



**KETUA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

“HARMONISASI LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM MEMAJUKAN PEMBANGUNAN REGIONAL SULAWESI”

Disampaikan Pada Pertemuan antara Pemerintah Provinsi se-Sulawesi,
Anggota DPR-RI, dan DPD-RI asal Sulawesi.

Makasar, 12 Februari 2010

Assalamu’alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh

Puji dan syukur kita mempersembahkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan YME, yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya kepada kita semua sehingga kita bisa berkumpul dalam forum yang berbahagia ini, yaitu pertemuan tahunan (*annual meeting*) Badan Kerjasama Pembangunan Regional Sulawesi (BKPRS).

Tema yang dimintakan kepada saya, **Harmonisasi Legislatif dan Eksekutif dalam Memajukan Pembangunan Regional Sulawesi**, adalah tema yang penting dan selalu *up to date* untuk dibicarakan, khususnya bagi daerah Sulawesi sendiri. Namun sebelumnya, izinkanlah saya memulainya dengan mengungkapkan pembangunan daerah secara umum.

Saudara-Saudara sekalian yang saya muliakan,

Pembangunan daerah menjadi sangat penting terutama ketika terbitnya era reformasi yang ditandai dengan runtuhnya kekuasaan Orde Baru. Segera setelah lahirnya era Reformasi pada tanggal 21 Mei 1998, otonomi daerah

menjadi salah satu tuntutan yang mengemuka, selain tuntutan-tuntutan lainnya seperti pencabutan dwifungsi ABRI dan amandemen UUD 1945.

Munculnya tuntutan otonomi daerah tidak lain adalah didorong oleh fenomena terlalu sentralistiknya wajah pembangunan yang terjadi pada era sebelum era Reformasi, terutama pada era pemerintahan Orde Baru. Semua kebijakan yang penting dan strategis harus diputuskan terlebih dahulu di Jakarta, oleh segelintir elit yang ada di pusat. Daerah hanya menonton pengambilan-pengambilan kebijakan dari pusat yang akan diimplementasikan di daerah. Padahal, sudah tentu tidak semua kebijakan tersebut cocok dan bermanfaat untuk kemajuan daerah.

Pada masa itu, pembangunan memiliki paradigma pertumbuhan. Setelah pertumbuhan terjadi diharapkan akan ada pemerataan ke segenap lapisan masyarakat. *Growth* akan diikuti oleh *trickle-down effect*, efek menetes ke bawah. Faktanya adalah, memang terjadi pertumbuhan, tetapi hal tersebut lagi-lagi hanya dinikmati oleh segelintir elit, terutama elit-elit di pusat dan elit-elit di daerah yang memiliki akses ke pusat. Daerah dan rakyat daerah secara umum hanya menjadi obyek dari gerak langkah pembangunan yang didesain dari pusat.

Pada akhirnya model pembangunan yang demikian hanya bermuara pada kegagalan. Dimulai pada krisis moneter pada tahun 1997, pemerintahan Orde Baru pun akhirnya runtuh. Runtuhnya pemerintahan Orde Baru berarti runtuhnya pula paradigma yang mengiringinya, termasuk paradigma pembangunannya.

Tuntutan otonomi daerah segera mengemuka dengan lahirnya era Reformasi. Pemerintah dan DPR bekerja keras untuk melahirkan sebuah produk undang-undang yang akan menjadi landasan otonomi daerah. Pada tanggal 7 Mei 1999 disahkan dan diundangkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menggantikan aturan sebelumnya, UU Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Selain itu disahkan pula UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada tanggal 19 Mei 1999. Dua undang-undang tersebut menjadi tonggak pertama terbitnya era otonomi daerah pada era Reformasi.

Pemerintahan daerah pun menjadi lebih dinamis dibandingkan sebelumnya. Di bawah UU Nomor 22 Tahun 1999, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tumbuh menjadi kekuatan politik baru. DPRD berwenang untuk memilih kepala daerah, gubernur dan bupati/walikota. DPRD juga memiliki kewenangan untuk menilai laporan pertanggungjawaban kepala daerah, yang berkonsekuensi pada penolakan dan jatuhnya seorang kepala daerah bila laporan pertanggungjawaban tersebut ditolak. Sebelumnya, di bawah UU Nomor 15 Tahun 1974, DPRD hanya berwenang mengusulkan kepala daerah kepada pemerintah pusat. Pemerintah pusatlah yang akan menentukan kepala-kepala daerah yang akan memimpin daerah baik di level provinsi maupun kabupaten/kota.

