

PEMBERANTASAN KORUPSI ANGGOTA DPRD DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh: Mukhamad Murdiono

Jurusan PPKn Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

Since the implementation of decentralization, the drastic changes of politic and governmental system has been occurred in Indonesia. One of those changes is the growing significant of legislature role. In autonomy of district era, legislature was growing to be powerful marked by the function of its role, as aspiration channel and executive controller.

The empowerment of legislature role in autonomy era brings some problems, not only connected with legislature themselves but also with executive. The problem connected with legislature can be cited such as bad behaviors (manipulation of graduation, money politics, corruption, etc.). Those bad behaviors have been caused the degradation of DPRD image and decadency moral. Therefore, it is necessary to rebuild politic morality and to change the image of legislative members.

In order to change the image of DPRD the things can be done are reformation and radical change of DPRD by all element of society. Beside that, it is necessary to review the relationship between DPRD and people. The members of DPRD should compromise their views as well as their own needs with the people's aspirations and needs.

Kata Kunci: *otonomi daerah, moralitas politik, citra anggota DPRD.*

Pendahuluan

Berhembusnya angin reformasi telah membawa perubahan besar terhadap sistem politik dan pemerintahan di Indonesia. Salah satu perubahan penting yang terjadi adalah semakin menguatnya tuntutan daerah untuk mengurus dan mengelola kepentingan daerahnya sesuai dengan kemampuan dan aspirasi yang berkembang di daerah. Untuk memenuhi tuntutan daerah tersebut kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kehadiran undang-undang otonomi daerah membawa dampak yang cukup besar terhadap perubahan-perubahan di daerah.

Seiring dengan mulai bergulirnya era otonomi daerah, ada fenomena yang cukup menarik untuk dicermati. Pada masa sebelum diberlakukannya era otonomi daerah, pemerintahan pusat mempunyai wewenang dalam menjalankan pemerintahan yang cukup luas. Sementara pemerintahan daerah tidak bisa

berkembang karena kecilnya kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Kewenangan yang cukup besar yang dimiliki oleh pemerintah pusat tentunya diiringi dengan kuantitas birokrasi yang cukup besar untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan itu. Selama pemerintahan Orde Baru, birokrasi yang menjalankan roda pemerintahan cukup dimanjakan. Mereka yang memiliki loyalitas tinggi terhadap penguasa akan tetap terus terpakai meskipun dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan menghalalkan segala cara. Kondisi semacam itulah yang menumbuhkan “virus bangsa” bernama KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang cukup akut. Ironisnya reformasi yang telah bergulir selama ini dan telah membawa banyak perubahan dalam segala aspek, belum mampu menyentuh dan melenyapkan virus bangsa tersebut. Bahkan seiring dengan berlakunya otonomi daerah, KKN juga turut serta berpindah ke daerah-daerah.

Di sisi lain, sejak bergulirnya gerakan reformasi, telah terjadi perubahan signifikan terhadap profil sistem politik dan pemerintahan di Indonesia. Bahkan, bukan hanya berubah secara signifikan saja, tetapi sudah mengalami sebuah proses transformasi yang berlangsung sangat cepat. Perubahan drastis tersebut telah membawa sejumlah implikasi yang juga berlangsung begitu cepat. Kita mengetahui bahwa sistem politik dan pemerintahan, sebelumnya serba bertumpu dan berakhir di lembaga eksekutif. Lembaga pemerintahan ini, bukan hanya mendominasi segala aspek kehidupan warga negara, melainkan juga menjadi kekuatan hegemonik yang amat determinan. Artinya, pihak eksekutif merupakan lembaga yang menggabungkan ketiga fungsi pemerintahan, yakni: fungsi eksekutif, legislatif, sekaligus fungsi yudikatif. Selama pemerintahan orde baru memegang kekuasaan, lembaga legislatif dan yudikatif hanya berfungsi sebagai aksesoris dan pelengkap penderita dari sistem politik dan pemerintahan.

