



**SUATU KAJIAN KEBIJAKAN DAERAH YANG DEMOKRATIS DALAM
SISTEM PEMERINTAHAN YANG BERSIH BEBAS DARI
KORUPSI KOLUSI DAN NEPOTISME**

Kasmuddin Harahap

Prodi PKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan,

Institut Pendidikan Tapsel, Indonesia

Abstrak

Keberadaan kebijakan daerah yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat dan hukum yang lebih tinggi, serta kurangnya koordinasi antara pemerintah daerah dan DPRD, menyulitkan transparansi kebijakan daerah yang demokratis dalam pemerintahan yang bersih tanpa korupsi, kolusi, dan nepotisme. Gabungan antara penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif digunakan dalam metode penelitian. Metode penelitian hukum empiris melibatkan wawancara mendalam serta observasi, dengan data yang disusun dan dievaluasi secara kualitatif. Dalam penelitian hukum normatif, bahan hukum di analisis secara normatif dengan menggunakan pendekatan historis, komparatif, peraturan perundang-undangan, dan konseptual, sesuai kebutuhan. Hasil kajian dan diskusi menunjukkan bahwa Perda tentang partisipasi masyarakat dalam mengkritisi kebijakan di Pemda Padang Lawas masih sedang dikaji oleh eksekutif; ada upaya untuk mendorong partisipasi kritis dan konstruktif melalui Musrenbangdes serta penggunaan HP dalam pemerintahan yang bersih. Indikasi praktik KKN tidak hanya terjadi di pemerintah pusat tapi juga di Pemda; partisipasi masyarakat penting untuk mencegah KKN dalam kebijakan daerah. Keterbukaan penting untuk pendidikan politik rakyat daerah dan kebijakan daerah yang partisipatif. Penggunaan wewenang yang tidak tepat dalam perencanaan kebijakan daerah bisa berakibat fatal, sehingga partisipasi masyarakat diperlukan. Hak asasi warga harus dilindungi secara hukum dalam menghadapi setiap kebijakan daerah.

Kata Kunci: Kebijakan daerah, Demokratis, Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

PENDAHULUAN

Dengan adanya implementasi program otonomi daerah, kebanyakan orang berharap akan terjadi peningkatan kesejahteraan melalui peningkatan kualitas layanan masyarakat, serta keterlibatan masyarakat yang lebih aktif dalam pembuatan kebijakan publik, yang sampai saat ini belum mendapat perhatian yang cukup dari pemerintah pusat. Meskipun Undang-undang terkait Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah telah diubah menjadi UU baru pada tahun 2004, namun belum terlihat kemajuan yang penting dalam memenuhi harapan masyarakat.

Pada periode transisi desentralisasi, berbagai bentuk KKN, seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme, semakin marak terjadi di berbagai bidang, terutama dalam dunia politik di tingkat daerah setelah diberlakukannya otonomi daerah. Beberapa faktor berkontribusi pada kerentanan terhadap praktik KKN dalam realitas otonomi daerah yang sedang diperhatikan oleh berbagai pihak antara lain: Program otonomi daerah hanya melibatkan pengalihan wewenang kebijakan, keuangan, dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa mengikutsertakan partisipasi luas dari masyarakat atau pembagian kekuasaan kepada mereka.

1. Tidak ada lembaga pemerintah yang dapat efektif mengendalikan penyimpangan kekuasaan di wilayah tersebut. Pembatasan struktur hirarki pemerintahan oleh program otonomi daerah mengakibatkan hilangnya kontrol efektif pemerintah pusat terhadap daerah karena terputusnya hubungan struktural hirarki pemerintahan.

2. Adanya dugaan praktik KKN yang penting antara pemerintah daerah dan DPRD menyebabkan sulitnya pengawasan terhadap pelaksanaan

pemerintahan daerah, sementara pengawasan dari masyarakat juga masih sangat rendah.

Mengenai implementasi otonomi daerah, penting dan strategisnya penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokratis dan akuntabel. Hal tersebut sesungguhnya merupakan konsekuensi logis dari otonomi daerah yang semestinya memungkinkan:

1. Semakin mendekatnya pelayanan pemerintah daerah dengan masyarakat
2. Penyelesaian permasalahan di wilayah menjadi lebih terarah dan independen
3. Partisipasi masyarakat semakin meluas dalam proses pembangunan lokal.
4. Masyarakat memperhatikan dengan lebih cermat pelaksanaan pemerintahan daerah.