Di bawah UU Nomor 25 Tahun 1999 bermunculan daerah-daerah yang menjadi kekuatan ekonomi baru. Karena perimbangan pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, dengan tiba-tiba saja beberapa daerah menjadi daerah-daerah kaya baru. Tanpa perlu bersusah payah melakukan akselerasi pembangunan, beberapa daerah langsung menjadi daerah kaya baru karena sumber daya alam yang dimiliki, yang selama era sentralisasi lebih banyak dinikmati oleh pusat.

Saudara-Saudara sekalian yang saya muliakan,

Otonomi daerah makin memperoleh landasan yang kuat ketika terjadi Perubahan Kedua UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 2000. Bab tentang Pemerintahan Daerah yang semula hanya terdiri dari satu pasal (Pasal 18) berkembang menjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B). Masalah-masalah yang diatur lebih luas. Daerah dan Pemerintahan Daerah yang semula tidak disebutkan eksistensinya dalam konstitusi, melalui perubahan tersebut, disebutkan secara eksplisit, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah tersebut, baik

provinsi maupun kabupaten/kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Tidak lupa juga disebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Saat ini, melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan Pemerintah Pusat yang tidak bisa didesentralisasikan ke daerah hanyalah meliputi enam bidang, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Secara teoretis, di luar enam bidang tersebut, semua hal menjadi kewenangan daerah sepanjang daerah mampu menyelenggarakannya. Bahkan, enam urusan itu pun dapat pula didelegasikan pelaksanaannya kepada pemerintahan daerah.

Perubahan Kedua UUD 1945 juga menyebutkan cara pengisian anggota DPRD dan kepala daerah. Untuk DPRD ditegaskan bahwa anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Sementara untuk gubernur, bupati, dan walikota sebagai kepala pemerintahan di daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dalam perkembangan selanjutnya, melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, semua kepala daerah yang terdiri dari gubernur, bupati, dan walikota juga dipilih secara langsung.

Disebutkan pula dalam konstitusi bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Seperti kita ketahui, di Indonesia ada beberapa daerah yang menyandang status khusus atau istimewa, yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, dan Papua. Konstitusi juga tak lupa menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dalam praktik persidangan di Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, masyarakat hukum adat diakui sebagai pemohon yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan pengujian undang-undang yang diduga bertentangan dengan konstitusi, selain warga negara, badan hukum, dan lembaga negara.

Para hadirin sekalian yang saya muliakan,

Dari uraian terdahulu jelaslah bagi kita bahwa otonomi daerah pada era Reformasi memiliki landasan kokoh, tidak saja di tingkat undang-undang atau peraturan di bawah undang-undang, melainkan di tingkat konstitusi, yang kita ketahui sebagai peraturan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di negara kita. Konstitusi mengakui dan menghormati otonomi daerah. Hal ini bisa ditafsirkan bahwa otonomi daerah adalah suatu keniscayaan.

Kendati demikian, sebuah pengakuan di level tertinggi semacam konstitusi pun tidak banyak gunanya bila tidak bisa diimplementasikan secara baik di lapangan. Selain cerita sukses di banyak tempat, otonomi daerah juga membawa cerita yang kurang sedap. Di Sumatera Barat, misalnya, 43 dari 45 anggota DPRD divonis bersalah oleh Pengadilan Negeri Padang karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi, yaitu memperbanyak anggaran daerah untuk kepentingan mereka atas nama otonomi penggunaan anggaran.

Seperti banyak diberitakan media, otonomi daerah juga telah memunculkan pembangkangan beberapa pemerintahan lokal terhadap pemerintahan di atasnya. Para bupati/walikota, atas nama otonomi, tidak hirau lagi dengan para gubernur. Para gubernur pun sudah mulai secara terbuka memprotes kebijakan pusat. Otonomi daerah telah memunculkan disharmoni hubungan baik antarpemerintahan daerah sendiri maupun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Melalui otonomi daerah, mengutip beberapa pihak yang kerap dimuat di media massa, muncul raja-raja kecil di daerah dan daerah-daerah kaya baru.