Berputarnya roda reformasi telah membawa lembaga legislatif ke sebuah proses perubahan. Dulu hanya berfungsi sebagai lembaga stempel karet (*rubber stamp*) yang mengaminkan segala ihwal yang dikehendaki oleh pemerintah (eksekutif). Lembaga legislatif, sekarang sudah mulai berdaya, dalam artian telah memfungsikan diri sebagai lembaga penyalur aspirasi dan pengontrol lembaga eksekutif. Perubahan fungsi yang sangat drastis ini, tentu menimbulkan persoalan terhadap lembaga legislatif sendiri, terlebih lagi terhadap lembaga eksekutif.

Persoalan berat yang muncul sekarang dengan berbagai eksese negatif yang ditimbulkannya, ialah adanya sikap kebebasan yang berlebihan dari para anggota legislatif dalam berhadapan dengan eksekutif. Atas nama kebebasan dan demokrasi, lembaga legislatif seakan sah dan memiliki hak monopoli terhadap kebenaran. Euforia kebebasan dan demokrasi yang dipraktekkan oleh sejumlah anggota legislatif di daerah sudah berkembang sedemikian jauh. Maraknya korupsi kolektif yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di berbagai daerah adalah eksese negatif dari semakin menguatnya peran legislatif.

Otonomi Daerah: Menguatnya Peran Legislatif

Seperti telah dikemukakan dalam pendahuluan, bahwa seiring berputarnya roda reformasi, lembaga legislatif telah mengalami perubahan fungsi yang cukup drastis. Perubahan fungsi yang cukup drastis tersebut ternyata tidak hanya menimbulkan persoalan terhadap lembaga legislatif sendiri, melainkan juga terhadap eksekutif. Para anggota legislatif memiliki sikap yang berlebihan dalam berhadapan dengan eksekutif. Sikap anggota legislatif yang berlebihan ternyata telah menjadikan lembaga eksekutif tidak bisa lagi berjalan sebagai mana mestinya. Lembaga legislatif tidak lagi sekadar lembaga pengawas dan pengontrol, tetapi sudah menjadi lembaga penghambat jalannya kebijakan dan program yang hendak dijalankan oleh eksekutif.

Di sisi lain, sikap aparat eksekutif masih juga menerapkan sikap yang berpolakan tradisi birokrat pada masa orde baru. Aparat pemerintahan masih terpatok dengan asumsi masa lalu bahwa lembaga pemerintahlah yang harus menentukan segalanya, sementara lembaga lain hanyalah pelengkap semata. Hal itulah yang selalu menimbulkan ketegangan antara lembaga eksekutif dengan legislatif. Ketegangan hubungan ini acapkali berpengaruh pada kehidupan rakyat secara keseluruhan. Misalnya berlarut-larutnya pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau peraturan daerah (perda) di berbagai daerah. Singkatnya, perubahan iklim politik yang terjadi sekarang; memberdayakan legislatif sembari menggerogoti *prevelese* eksekutif. Penambahan *prevelese* untuk satu sisi dan pengurangan *prevelese* untuk pihak lain, tentu saja akan menimbulkan gesekan-gesekan (Hamid Awaludin, 2002: 50).

Iklim politik yang berkembang saat ini memberikan ruang yang cukup luas bagi keterbukaan dan kebebasan. Tidak ada lagi rasanya yang bisa disembunyikan oleh lembaga eksekutif. Tidak ada lagi hal yang tidak bisa terungkap, dan tidak bisa diumumkan. Iklim keterbukaan ini membuka segala rahasia dapur pihak eksekutif, yang kemudian mengilhami para anggota legislatif untuk meyerang eksekutif. Gaya agresif para anggota legislatif tersebut telah mendapat dukungan luas dari masyarakat; terutama kalangan media massa dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), membuat lembaga eksekutif kian terpojok. Kondisi semacam ini membuat lembaga eksekutif menjadi tidak berdaya. Eksekutif menjadi lembaga yang sangat "sulit", sebab dirinya penuh persoalan yang melilit, dan membuat eksekutif tidak punya kemampuan dalam berinteraksi dengan lembaga legislatif.

