



## DINAMIKA POLITIK HUBUNGAN DPRD-GUBERNUR DKI JAKARTA

Prayudi\*)

### Abstrak

*Hubungan politik DPRD-Gubernur DKI, Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) kental dengan ciri yang bersifat konflik. Perjalanan konflik ini sudah dimulai sejak sebelum dilantikannya Ahok sebagai Gubernur, yaitu ketika masih sebagai Wagub. Status DKI sebagai Ibukota negara seharusnya menjadi contoh yang baik dalam tata kelola pmda bagi daerah lain di Indonesia, termasuk soal hubungan DPRD-Kepala Daerah. Beranjak dari keperluan ini, perlu dikembangkan stabilitas pmda yang tidak lagi sekedar tergantung pada karakter personal kepemimpinan daerah tetapi lebih bergantung pada pola checks and balances secara tepat dengan pembatasan kekuasaan masing-masing lembaga dari model legislatif yang dikembangkan.*

### Pendahuluan

Hubungan antara DPRD dengan Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok berkembang sangat dinamis. Hubungan kedua pihak sangat diwarnai oleh konflik yang sudah berkembang, bukan hanya sejak awal pelantikan Ahok sebagai gubernur DKI Jakarta, tetapi juga sudah berkembang pada saat dirinya masih menjabat Wakil Gubernur (Wagub). Konflik yang terjadi telah mengakibatkan munculnya ancaman terdengkalainya berbagai program pembangunan pelayanan publik dan bahkan terhadap pemenuhan anggaran bagi aparatnya.

Dengan intensitas kontroversi yang tinggi, maka peluang bagi dinamika politik hubungan DPRD dengan Gubernur DKI semakin terbuka luas. Bahkan, konflik demikian bukan hanya secara kelembagaan atas isu tertentu, tetapi melibatkan juga kalangan masyarakat dari beragam kelompok dengan isu yang beragam.

Masalahnya, bagaimana dinamika politik semacam ini dapat berkembang justru pada saat demokratisasi pemerintahan daerah sedang dikonsolidasikan? Selanjutnya, solusi kelembagaan seperti apa yang dapat ditawarkan?

\*) Peneliti Utama Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: prayudi\_pr@yahoo.com.



## Model Legislatif dan Beragam Isu Pemicu Konflik

Menyikapi dinamika hubungan antara DPRD-Gubernur DKI Jakarta terkait isu digunakannya hak angket DPRD, Rapat Paripurna DPRD DKI Jakarta mengambil sikap atas proses penetapan APBD 2015. Seluruh anggota DPRD DKI yang berjumlah 106 orang, semula dari 9 fraksi memberikan tanda tangan persetujuan penggunaan hak angket, walaupun kemudian Fraksi Nasdem menarik diri. Sebanyak 33 anggota DPRD juga telah tercatat dalam panitia angket. Ketua DPRD DKI Prestyo Edi Marsudi mengatakan, panitia angket berencana menyelidiki langkah Pemprov menyerahkan dokumen APBD yang bukan hasil pembahasan bersama eksekutif-legislatif ke Kemdagri. Wakil Ketua DPRD DKI M. Taufik menilai, hasil penyelidikan DPRD dapat berujung laporan pada penegak hukum dan dilakukan pemberhentian jabatan jika ternyata ditemukan pelanggaran pidana oleh Gubernur.

Secara teoritis, model legislatif yang terbentuk dengan komposisi kekuatan politik masing-masing yang mendukung atau tidaknya agenda pemerintahan dapat berjalan efektif. Model legislatif dari Cox dan Morgenstern (2001 dan 2002) yang dikutip Djajadi Hanan (2014) menganalisisnya dari sudut presidensialisme yang terbentuk, Model legislatif demikian membagi model legislatif ke dalam tiga macam: (1) originatif (menciptakan): mengangkat dan memberhentikan eksekutif. (2) proaktif: membuat dan meloloskan usulan legislatif sendiri; (3) Reaktif: mengubah dan /atau memveto usulan eksekutif. Dari model legislatif demikian, maka tampaknya kasus relasi DPRD dengan Pemprov DKI, cenderung mengarah pada nomor 3 yang bersifat reaktif dengan segala konsekuensi politik upaya revisi atau bahkan vetonya melalui campur tangan pemerintah pusat, dalam hal ini Presiden yang diwakili Mendagri. Harapan dukungan campur tangan ini beralasan, karena DPRD ditempatkan sebagai bagian dari rezim pemda dari model legislatifnya.

