

## ANALISIS HUKUM TERHADAP TINDAKAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG OLEH ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN PIHAK PEMERINTAH DI INDONESIA

**Conie Pania Putri, SH.,MH.**

Fakultas Hukum, Universitas Kader Bangsa

Email : coniepania79@gmail.com

### ABSTRAK

Tindakan penyalahgunaan wewenang dari DPRD di Indonesia telah mengundang beberapa masalah antara lain : mengapa sampai terjadi tindakan Korupsi oleh DPRD dan Pihak Pemerintah Apa upaya agar jangan terjadi korupsi lagi di masa yang akan datang. Sebagai suatu pembuat pertimbangan suatu norma harus mempunyai standar perintah informasi dari eksekutif (pemerintah) kepada legislatif (DPRD) harus lengkap jangan sepotong-sepotong, data-data dari pihak pemerintah kepada pihak DPRD harus dapat dipercaya, hubungan antara DPRD dengan pemerintah adalah sepadan atau mitra dan tidak saling menjatuhkan. Upaya yang dapat dilakukan, bila terjadi silang sengketa dapat diselesaikan oleh Pemerintah Pusat atau Gubernur, bahwa kedudukan Pemerintah dan DPRD harus ada keterbukaan dari pihak Pemerintah terhadap anggaran yang cukup besar.

#### A. Pendahuluan

Praktik dan fenomena Korupsi yang banyak melanda anggota Dewan di berbagai daerah di Indonesia, meskipun relatif sulit untuk membuktikannya, bukanlah sesuatu yang mustahil untuk dicegah, dikurangi, bahkan diberantas. Upaya untuk mencegah, mengurangi dan memberantas praktik Korupsi, tidak cukup hanya sebatas statement, wacana atau hal-hal yang bersifat *lips service* belaka. Tidak juga cukup hanya mengandalkan *political will* dari pihak yang berkuasa, ataupun melalui gerakan moral yang sifatnya sporadi dari komponen masyarakat, karena Korupsi itu sudah menjadi *Common Enemy* (musuh bersama), sudah barang tentu upaya untuk memerangi Korupsi juga harus dilakukan secara menyeluruh. Mulai dari pembentukan instrumen hukum yang menutup peluang terjadinya Korupsi. *Law Enforcement* yang konsisten dan berkesinambungan serta tanpa pandang bulu (tebang pilih), baik dalam arti mental, salary, maupun asalitas pendukungnya, pengawasan secara reguler, efektif, optimal, dan terus-menerus serta gerakan

bersama seluruh bangsa untuk memerangi Korupsi. Bisakah itu terwujud ?

Masih ingatkah beberapa kasus Korupsi yang dilakukan oleh pejabat negara bersama anggota DPRD Musi Banyuasin yang tertangkap KPK baru-baru ini, tidak membuat efek jera bagi pejabat daerah di Sumatera Selatan (Sriwijaya Post, 25 Agustus 2015).

Dari beberapa kasus tersebut penulis ingin menyoroiti secara ilmiah terhadap beberapa kasus di Indonesia sehingga menimbulkan beberapa masalah antara :

1. Mengapa sampai terjadinya korupsi antara anggota DPRD dengan pihak pemerintah?
2. Apa upaya pencegahan agar jangan terjadi lagi korupsi untuk masa-masa yang akan datang ?

