

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah sebuah negara hukum yang berbentuk kesatuan dengan pemerintahan berbentuk republik dan sistem pemerintahan presidensial dengan sifat parlementer.¹ Hal ini dapat dilihat dalam sebuah kesepakatan terkait dengan reformasi pada tahun 1998 dimana salah satu poinnya adalah pertama pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila sebagai dasar negara tidak akan diubah dan akan dipertahankan. Kedua, bentuk negara kesatuan akan dipertahankan. Ketiga, sistem pemerintahan presidensial akan diperkuat. Keempat, penjelasan UUD diadukan sedangkan isinya yang bersifat normatif dijadikan isi pasal-pasal UUD. Kelima, perubahan akan dilakukan melalui *addendum*.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sejak awal menghendaki Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut pembagian kekuasaan.² Hal ini tidak terlepas dari teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan oleh Aristoteles, konsep

¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi;Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Rajagrafindo, 2010, hlm. xix

² Ini dapat dilihat dengan adanya kekuasaan MPR, Presiden, dan Lembaga Peradilan.

negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*. Salah satu ciri dari sebuah negara hukum dalam *modern constitutional state* adalah ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham *konstitusionalisme modern*.³ Hadirnya konsep pembatasan kekuasaan melalui pembagian kekuasaan ini sesungguhnya tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut. Salah satu contohnya adalah sejarah perkembangan ketatanegaraan Inggris, dimana raja pernah begitu berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan.

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran ketatanegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam bukunya *Two Treaties of Civil Government*. Dalam bukunya Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*) yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif (*executive power*) yang memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan

³Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, 2006, hlm. 11.

federatif (*federative power*) dengan kekuasaan melakukan hubungan internasional dengan negara lain.⁴

Salah satu lembaga kekuasaan yang ada di Indonesia adalah lembaga legislatif. Legislatif adalah badan *deliberatif* yaitu sebuah organisasi yang secara bersama membuat keputusan setelah adanya perdebatan dan diskusi yang konstruktif (dengan pemerintah) dengan kuasa membuat hukum (*legislating*), pengawasan (*kontrolling*) dan penganggaran (*budgeting*). Legislatif dikenal dengan beberapa nama yaitu parlemen, kongres, dan asembli nasional. Kedudukan legislatif (parlemen) tergantung kepada sistem pemerintahan yang dianut dalam sebuah negara. Dalam sistem parlementer, kedudukan legislatif sangat besar sehingga kekuasaan eksekutif hanya mungkin didapat setelah kontestan pemilu berhasil memperoleh suara mayoritas di parlemen. Sedangkan dalam sistem presidensial, legislatif merupakan cabang pemerintahan yang sama dan bebas dari eksekutif. Sebagai tambahan atas menetapkan hukum, legislatif biasanya juga memiliki kuasa untuk menaikkan pajak dan menerapkan budget dan pengeluaran uang lainnya.

Salah satu lembaga legislatif di Indonesia lebih dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berkedudukan di pusat maupun di daerah. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara di tingkat pusat. Sedangkan DPRD merupakan lembaga negara yang

⁴ John Locke, *Two Treaties of Civil*, London, J.M. Dent and Sons, 1960, hlm. 190-192.

berkedudukan di setiap provinsi dan kabupaten/kota. Anggota DPR dan DPRD berasal dari anggota partai politik yang dipilih berdasarkan hasil pemilu.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat (parlemen) daerah baik di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah (eksekutif) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD diatur dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. DPRD merupakan mitra kerja kepala daerah baik gubernur maupun bupati/walikota. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD karena sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Anggota DPRD sebagaimana diatur dalam konstitusi Indonesia adalah warga negara yang menjadi bagian dari partai politik dan terpilih melalui pemilihan umum. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menjelaskan bahwa Pemilihan Umum selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD berikutnya diselenggarakan pada tahun 2014.

Berdasarkan hasil rapat pleno KPU Kota Metro tanggal 12 Mei 2014 menetapkan 25 anggota DPRD (legislatif) Kota Metro terpilih. Dari 25 anggota legislatif tersebut sebanyak 10 anggota legislatif terpilih berasal dari calon *incumbent* dan 15 lainnya merupakan wajah baru. Berikut data anggota DPRD (legislatif) Kota Metro terpilih untuk masa jabatan 2014-2019.