Menguatnya peran legislatif di era otonomi daerah memang tidak jarang menimbulkan konflik yang berkepanjangan dengan eksekutif. Konflik yang muncul dapat menimbulkan implikasi negatif bagi masyarakat daerah. Oleh karena itu perlu kearifan untuk melakukan kompromi diantara dua kepentingan tersebut. Kemudian yang tidak kalah pentingnya adalah latar belakang pengalaman politik, terutama anggota DPRD, karena bagaimanapun juga pengalaman akan sangat menentukan tingkat kematangan dalam berpolitik. Seorang anggota DPRD yang tidak begitu mempersiapkan diri dengan baik tentu saja akan sangat menentukan

kinerjanya sebagai wakil rakyat. Terutama bagaimana menerjemahkan aspirasi masyarakat menjadi sejumlah kebijakan pemerintah. Sebaliknya seorang kepala daerah tentu sudah sangat dipersiapkan dan mempersiapkan dirinya dengan baik untuk menduduki jabatan itu. Baik karena pengalamannya ataupun karena latar belakang pendidikannya. Persyaratan untuk menjadi kepala daerah jauh lebih berat ketimbang persyaratan untuk menjadi anggota DPRD, dan tentu saja hubungannya menjadi sangat timpang dikarenakan oleh pengalaman penyelenggaraan pemerintahan yang sangat berbeda.

Korupsi DPRD: Menurunnya Citra Anggota DPRD

DPRD hasil pemilihan umum legislatif 2004 berbeda dengan DPRD sebelumnya. Kalau pada masa sebelumnya, pelantikan atau kehadiran anggota DPRD di pentas politik lokal kurang mendapatkan perhatian serius dari masyarakat. Artinya, masyarakat tidak begitu peduli terhadap kehadiran dan pelantikan anggota DPRD. Setelah mereka duduk sebagai anggota DPRD dalam nuansa baru (otonomi daerah) ternyata banyak berbagai permasalahan yang muncul. Mulai dari masalah pendidikan (ijazah palsu), terlibat politik uang (*money politics*), dan masalah-masalah lain yang cukup mengejutkan masyarakat. Berawal dari terjadinya fenomena semacam itulah, pelantikan dan kehadiran DPRD hasil pemilihan umum legislatif 2004 banyak menuai protes dari beberapa elemen masyarakat.

Sejak Agustus 2004, hampir semua daerah telah melakukan pelantikan anggota DPRD hasil pemilihan umum anggota legislatif 2004. Sepanjang pengamatan penulis melalui berbagai media massa, pelantikan anggota DPRD periode 2004-2009 diwarnai oleh unjuk rasa beberapa elemen masyarakat. Protes yang muncul terkait dengan penolakan terhadap kehadiran anggota legislatif terpilih yang bermasalah.

Munculnya fenomena penolakan terhadap anggota legislatif terpilih yang bermasalah menunjukkan bahwa telah terjadi pengkhianatan terhadap kepercayaan yang telah diberikan oleh rakyat kepada anggota legislatif. Rakyat merasa bahwa anggota legislatif sebagai orang yang diberi mandat melalui pemilihan umum tidak memperjuangkan kepentingannya dalam rangka menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan. Anggota legislatif tidak bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat yang dipercayakan oleh rakyat kepadanya.

Dalam perspektif teori perwakilan politik anggota legislatif di daerah cenderung lebih dekat ke tipe perwakilan partisan. Tipe perwakilan ini terjadi apabila anggota badan legislatif tidak merasa terikat kepada anggota masyarakat yang diwakili. Akan tetapi mereka terikat kepada partai yang diwakili, yaitu oleh pimpinan dan program partai tersebut (Arbi Sanit, 1985:283). Hubungan antara wakil (DPRD) dengan pihak yang diwakili (rakyat) merupakan hubungan yang bertingkat. Partai sebagai kekuatan politik menjadi perantara kedua belah pihak. Tingkah laku anggota legislatif tidak dipertanggungjawabkan secara langsung

kepada anggota masyarakat. Pertanggungjawaban itu diberikan melalui partai yang mencalonkan dan memperjuangkan posisi bagi anggota legislatif tersebut.

Kondisi semacam itulah yang menumbuhkan “persekongkolan politik” di badan legislatif. Di sisi lain, eksekutif (kepala daerah) biasanya juga orang yang telah mendapatkan “rekomendasi” dari partai politik untuk maju memperebutkan kursi Bupati/Walikota. Keduanya (legislatif dan eksekutif), diberikan semacam kewajiban “setor” ke partai politik yang telah memperjuangkan posisi mereka. Dari sinilah kemudian muncul berbagai kasus korupsi penyelewengan dana APBD di berbagai daerah yang melibatkan anggota legislatif dan Bupati/Walikota.