#### B. Pembahasan

##### 1. Mengapa sampai terjadi Korupsi antara anggota DPRD dengan pemerintah.

Pertimbangan bahwa perbuatan nyata seorang individu “sesuai” dengan

suatu norma atau seperti apa yang diharuskan oleh norma itu dapat disebut sebagai pertimbangan nilai. Pertimbangan nilai ini merupakan pernyataan yang menegaskan suatu hubungan antara suatu objek, khususnya perbuatan manusia, dengan suatu norma yang dianggap valid oleh si pembuat pertimbangan tersebut. Pertimbangan nilai tersebut harus dibedakan secara cermat dari pernyataan yang menegaskan hubungan antara objek dengan kepentingan individu si pembuat pernyataan tersebut atau kepentingan individu lain. Dalam mempertimbangkan bahwa sesuatu itu “baik”, dapat kita artikan bahwa kita (atau individu lain, sebagai subjek pemberi pertimbangan) menginginkannya atau bahwa kita merasakannya sebagai sesuatu yang menyenangkan. Kemudian, pertimbangan kita menegaskan suatu keadaan sesungguhnya. Yang kita tegaskan adalah sikap perasaan kita sendiri atau individu lain terhadap sesuatu yang disebut “baik”. Hal yang sama berlaku bagi pertimbangan bahwa sesuatu adalah “buruk”, jika dengan cara demikian kita menyatakan sikap kita terhadapnya, yakni bahwa kita tidak menginginkannya atau bahwa kita merasakannya sebagai sesuatu yang tidak menyenangkan. Jika pertimbangan-pertimbangan yang demikian ini kita sebut sebagai pertimbangan nilai, maka pertimbangan nilai ini merupakan penegasan tentang fakta sesungguhnya, pertimbangan tersebut pada prinsipnya tidak berbeda dari pertimbangan lainnya tentang realitas.

Pertimbangan bahwa sesuatu khususnya perbuatan manusia adalah “baik” atau “buruk” dapat juga berarti selain penegasan bahwa saya (atau individu lain) sebagai pembuat pertimbangan menginginkan atau tidak menginginkan perbuatan tersebut, bahwa saya (atau individu lain) sebagai pembuat pertimbangan menyadari perbuatan tersebut menyenangkan atau tidak menyenangkan. Pertimbangan semacam itu bisa juga

mengungkapkan pemahaman bahwa perbuatan tersebut sesuai atau tidak sesuai dengan suatu norma yang saya anggap valid. Di sini, norma tersebut digunakan sebagai standar penilaian. Dapat juga dikatakan bahwa peristiwa-peristiwa aktual “ditafsirkan” menurut suatu norma. Norma yang validitasnya diakui benar berfungsi sebagai “skema penafsiran”.<sup>1</sup> Bahwa suatu perbuatan atau menahan diri dari berbuat sesuatu sesuai dengan suatu norma yang “valid”, atau “baik” (menurut pengertiannya yang paling umum) berarti bahwa individu terkait benar-benar telah melakukan perbuatan yang harus dilakukannya menurut norma tersebut. Jika norma itu menentukan perbuatan A, dan perbuatan nyata individu itu adalah A juga, maka perbuatannya itu “sesuai” dengan norma tersebut. Ini adalah suatu realisasi dari perbuatan yang ditentukan di dalam norma tersebut. Bahwa perbuatan dari seorang individu adalah “buruk” (menurut pengertiannya yang paling umum) berarti bahwa perbuatannya menyimpang dan norma yang valid, bahwa individu tidak melakukan perbuatan yang, menurut norma tersebut, seharusnya dia lakukan. Perbuatannya bukan suatu realisasi dan perbuatan yang ditentukan dalam norma. Norma yang menentukan perbuatan A, namun perbuatan sesungguhnya dari individu itu bukan A. Bila demikian yang terjadi, maka kita katakan bahwa: Perbuatan individu tersebut “bertentangan” dengan norma. Namun demikian, “pertentangan” ini bukan suatu pertentangan logis. Meski ada pertentangan logis antara A dan bukan A, namun tidak ada pertentangan antara pernyataan yang menyatakan makna dari norma tersebut: “Individu itu harus berbuat A”, dan pernyataan yang melukiskan perbuatan nyata individu tersebut: “Individu tersebut berbuat bukan A”. Pernyataan-pernyataan demikian sepenuhnya bersesuaian satu sama lain. Suatu pertentangan logis hanya

<sup>1</sup> Han Kelsen, *Teori Hukum dan Negara*, Nusa Media Bandung, 2008 hal. 30

dapat terjadi di antara dua pernyataan yang keduanya menegaskan suatu “keharusan”, di antara dua norma; misalnya: “X harus menyatakan yang sebenarnya” dan: “X jangan mengatakan yang sebenarnya”, atau antara dua pernyataan yang keduanya menegaskan suatu “keadaan yang sebenarnya”, misalnya: “X mengatakan yang sebenarnya”, dan: “X tidak mengatakan yang sebenarnya”. Hubungan antara “penyesuaian” dengan “penyimpangan” adalah hubungan antara suatu norma yang menentukan suatu perbuatan tertentu dan dianggap valid, di suatu pihak, dengan perbuatan nyata dari orang-orang, di pihak lain.