Tabel 1. Anggota Legislatif (DPRD) Kota Metro Terpilih pada Pemilu Legislatif 2014

No.	Anggota Legislatif Terpilih	Partai Politik	Keterangan
1	Drs. H. Sudarsono	Demokrat	<i>incumbent</i>
2	Anna Morinda, SE. MM	PDI Perjuangan	<i>incumbent</i>
3	H. Fahmi Anwar, SE	Demokrat	<i>incumbent</i>
4	Wiwin Septiani, S.Pd.I	PAN	<i>incumbent</i>
5	H. Ariyanto, SH	Gerindra	<i>incumbent</i>
6	Ir. H. D. Shantory	PAN	<i>incumbent</i>
7	Basuki, S.Pd.	PDI Perjuangan	<i>incumbent</i>
8	Drs. Hi. Nasrianto Effendi	PKS	<i>incumbent</i>
9	Zaenuri, ST	Hanura	<i>incumbent</i>
10	Drs. Priyatmoko	PDI Perjuangan	<i>incumbent</i>
11	Alizar	Nasdem	Baru
12	Hendri Susanto	Nasdem	Baru
13	M Fermanto	PKB	Baru
14	Sulaiman Khamid	PKB	Baru
15	Zas Dianur Wahid	PKS	Baru
16	Yulianto	PKS	Baru

17	Ria Hartini	PDI Perjuangan	Baru
18	Tondi M Gaddafi Nasution	Golkar	Baru
19	Roswati	Golkar	Baru
20	I Made Dwi Riyana	Golkar	Baru
21	Nuraida	Gerindra	Baru
22	Ridhuwan Sory Maoen	Gerindra	Baru
23	Warsono Martowiyono	Demokrat	Baru
24	Larasati	Demokrat	Baru
25	Ratni Makarau	PAN	Baru

Sumber: KPU Kota Metro Tahun 2014

Dengan hadirnya 15 anggota legislatif Kota Metro yang merupakan wajah baru sangat diharapkan membawa perubahan positif terhadap kemajuan dan pembangunan Kota Metro. Anggota legislatif baik *incumbent* maupun wajah baru diharapkan memiliki orientasi untuk mengabdikan diri bagi bangsa dan tanah air Indonesia khususnya untuk masyarakat Kota Metro.

Harapan anggota legislatif Kota Metro terpilih memiliki orientasi untuk membangun Kota Metro tidak berlebihan karena *track record* anggota DPRD masa jabatan 2009-2014 belum dapat dikatakan baik. Hal terlihat dari dengan adanya isu-isu yang kurang baik terkait dengan pemborosan anggaran, korupsi⁵, tingkat pencapaian legislasi yang masih rendah, fungsi kontrol yang

⁵ Berbagai macam kasus tindak pidana korupsi terjadi di Kota Metro seperti yang menimpa Kabid Perdagangan Dinas Perindustrian Kota Metro dengan hukuman 20 bulan penjara, serta yang menimpa mantan Kepala Dinas Kesehatan Kota Metro dan masih banyak lagi.

kurang begitu optimal, serta persepsi negatif dari masyarakat, dan lain sebagainya.⁶

Selain itu, dalam penyelenggaraan pemilihan umum anggota legislatif tahun 2014 masih banyak terdapat isu-isu politik uang (*money politic*) yang dilakukan oleh oknum-oknum calon anggota legislatif. Isu-isu politik uang (*money politic*) mengisyaratkan bahwa salah satu orientasi dari beberapa calon anggota legislatif tersebut adalah kekuasaan. Kekuasaan ini mungkin nantinya akan digunakan untuk melakukan tindakan-tindakan melanggar hukum dan norma yang ada di masyarakat misalnya melakukan korupsi. Anggota legislatif merupakan wakil rakyat, maka seharusnya yang menjadi orientasi utamanya adalah mengabdikan kepada bangsa dan rakyat. Dari fenomena tersebut penulis melihat ketertarikan untuk melakukan riset mengenai orientasi anggota dewan dalam mengabdikan di legislatif.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka rumusan masalah penelitian ini adalah Bagaimanakah orientasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Metro terpilih dalam mengabdikan di legislatif untuk masa jabatan 2014-2019?

⁶ Hal ini dapat dilihat dari penilaian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2012 bahwa pemerintahan Kota Metro mendapatkan nilai di bawah 6 dari 16 Kabupaten/Kota yang ada.

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui orientasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Metro terpilih dalam mengabdikan di legislatif untuk masa jabatan 2014-2019.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi mengenai kajian orientasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Metro terpilih dalam mengabdikan di legislatif serta memberi referensi pada penelitian lainnya.

Kegunaan praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan informasi bagi masyarakat mengenai orientasi yang dijanjikan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Metro terpilih dalam mengabdikan di legislatif untuk masa jabatan 2014-2019.