Sejarah menunjukkan kasus pengangkatan Plt Gubernur DKI Jakarta, Ahok sebagai Gubernur DKI Jakarta, menjadi kontroversi politik tersendiri di tengah-tengah panggung politik nasional.

Sejumlah kekuatan politik DPRD sempat menganggap Ahok tidak dapat secara serta merta diangkat sebagai Gubernur DKI Jakarta definitif menggantikan Jokowi yang mengundurkan diri sebelumnya karena pencalonannya sebagai kandidat Presiden. Catatan *Koran Tempo* menunjukkan bahwa Ahok sejak menjabat sebagai Wagub sampai sebagai Gubernur DKI Jakarta selalu mewarnai beragam isu yang menjadi pemicu konflik. *Pertama*, pada 1 Desember 2012 terkait sewa stan di PRJ. *Kedua*, pada 7 Desember 2012 terkait isu perlunya rapat terbuka DPRD yang disiarkan televisi secara langsung. *Ketiga*, pada 26 Juli 2013 terkait kasus penertiban pedagang KL Tanah Abang. *Keempat*, pada 17 Juli 2013 terkait isu Pansus MRT untuk meminta keterangan ihwal pengembalian pinjaman pemda DKI pada pihak pusat. *Kelima*, pada 9 Desember 2014 terkait ancaman interpelasi DPRD yang dilontarkan Wakil Ketua M. Taufik untuk mempertanyakan rendahnya penyerapan anggaran yang baru mencapai 36 persen. *Keenam*, pada 11 Desember 2014 terkait tuduhan mengenai dugaan “permainan” mengajukan pokok pikiran atau pikir. Pokir dari DPRD menurut Ahok mempersulit SKPD. Tuduhan ini dibantah oleh DPRD. *Ketujuh*, pada 10 Februari 2015 terkait isu mencoba menyuap DPRD, melalui apa yang disebut DPRD melalui tim anggaran bentukan Pemda DKI. Tuduhan suap dengan sebutan adanya upaya agar anggota DPRD dibiarkan mengisi anggaran yang jumlahnya Rp 12 triliun. *Kedelapan*, pada 16 Februari 2015 terkait hak angket bagi Ahok dengan dugaan pelanggaran pengajuan APBD. Ahok dianggap melanggar UU Nomor 28 Tahun 1999, UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 23 Tahun 2014, dan UU Nomor 17 Tahun 2014. Selain itu, Ahok dinilai melanggar PP No. 58 Tahun 2005, PP 79 Tahun 2005, Pemda, PP Nomor 16 Tahun 2010, Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Permendagri Nomor 37 Tahun 2014, dan Permenkeu No. 46/PMK.02/2006. Khusus pada kasus dugaan pelanggaran pengajuan APBD 2015, Ahok menilai dalam draft APBD 2015 versi DPRD tiba-tiba tercantum “dana siluman” sebesar Rp12,1 triliun. Adapun jumlah keseluruhan APBD 2015 yang disetujui DPRD dan Pemda DKI adalah Rp73,08 triliun. Menurutnya, modusnya dianggap serupa dengan yang terjadi di