Melalui kewenangan untuk memilih kepala daerah, DPRD di banyak tempat telah tumbuh sebagai institusi yang tidak lagi menjalankan fungsinya di wilayah legislasi, pengawasan, dan anggaran, melainkan sekadar pemburu rente atau pencari keuntungan. Momen seperti pemilihan kepala daerah dan laporan pertanggungjawaban kepala daerah hanyalah menjadi sarana bagi DPRD untuk menekan kepala-kepala daerah demi untuk keuntungan yang mereka inginkan tersebut.

Di sisi lain, kepala-kepala daerah pun, terutama di daerah-daerah yang kaya, juga menikmati kekuasaannya atas penguasaan anggaran daerah yang melimpah. Beberapa daerah yang kaya mendadak karena adanya kebijakan perimbangan keuangan, asyik dengan diri sendiri, dan abai terhadap daerah-daerah lain yang kurang beruntung karena tidak memiliki sumber daya alam yang melimpah.

Dikaitkan dengan pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat, otonomi daerah ternyata tidak serta merta membawa kemajuan dan kesejahteraan rakyat di daerah. Di banyak tempat dan keadaan, otonomi daerah hanya dinikmati oleh segelintir elit-elit daerah, tidak oleh rakyat di daerah, sehingga banyak pihak menggugat arti pentingnya otonomi daerah dikaitkan dengan tujuan akhir untuk menyejahterakan rakyat.

Saudara-Saudara sekalian yang saya muliakan,

Berita-berita negatif terhadap otonomi daerah tersebut merupakan tantangan yang serius terhadap kelanggengan otonomi daerah. Saya pribadi berkeyakinan bahwa otonomi daerah harus tetap dipertahankan, apa pun kondisi yang kita hadapi. Otonomi daerah bagi saya adalah *conditio sine qua non*, suatu kondisi yang tidak terelakkan. Masalahnya tinggal bagaimana kita memecahkan masalah-masalah yang terjadi dan mengurangi ekses-ekses negatif terhadap otonomi daerah.

Salah satu masalah otonomi daerah sehingga belum berujung pada peningkatan kesejahteraan rakyat, seperti yang tercermin dalam tema sambutan ini, adalah disharmoni hubungan antara komponen pemerintahan daerah, antara kepala daerah sebagai eksekutif di satu sisi dengan DPRD sebagai legislatif di sisi lain. Oleh karena itulah, harmonisasi hubungan legislatif dan eksekutif itu menjadi penting baik di level pusat maupun di daerah. Harmonisasi itu diperlukan agar pembangunan berjalan secara baik demi tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang telah menjadi komitmen bangsa ini ketika mendeklarasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945.

Harmonisasi hubungan legislatif dan eksekutif tidak berarti bahwa antara dua cabang kekuasaan tersebut harus seiya sekata dalam setiap hal. Jika demikian, tidak ada gunanya negara ini membagi-bagi cabang-cabang kekuasaan menjadi, antara lain, legislatif dan eksekutif, yang tercermin baik di level pusat maupun level daerah. Cabang-cabang kekuasaan negara tersebut hadir dengan fungsinya sendiri.

Cabang kekuasaan legislatif dihadirkan dengan tiga kewenangan utama, yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran. Tiga jenis kewenangan ini diberikan semata-mata agar peran sebagai wakil rakyat dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya. Sementara cabang kekuasaan eksekutif dihadirkan untuk menjalankan apa-apa yang telah digariskan wakil-wakil rakyat, tidak lain tujuannya adalah untuk mewujudkan tujuan nasional yang telah digariskan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia. .

Jika dalam menjalankan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan wakil rakyat terjadi kesalahan, tentu sudah menjadi tugas legislatif untuk mengingatkan eksekutif agar pelaksanaan atas sebuah kebijakan kembali pada rel yang telah disepakati.

