebenarnya mirip LPJ seperti ditetapkan dalam peraturan sebelumnya. Bedanya ialah bahwa LKPJ tidak dapat digunakan untuk memberhentikan seorang kepala daerah seperti halnya LPJ. Dasar untuk menyusun LKPJ ialah RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) yang merupakan rencana tahunan yang dijabarkan dari RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, sebelumnya disebut Renstra). LKPJ dibedakan menjadi dua, yaitu: LKPJ akhir tahun anggaran yang disampaikan setiap tahun, dan LKPJ akhir masa jabatan yang disampaikan ketika seorang gubernur, bupati atau walikota mengakhiri masa jabatannya. Materi yang harus termuat di dalam LKPJ ialah arah kebijakan umum Pemda, pengelolaan keuangan daerah dan APBD, disamping penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan. Evaluasi terhadap LKPJ digunakan oleh DPRD untuk menyampaikan rekomendasi bagi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.

3. ILPPD (Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah);

Selain membuat laporan kepada pejabat atasan dan kepada DPRD, seorang

kepala daerah juga diwajibkan menyampaikan informasi LPPD kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik. Tata-cara penyampaian informasi LPPD dan tanggapan dari masyarakat selanjutnya diatur dalam Peraturan Mendagri. Dengan demikian, apabila sebelumnya penyampaian laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada masyarakat bersifat opsional atau tergantung kepada kebijakan kepala daerah yang bersangkutan, kini penyampaian laporan semacam itu bersifat wajib.

Dari ketentuan-ketentuan di dalam PP No.3/2007 ini, tampak bahwa mekanisme pertanggungjawaban seorang kepala daerah kini semakin kompleks dan harus ditujukan kepada banyak pihak. Dalam tugasnya sehari-hari, mekanisme pertanggungjawaban seorang kepala daerah dapat disebut sebagai "*triple accountability*", pertanggungjawaban ke tiga pihak. Dia harus bertanggungjawab kepada pejabat yang lebih tinggi, kepada lembaga legislatif (DPRD), dan kepada rakyat secara langsung.

Ketentuan mengenai LPPD tampaknya sejalan dengan semangat UU No.32/2004 tentang sistem pemerintahan daerah. Seperti kita ketahui, undang-undang yang merevisi UU No.22/1999 ini pada dasarnya bermaksud untuk mengembalikan hubungan hierarkhis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Itulah sebabnya LPPD wajib dibuat oleh seorang bupati/walikota untuk dilaporkan ke gubernur, dan LPPD yang dibuat oleh gubernur dilaporkan ke presiden melalui Mendagri.

Untuk sebagian, pertanggungjawaban hierarkhis itu memang diperlukan bagi terciptanya koordinasi pembangunan daerah dengan pembangunan nasional. Harus diakui bahwa dihapuskannya hubungan hierarkhis antara tingkat kabupaten dengan tingkat provinsi seperti ditetapkan dalam UU No.22/1999 ternyata banyak mengakibatkan konflik dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah. Banyak bupati yang merasa tidak perlu lagi melaporkan kegiatan pembangunan di daerahnya kepada gubernur sedangkan konflik horisontal diantara kabupaten-kabupaten yang berbatasan wilayah semakin sering terjadi.

Tidak adanya pengawasan dan peran dari gubernur memang sering mengakibatkan munculnya kebijakan di tingkat kabupaten yang serampangan. Sebagai contoh, belakangan ini banyak sorotan ditujukan kepada Pemda yang mengalokasikan dana APBD begitu banyak untuk perkembangan sepakbola daerah, misalnya Pemda kota Bandung untuk Persib atau Pemda kabupaten Sleman untuk PSS. Andaikan pendanaan itu benar-benar dimaksudkan untuk pembinaan pemuda, pemberantasan narkoba, atau kebijakan yang produktif lainnya, mungkin tidak terlalu menjadi soal. Tetapi apabila alokasi itu ternyata menyedot dana