Sebagai contoh, pemerintahan kabupaten Padang Lawas dipilih secara sengaja sebagai tempat penelitian hukum empiris, karena dianggap memiliki kedudukan yang sama pentingnya dengan pemerintahan daerah lain dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Sama halnya dengan itu, dalam mengilustrasikan objek penelitian, fokusnya terbatas pada keberadaan kebijakan daerah yang demokratis dalam sistem pemerintahan yang transparan dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Penelitian ini akan membahas tiga hal dari masalah tersebut: (1) bagaimana mewujudkan pembuatan kebijakan daerah yang demokratis di lingkungan pemerintahan yang bersih tanpa korupsi, kolusi, dan nepotisme? (2) Apakah partisipasi masyarakat selalu terlibat dalam pembuatan kebijakan daerah? (3) Apa alasan masyarakat harus

terlibat dalam setiap tahap pembuatan dan pengevaluasian kebijakan daerah?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggabungkan metode penelitian empiris dan hukum normatif. Setiap tipe penelitian digunakan sesuai kebutuhannya. Penelitian hukum empiris melibatkan observasi serta wawancara mendalam dengan responden dan narasumber yang kompeten terkait dengan obyek penelitian untuk mendapatkan data primer dan studi kasus.

Penelitian hukum normatif melibatkan pengumpulan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Demi mendapatkan jawaban atau penyelesaian terhadap isu hukum yang telah dirumuskan, empat model pendekatan penyelesaian masalah dapat digunakan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (statutory approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), pendekatan komparatif (comparative approach), dan pendekatan historis (historical approach), yang diterapkan sesuai kebutuhan. Semua pendekatan yang disebutkan diterapkan pada lapisan ilmu hukum dogmatik dan/atau teoritik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Realisasi Pembuatan Kebijakan Daerah yang Demokratis dalam Sistem Pemerintahan yang Bersih Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Dalam sistem negara kesatuan, pemerintahan daerah merupakan sub sistem dalam pemerintahan nasional. Dengan demikian, pemerintah daerah merupakan bagian integral dari

pemerintahan pusat. Oleh karena itu, prinsip pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme harus diterapkan tidak hanya pada pemerintah pusat, tetapi juga pada pemerintah daerah. Penyelenggaraan negara dilakukan melalui DPRD dan Eksekutif Daerah, yang mana juga merupakan bagian dari penyelenggaraan negara.²

Penyelenggara daerah dan/atau negara berperan penting dalam pemenuhan tujuan pembangunan menciptakan masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan UUD 1945.³

Untuk mewujudkan penyelenggara daerah dan atau penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab. Perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan daerah.⁴ Praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar penyelenggara negara dan atau antar penyelenggara daerah melainkan juga antar penyelenggara negara dan atau penyelenggara daerah dengan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan berbangsa, sehingga untuk itu diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya.⁵

Dari berbagai paparan tersebut dapat disimpulkan bahwa:

- a. Eksistensi pemerintahan daerah adalah bagian dari sistem pemerintahan nasional.
- b. Tuntutan dan tantangan untuk menciptakan pemerintahan nasional yang bersih dari korupsi, kolusi,

² Suprpto, 2002, *Sistem Pemerintahan Nasional*, PT. Index, Jakarta: PT. Index. Hal 7

³ Sukismo, 2002, *Menyimak Otonomi Daerah*, Surabaya: Sari Press. Hal 11.

⁴ Subardi, 2001, *Sistem Otonom*, Surakarta: Cakra, Hal 12.

⁵ Santoso, 2001, *Hubungan Ideal Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bandung: Langgeng Press. Hal. 9.

dan nepotisme juga berlaku untuk pemerintahan daerah.

- c. Indikasi praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya terjadi di pemerintahan pusat, tetapi juga di pemerintahan daerah.

Penyelenggara negara, termasuk penyelenggara daerah, harus patuh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara dan daerah, serta bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, dan tindakan tercela lainnya. Korupsi adalah tindak pidana sesuai dengan undang-undang pidana.⁶

Kolusi adalah tindakan ilegal ketika pejabat negara atau daerah bekerja sama dengan pihak lain untuk merugikan individu, masyarakat, negara, atau daerah.

Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara negara termasuk didalamnya penyelenggara daerah secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, berbangsa, bernegara, dan atau daerah.⁷

Prinsip-prinsip dasar pemerintahan yang baik adalah prinsip yang mengutamakan nilai-nilai moral, etika, dan hukum, agar tercapainya pemerintahan yang bersih dan terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Dari berbagai uraian tersebut dapatlah diketahui bahwa :

- a. Penyelenggara daerah merupakan sub sistem penyelenggara negara.
- b. Asas-asas umum penyelenggara negara berlaku juga terhadap penyelenggara daerah.
- c. Indikasi praktek korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya terjadi dalam jajaran

pemerintahan nasional semata, melainkan dapat pula terjadi dalam jajaran pemerintah daerah.

- d. Harapan untuk terwujudnya penyelenggara pemerintahan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme berlaku pula terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.
- e. Penyelenggara daerah meliputi eksekutif daerah dan legislatif daerah.

2. Aspirasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

a. Kebijakan Daerah yang Aspiratif

Partisipasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahan negara seperti pemerintahan daerah, merupakan kewajiban dan hak masyarakat untuk mendukung terciptanya pemerintahan yang bersih. Interaksi antara penyelenggara negara dan masyarakat diatur oleh prinsip-prinsip umum, seperti kepastian hukum dan keterbukaan, untuk menjaga hubungan yang sehat.

Partisipasi masyarakat dapat dinyatakan melalui:

- 1) Hak untuk mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggara negara, termasuk di dalamnya penyelenggara daerah.
- 2) Hak untuk menerima pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara dan/atau penyelenggara daerah.

⁶ Suyudi, 2001, *Melacak Lika-Liku Koruptor*, Semarang: Candra Press, Hal 9

⁷ Suyanto, 2002, *Sepak Terjang Koruptor*, Surakarta: Cemerlang Press, Hal 9.

- 3) Hak untuk menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara dan/atau daerah.
- 4) Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum saat melaksanakan hak seperti yang disebutkan dalam poin a, b, dan c tersebut. Demikian pula dalam hal diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi ahli, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak-hak masyarakat untuk berperan serta dalam kebijakan negara dan daerah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan norma agama serta sosial.

Penekanan pada keterlibatan masyarakat dalam pembuatan dan penilaian kebijakan daerah bertujuan untuk memberikan kekuatan kepada masyarakat agar daerah dapat dijalankan secara bersih tanpa adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan memiliki hak dan kewajiban, diharapkan masyarakat akan lebih antusias dalam melaksanakan tugas daerah dengan patuh terhadap peraturan yang berlaku. Partisipasi masyarakat melibatkan aktifitas masyarakat dalam mendukung penciptaan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, dengan mematuhi aturan hukum, moral, dan sosial yang berlaku. Secara prinsip, setiap warga berhak mendapatkan informasi mengenai pemerintah atau pemerintah daerah, namun tetap harus patuh pada regulasi yang berlaku, yang mengatur batasan-batasan untuk menjaga kerahasiaan informasi.

Oleh karena itu, diperlukan partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan daerah melalui perwakilan di DPR dan DPRD agar aspirasi dapat disalurkan dengan baik, lancar, dan transparan.

Kebijakan Daerah yang Demokratis

Legitimasi dari masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan daerah diperlukan agar demokratisasi dalam pemerintahan daerah dapat terwujud. Kebijakan daerah dianggap demokratis jika didukung secara proporsional dan komprehensif oleh masyarakat setempat dalam penyusunan dan penetapannya. Partisipasi masyarakat lokal dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan daerah akan meningkatkan kualitas serta kuantitas kebijakan tersebut.

Prinsip dasar tersebut sebenarnya terkait dengan prinsip pengambilan keputusan mayoritas dalam sistem pemerintahan Belanda. Dalam sistem pemerintahan kita, prinsip yang diutamakan dalam pengambilan keputusan adalah musyawarah untuk mencapai mufakat.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, terutama dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, prinsip "keterbukaan" adalah landasan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip demokrasi (partisipasi). Demokrasi perwakilan telah lama dianggap kurang memuaskan. Kata-kata yang pernah disampaikan Prof. Mr. R. Boerdisoesetio secara resmi saat diangkat sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada hari Rabu, 10 November 1958, mungkin sudah tidak relevan lagi di era demokrasi saat ini. Dalam ucapan tersebut disebutkan.

Setelah mereka menjadi anggota DPR, rakyat yang berdaulat tidak lagi memiliki kekuasaan untuk menentukan kemajuan. Jika wacana itu dijalani,

setelah suara rakyat terhitung pada hari pemilihan, maka rakyat tidak mengetahui lagi detail pelaksanaan pemerintahan. Untuk negara demokrasi, pemilihan umum bukan satu-satunya cara untuk mewujudkan demokrasi, konsep dan alat demokrasi telah mengalami perkembangan yang signifikan. Pada tahun enam puluhan hingga tujuh puluhan, muncul ide demokrasi partisipatif. Menurut Akkormans (1985:161) dan Hadjon (1999:6), dalam demokrasi partisipatif, rakyat memiliki hak untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.

3. Masyarakat Perlu Dilibatkan dalam Setiap Pembuatan dan Evaluasi Kebijakan Daerah

Tidak ditemukan rumusan eksplisit tentang asas keterbukaan dalam UUD 1945. Namun, isu keterbukaan dalam pemerintahan telah muncul di Indonesia sejak tahun delapan puluhan. Sebagai langkah nyata dalam bidang politik dan sosial, pada tahun 1986, Wakil Presiden membuka kotak pos 5000.