Di era otonomi daerah banyak sekali terjadi kasus korupsi penyelewengan dana APBD yang melibatkan anggota DPRD maupun Bupati/Walikota. Dari perkembangan yang ada, sebagian diantaranya masih dalam proses penyidikan dan sebagian lagi telah dilimpahkan ke Pengadilan. Bahkan, untuk kasus DPRD Sumatera Barat (Sumbar), beberapa dari mereka sudah dinyatakan bersalah oleh Pengadilan Negeri.

Keberanian masyarakat Sumbar yang tergabung dalam Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB) dalam mengungkap kasus korupsi berjamaah anggota parlemen, tidak hanya sekedar menorehkan sejarah tetapi juga mampu memberikan daya dorong yang luar biasa dalam menindak lanjuti kasus korupsi anggota DPRD di daerah lain. Setelah terungkapnya kasus korupsi anggota DPRD Sumbar, aparat hukum di berbagai daerah mulai gencar membongkar kasus korupsi yang dilakukan oleh anggota legislatif. Seperti misalnya di Kota Banda Aceh, 28 dari 30 wakil rakyat berstatus sebagai tersangka, sepuluh diantaranya sudah dijebloskan ke dalam sel tahanan; di Mataram, kejaksaan tinggi Nusa Tenggara Barat (NTB) memperkarakan 18 orang anggota panitia anggaran belanja dewan senilai 24 miliar rupiah. Kasus-kasus serupa juga terjadi di Jambi, Depok, Yogyakarta, Cirebon, dan juga di daerah-daerah lain (Koran Tempo, 29 Agustus 2004).

Ironisnya, hampir semua yang bermasalah tetap dilantik sebagai anggota DPRD. Padahal banyak pihak yang meminta kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengambil kebijakan tegas menunda pelantikan calon anggota legislatif terpilih yang masih dalam status bermasalah. Permintaan itu memang sangat masuk akal karena tidak menutup kemungkinan mereka menggunakan institusi DPRD untuk membentengi diri dari segala tindakan hukum. Kalau hal seperti itu yang terjadi, orang-orang bermasalah amat potensial merusak dan menurunkan kewibawaan DPRD dalam melaksanakan hak-hak konstitusional terutama dalam melakukan fungsi pengawasan.

Dari beberapa potret praktek korupsi yang terjadi di Indonesia maupun di negara-negara lain, ternyata permasalahan korupsi bukan masalah global lagi, tapi merupakan masalah nasional. Sebab banyak negara-negara yang ternyata telah berhasil memberantas praktek korupsi. Korupsi kebanyakan terjadi di negara-negara yang sedang berkembang, karena terkait dengan transisi pemerintahan dan status jajahan. Modus operandinya pun juga semakin beragam dengan pola yang

semakin sulit untuk dideteksi dan diungkap. Menurut Alatas seperti di kutip oleh Zainal Arifin (2004: x), korupsi memiliki tipologi yang beraneka ragam seperti: korupsi transaktif (*transactive*), korupsi yang memeras (*exortive*), korupsi investif (*investive*), korupsi kekerabatan (*nepotistic*), korupsi defensive (*defensive*), korupsi otogenik (*autogenic*), dan korupsi suportif (*supportive*).

Pemberantasan Korupsi di DPRD

Vonis Pengadilan Negeri Padang dan penanganan kasus serupa di berbagai daerah memang memberikan harapan baru dalam pemberantasan korupsi. Menurut Saldi Isra (2004: 5) harapan itu akan semakin mendekati kenyataan kalau diikuti dengan upaya berikut.

Pertama, semua daerah yang anggota legislatifnya terindikasi melakukan korupsi harus mampu memanfaatkan momentum yang ada. Kasus penyelewengan penyusunan keuangan DPRD tidak hanya terjadi di Sumbar, tetapi juga terjadi di daerah lain. Melihat kecenderungan yang ada, bisa jadi sebagian besar anggota DPRD melakukan kasus serupa. Bedanya, ada kasus yang sudah mulai terungkap karena laporan dari masyarakat dan ada yang masih di bawah permukaan karena belum tersentuh sama sekali.