**Tabel Silang Pendapat DPRD dan Gubernur DKI Jakarta**

No	Versi DPRD DKI Jakarta	Versi Pemprov
1.	Komponen anggaran yang tidak dianggarkan oleh Pemprov DKI: Komponen anggaran yang tidak dianggarkan oleh Pemprov DKI: Upah pungut untuk petugas pajak (insentif bagi pegawai pajak agar bisa mencapai target); Honor bagi guru honorer yang masih di bawah UMP; Pengadaan truk sampah;	DPRD Memotong 10-15 persen anggaran yang sudah disusun.
2.	Masih dianggarkan, padahal masih ada sengketa hukum. Anggaran untuk pembangunan Stadion BMW di Jakarta Utara sebagai pengganti Stadion Lebak Bulus	DPRD memasukkan rincian anggaran yang totalnya Rp 12,1 triliun, antara lain untuk pembelian penyimpan listrik cadangan (UPS) sebesar Rp4,2 miliar dan alat percepatan peningkatan mutu pembelajaran Rp4,9 miliar.
3.	Penggunaan dana tanggung jawab sosial perusahaan (CSR);	
4.	Rincian pendanaan untuk Kartu Jakarta Pintar	
5.	Anggaran untuk operasional Pelayanan Terpadu Satu Pintu	

Sumber: "Buka Draft APBD, Hindari Titipan", Kompas 26 Februari 2015.

APBD 2014, ketika tidak menggunakan *e-budgeting*, adalah muncul anggaran *uninterruptible power supply (UPS)* yang mencapai Rp6,2 miliar per sekolah.

Proses pembahasan APBD DKI 2015 dimulai sejak pertengahan tahun 2014. Pada bulan Juni 2014, eksekutif mengajukan draf KUA/PPAS ke DPRD sebesar Rp 85,1 triliun. Sayangnya, sampai akhir masa jabatan DPRD 2009-2014 hingga pelantikan anggota DPRD 2014-2019, pada Oktober 2014, KUA/PPAS itu tidak kunjung dibahas. Pada 5 Desember 2014, eksekutif kembali mengajukan KUA/PPAS dengan nilai yang direvisi menjadi Rp 79,6 triliun. Namun, kembali, pembahasan KUA/PPAS tetap berlarut-larut hingga Desember 2014, karena AKD belum terbentuk. Pada 10 Desember 2014, KUA/PPAS disetujui menjadi RAPBD 2015 dan dibahas oleh setiap komisi DPRD dan berlanjut dibahas di tingkat masing-masing fraksi dan akhirnya di Banggar DPRD. Persetujuan APBD DKI baru dilakukan pada 27 Januari 2015, dengan nilai Rp73,08 triliun.

### Legislatif dan Politik Peralihan Desentralisasi Pemerintahan

Dari sudut DPRD, putusan MK No. 35/PUU-XI-2013 tentang pengujian terhadap UU No. 17 Tahun 2003, kekuasaan lembaga legislatif dibatasi. Putusan MK ini

menegaskan kewenangan legislatif hingga pada tingkatan satuan tiga (kegiatan, jenis belanja) adalah melanggar konstitusi. Posisi *checks and balances* antara kekuasaan lembaga negara, termasuk pelaksanaan fungsi anggaran legislatif didasarkan pada kekuasaan yang dibatasi oleh kekuasaan (*power limited by power*). Hak angket DPRD menjadi salah satu hak kelembagaan di samping dua hak lainnya, yaitu hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat. Hak angket merupakan hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang dianggap penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penggunaan hak angket dianggap mengundang kekhawatiran tersendiri, karena dianggap seolah-olah dapat menjadi langkah awal DPRD untuk melakukan politik *impeachment* (pemakzulan) terhadap kepala daerah. Padahal, ketika lahir UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda sebagai perubahan atas UU No. 22 Tahun 1999, gencar dilakukan penataan atas euforia politik desentralisasi pemerintahan agar lebih terkendali proses politiknya. Penataan semacam ini juga menyentuh pada regulasi politik DPRD yang tidak lagi dapat secara sepihak melakukan pemakzulan.