Tidak ada kemungkinan partisipasi masyarakat tanpa adanya transparansi. Walaupun keterbukaan sudah mulai diperhatikan, belum ada regulasi dasar mengenai definisi dan prosedur keterbukaan dalam pembuatan undang-undang. Sama juga perannya. Tidak mengherankan jika ada sebagian orang yang memaknai peran serta sebagai bentuk partisipasi fisik dalam arti gotong-royong. Dengan membandingkan hukum tata negara dan hukum administrasi Belanda, konsep keterbukaan dianalisis. Penelitian perbandingan tidak bertujuan untuk mentransfer hukum Belanda ke Indonesia, tetapi untuk lebih memahami konsep tersebut dan diharapkan dapat memperjelas konsep kita sendiri.

Pada prinsipnya keterbukaan pemerintahan tidak hanya berkaitan

dengan informasi. Keterbukaan mencakup transparansi sidang-sidang parlemen, informasi terbuka, prosedur terbuka, dan daftar terbuka. Dalam UU WOB Belanda, hanya diatur tentang transparansi informasi sebagai landasan hubungan antara pemerintah dan masyarakat.

Keterbukaan yang penting dalam sidang-sidang badan perwakilan rakyat terkait dengan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh badan perwakilan rakyat. Keterbukaan dalam pengambilan keputusan politik membuat mungkin dan mendorong pembuat keputusan untuk bersikap hati-hati.

Keterbukaan register di Indonesia dikenal antara lain dalam hukum kadaster yaitu keterbukaan buku tanah. Keterbukaan seperti itu di satu pihak memang memberikan informasi kepada masyarakat mengenai hak atas tanah yang sudah didaftarkan dan sekaligus memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak yang sudah didaftarkan itu.

Salah satu contoh dari prinsip demokrasi adalah keterbukaan, bahkan dianggap sebagai syarat mutlak dari prinsip demokrasi. Keterbukaan memungkinkan masyarakat untuk turut serta secara aktif dalam proses pembentukan peraturan. Penting untuk memperhatikan tingkat keterbukaan dalam proses pembentukan undang-undang yang demokratis, karena saat ini demokrasi perwakilan tidaklah cukup. Dalam konteks hubungan antara pemerintah dan rakyat, penting untuk memberikan perhatian khusus pada keterbukaan sebagai prioritas pemikiran. Kodifikasi hukum administrasi umum, terutama dalam hal prosedur pemerintahan, seharusnya diperhatikan dengan baik untuk memungkinkan kodifikasi administrasi secara bertahap. Penyusunan hukum yang demikian memiliki pentingnya dalam menjalankan prinsip Negara hukum untuk memastikan penerapan

Kasmuddin Harahap

Suatu Kajian Kebijakan Daerah Yang Demokratis Dalam Sistem Pemerintahan Yang.....(Hal 4839-4845)

kekuasaan berdasarkan hukum secara konkret. Untuk menghadapi era globalisasi, penting bagi bisnis tersebut untuk memberikan prioritas pada hukum karena hukum memiliki peran kunci dalam ekonomi global. Membangun hanya dengan menganggap hukum sebagai alat, tidak diyakini bisa mencapai tujuan Negara Hukum Republik Indonesia yaitu mewujudkan ide hukum.

SIMPULAN

Kebijakan-kebijakan yang terkait dengan sektor publik, terutama pembangunan, harus dibuat berdasarkan kondisi yang sudah ada di Kabupaten Padang Lawas. Keterlibatan masyarakat berperan penting dalam mencegah dan mengurangi praktik KKN dalam pembuatan kebijakan daerah, namun sampai sekarang belum sepenuhnya terealisasi. Salah penggunaan wewenang pemerintahan dalam merencanakan kebijakan daerah dapat berdampak buruk dan tidak efektif, sehingga partisipasi masyarakat sangat penting untuk ada.

DAFTAR PUSTAKA

Badrun, 2003, *Mendambakan Pemerintahan Yang Bersih*, Jakarta: Pelita.

Duk-Loeb-Nicolai, 1981, *Bestuursrecht*, Bowar-boek.

Melacak Liku-Liku Koruptor, Semarang: Candi Press.

Press. Bardo, 2001, *Sistem Kontrol Otonomi*, Madiun: CV. Candi.

Press. Soemardjan, 1995, *Pilar-Pilar Demokrasi*, Pati: Candra Press.

Santoso, 2001, *Hubungan Ideal Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bandung: Langgeng.

Subardi, 2001, *Sistem Otonomi*, Surakarta: Cakra.

Suprpto, 2002, *Sistem Pemerintahan Nasional*, Jakarta: PT. Index.

Supriyadi, 2002, *Sistem Partisipasi Moderen*, Surabaya: PT. Duta Aksara.

Sukismo, 2002, *Menyimak Otonomi Daerah*, Sari Press, Surabaya: Sari Press. Suyudi, 2001.