Kedua, bagi aparat yang tengah melakukan proses hukum terhadap anggota legislatif, proses itu harus diteruskan kepada pihak eksekutif terutama kepala daerah. Karena dalam proses lahirnya APBD legislatif tidak sendiri tetapi juga melibatkan eksekutif, maka kejaksaan harus menyidik kepala daerah. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak mungkin ada APBD tanpa persetujuan kepala daerah. Artinya, unsur turut serta (*deelmeming*) kepala daerah sangat mudah dibuktikan dalam proses lahirnya APBD. Dalam kasus DPRD Sumbar, misalnya, FPSB juga telah melaporkan gubernur kepada kejaksaan. Tetapi, untuk memeriksa gubernur harus ada izin terlebih dahulu dari presiden. Jadi presiden mempunyai peran yang sangat penting dalam upaya pemberantasan korupsi, dalam hal ini adalah korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah.

Dalam konteks keterlibatan presiden memberantas korupsi secara umum di Indonesia (tidak hanya di DPRD), menjadi menarik menyimak pengalaman sejumlah negara yang sukses memberantas korupsi, diantaranya Republik Rakyat China (RRC), Jepang, Korea Selatan, Singapura, dan Malaysia. Presiden harus menekankan penegakan hukum yang konkret. Hukum diberi panggung tertinggi, dan siapa pun yang bersalah harus siap diadili, keluarga presiden sekalipun.

Pantas untuk dapat dijadikan contoh, keberanian mantan Perdana Menteri China, Zhu Rong Ji, dalam upaya pemberantasan korupsi di negerinya. Dalam banyak kesempatan, Zhu menyatakan, sediakan 1.000 peti mati. Sebanyak 999 untuk para koruptor dan sebuah untuknya, jika terbukti korupsi. Zhu sangat tegas dan tidak main-main. Para penjahat besar dan koruptor dihukum mati sehingga China kemudian dikenal sebagai salah satu negara yang menegakan hukum secara amat keras.

Zhu rupanya melihat, bahwa untuk meraih kegemilangan ekonomi salah satu pilar pentingnya adalah membenahi bidang hukum terlebih dahulu. Kalau penegakan hukum berjalan baik; masalah sosial, politik, keamanan, dan ekonomi akan berjalan dengan sangat baik. Tidaklah mengherankan kalau China kemudian menjadi salah satu negara penerima investasi asing terbesar di dunia dalam kurun waktu yang begitu cepat. China pun meraih kinerja ekonomi yang amat fantastis (Denny Kailimang, 2004:45).

Dari berbagai kasus korupsi yang terjadi di Indonesia pada era otonomi daerah, menurut Teten Masduki (2004: 7) ada tiga persoalan di daerah yang tidak pernah terjadi sebelumnya secara terbuka seperti saat sekarang ini. *Pertama*, otonomi daerah dalam prakteknya adalah pemindahan kekuasaan dari pusat ke daerah. Padahal, otonomi daerah semula bertujuan untuk menyejahterakan rakyat dan mengurangi sentralisasi kekuasaan. Ironisnya desentralisasi itu tanpa disertai dengan penguatan kapasitas masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Akibatnya terjadilah pemindahan kekuasaan yang luar biasa kepada elit-elit di daerah baik DPRD maupun pemerintah daerah. Mereka menjadi raja-raja kecil, termasuk dalam soal *budgeting* dan kontrol anggaran.

Kedua, politik uang (*money politics*) dalam proses pemilihan kepala daerah maupun proses pertanggungjawaban kepala daerah. Pada masa orde baru untuk menjadi kepala daerah, "setornya" mesti ke atas, ke Jakarta. Sekarang proses pemilihan kepala daerah ada di dewan, maka *money politics*nya kepada anggota dewan. Dari berbagai fakta di lapangan menunjukkan calon-calon gubernur, bupati, dan walikota dari partai sendiri justru jarang dipilih oleh anggota dewan bersangkutan. Kasus seperti ini bisa diamati dari pemilihan gubernur di DKI Jakarta, Jawa Tengah, Bali, dan daerah-daerah lain. Jadi, bupati atau gubernur terpilih adalah pemenang "tender" yang paling tinggi.