yang sangat besar sedangkan banyak program peningkatan kesejahteraan rakyat lain yang perlu mendapat perhatian, kebijakan semacam itu wajar kalau dipertanyakan oleh publik. Kecuali itu, masih sering terjadi bahwa aparat Pemda tidak menerapkan pertanggungjawaban yang jelas terhadap keuangan daerah. Yang dicatat hanya uang yang keluar, sedangkan hasilnya tidak jelas dan tidak terukur (Kompas, 14 Juli 2006). Sistem pelaporan dalam LPPD diharapkan dapat mencegah hal-hal semacam ini disamping tentunya dapat digunakan sebagai sarana koordinasi antar kabupaten atau antar provinsi. Dalam hal ini mekanisme LPPD dapat diterapkan bersama-sama dengan cara pengendalian keuangan seperti terdapat dalam ketentuan PP No.58/2005 tentang pengelolaan keuangan daerah atau Permendagri No.13/2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Akan tetapi apabila pejabat yang lebih tinggi semata-mata hanya menggunakan LPPD sebagai alat kekuasaan, ketentuan pertanggungjawaban itu mungkin justru akan berimplikasi buruk. Diantara banyak bupati dan walikota, banyak yang sejak disahkannya UU No.32/2004 mengkhawatirkan ketentuan bahwa seorang gubernur berhak untuk menilai kelayakan APBD kabupaten/kota di wilayahnya. Apabila ketentuan ini dipergunakan secara sewenang-wenang, makna otonomi daerah di tingkat kabupaten/kota tentu akan hilang. Ditambah dengan ketentuan agar bupati/walikota membuat LPPD kepada gubernur, wajar apabila daerah punya kekhawatiran bahwa ketentuan ini akan merupakan upaya sentralisasi kekuasaan yang menyangkut pembuatan kebijakan pembangunan di daerah.

Bagi sebagian besar anggota DPRD, perubahan dari sistem LPJ menjadi LKPJ mungkin mengecewakan karena kini penolakan terhadap LKPJ tidak dapat dipergunakan untuk semena-mena memberhentikan seorang kepala daerah. Tetapi harus dipahami bahwa sistem yang berlaku sekarang ini merupakan akibat dari kecenderungan sikap legislatif yang arogan pada periode 1999-2004. Hubungan antara eksekutif dan legislatif ketika itu begitu kaku dan sering terlibat dalam konflik yang berkepanjangan sedangkan kepentingan umum masyarakat di daerah justru terabaikan. Menghadapi kritik terhadap anggota legislatif yang kurang memikirkan rakyat dan justru terlibat dalam permainan politik dengan eksekutif, sebagian bahkan terang-terangan mengatakan bahwa mereka bukan wakil rakyat. Pernyataan mereka ketika itu yang menyebutkan bahwa mereka mewakili parpol sedangkan "wakil rakyat itu adalah MPR" (Kompas, 29 Juni 2001) sungguh menyedihkan.

Berbagai macam kritik telah diungkapkan mengenai hubungan antara eksekutif-legislatif yang cenderung konspiratif, atau sebaliknya sering terlibat dalam konflik mengenai hak-hak politik secara berkepanjangan. Konflik itu juga

sering lebih banyak didorong oleh kepentingan kekuasaan atau uang (Ikrar Nusa Bhakti, Kaltim Pos, 24 Jan 2006). Celakanya, sumberdaya yang diperebutkan oleh penguasa itu semestinya adalah milik publik, yaitu APBD. Birokrat cenderung memperbesar belanja untuk aparatur, bupati/walikota seringkali mengumbar uang untuk membeli popularitas dan suara dalam Pilkada berikutnya, sedangkan DPRD dengan alasan untuk menjalin hubungan dengan konstituen seringkali memperbesar jatah biaya komunikasi (Suhirman, FPPM, 2006). Hubungan antara eksekutif-legislatif yang kurang baik dan penuh konflik sudah diketahui oleh masyarakat umum. Yang paling sering terungkap di media misalnya di kota Depok atau di provinsi Sumatera Utara (Kompas, 9 Okt 2006).

Kekecewaan para anggota DPRD karena kekuasaannya kini dipersempit memang dapat dipahami. Kepala daerah sekarang ini dipilih langsung dan tidak lagi melibatkan DPRD kecuali dalam penetapan hasil Pilkada. Selain itu DPRD hanya boleh menggunakan evaluasi LKPJ untuk menyampaikan rekomendasi bagi perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dipahami. Ketentuan baru mengenai LKPJ ini memang mulai berpengaruh dalam pola hubungan eksekutif-legislatif. Kalau sebelumnya hubungan diantara kedua lembaga ini sering diwarnai dengan konflik sedangkan sidang-sidang berlangsung panas, sebagian sidang paripurna yang membahas LKPJ di beberapa daerah mulai terkesan dingin. Banyak diantara sidang-sidang itu yang menunjukkan DPRD mulai loyo dan kurang bersemangat (Kedaulatan Rakyat, 22 Juni 2005; Pikiran Rakyat, 1 Juni 2005).

Akan tetapi, mekanisme kawal dan imbang yang berlaku sekarang ini mestinya tidak menghalangi peran para anggota DPRD jika mereka benar-benar bersedia melaksanakan tugas-tugasnya secara bertanggungjawab. Dalam hal Pilkada, sekalipun para anggota DPRD tidak lagi berwenang memilih kepala daerah tetapi mereka tetap diberi peran penting dalam mengusulkan calon kepala daerah melalui fraksi-fraksi yang ada. Patut disayangkan bahwa UU No.32/2004 dan Perpu No.3/2005 menutup peluang bagi calon independen untuk menjadi kepala daerah. Namun justru di sinilah mestinya tantangan bagi para anggota DPRD. Mereka bisa membuktikan tanggungjawabnya sebagai wakil rakyat apabila benar-benar bisa menyaring calon kepala daerah secara transparan dan jernih sehingga rakyat di daerah dapat memilih pimpinan yang benar-benar mampu dan aspiratif terhadap kehendak rakyat.

Evaluasi terhadap LKPJ juga dapat digunakan untuk melaksanakan perbaikan sistem pemerintahan dan penyelenggaraan pelayanan publik apabila para anggota DPRD benar-benar melakukannya secara serius. Selama ini masih banyak keluhan terhadap para anggota DPRD yang kurang memiliki kemampuan

yang memadai dalam memahami sistem pemerintahan, apalagi untuk memberi saran-saran yang baik bagi penyempurnaan sistem pemerintahan tersebut. Seperti telah dijelaskan, selain harus melaksanakan evaluasi LKPJ dengan serius para anggota DPRD juga perlu meningkatkan kemampuan dari aspek legislasi. Alangkah baiknya apabila produk-produk Perda yang dihasilkan oleh DPRD bersama pihak eksekutif benar-benar menyentuh berbagai permasalahan yang dihadapi oleh rakyat di daerah. Secara teoretis, sesungguhnya sistem pemerintahan tidak perlu memberi batasan antara fungsi eksekutif atau fungsi legislatif secara kaku. Telah dijelaskan di depan bahwa keduanya adalah tulang-punggung pemerintahan di daerah dan oleh sebab itu yang mestinya diutamakan adalah bagaimana peranannya, bukan sekadar pembedaan antar keduanya. *There is no natural distinction between executives and legislatives*. Inilah yang perlu dipahami untuk membuat sistem kawal dan imbang yang sehat.

Perkembangan yang menarik dalam PP No.3/2007 ialah ditetapkannya keharusan bagi seorang kepala daerah untuk menyebarkan Informasi LPPD melalui media cetak maupun media elektronik. Sejak diselenggarakannya sistem Pilkada secara langsung, memang sudah mulai banyak bupati atau walikota yang punya inisiatif untuk menyebarluaskan LPJ melalui koran daerah, atau melakukan pidato pertanggungjawaban secara langsung melalui radio atau televisi. Selain itu, juga banyak kepala daerah yang membayar slot tayangan langsung televisi daerah untuk *talk-show* (pentas bincang), atau siaran-siaran Pemda lainnya. Tetapi dengan berlakunya PP No.3/2007, inisiatif semacam ini sifatnya bukan hanya sukarela, tetapi merupakan keharusan. Ketentuan ini jelas penting mengingat bahwa di dalam sistem yang demokratis pers termasuk sebagai kekuatan pengendali atau pengoreksi (*checks*) yang sangat vital.

Berdasarkan ketentuan yang berlaku, sejauh ini informasi yang wajib disebarluaskan kepada masyarakat itu baru merupakan ringkasan dari LPPD. Namun di masa mendatang informasi yang harus disampaikan kepada masyarakat berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik itu hendaknya lebih bervariasi sesuai kebutuhan masyarakat. Betapapun, transparansi dan akuntabilitas pemerintahan daerah adalah sesuatu yang sangat penting supaya pejabat dan segenap jajaran birokrasi Pemda bersikap responsif terhadap kepentingan masyarakat. Dalam hal transparansi, masih banyak yang sebenarnya dapat dibenahi. Sebagai contoh, saat ini sudah banyak Pemda yang punya inisiatif untuk membuat situs web di Internet guna mempromosikan daerah, menarik lebih banyak investasi, atau sekadar melengkapi sarana untuk menyediakan informasi tentang kegiatan pemerintahan kepada rakyat di daerah. Tetapi kebanyakan isi atau materi yang dimuat di dalam situs web itu masih bersifat sangat umum seperti

kondisi geografis daerah, struktur pemerintahan, potensi daerah, dan sebagainya. Masih jarang situs yang menunjang transparansi dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Untuk pertanggungjawaban mengenai keuangan daerah, misalnya, sebagian daerah sudah memuat ringkasan realisasi APBD seperti yang termuat di dalam LKPJ. Namun masih jarang daerah yang memuat pertanggungjawaban APBD secara rinci, apa prioritas anggaran yang dibiayai, apa saja program atau proyek yang telah dilaksanakan dan direncanakan untuk tahun anggaran yang akan datang, apa upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan sebagainya. Alangkah baiknya apabila warga masyarakat juga dapat menyampaikan saran dan ditanggapi secara interaktif oleh pengelola situs web tersebut.

Dengan demikian, tampak bahwa efektivitas kawal dan imbang dalam kegiatan pemerintahan daerah selain tergantung kepada interaksi antara lembaga eksekutif dan legislatif juga tergantung kepada upaya sistematis untuk meningkatkan transparansi serta bagaimana masyarakat berperan aktif dalam mengawasi kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Kendatipun lembaga-lembaga pemerintahan tidak membuka diri terhadap perubahan, jika masyarakat daerah bersikap kritis dan berperan aktif dalam menciptakan tata-pemerintahan yang baik (*good governance*) maka sudah pasti akan terjadi perbaikan yang signifikan.

Dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintahan dan mengoptimalkan sistem kawal dan imbang di daerah, salah satu aspek yang masih memerlukan pembenahan mendasar adalah aspek judicial. Di tengah reformasi politik dan ketatanegaraan yang dilakukan sejak tumbanganya Orde Baru, tampaknya yang masih belum tersentuh oleh reformasi adalah kekuasaan judikatif. Sudah banyak studi yang menunjukkan betapa sumber persoalan yang masih menghambat perbaikan tata-pemerintahan di Indonesia adalah korupsi judicial. Studi *Governance Assessment* tahun 2006, misalnya, memperlihatkan bahwa persepsi masyarakat tentang aparat penegak hukum seperti hakim, jaksa, dan kepolisian masih sangat buruk (PSKK-UGM, 2006). Reformasi peradilan tampaknya merupakan suatu kebutuhan yang sangat mendesak di Indonesia.

Sesuai dengan gagasan untuk meningkatkan mekanisme kawal dan imbang, masyarakat umum kiranya bisa lebih dilibatkan dalam upaya melakukan reformasi peradilan. Seperti telah dijelaskan di depan, di negara-negara maju mekanisme kawal dan imbang disertai dengan penempatan unsur judicial secara otonom. Aparat judicial tidak boleh dipengaruhi oleh kekuatan politik, unsur eksekutif maupun legislatif. Di Amerika Serikat, seorang *district attorney* atau seorang *sherrif* bahkan dipilih secara langsung oleh rakyat di tingkat *county* sehingga prinsip

pembagian kekuasaan benar-benar terjamin dan masing-masing unsur –eksekutif, legislatif, yudikatif– berperan secara optimal. Di Indonesia, masih banyak yang harus dilakukan untuk menciptakan lembaga judisial yang bertanggungjawab dan responsif terhadap rasa keadilan masyarakat. Tetapi reformasi judisial sebenarnya bisa dimulai dari hal-hal yang sangat sederhana. Misalnya saja dengan melibatkan publik dalam penentuan pejabat hakim negeri, kejaksaan negeri, atau pejabat kepolisian daerah. Mekanisme *fit and proper test* yang melibatkan masyarakat tentu akan bisa meningkatkan akuntabilitas pejabat-pejabat tersebut. Demikianlah, agenda untuk meningkatkan mekanisme kawal dan imbang dalam sistem pemerintahan daerah masih sangat banyak. Namun kesemuanya akan dapat dilakukan apabila setiap unsur punya komitmen untuk melaksanakan perubahan ke arah yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Bailusy, Muhammad Kausar, 2004, *Dinamika Politik Lokal: Hubungan Eksekutif-Legislatif Setelah Otonomi Daerah*, Disertasi Doktor Universitas Hasanuddin, Makassar, tidak diterbitkan.
- Dwiyanto, Agus, et al, *Reformasi Tata-Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2003.
- Nurbaningsih, Enny, et al, 2006, *Dinamika Implementasi Perda*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Manuel, Paul Christopher & Anne Marie Cammisa, 1998, *Checks and Balances: How A Parliamentary System Could Change American Politics*, Westview Press, Boston.
- Merry, Henry J., 1980, *Five-Branch Government: The Full Measure of Constitutional Checks and Balances*, University of Illinois Press, Chicago.
- Universitas Gadjah Mada, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Tim Peneliti 2004, *Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Era Otonomi Daerah*, Kerjasama Irda-PSKK UGM, Yogyakarta.