Menurut Hart dan Mc Naugl yang dikutip dari Satjipto Rahardjo menyatakan ada beberapa hal yang membuat suatu perundang-undangan tidak dapat berjalan dengan baik.

1. Informasi data yang relevan, tetapi hanya sepotong-sepotong informasi data yang masuk pada pembuatan hukum memang lebih leluasa dibanding dengan pada pengadilan, tetapi ia hanya, menyangkut satu bagian atau segi saja dari keseluruhan masalahnya. Informasi-informasi, seperti, bahwa suatu undang-undang tidak bekerja seperti diperkirakan, atau, suatu problem baru telah timbul yang besarnya tidak seperti dibayangkan semula, termasuk kedalam kategori informasi yang sepotong.<sup>2</sup>
2. Proses-proses pembuatan hukum lebih memperlihatkan dominasi pengambilan keputusan secara politik. Sekalipun dewan berusaha benar-benar untuk mengumpulkan fakta sebanyak-banyaknya, termasuk usaha untuk mendengar-kan pendapat para ahli, tetapi informasi-informasi tersebut lebih berperan sebagai kerangka untuk menyusun permasalahannya secara saksama, daripada dipakai untuk memecahkan persoalan.

3. Data yang berguna tidak mudah dikumpulkan. Pengumpulan data yang bisa dipercaya, baik tentang pengalaman sosial masa lalu maupun sekarang, sekalipun itu hanya mengenai bidang tertentu yang kecil saja yang ingin kita selidiki, akan memakan waktu yang banyak dan bukan main mahal biayanya. Soal yang sebetulnya lebih penting adalah untuk menentukan data apa yang harus dikumpulkan dan bagaimana ia ditafsirkan sesudah dikumpulkan.
4. Kesulitan-kesulitan tersebut diatas akan semakin besar manakala kita berusaha untuk membuat suatu prediksi masa yang akan datang dengan cara melakukan deduksi dari pengalaman-pengalaman masa lalu. Tingkah laku-tingkah laku tertentu yang ternyata dapat dikendalikan oleh hukum, pada suatu saat yang lain bisa tidak dapat dikendalikan lagi manakala penerapan hukumnya tidak dijalankan secara konsisten.

Beberapa kekurangan tersebut di atas, terutama dari segi metodologi ilmu, bisa juga sebagai suatu permulaan ke arah pembuatan hukum atau perundang-undangan yang dikerjakan secara ilmiah. Kegunaan praktis dari metode ilmu di sini adalah untuk senantiasa menguji kesahihan dari langkah-langkah dan cara-cara yang dipakai oleh pembuat undang-undang. Setidak-tidaknya apabila yang dikehendaki adalah hasil yang objektif. Kekurangan-kekurangan sebagaimana diperinci di atas bisa juga dibaca sebagai alternatif apa yang dikehendaki dilakukan apabila kita ingin mengembangkan suatu pembuatan hukum atau undang-undang yang ilmiah.

#### 1. Hubungan Antara Kepala Daerah – DPRD

Di bawah naungan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan dan hubungan kerja antara Kepala Daerah

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal.130

dengan DPRD, di-setting sederajat dan/atau setara dalam kerangka kemitraan (*partnership*). Artinya, dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah dan DPRD keduanya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membangun dan menjalin hubungan yang selaras dan harmoni satu dengan yang lain. Hubungan antara Pemerintah Daerah (c.q. Kepala Daerah) dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.

Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi dan/atau menjatuhkan. Hal ini tercermin baik dalam penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah (PerDa). Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dengan DPD adalah sama-sama mitra sekerja.

Dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

## 2. LKPJ dan Keterlambatan Walikota

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab, harus didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Sebagai wujud atas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan yang menerapkan prinsip-prinsip tersebut, Kepala Daerah wajib memberikan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) kepada Pemerintah Pusat dan memberikan

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD serta menginformasikan LPPD secara umum kepada masyarakat melalui media massa daerah. Hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 42 ayat (1) butir h<sup>3</sup> dan dipertegas oleh Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 17 ayat (1), Kepala Daerah mempunyai kewajiban menyerahkan LKPJ selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir dan DPRD mempunyai wewenang meminta LKPJ Kepala Daerah tersebut. Adanya mispersepsi dari Pemerintah Daerah (Provinsi, kabupaten dan kota) tentang penyerahan LKPJ ini menimbulkan polemik antara DPRD dan Pemda di beberapa daerah yang dapat diketahui melalui internet.

Ketidak cermatan Pemda dalam memahami aturan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tercermin dari adanya penolakan DPRD terhadap LKPJ yang disampaikan Kepala Daerah seperti yang terjadi di Kota Batam baru-baru ini.

Ada dua hal berbeda yang seharusnya dipahami oleh Kepala Daerah dalam kaitan penyampaian laporan, yakni:

Pertama, berdasarkan pada pasal 27 ayat (2) dan Pasal 42 ayat (1) butir h Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menjadi dasar pertimbangan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 bahwa Kepala Daerah berkewajiban menyampaikan LPPD kepada Pemerintah Pusat, LKPJ kepada DPRD dan informasi LPPD kepada masyarakat selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan ini, pada intinya merupakan laporan kinerja atas pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan, yang didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang telah disetujui bersama oleh

<sup>3</sup> I Gede Pantja Astawa, *Problem Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008. Hal. 99

DPRD. Output dari pembahasan LKPJ ini oleh institusi DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 yakni berupa Keputusan DPRD.

Kedua, merujuk Pasal 184 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 81 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 pada Pasal 298 ayat (1) dan (2), Kepala Daerah berkewajiban menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pertanggung jawaban Pelaksanaan APBD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan pemerintah daerah setidaknya meliputi :

- 1) Laporan Realisasi APBD;
- 2) Neraca;
- 3) Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri laporan keuangan Badan Usaha Milik Daerah (Perusahaan Daerah). Laporan ini berkaitan dengan pelaksanaan APBD.

## **2. Upaya pencegahan jangan terjadinya korupsi di masa yang akan datang.**

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan hubungan kewenangan di antara kedua institusi tersebut tidak jarang menimbulkan *spanning* (ketegangan) yang berujung pada *dispute* atau sengketa kewenangan yang bisa disebabkan oleh banyak faktor, di antaranya konflik kepentingan yang bersumber dari perbedaan penafsiran atas suatu ketentuan peraturan perundang-undangan misalnya, Atau bisa juga dipicu oleh pelaksanaan kontrol/pengawasan Dewan terhadap suatu beleid (kebijakan) yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah. Bisa juga dipicu oleh alasan-alasan pemberhentian kepala Daerah dari jabatannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Namun, terlepas dari banyak faktor yang menjadi pemicu timbulnya konflik

ataupun sengketa kewenangan, perangkat hukum, khususnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 sama sekali tidak mengatur solusi atau pun penyelesaian atas sengketa kewenangan yang terjadi antara DPRD dengan Kepala Daerah.

Berbeda misalnya di tingkat Pusat, manakala timbul sengketa kewenangan antara lembaga-lembaga negara, solusi penyelesaiannya ditangani oleh Mahkamah Konstitusi yang memang memiliki kewenangan untuk itu sebagaimana secara atributif diberikan oleh UUD 1945 maupun oleh UU tentang Mahkamah Konstitusi. Tidak demikian halnya di Daerah, sehingga timbul pertanyaan apa sebabnya penyelesaian atas sengketa yang terjadi antara DPRD dengan Pemerintah Daerah tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sekurang-kurangnya ada 2 (dua) sebab utama tidak diaturnya hal itu dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004:

Pertama, segala urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan urusan yang terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintahan atau eksekutif, sehingga segala konsekuensi yang timbul - termasuk timbulnya konflik atau sengketa kewenangan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah - pada akhirnya menjadi tanggung jawab Pemerintah (Pusat). Dengan demikian, penyelesaian atas sengketa kewenangan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah ditangani oleh Pemerintah Pusat jika terjadi sengketa kewenangan antara DPRD Provinsi dengan Gubernur, atau oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di Daerah manakala timbul sengketa kewenangan antara DPRD kabupaten/kota dengan Bupati/Walikota.

Kedua, bahwa Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menempatkan kedudukan DPRD dengan Pemerintah Daerah (baca: Kepala Daerah) setara dan bersifat kemitraan. Hal itu secara yuridis mengandung makna bahwa keduanya memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dan tidak saling membawahi. Dalam pelaksanaan hubungan kewenangan pun, keduanya merupakan mitra sekerja yang sifatnya saling mendukung dan bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama

lain dalam melaksanakan fungsinya masing-masing. Karena itu, jika semangat itu dipahami oleh kedua institusi tersebut, diasumsikan tidak akan terjadi konflik atau sengketa kewenangan di antara keduanya.

Sumber legitimasi lain yang dapat dijadikan acuan sekaligus jastifikasi bagi Pemerintah Pusat untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah, adalah ketentuan yang digariskan dalam Pasal 217 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berkenaan dengan pembinaan dan pengawasan. Selibuhnya yang bersifat kasuistik, khususnya sengketa yang berujung pada pemberhentian Kepala daerah, mekanisme penyelesaiannya diatur dalam Pasal 29 sampai dengan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Ketiga, adanya keterbukaan dari kedua lembaga tersebut dengan adanya keterbukaan dapat diketahui segala sesuatu tentang perjalanan pembangunan terutama yang menyangkut pengeluaran dana yang cukup besar dari eksekutif, dan jangan ada dakwa sangka satu sama lain, sehingga itikad baik yang paling utama.

### C. Penutup

Adapun kesimpulan dari tulisan ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Sebagai pembuat pertimbangan harus menyadari bahwa suatu norma harus mempunyai standar penilaian yang objektif dalam hal ini kedua lembaga baik legislatif dan eksekutif mempunyai standar penilaian yang objektif setiap suatu tindakan/kebijakan.
2. Informasi dari eksekutif kepada legislatif (DPRD) harus lengkap tidak sepotong-potong.
3. Data-data dari pihak eksekutif (pemerintah) harus dapat dipercaya.
4. Hubungan antara legislatif, DPRD, eksekutif (pemerintah) adalah hubungan sejajar atau mitra dan tidak perlu saling mengalahkan.

Upaya yang dapat dilakukan antara lain :

1. Bila terjadi silang sengketa antara DPRD dan pemerintah daerah dapat diselesaikan oleh pemerintah pusat dan bila terjadi antara Walikota / Bupati dengan DPRD kota/Kabupaten penyelesaian dapat diselesaikan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kecuali tertangkap tangan Korupsi.
2. Bahwa pemerintahan DPRD dengan pemerintah pemerintah mempunyai kedudukan sejajar sebagai mitra, tidak saling membawahi dan saling menjatuhkan.
3. Adanya keterbukaan dari kedua lembaga ini, terutama menyangkut dana yang cukup besar dan jangan ada sauzon atau dakwa sangka buruk dari DPRD dan pemerintah menyalahkan seluas-luasnya kepada DPRD sehingga pihak DPRD merasa puas dan dihargai.

### DAFTAR PUSTAKA

- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media Nuansa, Bandung, 2006
- I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, alumni Bandung, 2008
- Imam Syaukani, A.AH Sinthohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006