Ketiga, munculnya kebijakan-kebijakan ekstraktif dalam bentuk peraturan daerah (perda) untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan membuat pungutan-pungutan di luar pajak. Dengan dalih meningkatkan PAD banyak ditemukan di beberapa daerah perda-perda yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang telah diatur oleh pemerintah pusat. Dalam pembuatan perda, seringkali menimbulkan berbagai permasalahan baru. Seperti misalnya untuk memuluskan sebuah perda tertentu, eksekutif melakukan kolusi dengan legislatif. Jadi, meskipun perda yang dibuat akan merugikan masyarakat tetap saja disahkan dan diberlakukan. Hal itu mencerminkan bahwa DPRD yang seharusnya memperjuangkan kepentingan dan aspirasi rakyat ternyata tidak dapat menunjukkan karakternya sebagai wakil rakyat.

Uraian di muka menunjukkan bahwa bergulirnya era otonomi daerah ternyata mengalihkan sejumlah permasalahan ke daerah. Karena dalam prakteknya otonomi daerah merupakan pemindahan kekuasaan dari pusat ke daerah. Disamping itu, peraturan tentang otonomi daerah itu sendiri memberikan celah kepada elite di daerah untuk melakukan tindakan tercela, seperti halnya korupsi. Dengan

demikian, tujuan otonomi daerah untuk menyejahterakan rakyat dan mengurangi sentralisasi kekuasaan belum terwujud.

Keberhasilan FPSB dalam mengungkap kasus korupsi berjamaah di DPRD Sumbar, dapat dijadikan contoh oleh daerah-daerah lain di seluruh Indonesia dalam melakukan upaya pemberantasan korupsi di DPRD. Sukses FPSB menggulung para koruptor di DPRD Sumbar tentu tidaklah semudah membalikan telapak tangan, tetapi melalui kerja keras yang penuh keseriusan dan sepenuh hati. Oleh karena itu apabila daerah-daerah lain di Indonesia ingin belajar dari pengalaman Sumbar dalam mengungkap kasus korupsi di DPRD tentunya harus melalui upaya sungguh-sungguh dan penuh keseriusan.

Mengubah Citra dan Moralitas Anggota DPRD

Dari berbagai kasus yang menimpa anggota DPRD di beberapa daerah menunjukkan bahwa anggota DPRD kita memiliki citra buruk di hadapan rakyat. Hal itu mengindikasikan pula bahwa telah terjadinya dekadensi moral anggota DPRD dewasa ini. Citra dan moralitas anggota DPRD yang memprihatinkan tersebut dapat kita amati dari banyaknya permasalahan yang menimpa anggota DPRD. Berdasarkan laporan Panitia Pengawas Pemilihan Umum, seperti dikutip oleh Saldi Isra (2004: 2), hampir tiga ratus orang anggota legislatif terpilih dalam pemilihan legislatif 2004 terkait dengan masalah pendidikan, status pegawai negeri sipil/Polri/TNI, terlibat praktek politik uang, dan dipecat dari partai politik. Selain itu, ada permasalahan yang lebih serius, yaitu ada di antara mereka yang terpilih terlibat dalam kasus korupsi penyelewengan dana APBD.

Dalam konteks menurunnya citra anggota DPRD, lebih lanjut Saldi Isra mengemukakan bahwa perlu untuk mengubah citra anggota DPRD. Perubahan itu harus dilakukan melalui beberapa langkah radikal untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat. *Pertama*, melakukan perbaikan mekanisme kerja internal anggota DPRD dengan mengubah secara radikal peraturan tata tertib (tatib) peninggalan generasi lalu. Perubahan itu menjadi sebuah keniscayaan karena salah satu penyebab maraknya praktek korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya, dalam beberapa tahun terakhir didorong oleh peraturan tatib. Dalam banyak kasus, anggota DPRD dengan sengaja menafikan ketentuan perundang-undangan karena merasa sudah cukup dengan ketentuan yang ada dalam peraturan tatib. Kalau masalah ini tidak diatasi sejak dini, besar kemungkinan anggota DPRD sekarang juga akan terjebak dengan perilaku-perilaku menyimpang masa lalu.