Sebuah sistem politik yang sehat, baik di level pusat maupun di level daerah, menghendaki legislatif dan eksekutif yang sama-sama kuat, bukan salah satu kuat atau kedua-duanya lemah. Sejarah mengajarkan, bila legislatif kuat dan eksekutif lemah, yang terjadi adalah politik negosiasi bahkan suap dalam setiap kebijakan yang memerlukan persetujuan legislatif. Jika sebaliknya, legislatif lemah dan eksekutif kuat, politik akan mengarah pada otoritarianisme, bahkan totalitarianisme. Kedua kondisi ini tentu tidak kita inginkan. Politik yang sehat adalah terdapatnya keseimbangan kekuatan antara eksekutif dan kekuasaan legislatif, atau yang kita kenal dengan prinsip *checks and balances*.

Hadirin sekalian yang saya muliakan,

Selain persoalan harmonisasi hubungan antara pelaku kekuasaan pemerintahan daerah, yaitu antara legislatif dan eksekutif, hal lain yang menonjol pada era otonomi daerah adalah terlalu asyiknya suatu daerah terhadap perkembangan dirinya sehingga tidak lagi melihat daerah-daerah lain di sekelilingnya. Sebuah kabupaten atau kota hanya asyik dengan perkembangan dirinya sendiri, tanpa mau mempedulikan kabupaten atau kota lain. Sebuah provinsi hanya berkonsentrasi pada kemajuan dirinya, tetapi lupa dengan tetangga provinsi lainnya. Padahal, sudah menjadi komitmen kita sebagai bangsa bahwa kita hidup dalam suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemajuan bagi suatu daerah seharusnya dapat dinikmati pula oleh daerah lain.

Kompetisi antardaerah bukan berarti tidak diperbolehkan. Kompetisi tersebut harus berada pada semangat untuk maju dan tumbuh bersama. Yang dikembangkan bukan prinsip *zero sum game*, prinsip saling meniadakan, tetapi prinsip saling membantu agar tercapai kemajuan bersama. Kemajuan suatu daerah tidak boleh tercipta di atas penderitaan daerah lain. Kompetisi harus berada pada level tertinggi, harus terjadi kompetisi antardaerah yang sama-sama ingin maju.

Pada titik ini, saya sangat mengapresiasi keberadaan Badan Kerjasama Pembangunan Regional Sulawesi (BKPRS) yang didirikan di Makassar pada

tanggal 19 Oktober 2000, yang pada hari ini sedang mengadakan pertemuan tahunan (*annual meeting*). Badan atau forum semacam ini tentu sangat dibutuhkan dalam rangka mencapai kemajuan bersama, tidak hanya kemajuan Sulawesi, melainkan juga kemajuan daerah lain. Karena saya yakin, kemajuan suatu daerah atau suatu kawasan, pada akhirnya akan dirasakan atau bermanfaat bagi daerah atau kawasan lain. Kemajuan daerah akan menjadi kemajuan suatu bangsa.

Hal ini ternyata telah pula diyakini oleh BKPRS sehingga merumuskan visi untuk menjadikan "Sulawesi yang aman, sejahtera dan beradab yang mengedepankan kemandirian lokal untuk menghadapi era global dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". Artinya, BKPRS pun ingin mengejar kemajuan tidak untuk Sulawesi saja, tetapi sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Visi sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut makin terlihat dari misi yang telah digariskan, yaitu:

1. Mewujudkan lingkungan yang kondusif bagi berkembangnya aktivitas sosial, ekonomi, dan politik masyarakat Sulawesi dengan senantiasa mengacu kepada nilai dan budaya lokal serta mengedepankan azas keadilan untuk kesejahteraan;
2. Menjalinkan kerjasama dalam memelihara dan meningkatkan keunggulan lokal masing-masing wilayah untuk melahirkan keunggulan regional;
3. Berperan sebagai perekat perekonomian Kawasan Timur Indonesia dan Barat Indonesia dan sebagai pilar ketahanan ekonomi nasional dalam tatanan ekonomi global;
4. Meningkatkan kesadaran lingkungan segenap lapisan masyarakat untuk terselenggaranya pembangunan yang berkelanjutan.

Hadirin sekalian yang saya muliakan,

Sebagai kata akhir, saya mengucapkan selamat pada semua peserta pertemuan tahunan ini. Semoga kegiatan ini membawa manfaat bagi kemajuan BKPRS khususnya dan Indonesia pada umumnya.

Wallahul Muwafiq Illa Aqwamiththariq,

Wassalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh

Makasar, 12 Februari 2010

**KETUA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**



H. MARZUKI ALIE