Masalahnya adalah penataan politik desentralisasi pemerintahan tampaknya sangat tergantung pada kapasitas dan karakter politik dari kepala daerah serta konstelasi kekuatan politik DPRD dalam tataran realitas pelaksanaannya. Sebagaimana UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 juga tetap memberikan status otonomi khusus (desentralisasi asimetris) pada Jakarta, dan pengaturannya dalam UU tersendiri. Sebagai pengganti UU No. 34 Tahun 1999, maka lahir UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemda Prov. DKI Jakarta. Dalam UU ini tidak terdapat perubahan signifikan dibandingkan UU sebelumnya, baik mengenai bentuk, susunan, dan komposisi pembiayaannya, kecuali dibentuknya Deputy Gubernur. Sebagai daerah khusus Ibukota negara RI, maka kisruh hubungan DPRD terhadap Gubernur Ahok menjadi contoh buruk bagi daerah lain justru pada saat desentralisasi pemerintahan dikembangkan secara demokratis.

### Solusi Yang Perlu Dibangun

Konflik yang terjadi antara DPRD dan Gubernur DKI Jakarta, Ahok, menjadi pelajaran berharga bagi perlunya dibangun komunikasi politik yang lebih konstruktif antar kedua belah pihak. Model legislatif yang memungkinkan terjadinya revisi atau bahkan veto atas kebijakan eksekutif dari relasi antar kedua lembaga ini, tidak dapat dibangun sekedar secara formal prosedural atau apalagi melalui ego politik. Kongkritnya, debat publik politik substansi pembahasan dari rancangan kebijakan pemda hingga tuntas secara substantif, lebih penting dikembangkan terlebih dahulu di antara Kepala Daerah dan DPRD. Debat ini termasuk dalam rangka klarifikasi temuan alokasi tertentu bagi pemenuhan riil kebutuhan publik atau sebaliknya berupa delegitimasi atas dugaan penyimpangan untuk sekedar kepentingan segelintir pihak. Langkah ini penting ditempuh sebelum kemudian dokumen kebijakan yang sudah dibahas disampaikan kepada pusat, seperti halnya RAPBD pada Mendagri.

Dalam kerangka komunikasi politik semacam ini, khusus pada masalah RAPBD DKI 2015, dengan penegasan atas putusan MK terhadap hak budget DPR, maka batasannya menjadi jelas. Kewenangan

legislatif yang tidak boleh melampaui sampai satuan tiga, merupakan kerangka hukum bagi pelaksanaan komunikasi pembahasan RAPBD yang bersifat substansi secara politik.

### Penutup

Hubungan konfliktual DPRD-Gubernur DKI merupakan konsekuensi atas peralihan politik desentralisasi pemerintahan yang menempatkan pada kepemilikan resources politik model legislatif secara seimbang. Keseimbangan demikian perlu didukung oleh penataan kelembagaan struktur pemda yang diarahkan pada dinamika relasi DPRD-Kepala Daerah yang lebih menjamin stabilitas. Langkah kongkrit atas pola relasi semacam ini adalah penegasan atas DPRD dan Gubernur sebagai wakil pusat di daerah harus mampu secara konsisten dijalankan dalam wadah bangunan Pemda sesuai ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Melalui penegasan kedua pihak hanya sebagai kepanjangan tangan dari birokrasi pusat, maka dukungan stabilitas hubungan antara DPRD-Kepala Daerah tidak lagi tergantung pada sekedar karakter kepemimpinan daerah secara personal.

### Referensi

- “Kegaduhan Politik Rugikan Masyarakat”, *Kompas*, 27 Februari 2015
- “Gerakan Lengserkan Ahok”, *Koran Tempo*, 27 Februari 2015;
- “Ahok Melawan”, *Media Indonesia*, 27 Februari 2015.
- “Buka Draft APBD, Hindari Titipan”, *Kompas*, 26 Februari 2015.
- “Jalan Berliku APBD DKI”, *Kompas*, 28 Februari 2015.a
- Reza Syawawi, “Menumpas Begal Anggaran”, *Koran Tempo*, 5 Maret 2015.
- Djajadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Mizan, Bandung, 2004.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.