Kedua, menyusun kode etik DPRD. Penyusunan kode etik diperlukan untuk mempermudah pengawasan internal anggota DPRD. Kode etik ini berisi aturan-aturan atau norma-norma yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak patut dilakukan oleh anggota DPRD. Kode etik tidak saja diperlukan untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas individu anggota DPRD tetapi juga menjaga institusi DPRD sebagai lembaga perwakilan

rakyat. Selain kode etik, perlu juga membentuk badan kehormatan DPRD yang merupakan salah satu alat kelengkapan yang harus dibentuk DPRD.

Ketiga, khusus untuk anggota DPRD yang masih baru pertama kali menjadi anggota DPRD, tahap sekarang semestinya dapat digunakan untuk mengkaji secara mendalam kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan anggota DPRD sebelumnya. Kemudian, dilanjutkan dengan membentuk kaukus-kaukus yang dapat memperbaiki kinerja DPRD, misalnya kaukus anti korupsi.

Banyaknya permasalahan yang melingkupi anggota DPRD dewasa ini, menjadikan lembaga wakil rakyat terhormat tersebut tidak dapat melaksanakan perannya secara optimal. Disamping itu, berdasarkan hasil pengamatan pada anggota DPRD di beberapa daerah melalui media massa (terutama di tingkat Kabupaten/Kota) beberapa bulan setelah pelantikan, tampaknya terjadi kesenjangan antara "kompetensi kritis" yang dimiliki dengan yang dipersyaratkan harus dikuasai sebagai anggota legislatif. Lazimnya, sebagai anggota legislatif harus memiliki visi, misi, wawasan, dan pengetahuan tentang bidang kelegislatifan. Dalam performennya, tidak jarang argumen-argumen yang dikemukakan terkesan kurang logis dan tidak didukung landasan teori serta orientasi ke masa depan. Sangat langka menemukan anggota DPRD, terutama di tingkat Kabupaten/Kota, yang visioner.

Menurut Bambang Yudoyono (2001: 58) optimalisasi peran DPRD sangat tergantung pada tingkat kualitas anggota DPRD yang upaya peningkatannya dapat dilakukan melalui cara berikut. *Pertama*, Sekretariat DPRD perlu menyediakan tenaga ahli dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan tugas anggota DPRD. Tenaga ahli ini dapat diambil terutama dari para pakar perguruan tinggi terdekat yang memang ahli dibidangnya. Tenaga ahli ini sedapat mungkin terdiri dari orang-orang non partisan yang mempunyai kepedulian tinggi terhadap pemberdayaan DPRD. *Kedua*, Mengadakan pelatihan-pelatihan atas inisiatif anggota DPRD sendiri, yang pelaksanaannya dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi atau pemerintah daerah. Hal ini terutama untuk materi-materi keterampilan dalam penyusunan perda atau kebijakan publik, penyusunan anggaran, dan sebagainya. *Ketiga*, Penerbitan jurnal legislatif daerah, sebagai sarana peningkatan wawasan dan ajang tukar menukar pengalaman dan informasi. Jurnal ini dapat bersifat bulanan, dwi bulan, tri wulan, dan sebagainya. *Keempat*, Mengadakan kerja sama antar lembaga legislatif daerah, sehingga saling dapat mengisi berbagai kekurangan yang dimiliki.

Selain empat cara tersebut, ada satu lagi yang tak kalah pentingnya, yaitu peningkatan pemahaman mengenai etika politik bagi anggota DPRD. Agar pelaksanaan fungsi-fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan dapat berlangsung secara etis dan proporsional. Dengan pemahaman yang mendalam mengenai etika politik, setiap anggota DPRD tentu akan mampu menempatkan dirinya secara proporsional, baik dalam berbicara maupun bersikap atau bertindak serta tidak melupakan posisinya sebagai wakil rakyat. Sebagai salah satu contoh adalah tidak

etis jika rakyat masih berada dalam kondisi kekurangan secara ekonomi, anggota DPRD malah melakukan tindakan korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa anggota DPRD lebih mementingkan diri dan golongannya ketimbang memperjuangkan nasib rakyat yang diwakilinya.

Penutup

Bergulirnya era otonomi daerah telah membawa dampak berupa perubahan yang cukup drastis dalam sistem pemerintahan dan politik di Indonesia. Salah satu perubahan itu adalah menguatnya peran legislatif. Dalam era sebelumnya, legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga yang mengaminkan segala ihwal yang dikehendaki oleh eksekutif. Lembaga legislatif tidak dapat memfungsikan diri sebagai lembaga penyalur aspirasi dan pengontrol lembaga eksekutif. Di era otonomi daerah, legislatif sudah mulai berdaya, dalam artian telah memfungsikan dirinya sebagai lembaga yang menyalurkan aspirasi masyarakat dan mengontrol kinerja pemerintah (eksekutif).

Menguatnya peran legislatif di era otonomi daerah ternyata tidak hanya menjadikan lembaga tersebut dapat berfungsi dengan baik, tapi juga menimbulkan eksek negatif. Euforia kebebasan dan demokrasi yang dipraktekkan oleh sejumlah anggota legislatif di daerah sudah berkembang sedemikian jauh, sehingga banyak sekali permasalahan-permasalahan yang menimpa legislatif. Permasalahan yang muncul itu ternyata telah menurunkan citra legislatif di hadapan rakyat yang telah memilihnya. Sebagai indikator terhadap menurunnya citra legislatif di era otonomi daerah adalah banyaknya perilaku tercela yang ditunjukkan oleh anggota legislatif di beberapa daerah. Salah satu perilaku tercela anggota DPRD yang sekarang sedang marak dibicarakan masyarakat adalah korupsi berjamaah yang dilakukan oleh anggota DPRD di beberapa daerah di Indonesia.

Maraknya korupsi yang dilakukan oleh anggota DPRD di beberapa daerah menunjukkan bahwa anggota DPRD telah mengalami dekadensi moral. Sungguh ironis sekali, disaat rakyat dalam kondisi kekurangan secara ekonomi, anggota DPRD malah beramai-ramai menjarah uang rakyat dengan cara menyalahgunakan jabatan yang dimilikinya. Padahal keberadaan mereka di lembaga legislatif adalah karena pilihan rakyat. Tetapi setelah mereka duduk menikmati jabatan, melupakan rakyat yang telah memilihnya dalam pemilihan umum (pemilu).

Untuk mengubah citra dan membangun kembali moralitas anggota DPRD tidak semudah membalikan telapak tangan. Perlu ada perubahan dan reformasi secara radikal untuk mengembalikan kepercayaan rakyat terhadap anggota DPRD. Langkah perubahan itu harus dilakukan secara sinergis dengan melibatkan komponen masyarakat, pemerintah, dan tentu legislatif itu sendiri. Melalui perubahan secara radikal terhadap lembaga legislatif, terutama perubahan terhadap moralitas anggota DPRD, maka terbentuknya kembali citra positif terhadap lembaga legislatif di daerah bukanlah suatu hal yang mustahil.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit. (1985). *Perwakilan Politik Di Indonesia*. Jakarta: C.V. Rajawali.
- Bambang Yudoyono. (2001). *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*. Bandung: Pustaka Sinar Harapan
- Denny Kailimang. (2004). "Pemberantasan Korupsi dan Fenomena Kecerdasan Rakyat". *Artikel Kompas*. 23 April 2004.
- Hamid Awaludin. (2002). "Eksekutif Versus Legislatif: Kompetisi dalam Perspektif Etika Pemerintahan". *Prosiding Seminar Nasional STPDN, dengan tema: Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif dalam Rangka Pelaksanaan Otda*. Jatinangor: Pusat Kajian Pemerintahan STPDN.
- Saldi Isra. (2004). "Kasus Korupsi DPRD: Pengalaman Sumatera Barat. *Majalah Anti Korupsi Edisi Juli 2004*. Yogyakarta: Koalisi Antar Agama untuk Anti Korupsi, LP3 UMY, dan Yogyakarta Corruption Watch (YCW).
- _____. (2004). "Mengubah Citra Anggota DPRD". *Artikel Koran Tempo*. 4 September 2004. Hal. 2
- Teten Masduki. (2004). "Perlunya Memperkuat Partisipasi Masyarakat". *Majalah Anti Korupsi Edisi Juli 2004*. Yogyakarta: Koalisi Antar Agama untuk Anti Korupsi, LP3 UMY, dan Yogyakarta Corruption Watch (YCW).
- Zainal Arifin, (eds). (2004). *Korupsi dalam Perspektif Agama-agama: Panduan untuk Pemuka Ummat*. Yogyakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pendidikan (LP3) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY).