

DPRD sebagai lembaga politik perwakilan rakyat dituntut untuk dapat mewujudkan kedaulatan rakyat dalam setiap langkah-langkah konstitusionalnya terkait fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi penetapan anggaran daerah. Pada kenyataannya, sejarah politik ketatanegaraan Indonesia sejak jauh di masa lampau seperti awal kemerdekaan, kurun waktu demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, masa Orde Baru, hingga pada periode mutakhir perkembangan sistem kenegaraan di masa reformasi sesudah 1998 selalu mengalami pasang surut. Ketika di masa awal reformasi, semula diharapkan dapat menciptakan peran DPRD dan hubungan eksekutif-legislatif di tingkat daerah yang bersifat *check and balances*, ternyata tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Masih terombang ambing dalam dominasi kutub kekuasaan salah satu pihak, bahkan tidak saja secara kelembagaan demokrasi yang ada, tetapi juga diikat dalam struktur birokrasi secara ketat. Bahkan, pada kasus tertentu ketidaktegasan posisi kelembagaan perwakilan politik rakyat dari DPRD dalam kebijakan daerah, bisa terjebak pada tindakan-tindakan penyimpangan kekuasaan. Kondisi yang tidak stabil demikian terlihat, baik pada saat awal reformasi itu sendiri, ketika berlaku UU No. 22 Tahun 1999 yang bersemangat memperkuat peran DPRD dengan memangkas peran dan kewenangan kepala daerah dan jajaran pejabat inti di eksekutif daerah. Tetapi ini juga masih berlangsung justru ketika sesudah diterapkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang ditindaklanjuti oleh pemilihan langsung kepala daerah oleh rakyat atau dikenal sebagai rezim pilkada dan sesudah revisi UU Pemda dimaksud.

Persoalannya bukan pada struktur kepemilihan kepala daerah secara langsung atau melalui DPRD dalam penguatan peran perwakilan politik dari DPRD itu sendiri. Tetapi kebutuhan reformasi dari infrastruktur kepartaihan yang lebih mendasar sifatnya dalam rangka penguatan demokrasi hingga ke tingkat lokal, merupakan persoalan yang belum terjawab tuntas hingga saat ini. Itu sebabnya, akses dan kepemilikan asset daerah yang tidak diletakkan dalam relasi antara para wakil rakyat di DPRD melalui fraksi-fraksi setempat sebagai kepanjangan tangan kepentingan politik partai dengan kepala daerah dalam konteks yang pararel dengan kebutuhan rakyat setenpat, menyebabkan posisi DPRD tidak terlampau signifikan dalam pembuatan kebijakan daerah. Posisi tadi seperti halnya antara lain dalam penyusunan, pembahasan, dan penetapan Raperda menjadi Perda, termasuk dalam hal penetapan APBD. Catatan dari masing-masing tulisan dengan subtema yang dihadirkan buku ini jelas menunjukkan ketidakpararelan secara ketat dan bahkan gamangnya benang merah relasi agenda kebijakan daerah dengan peran DPRD dalam konteks kebijakan daerah dimaksud. Sehubungan ini, maka reformulasi dari kebutuhan penguatan infrastruktur kepartaihan dengan sumber daya politiknya di DPRD secara terbuka bagi supervisi publik, merupakan inti jawaban dalam upaya penguatan peran DPRD sebagai lembaga politik perwakilan rakyat dalam pembuatan kebijakan daerah dimaksud.

YAYASAN PUSTAKA OBOR INDONESIA
Jl. Plaju No.10 Jakarta 10230
Telp. : (021) 31926978,
 (021) 31920114
Faks. : (021) 31924488
e-mail : yayasan_obor@cbn.net.id
website : www.obor.or.id

POLITIK + 15
ISBN 978-623-321-061-4

9 786233 210614

Penyunting: Lili Romli



Penyunting: Lili Romli

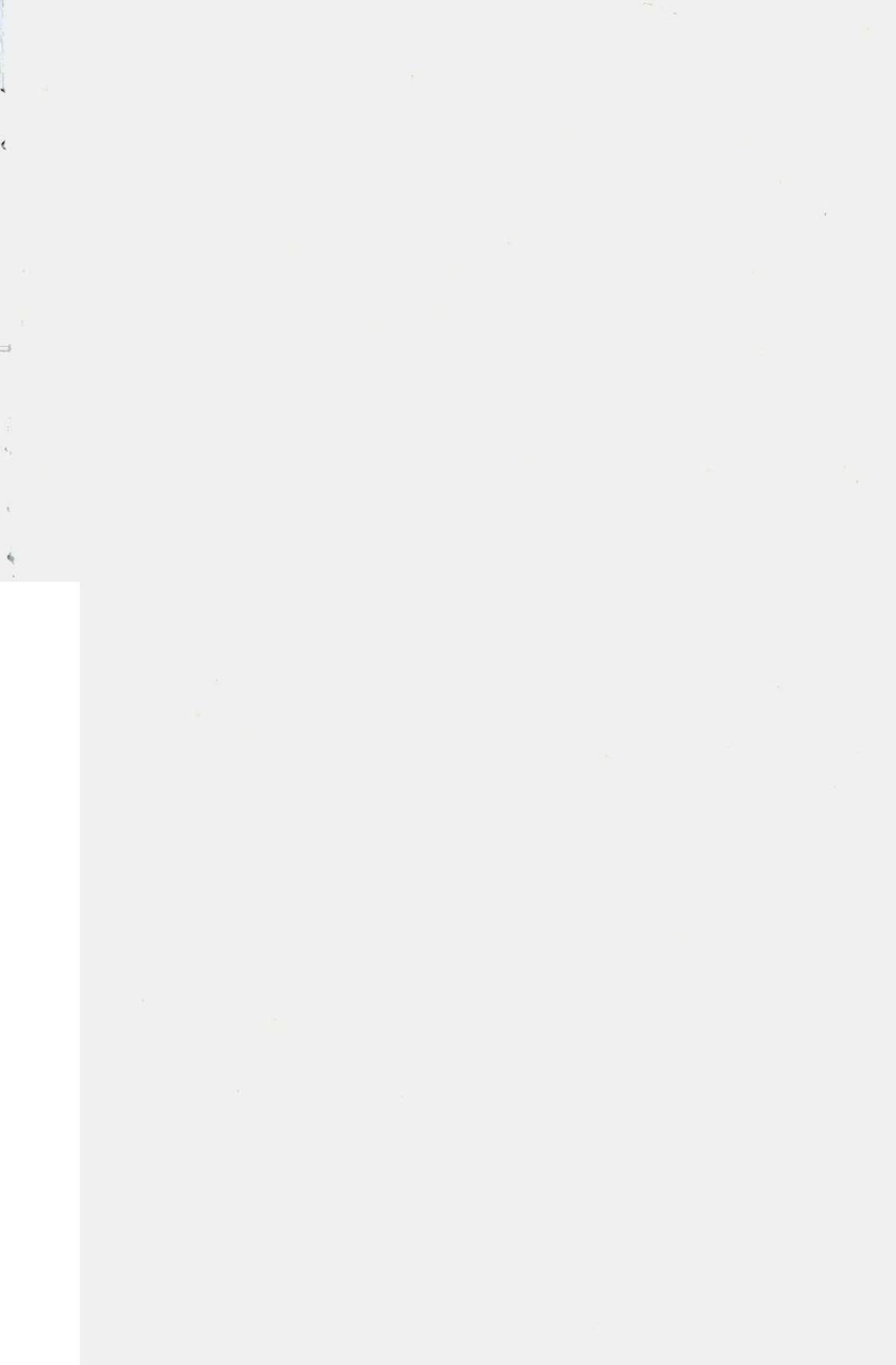
Peranan DPRD dalam Pengambilan Kebijakan Daerah

Peranan DPRD dalam Pengambilan Kebijakan Daerah

YOI



PERANAN DPRD DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN DAERAH



PERANAN DPRD DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN DAERAH

Penulis:

Aryojati Arditipandanto
Prayudi
Ahmad Budiman
Aulia Fitri

Penyunting:

Lili Romli

Profesor Riset Pusat Penelitian Politik LIPI

Yayasan Pustaka Obor Indonesia
Jakarta, 2020

Judul:

Peranan DPRD dalam Pengambilan Kebijakan Daerah
Lili Romli (peny.)

Penulis:

Aryojati Arditipandanto
Prayudi
Ahmad Budiman
Aulia Fitri

xx + 148 hlm; 15,5 x 23 cm

ISBN 978-623-321-061-4

Copyright ©2020

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Penerbitan ini dimungkinkan atas kerja sama
Yayasan Pustaka Obor Indonesia dengan
Pusat Penelitian Badan Keahlian
Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia

Cetakan pertama: Desember 2020

YOI: 1957.38.216.2020

Desain sampul: Masugeng

Yayasan Pustaka Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10, Jakarta 10230, Indonesia
T. + 62 (0)21 31926978, 31920114
F. + 62 (0)21 31924488
E-mail: yayasan_obor@cbn.net.id
<http://www.obor.or.id>

KATA PENGANTAR

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Peran dan tanggung jawab yaitu mewujudkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah, memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan. Sinergitas pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD yang dijalankan oleh masing-masing Alat Kelengkapan DPRD, memegang kunci optimalisasi pelaksanaan kinerjanya.

Realitanya, hubungan DPRD dengan Kepala Daerah merupakan substansi penting dalam kehidupan politik di daerah, khususnya menyangkut penggunaan mekanisme konsultasi. Demikian halnya dengan tugas untuk menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang melekat kepada Komisi sebagai salah satu dari alat kelengkapan di DPRD. Selain itu, relasi yang dibangun konstruktif antara kepala daerah dengan DPRD diperlukan dalam konteks pengambilan kebijakan daerah termasuk penanganan urusan keamanan atau operasi militer selain perang.

Buku ini membahas tuntas hal-hal menarik terkait dengan efektivitas kinerja Alat Kelengkapan DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenang, penggunaan mekanisme konsultasi DPRD terkait

kebijakan daerah, peningkatan peran DPRD dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat, dan peran DPRD melalui fungsi pengawasan atas kebijakan terkait perbaikan militer kepada pemerintah daerah. Disadari, masalah mewujudkan keterwakilan politik yang efektif dari suatu lembaga perwakilan politik, di daerah tidak hanya dihadapkan pada masalah *political will*, tetapi juga yang tidak kalah penting adalah pada masalah *political technical*.

Fungsi *check and balances* DPRD dihadapkan pada masalah teknis birokratis Pemda dalam penyusunan kebijakan politik. DPRD perlu memperkuat diri dengan penguasaan terhadap agenda birokratis Pemda dalam proses penyusunan kebijakan politik. Kompetensi wakil rakyat di daerah perlu ditingkatkan, terutama dalam konteks penguasaan materi atau substansi rancangan kebijakan politik yang dibahas bersama dengan Pemerintah Daerah. Hal ini perlu dilakukan, untuk bisa memastikan berjalannya secara maksimal peran DPRD dalam pengambilan kebijakan di daerah.

Kata Pengantar Penyunting

MENGGUGAT PERAN DPRD

Lili Romli

Menurut Alfred de Grazia, perwakilan adalah hubungan antara wakil dengan terwakil, di mana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil. Sementara Hanna Penechel Pitkin menulis bahwa perwakilan politik adalah proses mewakili di mana wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil. Sebagai wakil, ia harus bertindak sedemikian rupa sehingga di antara wakil dengan terwakil tidak terjadi perselisihan atau konflik (Arbi Sanit, 1985: 1-3).

Hubungan antara anggota parlemen sebagai wakil dan pemilihnya sebagai terwakil, Ranney mengemukakan dua perspektif, yaitu teori mandat dan teori kebebasan (Ranney, 1993). *Pertama*, teori kebebasan melihat bahwa wakil dipilih karena diasumsikan ia adalah orang yang memiliki kemampuan untuk mengenali dan merumuskan kepentingan terwakil. Karena itu, wakil mendapatkan kepercayaan untuk melakukan tindakan yang menurutnya terbaik dan tidak perlu mengonsultasikan semua hal kepada terwakil. Wakil boleh bersikap dan bertindak tanpa terikat secara ketat kepada terwakil, karena terwakil sudah memberikan kepercayaan kepada wakil. *Kedua*, teori mandat menempatkan bahwa kekuasaan wakil ada karena mandat dari terwakil. Karena itu, tindakan yang ia ambil di dalam parlemen

harus sesuai dengan keinginan dari terwakil. Dalam hal ini konsultasi dengan konstituen menjadi penting.

Ada tiga kemungkinan yang dilakukan wakil untuk memusatkan perhatian terhadap terwakil (Arbi Sanit, 1985). *Pertama*, memberikan perhatian terhadap kelompok yang terbagi atas tradisi, kedaerahan, rasa, bahasa, agama, mata pencaharian, dan sebagainya. Berdasarkan ini wakil tinggal memilih satu atau beberapa kelompok itu sebagai patokan dalam mengambil keputusan atau kebijakan. Artinya, wakil dapat memusatkan perhatian kepada opini, aspirasi, kepentingan atau tuntutan dari satu atau beberapa kelompok yang dianggapnya tepat dan sesuai dengan keadaan atau situasi yang ada.

Kedua, memperhatikan suara partai. Ini dilakukan dalam rangka memudahkan pengorganisasian tugasnya. Dengan memusatkan perhatian pada suara partai, si wakil memperoleh keuntungan ganda, yaitu memperhatikan suara organisasinya yang telah berjasa menjadikannya sebagai wakil sekaligus juga memperhatikan suara masyarakat yang mendukung atau bersimpati terhadap organisasi partainya. *Ketiga*, memperhatikan wilayah atau daerah yang diwakili. Dalam hal ini wakil melihat unit terwakil berdasarkan wilayah sehingga perhatiannya dapat diberikan kepada bangsa, negara bagian, provinsi, kabupaten, dan seterusnya.

Ada hubungan yang erat antara sistem pemilu dengan tipe wakil, yang akan membentuk orientasi para wakil itu sendiri. Dalam konteks itu, ada empat tipe orientasi wakil, yaitu: tipe wali, tipe utusan, tipe politico, dan tipe partisan. Tipe wali, wakil cenderung bertindak bebas dan atas nama mereka sendiri. Tipe utusan, wakil dalam bertindak dan mengambil keputusan berdasarkan aspirasi dan keinginan yang diwakilinya. Tipe politico, wakil bertindak kadang-kadang sebagai tipe wali dan bertindak sebagai utusan, tergantung jenis dan sifat isu politik yang berkembang dalam masyarakat. Tipe partisan, wakil bertindak atas dasar orientasinya kepada kepentingan organisasi atau partai politik yang mendukungnya.

Kata Pengantar

Seseorang untuk menjadi wakil, dalam demokrasi perwakilan, biasanya melalui pemilihan umum (Pemilu). Dengan demikian Pemilu merupakan mekanisme rekrutmen seseorang menjadi wakil di lembaga perwakilan (DPR/DPRD). Rekrutmen anggota dewan berkaitan dengan sistem pemilihan umum. Secara garis besar, sistem pemilihan umum terbagi atas dua, yaitu sistem proporsional dan sistem distrik. Dalam sistem proporsional, satu daerah pemilihan bisa memilih beberapa wakil yang akan duduk dalam lembaga perwakilan yang perhitungannya berdasarkan atas perimbangan jumlah penduduk.

Dengan dasar atas perimbangan jumlah penduduk tersebut maka dalam sistem ini tidak ada suara yang hilang karena semuanya diperhitungkan. Tetapi kelemahan mendasar dari sistem proporsional adalah wakil yang dipilih tidak kenal karena pemilih hanya memilih tanda gambar atau partai bukan orang. Hal ini berbeda dengan sistem distrik. Dalam sistem ini, satu daerah pemilihan hanya memilih satu wakil. Pemilih dalam memilih wakilnya bukan tanda gambar tetapi orang. Oleh karena itu sistem ini dianggap lebih mampu melahirkan "wakil-wakil rakyat" dibanding dengan sistem proporsional yang melahirkan "wakil-wakil partai" (Syamsuddin Haris, 1993: 58).

Sebagai lembaga perwakilan, lembaga perwakilan memiliki fungsi-fungsi yang harus dilakukan. Menurut Rod Hague, parlemen modern menjalankan beberapa fungsi pokok, yaitu fungsi perwakilan, fungsi deliberasi, dan fungsi legislasi. Fungsi yang lain, yaitu mengesahkan anggaran, melakukan pengawasan terhadap eksekutif (Hugo dan Harrop, 2010). Secara umum, kerap disebutkan fungsi lembaga perwakilan mencakup tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi membuat anggaran, dan fungsi pegawasan. Akibat penekanan pada ketiga fungsi itu, fungsi representasi dan memperjuangkan aspirasi abai dilakukan karena sudah tercakup pada tiga fungsi di atas.

Dalam PP No. 12 Tahun 2018 disebutkan ketiga fungsi tersebut, yaitu fungsi pembentukan Peraturan Daerah (Perda), fungsi anggaran dan fungsi pegawasan. Fungsi pembentukan Perda dilaksanakan

dengan cara menyusun program pembentukan Perda bersama Kepala Daerah; membahas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda; dan mengajukan usul rancangan Perda. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara membahas kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disusun oleh Kepala Daerah berdasarkan rencana kerja Pemerintah Daerah; membahas rancangan Perda tentang APBD; membahas rancangan Perda tentang perubahan APBD; dan membahas rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan Kepala Daerah; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pengawasan dilaksanakan melalui rapat kerja Komisi dengan Pemerintah Daerah, kegiatan kunjungan kerja, rapat dengar pendapat umum, dan pengaduan masyarakat. Untuk melaksanakan fungsi pengawasan tersebut, DPRD mempunyai hak, yaitu: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Pada masa Orde Baru, kedudukan dan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU tersebut, DPRD diatur tentang hak dan kewajiban DPRD, yang bila diperhatikan memiliki hak dan kewajiban yang tidak berbeda dengan DPR. Dalam Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1974, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak, yakni: anggaran; mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; meminta keterangan; mengadakan perubahan; mengajukan pernyataan pendapat; prakarsa; dan penyelidikan.

Kata Pengantar

Dalam konteks pemilihan kepala daerah, DPRD memiliki kewenangan mencalonkan dan memilih, sedang yang menentukan yang menjadi kepala daerah Pemerintah Pusat. DPRD mengajukan hasil pemilihannya sedikit-dikitnya dua orang, lalu Pemerintah mengangkat salah seorang di antaranya. Seorang calon kepala daerah yang mendapat suara terbanyak di DPRD belum tentu dipilih oleh Pusat. Untuk daerah-daerah tertentu kepala daerah berasal dari militer.

Kedudukan dan peran DPRD masa Orde Baru tidak berdaya dalam berhadapan dengan eksekutif. Ketidakberdayaan ini disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, sistem pemilu yang menempatkan anggota dewan lebih loyal ke partai daripada ke konstituen (pemilih). Kedua, peraturan-peraturan yang ada, misalnya Tata Tertib DPRD, membelenggu dan menjerat para anggota dewan sendiri kala melaksanakan fungsi dan tugasnya. Ketiga, adanya lembaga *recall* yang membuat anggota dewan merasa ketakutan untuk dipecat dan mengharuskan untuk selalu loyal atau tergantung kepada pimpinan partai. Keempat, kualitas anggota dewan yang relatif latar belakang dan pendidikannya rendah sehingga mudah dimanfaatkan bagi kepentingan politik di tingkat pusat.

Kekuasaan eksekutif yang besar (*executive heavy*) juga ikut memengaruhi ketidakberdayaan lembaga legislatif (DPRD). Meskipun secara konstitusi, kedudukan legislatif sejajar dengan eksekutif, dalam pelaksanaannya eksekutif lebih kuat dan dominan. Bahkan lebih jauh posisi DPRD berada di bawah dan sangat tergantung pada eksekutif. Dengan kondisi seperti itu, tidak heran jika DPRD masa Orde Baru mendapat kritikan yang tajam: DPRD era Orde Baru sebagai lembaga *Yes Men* atau *Rubber Stamp*, setali dengan DPR pusat.

Ketika rezim Orde Baru jatuh, berkat gerakan Reformasi yang dipelopori mahasiswa dan kelompok-kelompok prodemokrasi, muncul harapan adanya lembaga perwakilan yang kuat. Lembaga perwakilan yang melaksanakan fungsi dan peranannya. Lembaga yang

mampu mengontrol jalannya pemerintahan, memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Tampaknya harapan itu akan terwujud apabila kita melihat UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah. Dalam UU ini DPRD menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif (Gubernur/Bupati/Wali Kota). Posisi yang demikian kuat itu karena DPRD dibekali oleh sejumlah hak, yang apabila dijalankan akan menciptakan mekanisme *check and balances* antara DPRD dengan Eksekutif.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ada beberapa hal yang signifikan berkaitan dengan wewenang dan hak DPRD bila dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974. Dalam hal pemilihan kepala daerah, misalnya, pada UU No. 5 Tahun 1974, wewenang DPRD hanya sebatas memilih dan mencalonkan kepala daerah, dan yang menentukan kepala daerah adalah Pemerintah Pusat. Tidak demikian dengan aturan yang pada UU No. 22 tahun 1999 di mana DPRD memiliki wewenang untuk memilih dan menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah, sementara wewenang Pemerintah Pusat tinggal melantik saja. Sedangkan yang berkaitan dengan hak yang dimiliki oleh DPRD, bila pada UU No. 5 tahun 1974 hanya meminta keterangan pertanggungjawaban kepala daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, pada UU No. 22 Tahun 1999, DPRD meminta pertanggungjawaban kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota); yang apabila ditolak dapat diberhentikan oleh DPRD.

Posisi DPRD yang kuat tersebut lebih jauh dapat dilihat, yaitu: *Pertama*, DPRD tidak lagi menjadi bagian dari Pemerintah Daerah. DPRD berkedudukan sama dan sebagai mitra Pemerintah Daerah. *Kedua*, DPRD yang memilih KDH (kepala daerah) dan dapat mengusulkan pemberhentian KDH kepada Presiden. *Ketiga*, KDH wajib memberikan pertanggungjawaban pada setiap akhir tahun kepada DPRD, dan DPRD juga bisa meminta pertanggungjawaban kapan saja tentang sesuatu yang dianggap penting dan mendesak. *Keempat*, DPRD dapat menolak pertanggungjawaban KDH. *Kelima*, DPRD dapat memaksa

Kata Pengantar

seorang pejabat pemerintah atau warga negara kebanyakan untuk memberikan keterangan atau informasi kepada DPRD. Kalau mereka menolak untuk memberikan keterangan, sementara keterangan itu sangat diperlukan maka mereka dapat dikenakan ancaman '*Contempt of Parliament*' yang pada gilirannya dapat dikenakan sanksi hukum. Keenam, DPRD dibekali sejumlah hak yang apabila dilaksanakan dapat menciptakan *checks and balances*. Salah satu hak yang baru yang dimiliki oleh DPRD adalah hak untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Kondisi mengalami perubahan dengan adanya revisi UU No. 22 Tahun 1999. Dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 2004, posisi DPRD secara politis cenderung lebih lemah dalam berhubungan dengan kepala daerah dan dengan Pemerintah Pusat. Hal ini disebabkan Kepala Daerah mempunyai hubungan dengan Pemerintah Pusat melalui Gubernur, sementara DPRD tidak ada. Posisi lemah lainnya, DPRD bukan saja tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih kepala daerah tetapi juga ia tidak lagi memiliki kewenangan menerima Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah. Dalam UU yang baru ketentuan itu ditiadakan, sebagai gantinya diubah menjadi laporan keterangan kemajuan penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu, baik DPRD maupun Bupati/Walikota, yang memiliki kewenangan dalam pembuatan Perda dapat dibatalkan oleh Pusat. Kondisi ini tentu seperti meniadakan hak representasi dan hak legislasi DPRD sebagai institusi pembuat regulasi di tingkat daerah. Dalam konteks tentang pengaruh Perda ini, selayaknya sebagai kata pemutus ada pada Mahkamah Agung (MA), yang memang memiliki tugas untuk menguji setiap peraturan di bawah undang-undang, bukan pada Kemendagri yang notabene tidak "memiliki" tugas untuk hal itu (menguji peraturan perundang-undangan). Namun dalam UU ini Pemerintah Pusat via Kemendagri bisa langsung membatalkan Perda: jika Daerah berkeratan, silakan mengajukan gugatan ke MA. Pembatalan Perda tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk campur

tangan pemerintah Pusat, yang tentu saja mendistorsi hakikat otonomi daerah.

Ketika UU No. 32 Tahun 2014 direvisi, alih-alih bagaimana meningkatkan peran dan fungsi DPRD dalam menegakkan mekanisme *check and balances* untuk mengontrol kepala daerah, yang muncul adalah mengembalikan kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Melalui UU No. 22 Tahun 2014 dan UU No. 23 Tahun 2014, kewenangan rakyat untuk memilih kepala daerah dihapus: dikembalikan kepada DPRD. Atas desakan publik, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014 dan Perppu No. 2 Tahun 2014 yang membatalkan kedua UU di atas.

Bila kita mencermati tentang kinerja DPRD era Reformasi, memang banyak perubahan yang dilakukan dibandingkan masa Orde Baru. Namun demikian, sejumlah catatan kritis muncul atas kinerja DPRD. Salah satu yang menjadi perhatian adalah terkait dengan tugas legislasi dan anggaran. Dalam regulasi disebutkan bahwa kedua tugas ini dilakukan dengan berkoordinasi dengan pihak eksekutif. Namun persoalan yang muncul dalam proses pembuatan kebijakan, baik Perda APBD maupun Non-APBD, dapat dikatakan DPRD relatif belum banyak melibatkan komponen masyarakat yang terkait. Proses pembuatan kebijakan cenderung masih dimonopoli secara bersama-sama antara DPRD dan Eksekutif. Pada umumnya masyarakat tidak tahu apa dan bagaimana melibatkan diri dalam proses pembuatan kebijakan. Partisipasi masyarakat masih cenderung diatasnamakan oleh partai-partai politik yang duduk di DPRD.

Dengar pendapat dalam rangka sosialisasi sebuah raperda belum terwadahi sebagai sebuah keharusan. Begitu pula dengan upaya konsultatif dengan publik pada saat tahapan-tahapan pembuatan kebijakan, sama sekali tidak diatur di dalamnya. Jika pun ada cenderung

Kata Pengantar

bersifat formalistik: sekadar memenuhi azas prosedural bahwa ia sudah melakukan *hearing* dan konsultasi publik. Dengan konstruksi tersebut maka pola hubungan yang tercipta berupa model oligarki di mana hakekat sebuah kebijakan dipandang cukup memadai dibahas oleh segelintir orang saja. Dan akhirnya kesannya sebagai "wali rakyat" menjadi lebih kuat terasakan ketimbang menjadi wakil rakyat yang sesungguhnya.

Persoalan lain yang turut memengaruhi jalannya proses pembuatan kebijakan adalah terkait dengan sumber daya manusia anggota dewan pada saat ini, terutama yang terkait dengan persoalan visi, tingkat pemahaman, dan kapabilitas anggota dewan. Dengan rendahnya pendidikan dan keterbatasan pengalaman maka potensi terjadinya distorsi pemahaman dan juga pelaksanaan fungsi dewan cenderung tidak optimal.

Kinerja DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah masih harus terus ditingkatkan, terutama terkait dengan fungsi menghimpun dan menyerap aspirasi yang terwadahi dalam proses pembuatan kebijakan. Masyarakat mempertanyakan bagaimana peran dan fungsi dewan dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Karena hakikat DPRD sebagai wakil rakyat harus menghimpun dan menyerap aspirasi masyarakat yang lalu diperjuangkan dalam bentuk kebijakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat.

Dalam konteks mencermati tentang kinerja DPRD, khususnya di tingkat provinsi, buku yang ada di hadapan pembaca ini mencoba menyajikannya. Buku ini terdiri atas 4 bagian khusus, membahas tentang DPRD Sumatera Selatan (Sumsel) dan Kalimantan Selatan (Kalsel). Bagian pertama ditulis oleh Aryojati Ardiwandanto dengan judul "Efektivitas Kinerja Alat Kelengkapan DPRD dalam Menjalankan Tugas dan Wewenang". Dalam bab ini dibahas tentang efektivitas

kebijakan politik yang dilakukan oleh DPRD. Dari pembahasan disimpulkan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan masih sangat lemah dan belum mempraktikkan fungsi keterwakilan politik secara efektif, dan mekanisme *check and balances* masih “mandul”.

Bagian kedua yang ditulis oleh Prayudi membahas tentang “Penggunaan Mekanisme Konsultasi DPRD Terkait Kebijakan Daerah”. Pada bab ini disimpulkan bahwa mekanisme konsultasi antara DPRD dan Kepala daerah dominan dilatari oleh kepentingan elite eksekutif pemerintahan setempat; penyempitan makna konsultasi hanya sekadar wahana lobi agar kompromistik yang hanya fokus pembahasan alokasi anggaran. Lebih jauh dikatakan bahwa forum konsultasi itu hanya bersifat formalistik.

Ahmad Budiman yang menulis bagian ketiga membahas “Peningkatan Peran DPRD dalam Memperjuangkan Aspirasi Masyarakat”. Sebagai bagian dari akuntabilitas, DPRD mencoba menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan masyarakat kepada lembaga DPRD. Namun problem yang dihadapi terkait dengan kompetensi anggota DPRD yang belum maksimal, sehingga berdampak pada kemampuannya dalam menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Begitu juga terkait dengan penyerapan aspirasi masyarakat dalam agenda kunjungan kerja (kunker), terbentur oleh perencanaan anggaran pembangunan daerah yang dilakukan oleh Pemda. Akibatnya hasil bunker kerap tidak bisa ditindaklanjuti.

Bagian terakhir ditulis oleh Aulia Fitri, yang membahas peran DPRD terkait pertubuhan militer kepada Pemda. Ia mengatakan, fungsi pengawasan oleh DPRD sebagai otoritas sipil di daerah terbatas pada pengawasan atas penggunaan anggaran daerah. Oleh karena urusan pertahanan merupakan kewenangan pemerintahan pusat, sehingga pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPRD terkait pelibatan militer di daerah, tertuju untuk kebijakan yang menggunakan anggaran daerah atau kebijakan pusat yang diterapkan di daerah. Selain itu,

Kata Pengantar

dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPRD dihadapkan pada berbagai tantangan, seperti kurangnya instrumen pengawasan, minimnya pengetahuan anggota dewan terkait penguasaan isu, kurangnya komunikasi dan koordinasi dengan pemerintah pusat, serta pengawasan yang sebatas prosedural tanpa adanya tindak lanjut.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
KATA PENGANTAR, PENYUNTING	vii
DAFTAR ISI	xviii
PROLOG	1
Bagian Pertama	13
EFEKTIVITAS KINERJA ALAT KELENGKAPAN DPRD DALAM MENJALANKAN TUGAS DAN WEWENANG	
<i>Aryoajati Arditipandanto</i>	
A. Pandangan tentang DPRD	13
B. Konsep Kebijakan dan Perwakilan Rakyat	16
C. Peran DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan	24
C.1 Peran DPRD Provinsi Sumatera Selatan	24
C.2 Peran DPRD Provinsi Kalimantan Selatan	27
D. Penutup	34
Bagian Kedua	39
PENGGUNAAN MEKANISME KONSULTASI DPRD TERKAIT KEBIJAKAN DAERAH	
<i>Prayudi</i>	
A. Keseimbangan Relasi Politik	39
B. Konsep Mekanisme Konsultasi	42

B.1	Demokrasi Deliberatif	42
B.2	<i>Check and Balances</i>	44
B.3	Konsep Perwakilan Politik	46
C.	Analisis Mekanisme Konsultasi di DPRD Sumsel dan Kalsel	49
C.1	Kebijakan Daerah soal Perda	50
C.2	Pertanggungjawaban Pemda	57
D.	Penutup	68
Bagian Ketiga		73
PENINGKATAN PERAN DPRD PROVINSI DALAM MEMPERJUANGKAN ASPIRASI MASYARAKAT		
<i>Ahmad Budiman</i>		
A.	Kendala Peran DPRD	73
B.	Pelibatan Masyarakat dalam Kebijakan	75
C.	Menerima Aspirasi Masyarakat	79
D.	Tindak Lanjut Aspirasi Masyarakat	87
E.	Peningkatan Peran DPRD Provinsi	94
F.	Penutup	102
Bagian Keempat		107
PERAN DPRD MELALUI FUNGSI PENGAWASAN ATAS KEBIJAKAN TERKAIT PERBANTUAN MILITER KEPADA PEMERINTAH DAERAH		
<i>Aulia Fitri</i>		
A.	Tugas Perbantuan Militer	107
B.	Operasi Militer Selain Perang	110
C.	Perbantuan Militer terhadap Pemerintah Daerah	114
C.1	Program Perluasan Cetak Sawah	116
C.2	UPSUS Swasembada Pangan	117

C.3	Penanganan Ancaman dan Bencana Karhutla	118
C.4	TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD)	119
C.5	Bela Negara dan Wawasan Kebangsaan	121
D.	Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Tugas Perbantuan TNI Kepada Pemerintah Daerah	122
D.1	Permasalahan Fungsi Pengawasan DPRD	122
D.2	Pertahanan dan Pemerintah Daerah	128
D.3	Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD	130
E.	Penutup	133
EPILOG		139
INDEKS		143
PROFIL PENULIS		146

PROLOG

PERAN DPRD DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN DI DAERAH

Kedudukan DPRD

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹ Secara lebih terperinci, DPRD sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perrwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kaupaten, dan Kota, memiliki peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.²

DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah diartikan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah.³ DPRD

1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 4.

2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota.

3 "DPRD Merupakan Bagian dari Pemerintahan Daerah", <https://www.merdeka.com/politik/dprd-merupakan-bagian-dari-pemerintahan-daerah-m7n4rrd.html>, diakses tanggal 28-1-2019.

Menggugat Peran DPRD

Provinsi, Kabupaten/Kota memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan. Untuk menjalankan fungsinya, DPRD memiliki tugas dan wewenang, yaitu:

- 1) Membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah.
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang diajukan oleh kepala daerah.
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.
- 4) Mengusulkan:
 - a. Untuk DPRD provinsi, pengangkatan/pemberhentian gubernur/wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan/pemberhentian.
 - b. Untuk DPRD kabupaten, pengangkatan/pemberhentian bupati/wakil bupati kepada menteri dalam negeri melalui gubernur.
 - c. Untuk DPRD kota, pengangkatan/pemberhentian wali kota/wakil wali kota kepada menteri dalam negeri melalui gubernur.
- 5) Memilih wakil kepala daerah (wakil gubernur/wakil bupati/wakil wali kota) dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

- 10) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 11) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴

Pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, selanjutnya dilaksanakan oleh setiap Alat Kelengkapan DPRD sesuai dengan bidang masalahnya masing-masing. Sinergitas pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing alat kelengkapan DPRD, memegang kunci optimalisasi pelaksanaan kinerjanya. Komisi memiliki tugas dan wewenang, yaitu:

1. Memastikan terlaksananya kewajiban daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
2. Melakukan pembahasan raperda;
3. Melakukan pembahasan rancangan keputusan DPRD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi;
4. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perda sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi;
5. Membantu Pimpinan DPRD dalam menyelesaikan masalah yang disampaikan kepala daerah dan/atau masyarakat kepada DPRD;
6. Menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
7. Mengupayakan kesejahteraan masyarakat di daerah;
8. Melakukan kunjungan kerja Komisi atas persetujuan pimpinan DPRD;
9. Mengadakan rapat kerja dan rapat dengan pendapat;
10. Mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup tugas komisi; dan

⁴ "Fungsi, Tugas, Wewenang dan Hak DPRD", <http://dprd-lampungbaratkab.go.id/4-fungsi-tugas-wewenang-dan-hak-dprd.html>, diakses tanggal 28-1-2019.

11. Memberikan laporan kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas Komisi.⁵

Tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD lainnya yaitu Badan Anggaran (Banggar) yang tekanannya lebih kepada bertugas untuk menjalankan fungsi anggaran. Melihat dari posisi kedudukan, anggota Banggar menurut PP 12/2018 disebutkan diusulkan oleh fraksi masing-masing dengan mempertimbangkan keanggotaannya dalam Komisi dan paling banyak ½ (satu per dua) dari jumlah anggota DPRD. Ketua dan Wakil Ketua DPRD adalah juga pimpinan dan merangkap anggota Banggar. Secara terperinci, Banggar memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan APBD sebelum peraturan kepala daerah tentang rencana kerja pemerintah daerah ditetapkan.
2. Melakukan konsultasi yang diwakili oleh anggotanya dengan Komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara;
3. Memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
4. Melakukan penyempurnaan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi menteri bagi DPRD Provinsi dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi DPRD Kabupaten/Kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;

⁵ PP 12/2018, Pasal 48.

5. Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD dan rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah;
6. Memberikan saran kepada Pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

Pimpinan DPRD memegang peranan yang sangat strategis bagi pelaksanaan kinerja DPRD. Hal ini setidaknya tercermin dalam tugas dan wewenang pimpinan DPRD berikut ini:

1. Memimpin rapat DPRD dan menyimpulkan hasil rapat untuk diambil keputusan;
2. Menyusun rencana kerja pimpinan DPRD
3. Menetapkan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua DPRD
4. Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPRD
5. Mewakili DPRD dalam berhubungan dengan lembaga/instansi lain
6. Menyelenggarakan konsultasi dengan kepala daerah dan pimpinan lembaga/intansi vertikal lainnya
7. Mewakili DPRD di pengadilan
8. Melaksanakan keputusan DPRD tentang penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
9. Menyampaikan laporan kinerja pimpinan DPRD dalam rapat partipurna DPRD yang khusus diadakan untuk itu.

Uraian mengenai tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD menimbulkan beberapa fokus masalah strategis mengenai peran DPRD dalam pengambilan kebijakan di daerah. Masalah strategis ini terutama terkait dengan sinergitas alat kelengkapan DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, kemampuan DPRD dalam menampung dan memperjuangkan pengaduan masyarakat, efektivitas

forum konsultasi dengan kepala daerah, dan kemitraan DPRD dalam melakukan hubungan dengan lembaga/instansi lain.

Lahirnya PP 12/2018 memberikan dampak dalam sinergitas pelaksanaan tugas dan wewenang alat kelengkapan, terutama bila dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi anggaran. Dominasi pembahasan fungsi anggaran lebih ditekankan pada kewenangan Badan Anggaran yang melakukan pembahasan bersama tim anggaran dari pemerintah daerah. Apabila dianggap perlu, Badan Anggaran dapat melakukan konsultasi dengan Komisi untuk substansi dimaksud. Keberadaan pimpinan DPRD yang adalah juga pimpinan Banggar, berpotensi untuk memprioritaskan hasil kerja Badan Anggaran bersama dengan tim anggaran dari pemerintah daerah. Kondisi ini jelas menjadi satu indikator dari kualitas pembahasan dan penetapan kebijakan yang sangat diperlukan oleh masyarakat daerah.

Meski dipilih melalui proses pemilu melalui suara terbanyak, tugas dan wewenang untuk menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat tidak melekat dalam tugas dan wewenang DPRD sebagai institusi. Tugas dan wewenang ini hanya melekat kepada Komisi sebagai salah satu dari alat kelengkapan di DPRD. Hal ini tentunya memberikan potensi dampak yang signifikan dalam hal penerimaan dan tindak lanjut aspirasi masyarakat yang harus disinkronkan dengan aktivitas rapat-rapat Komisi. Padahal aspirasi masyarakat menjadi komponen penting bagi DPRD dalam merumuskan, membahas, dan menetapkan berbagai kebijakan bersama pemerintah daerah, guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat di daerahnya.

Hubungan DPRD dengan kepala daerah merupakan substansi penting dalam kehidupan politik di daerah. Dinamika politik selalu menyertai dalam hubungan tersebut baik sebelum maupun sesudah Reformasi 1998. Ketika semasa di Orde Baru sebelum 1998 misalnya, relasi DPRD dengan Kepala Daerah kerap kali diberikan label “stempel karet” terhadap kebijakan eksekutif. Kondisi subordinasi Pemda dari

keberadaan DPRD saat itu di tingkat lokal sejalan dengan kondisi serupa dari DPR di tingkat nasional dalam relasinya dengan eksekutif. Sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kondisi demikian berubah drastis, karena DPRD menjadi jauh lebih kuat dibandingkan saat sebelumnya.

Salah satu aspek relasi DPRD dengan kepala daerah adalah menyangkut penggunaan mekanisme konsultasi. Ini sesuatu yang menarik di tingkat lokal, bukan saja karena terdapat apa yang disebut wadah Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkompinda), tetapi juga karena penggunaan mekanisme konsultasi di tingkat nasional sudah menjadi sarana untuk membangun komunikasi yang konstruktif antara DPR dengan Presiden terhadap beberapa isu strategis. Posisi konsultasi menjadi sangat strategis dalam politik lokal, karena semenjak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, kepala daerah diupayakan untuk berkedudukan secara seimbang terhadap DPRD. Pasal 207 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan keseimbangan relasi politik tersebut, yaitu dalam konteks hubungan kerja antara kepala daerah dan DPRD, bahwa:

- (1) Hubungan kerja antara DPRD dengan kepala daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar;
- (2) Hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk:
 - a. persetujuan bersama dalam pembentukan perda;
 - b. penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD;
 - c. persetujuan terhadap kerja sama yang dilakukan pemerintah daerah;
 - d. rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala;
 - e. bentuk lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (3) Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (b) tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah.

Dengan lingkup urusan yang ditangani cenderung semakin luas di era otonomi, menempatkan relasi antara kepala daerah dan DPRD menjadi penting dalam menentukan kebijakan yang diambil Pemda. Tidak hanya tertuang dalam spesifikasi antara urusan otonom yang menjadi kewenangan daerah, tetapi juga dapat bersentuhan terhadap beberapa urusan yang dikecualikan dari ruang lingkup urusan daerah atau menjadi kewenangan pusat. Ini misalnya, dalam hal keterlibatan TNI/Polri dalam penanganan urusan keamanan atau operasi militer selain perang, seperti halnya terhadap kejadian bencana, yang berada di daerah. Relasi yang dibangun konstruktif antara kepala daerah dengan DPRD diperlukan dalam konteks pengambilan kebijakan daerah.

Problematika Peran DPRD

Sinergitas alat kelengkapan DPRD pascapemberlakuan PP 12/2018, sudah beberapa kali diadukan oleh DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota ke DPR. Hal ini tecermin dari materi aduan yang menyebutkan tidak maunya gubernur mengutus jajaran organisasi perangkat daerah (OPD) untuk membahas RAPBD, sesuai dengan undangan yang disampaikan oleh komisi-komisi di DPRD. Gubernur menilai pembahasan hanya dapat dilakukan antara Pemda dengan DPRD melalui Badan Anggaran, sebagaimana termuat dalam PP 12/2018. Selanjutnya, DPRD meminta pembahasan APBD tetap dilakukan melalui pembahasan di Komisi bersama OPD terkait,

sebelum hasilnya disampaikan kepada Banggar untuk dibahas dan ditetapkan, yang dilanjutkan disampaikan ke rapat paripurna.⁶

Namun demikian, realitanya di DPRD tidak memiliki satu pemahaman terhadap kondisi tersebut. Pimpinan DPRD yang juga merupakan alat kelengkapan DPRD, yang secara tugas dan wewenangnya adalah juga menjalankan tugas dan wewenang sebagai pimpinan Banggar, tetap merasa aturan saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan dasar hukum bagi DPRD dalam bekerja. Pembahasan RAPBD yang dilakukan Banggar bersama tim anggaran pemerintah daerah, tetap akan berjalan efektif karena keanggotaan Banggar juga diisi oleh anggota DPRD yang jumlahnya sesuai dengan asas proposisionalitas sebagaimana jumlah anggota DPRD.

Kondisi internal DPRD memperlihatkan bagaimana sebetulnya pelaksanaan tugas dan wewenang dari masing-masing alat kelengkapan DPRD dan bagaimana pula hubungan kerja antara alat kelengkapan DPRD dilaksanakan. Masih terdapatnya perbedaan pemahaman terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang alat kelengkapan, tentunya berpotensi pada tinggi-rendahnya kualitas kinerja dari masing-masing alat kelengkapan dan kinerja DPRD secara kelembagaan.

Kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah, memberikan pengaruh kepada kemampuannya dalam menjalankan tugas dan wewenang terkait dengan menerima, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Pada praktiknya, DPRD cenderung hanya menjalankan tugas untuk menerima dan menampung aspirasi saja, namun untuk menindaklanjuti dipercayakan kepada pemerintah daerah. Saluran tindak lanjut aspirasi masyarakat, belum

⁶ Pertanyaan sinergitas ini dipertanyakan saat dilakukannya kunjungan kerja anggota DPRD ke DPR RI, seperti yang dilakukan oleh DPRD Sulawesi Selatan, DPRD Malinau, DPRD Demak pada bulan Desember 2018. Anggota DPRD Sulawesi Selatan bahkan menambahkan Keengganannya gubernur untuk mengutus OPD dalam rapat di Komisi, sangat mengundang pertanyaan DPRD Sulsel mengingat ada beberapa hal baru yang diajukan Pemda dan ada hal yang dihapus Pemda dalam pengajuannya. Disari dari Laporan Singkat Biro Persidangan I Setjen DPR RI saat menerima kunjungan kerja DPRD ke DPR RI, bulan Desember 2018.

secara maksimal digunakan oleh setiap alat kelengkapan DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Konsultasi antara DPRD dengan eksekutif daerah, bisa ditempatkan pada konteks yang luas, karena melibatkan juga unsur TNI dan Polri di perwakilan wilayah setempat, serta kalangan masyarakat melalui keterlibatan keorganisasian dan personal tokoh-tokoh pemukanya. Melalui pertemuan demikian diharapkan konsultasi DPRD dengan kepala daerah beserta jajarannya bisa memberikan kesepahaman dan diupayakan solusi atas persoalan di daerahnya. Konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah diletakkan dalam kerangka waktu posisionalnya yang bergerak secara dinamis di era Reformasi pasca-1999.

Sehubungan posisi yang tergolong strategis bagi upaya penanganan persoalan di daerah dan membangun kesepakatan di antara para elite dan para komunitas di tingkat lokal, maka forum konsultasi bisa menjadi hal yang diandalkan guna menggerakkan sumber daya lokal dan kesepakatan yang diambil dalam kebijakan Pemda. Namun pada praktiknya, belum semua daerah memiliki pemahaman yang sama terhadap urgensi forum konsultasi seperti ini. Masih banyak daerah yang menjadikan kegiatan tersebut hanya menjadi tugas dari pemerintah daerah saja, tanpa perlu mengaitkannya dengan pihak mana pun.

Secara khusus untuk mengetahui forum konsultasi antara DPRD, Pemda dan militer, juga perlu mendapatkan perhatian dan pengaturan. Tugas pertambuan militer terhadap pemerintah daerah yang bersifat parsial telah menimbulkan permasalahan seperti ketidakselarasan dengan peraturan lain, otoritas kewenangan pengerahan, hingga persoalan di tataran implementasi. Di tengah ketiadaan aturan yang bersifat komprehensif tersebut, menjadi penting untuk menelaah bagaimana mekanisme pelibatan dilakukan, sejauh mana batasan-batasan pelibatan diterapkan, serta dalam

konteks dan kondisi apa pemerintah daerah dapat meminta bantuan kepada TNI.

Berangkat dari problematika peran DPRD tersebut, fokus dalam tulisan buku ini akan membahas “Efektivitas Kinerja Alat Kelengkapan DPRD dalam Menjalankan Tugas dan Wewenang, Penggunaan Mekanisme Konsultasi DPRD Terkait Kebijakan Daerah, Peningkatan Peran DPRD Provinsi dalam Memperjuangkan Aspirasi Masyarakat, dan Peran DPRD melalui Fungsi Pengawasan Atas Kebijakan Terkait Pertambahan Militer kepada Pemerintah Daerah”.

Provinsi Sumatera Selatan dijadikan sampel karena telah memiliki Peraturan DPRD Provinsi Sumsel Nomor 3 Tahun 2014 yang salah satu pasalnya memuat bagaimana kegiatan konsultasi DPRD dengan kepala daerah diatur, termasuk kaitannya dengan institusi lainnya. Hal ini menjadi menarik, karena kondisi peta kekuatan politik di DPRD Sumatera Selatan: PDIP memiliki 13 kursi, Partai Demokrat 11 kursi, Partai Gokar 10 kursi, Partai Gerindra 10 kursi, PKB 6 kursi, Partai Nasdem 6 kursi, PAN 5 kursi, PKS 5 kursi, Partai Hanura 5 kursi, PBB 2 kursi, dan PPP 2 kursi. Total anggota DPRD Sumatera Selatan berjumlah 75 orang. Peta kekuatan kursi di DPRD setidaknya memberikan warna bagi keberlangsungan kegiatan konsultasi dimaksud.

Provinsi Kalimantan Selatan untuk melihat bagaimana peran DPRD di provinsi dalam kaitannya dengan kebijakan cetak sawah yang merupakan kerja sama pemerintah daerah dengan pihak TNI. Komposisi terbesar kursi di DPRD dipegang oleh Partai Golkar dengan 13 kursi, PDIP 8 kursi, PPP 7 kursi, PKB 6 Kursi, Gerindra 6 kursi, PKS 5 kursi, Demokrat 4 kursi, Nasdem 3 kursi, Hanura 2 kursi, PAN 1 kursi. Total anggota pada periode ini adalah 55 orang anggota. Sebaran jumlah anggota yang berasal dari setiap parpol peserta Pemilu tersebut, memberikan kontribusi yang signifikan pada berbagai proses kegiatan dan pengambilan keputusan di DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah.

Bagian Pertama

EFEKTIVITAS KINERJA ALAT KELENGKAPAN DPRD DALAM MENJALANKAN TUGAS DAN WEWENANG: PERSPEKTIF KEBIJAKAN POLITIK

Aryo jati Ardi pandanto

A. Pandangan tentang DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga yang sentral dalam sebuah pemerintahan di daerah. Alasannya, kehadiran DPRD memperkuat tata kelola Pemerintah Daerah terutama dalam hal mendengarkan aspirasi rakyat. Oleh karenanya, memperkuat peran DPRD dalam memperjuangkan kesejahteraan rakyat merupakan bagian yang tak terelakkan.

Untuk dapat memperjuangkan aspirasi masyarakat, DPRD perlu untuk mengoptimalkan seluruh peran dan fungsinya sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Yang dimaksud fungsi legislasi ini adalah fungsi DPRD dalam membentuk peraturan daerah; sedangkan fungsi anggaran meliputi pembahasan mengenai anggaran belanja dan juga pendapatan daerah; sementara

fungsi pengawasan di mana DPRD memiliki fungsi utama sebagai pengawas dan juga pemantau setiap pelaksanaan peraturan daerah yang sudah disepakati bersama dengan pimpinan daerah, serta mengawasi penggunaan anggaran yang sudah diabsahkan sebelumnya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Kemudian, fungsi anggaran yang dimiliki DPRD juga dilaksanakan untuk membahas dan juga memberikan persetujuan terhadap rancangan dari APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah. Dengan adanya fungsi ini, DPRD berfungsi untuk menentukan apakah APBD yang diajukan bisa digunakan atau tidak, serta melakukan perbaikan atau revisi mengenai APBD yang diajukan oleh pimpinan daerah.

Melihat peran DPRD yang sangat penting tersebut, sangat disayangkan bahwa fenomena yang berkembang di masyarakat selama ini adalah adanya kecenderungan pandangan bahwa DPRD “mandul” dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Secara umum, setidaknya ada tiga anggapan yang selalu muncul tentang pelaksanaan fungsi DPRD, yakni, DPRD dianggap kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif dari kepala daerah. Anggapan ini umumnya dianut oleh para pengamat politik yang cenderung menilai peranan kepala daerah masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudian kedua, DPRD dianggap terlalu jauh mencampuri bidang tugas kepala daerah, sehingga cenderung menyimpang dari fungsi utamanya sebagai badan pemerintahan daerah yang menyelenggarakan fungsi legislasi. Anggapan ini dianut oleh pejabat eksekutif daerah. Yang terakhir, DPRD dianggap tidak memperoleh kesempatan yang seimbang dengan kepala daerah untuk merumuskan kebijakan pemerintahan daerah. Anggapan ini umumnya beredar di kalangan anggota DPRD.¹

1 Dddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 89.

Oleh sebab itu, DPRD sudah seharusnya selalu menata diri agar bisa lebih profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan daerah. Hal yang sudah seharusnya menjadi perhatian adalah pertama, kenyataan bahwa seiring dengan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, harus terjalin keserasian hubungan antara semua elemen masyarakat dengan pemerintah daerah dan DPRD, artinya DPRD dan pemerintah daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pembangunan daerah.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing. Sehingga, antarkedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung dan bukan merupakan lawan ataupun pesaing atau terjadi ketimpangan kewenangan atau saling mencari kesalahan untuk mencari popularitas, yang sesungguhnya tidak memberi manfaat, bahkan dapat merusak tatanan kehidupan masyarakat karena secara secara sosiologis dapat membentuk opini masyarakat yang pro-kontra antara pro-kepala pemerintah dan pro-DPRD.

Dari sisi internal DPRD itu sendiri, yang diperlukan adalah sinergitas antar-Alat Kelengkapan Dewan yang ada di dalamnya. Bahkan, faktor inilah yang seharusnya diperbaiki terlebih dahulu agar ketika terjadi proses pembuatan kebijakan politik yang dilakukan bersama dengan pemerintah daerah, posisi DPRD sudah solid dan kuat dengan segala dukungan sumber dayanya, terutama sumber daya manusianya.

B. Konsep Kebijakan dan Perwakilan Rakyat

Ealau dan Prewitt mengatakan bahwa kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku bagi yang membuatnya maupun yang menaatkinya (yang terkena kebijakan itu). Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu.² Definisi lain menjelaskan bahwa kebijakan merupakan keputusan-keputusan publik yang diambil oleh negara dan dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Kebijakan ini tentunya merupakan sebuah proses politik yang kompleks. Prosesnya meliputi tujuan-tujuan negara dan cara pengambilan keputusannya, orang-orang atau kelompok-kelompok yang dilibatkan, dan bagaimana kebijakan ini dilaksanakan oleh aparat birokrasi.³ Miriam Budiardjo (2008) mengatakan bahwa kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.⁴ Kebijakan atau *policy* bisa dikatakan merupakan seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Sementara itu, Francis Bacon mendefinisikan kebijakan (*policy*) dari segi kecerdikan rasional.⁵

Dari beberapa pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan adalah seperangkat tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, pemerintah, atau penyelenggara negara, yang mana tindakan itu terkait pengambilan keputusan dan memiliki suatu tujuan politik serta dilaksanakan oleh aparat birokrasi.

Menurut Thomas Dye, kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Sedangkan James E. Anderson dalam Suharto (2010) mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat

2 Edi Suharto, 2010, *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Bandung:Alfabeta, hal. 7.

3 *Ibid*, hal.14.

4 Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 20.

5 Wayne Persons, 2011, *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal.15.

pemerintah. Dengan demikian, kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu. Bidang tertentu yang dimaksud tersebut adalah bidang politik, sehingga kebijakan politik yang dimaksud di sini, berupa: keputusan presiden, instruksi presiden, dan berbagai peraturan pemerintah.⁶

Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. David Eason mendefinisikannya sebagai akibat dari aktivitas pemerintah. Kemudian Thomas R. Dye mendefinisikannya sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.⁷

Kebijakan publik merupakan bagian dari sistem politik dengan komponen-komponen utamanya adalah masukan (*input*). Masukan ini terdiri dari dua hal, yaitu tuntutan dan dukungan. Terkait dengan hal ini, James E. Andersen, David W. Brady, dan Charles Bullock III mengembangkan teori "*Policy Process as Linear Stages*" (Proses Kebijakan sebagai Tahapan-tahapan Linier). Skema kebijakan yang ditawarkan adalah sebagai berikut:⁸



Keterangan :

Agenda kebijakan : Masalah-masalah di antara banyak masalah yang mendapat perhatian serius dari kebijakan publik.

6 Edi Suharto, 2010, *op.cit.*, hal. 53.

7 H.A.R Tilaar dan Hant Nugroho, 2009, *Kebijakan Pendidikan; Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 183-184.

8 Riant Nugroho, 2015, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 112-113.

Perumusan kebijakan	: Perkembangan pelaksanaan proposal tindakan yang saling memengaruhi dan dapat diterima untuk berhadapan dengan masalah.
Adopsi kebijakan	: Perkembangan dukungan untuk proposal khusus sehingga kebijakan dapat dilegitimasi dan diautorisasi.
Implementasi politik	: Aplikasi kebijakan oleh mesin administratif pemerintah untuk masalah.
Evaluasi politik	: Usaha oleh pemerintah untuk menentukan apakah kebijakan efektif dan mengapa, dan mengapa tidak.

Thomas R. Dye menyampaikan konsep "*Linear Model of Policy Process* (Model Linier Proses Kebijakan" dengan enam langkah. Langkah-langkah tersebut adalah *pertama*, mengidentifikasi masalah kebijakan; *kedua*, mengembangkan model penetapan agenda untuk perkembangan kebijakan; *ketiga*, melaksanakan proses perumusan kebijakan; *keempat*, menemukan dasar hukum bagi kebijakan dengan melegitimasi kebijakan; *kelima*, tentang implementasi kebijakan; *keenam*, evaluasi kebijakan pada implementasi dan kinerja kebijakan. Model konsepnya adalah sebagai berikut:⁹



Konsep di atas dilengkapi oleh Dye dalam Irianto (2012), yaitu dengan adanya penegasan bahwa dalam setiap kebijakan, baik itu perumusan kebijakan, implementasi kebijakan maupun evaluasi kebijakan, maka aspek-aspek lingkungan harus memperoleh pertimbangan yang matang, sehingga tidak bertentangan dengan fungsi negara atau pemerintah itu sendiri. Dye juga mengusulkan bahwa dalam studi kebijakan, sudah seharusnya hal yang perlu dikaji adalah, pertama, mengidentifikasi masalah, kemudian kedua, menyusun usulan kebijakan, di mana setelah diseleksi, kebijakan diabsahkan untuk kemudian diimplementasikan. Kemudian, yang

⁹ *Ibid.*, hal. 113.

ketiga, mengadakan evaluasi untuk menganalisis akibat dari kebijakan itu.¹⁰

Dalam proses perumusan kebijakan, faktor-fakor yang memengaruhi pembuatan kebijakan menurut Suharno (2010), antara lain:¹¹

- 1) adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
- 2) adanya pengaruh kebiasaan lama (konservativisme)
- 3) adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
- 4) adanya pengaruh dari kelompok luar
- 5) adanya pengaruh keadaan masa lalu

David Easton dalam Suharno (2010) menyampaikan model sistem politik (*political system*) dalam perumusan kebijakan, dengan berlandaskan teori informasi (*inputs*, *withinputs*, dan *feedback*). Dikatakan bahwa dalam model ini kebijakan publik dipandang sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya, yang ada disekitarnya. Kebijakan publik dapat dipandang sebagai hasil (*output*) dari sistem politik. Konsep sistem politik mempunyai arti bahwa sejumlah lembaga dan aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah masukan (*inputs*) yang berupa tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*supports*), dan sumber-sumber (*resources*) menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Secara singkat, sistem politik berfungsi mengubah *inputs* menjadi *outputs*.¹²

Selanjutnya, menurut Richard Rose dalam Agustinus (2012), kebijakan publik adalah sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi

10 Yoyon Bahtiar Irianto, 2012, *Kebijakan Pembaruan Pendidikan; Konsep, Teori, dan Model*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hal.35.

11 Suharno, 2010, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Yogyakarta: UNY Press, hal. 52.

12 *Ibid*, hal. 69.

bagi yang berkepentingan sebagai keputusan berlainan.¹³ Carl Friedrich dalam Agustinus (2012) mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan kesempatan di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.¹⁴

Kemudian, James Anderson dalam Suharno (2010) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau kelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan".¹⁵

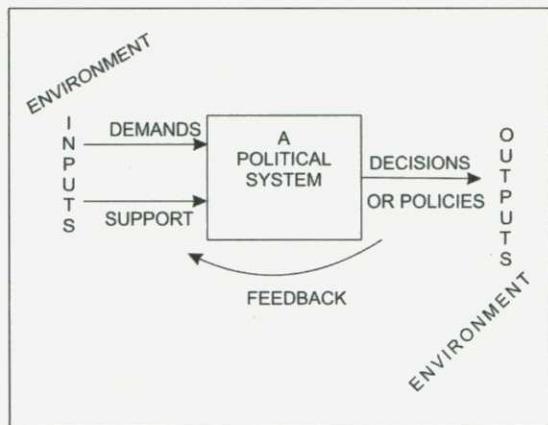
David Easton dalam Suharno (2010) menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah, sehingga karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik dirumuskan oleh suatu "otoritas" dalam sistem politik. "Otoritas" itu bisa dikatakan sebagai "para senior", kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasihat, para raja, dan sebagainya.¹⁶

13 *Ibid.*, hal. 37.

14 *Ibid.*, hal. 107.

15 Suharno, 2010, *op.cit*, hal. 75.

16 *Ibid.*, hal. 212.



Gambar 1

Model Sistem Politik menurut David Easton dalam Suharno (2010).¹⁷

Dari gambar di atas, dapat dilihat bahwa formulasi kebijakan atau disebut juga dengan perumusan kebijakan dapat dipandang sebagai kegiatan awal dari suatu rangkaian kegiatan dalam proses kebijakan publik. Perumusan kebijakan merupakan penentu masa depan suatu kehidupan (tertentu) apakah ia akan bergerak ke arah yang lebih baik atau sebaliknya. Dengan demikian, untuk merumuskan masalah dengan benar, ada beberapa langkah yang dapat dilakukan. Menurut William Dunn dalam Purwanto (2012), langkah-langkah itu adalah problem search (pencarian masalah), problem definition (pendefinisian masalah), problem specification (penspesifikasi masalah), dan problem sensing (pengenalan masalah).¹⁸

Selanjutnya, perlu juga dilihat konsep mengenai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri. Dalam konteks konsep teori perwakilan politik, lembaga atau badan perwakilan politik merupakan wujud

17 *Ibid*, hal. 212

18 Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistiyastuti, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Yogyakarta: Gava Media Press, hal. 49.

konkret dari implementasi sistem demokrasi perwakilan. Dalam konteks yang demikian ini atau dalam konteks konsep cita perwakilan politik, para anggota badan perwakilan politik (wakil) mendapat mandat langsung dari rakyat untuk mewakili terwakil (rakyat, pemilih, dan lainnya) dalam menyalurkan kepentingan-kepentingan, aspirasi-aspirasi politik terwakil, baik perorangan, kelompok maupun wilayah atau daerah ke dalam berbagai kebijaksanaan publik. Hasilnya adalah terwujudnya keterwakilan politik terwakil, yaitu terwakilnya kepentingan anggota masyarakat oleh wakil mereka ke dalam lembaga-lembaga dalam proses politik".¹⁹

Dalam berbagai pembahasan mengenai kelembagaan negara, lembaga perwakilan rakyat selalu menjadi permasalahan yang dianggap penting untuk dikaji, baik dalam hal kelembagaan maupun kewenangan yang dimiliki lembaga perwakilan rakyat. Teori *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesqueau menyatakan bahwa lembaga perwakilan rakyat merupakan salah satu lembaga negara yang berdiri sendiri yang terpisah dengan lembaga negara yang lainnya. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan paling utama yang menggambarkan kedaulatan rakyat.²⁰

Lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga yang berfungsi sebagai *checks and balances* terhadap lembaga negara lainnya. Untuk menjalankan fungsinya tersebut, lembaga perwakilan rakyat biasanya diberikan beberapa fungsi, yaitu terutama fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Tujuan *checks and balances* adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk menjamin antarpelaksana kekuasaan negara saling mengawasi dan mengimbangi satu dengan yang lainnya. Dengan kata lain, kewenangan suatu lembaga negara dibatasi dengan kewenangan lembaga negara yang lainnya. Prinsip *checks and balances* tersebut tidak hanya berlaku ke luar, tetapi juga

19 Ibid.

20 Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 298

berlaku bagi lembaga parlemen itu sendiri. Dalam lembaga perwakilan rakyat itu sendiri, prinsip *checks and balances* diimplementasikan dengan cara mengatur lembaga perwakilan rakyat itu sendiri, baik dari segi kelembagaan maupun dari segi kewenangan. Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa pada dasarnya, prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu: 1) representasi politik (*political representation*); 2) representasi teritorial (*territorial representation*); dan 3) representasi fungsional (*functional representation*). Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa:²¹

"yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem "double check" sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*). Untuk negara-negara yang kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federal, sistem "double check" ini dianggap lebih ideal. Karena itu, banyak di antaranya mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur parlemen *bicameral* atau dua kamar."

Dalam pertimbangan dibentuknya dua kamar atau dua institusi parlemen, kadangkala tidak didasarkan pada pertimbangan teritorial, namun didasarkan pada pertimbangan fungsional. Contohnya adalah di Inggris. Majelis tinggi yang disebut sebagai *House of Lord* dibedakan dari *House of Commons* bukan dari prinsip representasi politik dan representasi teritorial. *House of Lord* menggambarkan keterwakilan fungsional, yaitu kelompok-kelompok tuan tanah dan para bangsawan Inggris yang dahulunya berkuasa secara absolut. Adapun *House of Commons* menggambarkan keterwakilan rakyat secara politik melalui peranan partai politik sebagai salah satu unsur utama dalam demokrasi.²²

21 *Ibid.*, hal. 299.

22 *Ibid.*

C. Peran DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan

C.1. Peran DPRD Provinsi Sumatera Selatan

Pihak DPRD Provinsi Sumatera Selatan (Sumsel) mengakui bahwa peran DPRD setempat dalam proses pembuatan kebijakan politik sangat minim, lebih didominasi oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan (Pemprov Sumsel). Hal itu dikarenakan fungsi pengawasan oleh DPRD belum diatur secara jelas dan tegas dalam peraturan perundang-undangan. Akibatnya, rutinitas DPRD tidak ada yang benar-benar mengawasi kinerja Pemprov Sumsel. Lebih parah lagi, fungsi DPRD sebagai penampung, penyalur, dan pejuang aspirasi masyarakat, khususnya konstituen, berlangsung tidak maksimal karena mayoritas program pembangunan di Provinsi Sumatera Selatan semata disusun dan ditetapkan oleh Pemprov Sumsel.²³

Dalam penganggaran, Badan Anggaran pun lebih dominan daripada Komisi. Padahal, Komisi DPRD merupakan “ujung tombak” penyalur aspirasi masyarakat. Pada awal pembahasan RAPBD, memang Komisi terlibat. Tetapi pada proses selanjutnya, Komisi ikut berperan tetapi hanya untuk memenuhi prosedur pembahasan RAPBD saja, sementara substansi peran Komisi tidak diwujudkan. Hal ini dapat dilihat pada proses pembahasan RAPBD. Setelah draf RAPBD disusun, akan disampaikan kembali kepada Komisi untuk mendapatkan masukan, sehingga bila ada yang perlu direvisi akan segera diperbaiki. Prosedur itu memang dilakukan, tetapi setelah itu, dalam rapat-rapat pembahasan RAPBD selanjutnya dengan Pemprov Sumsel, Komisi tidak lagi dilibatkan sehingga tidak dapat lagi berperan dan memantau sejauh mana masukan-masukan dari Komisi itu disampaikan dan dieksekusi pada proses tersebut. Proses tersebut hanya melibatkan Pemprov Sumsel dengan Badan Anggaran DPRD Sumsel. Akibatnya, tentu saja diasumsikan hasil dari RAPBD final merupakan dominan hasil lobi-lobi politik antara Pemprov Sumsel dengan Badan Anggaran

23 Wawancara dengan Ketua DPRD Provinsi Sumatera Selatan M. Gan Tadah, 12 Maret 2019.

DPRD. Dengan demikian, suara rakyat yang sudah ditampung oleh anggota DPRD pada masa-masa awal pembahasan RAPBD cenderung banyak yang hilang pada tahap-tahap final pembahasan RAPBD. Dengan demikian, fungsi keterwakilan menjadi tidak terealisasi secara optimal oleh DPRD Sumsel.²⁴

Untuk mengatasi problematika peran DPRD semacam itu, diusulkan agar DPRD memiliki pengaturan tersendiri dalam bentuk UU. Dengan adanya UU tentang DPRD, maka fungsi, peran, tugas, wewenang, hak, dan kewajibannya akan lebih jelas dan tegas. Dengan demikian otomatis kinerja DPRD akan berkembang lebih kondusif bagi penguatan prinsip kedaulatan rakyat. Selama ini, sering terjadi “penyanderaan politik” oleh Pemprov dalam pemberian hak kepada DPRD karena misalnya pihak DPRD tidak mendukung program dari Pemprov. Hal ini tentunya akan menghambat kinerja DPRD dalam melakukan *checks and balances* terhadap kinerja Pemprov. Dengan adanya UU tersendiri, DPRD akan lebih terlindungi hak-haknya sehingga hal semacam itu tidak akan terjadi lagi.²⁵

Pihak DPRD Sumsel juga mengusulkan agar gubernur, bupati, dan walikota dipilih oleh DPRD seperti dulu, agar DPRD berkedudukan kuat sebagai wakil rakyat di daerah. Selain itu, ada juga pemikiran untuk menghapuskan saja Badan Anggaran di DPRD, agar Komisi lebih berperan sebagai “ujung tombak” aspirasi masyarakat. Karena sebagaimana yang sudah disinggung sebelumnya, Badan Anggaran seringkali hanya dijadikan semacam miniatur DPRD oleh Pemprov untuk melakukan lobi-lobi politik yang bersifat kepentingan belaka.

Kemudian, fungsi pengawasan DPRD Sumsel terhadap kinerja Pemprov juga seringkali tertutupi oleh ketidaktahuan DPRD Sumsel akan proses kebijakan yang sedang disusun oleh Pemprov Sumsel. Contohnya adalah dalam hal penerimaan dan pemanfaatan Dana Alokasi

24 *Ibid.*

25 Wawancara dengan Wakil Ketua Komisi 5 DPRD Provinsi Sumatera Selatan dari Fraksi PKS Syaiful Fadli, 12 Maret 2019.

Khusus (DAK) bagi daerah. Selama ini, DPRD Sumsel tidak diberitahu banyak soal rincian DAK tersebut, jadi tahu-tahu Pemprov Sumsel sudah menjalankan program-program yang dananya bersumber dari DAK tersebut yang diputuskan secara sepihak oleh Pemprov Sumsel tanpa melibatkan DPRD untuk berdiskusi terlebih dahulu.

Kondisi “ketidakberdayaan” DPRD Sumsel *vis a vis* Pemprov Sumsel semakin lebih mengkhawatirkan kondisinya karena ternyata DPRD Sumsel belum mempunyai tenaga ahli resmi yang memang disediakan untuk anggota DPRD maupun secara instansi DPRD. Jangankan tenaga ahli untuk pribadi anggota DPRD Sumsel, untuk tenaga ahli Komisi DPRD saja belum terwujud. Sepertinya ada skenario yang memang menginginkan agar DPRD Sumsel tidak terlalu kuat dalam dukungan keahliannya, sehingga resistensi terhadap program-program yang diajukan Pemprov Sumsel menjadi lemah.

Namun ternyata fenomena minimnya penyaluran aspirasi masyarakat oleh DPRD Sumsel karena faktor-faktor yang telah disebutkan diatas, didukung pula dengan kemampuan Pemprov Sumsel dalam menjaga kestabilan politik. Apalagi, sifat umum masyarakat Sumsel adalah tidak terlalu memperhatikan masalah perpolitikan. Hal ini tampak menonjol pada masa pemerintahan Gubernur Alex Noerdin, yang diakui banyak kalangan masyarakat Sumatera Selatan merupakan masa pemerintahan di Provinsi Sumatera Selatan yang stabil, aman, dan relatif mendukung bagi upaya-upaya penyejahteraan masyarakat Provinsi Sumatera Selatan. Pada masa gubernur sebelum Gubernur Alex Noerdin bahkan sempat diterapkan suatu sistem pemerintahan yang transparan. Salah satunya adalah dengan diberlakukannya *e-budgeting* di Provinsi Sumatera Selatan, di mana proses penyusunan RAPBD sampai menjadi APBD diumumkan secara terbuka melalui media massa. Tentunya dengan memperhatikan informasi-informasi yang dikecualikan untuk dikonsumsi publik berdasarkan peraturan perundang-undangan.²⁶

26 Wawancara dengan wartawan *Tribun Sumsel*, Arif, 12 Maret 2019.

Di sisi lain, beberapa LSM justru menyoroti kinerja DPRD Sumsel itu sendiri. Pembuatan anggaran di DPRD dikatakan tidak melibatkan pihak di luar DPRD Sumsel seperti LSM, tokoh masyarakat, dan lain-lain. Hal ini tentunya sangat disayangkan. Kalaupun DPRD menampung aspirasi dari masyarakat atau konstituen, hal itu hanya dilakukan dalam masa reses. Itupun tidak ada jaminan bahwa aspirasi tersebut akan terkawal dengan mulus sampai diputuskan menjadi suatu perda. Jadi, bisa dikatakan bahwa sumber primer untuk materi penyusunan perda di Provinsi Sumsel oleh DPRD Sumsel bersama dengan Pemprov Sumsel adalah dari rapat-rapat Komisi dengan dinas-dinas terkait Pemprov Sumsel. Dan lebih khusus lagi, pada tahap akhirnya adalah hanya antara pihak Pemprov Sumsel dengan Badan Anggaran DPRD Sumsel. Seandainya ada pelibatan masyarakat pun, hal itu terlihat hanya untuk memenuhi persyaratan etis prosedural saja. Contohnya adalah dalam mengundang pihak akademisi dalam proses penentuan kebijakan politik yang nantinya akan dijadikan perda, pihak akademisi yang diundang oleh DPRD Sumsel hanya memaparkan saja kepada anggota DPRD Sumsel tanpa ditindaklanjuti dengan diskusi yang dinamis, kritis, dan yang bersifat *brainstorming*, sebagaimana yang seharusnya terjadi dalam proses penyusunan suatu kebijakan politik. Pelibatan akademisi oleh DPRD Sumsel itu pun hanya dilakukan 3 kali dalam setahun secara rata-rata.²⁷

C.2. Peran DPRD Provinsi Kalimantan Selatan

Pembuatan kebijakan politik di DPRD Provinsi Kalimantan Selatan (Kalsel) yang terealisasi terutama dalam bentuk peraturan daerah (perda). Ini pun tampaknya lebih banyak hasil dari kesepakatan-kesepakatan atau lobi-lobi politik di dalam internal DPRD Provinsi Kalimantan Selatan maupun antara pihak DPRD Provinsi Kalsel dengan Pemerintah Provinsi Kalsel. Salah satu penyebabnya adalah bahwa

²⁷ Wawancara dengan pihak LSM pemerhati pembangunan Provinsi Sumatera Selatan, Hasbi dan pihak Forum Demokrasi Sriwijaya, Zulkarnain, 13 Maret 2019.

penyerapan aspirasi masyarakat sebagai tahap paling awal dalam penyusunan kebijakan politik belum optimal diperlakukan. Contohnya adalah dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), pihak masyarakat yang dilibatkan secara dominan hanya dari kalangan akademisi (Universitas) untuk memberikan dasar konsep dan pemikiran mengenai kebijakan politik apa yang harus diambil oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Kalsel. Khusus di DPRD Provinsi Kalsel, penyerapan aspirasi masyarakat lebih banyak dilakukan secara personal masing-masing anggota DPRD Provinsi Kalimantan Selatan, terutama pada saat mereka mengunjungi wilayah-wilayah konstituennya. Penyaluran aspirasi masyarakat melalui personal Anggota DPRD Provinsi Kalsel ini tampaknya lebih efektif daripada yang disalurkan ke DPRD Provinsi Kalsel secara kelembagaan, seperti melalui rapat-rapat pihak masyarakat dengan pihak DPRD. Bila dilakukan secara kelembagaan, penyaluran aspirasi masyarakat justru kurang optimal karena sinergitas kinerja antar-Alat Kelengkapan DPRD Provinsi Kalimantan Selatan belum optimal. Contohnya adalah sinergitas antara Komisi dengan Badan Anggaran dalam penyusunan raperda mengenai APBD. Pada tahapan pembahasan di Badan Anggaran DPRD Provinsi Kalimantan Selatan, banyak aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada Komisi DPRD Provinsi Kalimantan Selatan yang dihilangkan dan diganti dengan program lain. Penggantian program ini tidak dapat dipertanyakan lagi oleh Komisi karena dalam PP 12/2018, pembahasan di tahap akhir ada dalam forum Badan Anggaran dan setelah itu tidak dibahas lagi dalam forum Komisi.²⁸

Pihak Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Balitbangda) Provinsi Kalimantan Selatan menegaskan bahwa penetapan skala prioritas oleh Pemda, khususnya yang diusulkan oleh Bappeda, akan diperhitungkan secara matang, karena proses

28 Hasil wawancara dengan Staf Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Balitbangda) Provinsi Kalimantan Selatan, Nurmansyah, pada tanggal 26 April 2019.

penetapannya didukung masukan dan data yang disampaikan Balitbangda yang terdiri dari beberapa bidang, yaitu bidang ekonomi dan pembangunan, bidang teknologi, serta bidang pembangunan sosial budaya. Hal yang menarik adalah bahwa dalam Balitbangda Provinsi Kalsel, ada dua pendapat yang tampaknya agak kurang mufakat dalam hal mengapa terjadi kestabilan politik di masyarakat Provinsi Kalsel, walaupun ada beberapa aspirasi masyarakat yang belum terakomodasi berdasarkan skala prioritas yang tematik, holistik, dan spasial. Pandangan pertama menyetujui anggapan bahwa semua itu adalah karena ketepatan dalam menentukan skala prioritas yang dapat "merangkum" aspirasi-aspirasi kecil masyarakat ke dalam aspirasi-aspirasi besar yang tertuang dalam skala prioritas. Pandangan kedua adalah faktor yang memengaruhi stabilitas politik di masyarakat tidak hanya hal tersebut, tetapi juga karena kepandaian pihak Pemda dan DPRD Provinsi Kalsel dalam meyakinkan atau memberikan janji-janji dari tahun ke tahun kepada masyarakat. Dalam forum Musrenbang terutama, bahwa aspirasi-aspirasi mereka yang tidak sempat tertampung dan tersalurkan secara spesifik dalam tahun berjalan akan diakomodasi dalam tahun-tahun berikutnya. Dengan kata lain, pihak Pemda dan DPRD Provinsi Kalsel berhasil meyakinkan masyarakat bahwa aspirasi mereka sedang berada dalam antrean untuk diakomodasi dan ditindaklanjuti.

Kendala penyaluran aspirasi masyarakat oleh DPRD Provinsi Kalsel di atas juga disampaikan pihak Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Kalimantan Selatan. Pihak Bappeda menjelaskan bahwa memang terjadi ketidaksinkronan antara penjadwalan penyusunan program-program kebijakan politik yang bersifat mengakomodasi aspirasi masyarakat. Pada tahap awal, pihak Pemda Provinsi Kalsel, dalam hal ini Bappeda dalam menyusun kebijakan politik yang nantinya akan menjadi raperda, berawal dari "pokok pikiran" (pokir). Ketika penyusunan pokir, Pemda mengundang DPRD untuk menyampaikan pokir-nya pula untuk disinkronkan

dengan pokir Pemda. Namun demikian, “di tengah jalan”, khususnya setelah anggota DPRD menjalani “masa reses” dan menampung aspirasi-aspirasi baru dari masyarakat di Daerah Pemilihan (Dapil) masing-masing, seringkali aspirasi-aspirasi baru tersebut tidak sinkron dengan pokir yang telah disepakati pihak Pemda dengan DPRD sebelumnya (dalam tahap-tahap awal tadi). Ini mengakibatkan beberapa aspirasi masyarakat yang baru tidak dapat diakomodasi. Dalam pandangan DPRD Provinsi Kalimantan Selatan, hal ini sangat merugikan, pihak Bappeda pun menyayangkan kondisi tersebut. Disampaikan bahwa bila DPRD Provinsi Kalsel dilengkapi atau didukung dengan sumber daya manusia (SDM), dalam hal ini adalah tenaga ahli, yang memahami atau menguasai masalah sinkronisasi perencanaan penyusunan raperda bersama dengan Pemerintah Provinsi Kalsel secara sinergis, aspirasi-aspirasi masyarakat yang tidak tertampung tersebut akan dapat jauh diminimalisir. Sayangnya, DPRD Provinsi Kalimantan Selatan belum dilengkapi dengan tenaga ahli terkait hal itu, dan bahkan juga tenaga ahli secara umum, yang dipakai secara permanen, seperti yang dilakukan oleh DPR RI.²⁹

Dapat dilihat bahwa proses pembuatan kebijakan politik oleh DPRD Provinsi Kalsel selama ini lebih pada memenuhi segi prosedural pemerintahannya saja. Itu pun penyaluran aspirasi masyarakat oleh DPRD tidak efektif karena disampaikan pada waktu yang tidak tepat, di mana skala prioritas yang disusun oleh Pemda sudah ditetapkan atau diputuskan. Padahal, dasar dari penyusunan kebijakan politik adalah adanya *input* yang berupa masukan atau dalam hal ini adalah aspirasi dari masyarakat. Dapat disebut hanya prosedural karena memang aspirasi masyarakat ditampung sebagai input dalam proses-proses pengumpulan masukan dari masyarakat atau konstituen, tetapi masalahnya adalah hal itu tidak terkawal secara efektif sampai menjadi suatu kebijakan politik atau perda. Dengan demikian, peran

29 Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Sosial dan Budaya Bappeda Provinsi Kalimantan Selatan Ilyas pada 26 April 2019 di Kantor Bappeda Provinsi Kalimantan Selatan.

DPRD Provinsi Kalsel tampak belum efektif dalam mengawal aspirasi masyarakat yang telah masuk hingga pada tahap paling akhir. Hal ini tampaknya dikarenakan faktor *input* tidak lebih penting daripada faktor lobi-lobi politik yang melibatkan pihak Pemda dengan DPRD. Berdasarkan konsep penyusunan kebijakan politik James E. Andersen, David W. Brady, dan Charles Bullock III, yaitu *Policy Process as Linear Stages*, terlihat bahwa kelemahan terbesar yang terjadi di DPRD Provinsi Kalsel dalam menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat adalah pada tahap ‘agenda kebijakan’. Karena kelemahan pada tahap yang paling awal ini, maka proses-proses selanjutnya yaitu perumusan kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi politik, dan evaluasi politik menjadi tidak terlalu relevan lagi untuk diandalkan, karena dasar atau substansi kebijakan politik yang dihasilkan sudah kurang mencerminkan kehendak masyarakat yang seharusnya terkawal terus pada semua tahap tersebut.

Dari sudut pandang konsep penyusunan kebijakan politik Thomas R. Dye (pengembangan dari *Linear Model of Policy Process*), DPRD Provinsi Kalsel lemah dalam mengidentifikasi masalah kebijakan. Kelemahan ini bukan murni pada faktor ketidakmampuan untuk mengidentifikasi, tetapi terkait pada efektivitas keterlibatan DPRD itu sendiri pada tahap pengidentifikasian masalah kebijakan dalam jadwal program kerja penyusunan kebijakan politik oleh Pemerintah Provinsi Kalsel. Apalagi, pihak Pemda menyebutkan bahwa dalam tahap Musrenbang, pihak DPRD Provinsi Kalimantan Selatan seringkali tidak hadir meskipun telah diundang oleh pihak Pemda. Padahal, tahap-tahap itu merupakan tahap krusial yang akan dijadikan dasar dalam pengidentifikasian masalah di masyarakat. Akibat dari hal tersebut, efektivitas peran DPRD Provinsi Kalsel juga menjadi tidak optimal dalam tahap mengembangkan model penetapan agenda untuk perkembangan kebijakan dan pada tahap melaksanakan proses perumusan kebijakan.

Dengan demikian, efektivitas DPRD Provinsi Kalimantan Selatan juga masih sangat lemah dalam tahap penetapan agenda penyusunan kebijakan politik, karena pemahaman anggota DPRD Provinsi Kalsel atas tahap-tahap proses penyusunan kebijakan politik oleh Pemda belum optimal. Akibatnya, pihak DPRD belum sepenuhnya memahami di tahap-tahap mana dari agenda Pemda tersebut aspirasi-aspirasi masyarakat atau konstituen yang telah diterima dapat disalurkan agar *match* dengan agenda penyusunan kebijakan politik dari Pemda. Ini juga berkaitan dengan ketidaktersediaan tenaga ahli di DPRD Provinsi Kalsel yang dapat memberikan *feeding materi* terkait sinkronisasi agenda penyusunan kebijakan politik DPRD dengan agenda penyusunan kebijakan politik Pemda. Dengan demikian, poin krusialnya adalah menyediakan tenaga ahli bagi DPRD yang dapat membimbing anggota DPRD Provinsi Kalsel dalam konteks itu.

Memang, dalam hal ini, agar penjadwalan penyampaian aspirasi masyarakat oleh DPRD sinkron dengan penjadwalan Pemda, diperlukan strategi penampungan aspirasi masyarakat oleh DPRD. Misalnya dengan mengoptimalkan “rapat dengar pendapat” (RDP) dengan pihak-pihak masyarakat untuk menampung aspirasi-aspirasi inti mereka. Sehingga ketika masa reses, hal-hal yang ditindaklanjuti dan ditampung oleh anggota DPRD Provinsi Kalsel adalah aspirasi-aspirasi inti yang telah dibahas dalam RDP-RDP sebelum masa reses. Dengan cara menyempurnakan fungsi perencanaan seperti itu, jumlah aspirasi masyarakat yang tidak bisa ditindaklanjuti karena faktor penjadwalan dan pengaturan penyusunan kebijakan politik oleh Pemda dapat dikurangi. Hal ini bisa dilakukan karena aspirasi masyarakat yang disampaikan dalam RDP-RDP lebih bisa segera ditindaklanjuti untuk disampaikan dalam proses penyusunan kebijakan politik oleh Pemda, misalnya pada tahap konsultasi publik (diselenggarakan oleh Pemda) yang mana pihak Komisi DPRD termasuk pihak yang diundang (dilibatkan).

Berdasarkan teori perumusan kebijakan politik Dunn, efektivitas kinerja DPRD Provinsi Kalimantan Selatan tampaknya memang lemah pada tiap tahapnya. Dalam tahap *problem searching*, DPRD tidak menjalankan keterlibatannya dengan efektif di forum Musrenbang, meskipun pihak DPRD mengaku bahwa mereka senantiasa menghadiri forum Musrenbang. Tetapi bila memperhatikan informasi dari pihak Bappeda Provinsi Kalimantan Selatan bahwa pihak DPRD Provinsi Kalsel sering tidak hadir dalam forum Musrenbang menjadi catatan penting. Dalam tahap *problem definition, problem specification, dan problem sensing*, pihak DPRD Provinsi Kalimantan Selatan memang sudah melakukan pengidentifikasi, mengklasifikasi, dan mengenali aspirasi yang mereka terima, terutama yang mereka dapatkan pada saat melakukan kunjungan kerja dalam masa reses di dapil masing-masing. Sayangnya, identifikasi masalah yang mereka susun tidak efektif tersampaikan ke Pemda karena faktor jadwal kinerja antara DPRD dengan Pemda yang tidak sinkron. Ini membuktikan bahwa fungsi keterwakilan lembaga perwakilan, khususnya DPRD, tidak bisa mengabaikan faktor teknis pemerintahan yang dijalankan. Dalam kasus ini, faktor substansi dikalahkan oleh faktor teknis prosedural.

Selanjutnya, peran DPRD Provinsi Kalimantan Selatan juga dapat dilihat dari aspek penyikapan terhadap perkembangan baru yang terjadi di masyarakat Provinsi Kalsel. Perkembangan dan dinamika masyarakat yang begitu cepat telah membawa banyak persoalan dalam aspek sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Kondisi seperti itu membuat pemerintah daerah terkadang menghadapi persoalan baru yang mengharuskan melakukan langkah-langkah pengambilan kebijakan politik yang cepat dan tepat. Menurut teori kebijakan publik, pemerintah daerah memang menjadi pihak yang diharuskan oleh hukum untuk melakukan tindakan, yaitu secepatnya merumuskan suatu kebijakan politik. Dalam hal ini, pihak DPRD Provinsi Kalsel tampaknya terkadang sulit mengikuti gerak langkah

eksekutif (Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Selatan) karena secara institusional DPRD harus mengikuti panduan tata tertib yang berlaku, sehingga peran dan keterlibatan DPRD Provinsi Kalsel menjadi tidak optimal. Peran serta DPRD Provinsi Kalsel yang dapat dilakukan dalam praktik di lapangan adalah keterlibatan secara personal atau melalui perangkat Dewan.³⁰

Kondisi tersebut semakin diperparah dengan tidak tersedianya tenaga ahli yang permanen dalam DPRD Provinsi Kalsel, sehingga sumber daya manusia untuk melakukan pembahasan suatu rancangan kebijakan politik adalah seadanya. Tenaga ahli seharusnya diperlukan tidak hanya untuk mendukung DPRD Provinsi Kalsel dari segi substansial, tetapi juga dalam segi memberikan nasihat, masukan, dan perancangan penjadwalan kegiatan DPRD agar *match* dengan proses penyusunan suatu raperda oleh pihak Pemerintah Provinsi Kalsel dari sejak awal hingga akhir. Sehingga, tidak ada alasan lagi bagi pihak DPRD Provinsi Kalimantan Selatan bahwa mereka tidak bisa memasukkan aspirasi masyarakat sejak awal proses penyusunan raperda sesuai dengan jadwal Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan. Alasan bahwa kurang terakomodasinya masukan-masukan DPRD Provinsi Kalsel dalam proses pembentukan kebijakan politik bersama Pemerintah Daerah dengan alasan baru bisa mengajukannya “di tengah jalan” seharusnya tidak akan terjadi lagi bila DPRD Provinsi Kalsel didampingi oleh perancangan penjadwalan kegiatan DPRD yang sinergis dengan penjadwalan penyusunan kebijakan politik yang diterapkan Pemerintah Daerah.

D. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, beberapa kesimpulan dapat diambil terkait peran DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel dalam pembuatan kebijakan politik di Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan

30 *Ibid.*

Selatan, di antaranya adalah **pertama**, efektivitas peran politik DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel dalam proses pembuatan kebijakan politik di Provinsi Sumsel dan Kalsel masih sangat lemah; **kedua**, lemahnya peran DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel tersebut salah satunya karena masih terbatasnya SDM yang berkualitas di DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel. Hal ini terkait dengan masalah belum maksimalnya fungsi tenaga ahli baik dalam proses rekrutmennya maupun dalam hal kualitas kinerjanya; **ketiga**, DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel secara singkat dapat dikatakan belum bisa mempraktikkan fungsi keterwakilan politiknya dengan efektif, terutama dalam konteks penyediaan respons dan tanggung jawab pada penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Kalsel, di mana salah satu idealisme yang belum terpenuhi dengan efektif adalah menyalurkan aspirasi, harapan, dan kepentingan masyarakat atau konstituen agar terakomodasi dalam kebijakan politik, khususnya perda. Masalahnya bukan pada tidak adanya upaya DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel untuk menampung, menyalurkan, dan memperjuangkan aspirasi masyarakat atau konstituen, tetapi pada sinergitas hubungan kinerja antara DPRD dengan Pemprov Sumsel dan Kalsel yang belum sinkron; **Keempat**, salah satu penyebab utama penyaluran aspirasi masyarakat atau konstituen oleh DPRD kurang atau tidak efektif adalah karena DPRD belum mampu sepenuhnya memahami alur kerja birokrasi Pemerintah Provinsi Sumsel dan Kalsel dalam proses pembuatan suatu kebijakan, sehingga seringkali, masukan-masukan yang disampaikan DPRD kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan baru masuk "di tengah jalan" ketika proses sudah berjalan, bukan pada tahap penginventarisasi permasalahan lagi. Ini mengakibatkan masukan yang diberikan DPRD seringkali tidak terakomodasi karena Pemerintah Provinsi Kalsel sudah terlanjur menetapkan prioritas permasalahan yang dijadikan dasar bagi pembuatan perda-perda pada tahun berjalan.

Dari fenomena yang terjadi pada DPRD Sumsel dan Kalsel, dapat dilihat bahwa masalah mewujudkan keterwakilan politik yang

efektif dari suatu lembaga perwakilan politik, khususnya DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel, tidak hanya dihadapkan pada masalah *political will*, tetapi juga yang tidak kalah penting adalah pada masalah *political technical*. Fungsi *checks and balances* DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel menjadi “mandul” ketika dihadapkan pada masalah teknis birokratis Pemda dalam penyusunan kebijakan politik, di mana hal itu terjadi karena DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel tidak memperkuat diri dengan penguasaan terhadap agenda birokratis Pemda dalam proses penyusunan kebijakan politik. Hal tersebut juga dikarenakan belum memadainya SDM pada DPRD, khususnya DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel, yaitu dalam konteks mengimbangi kinerja Pemprov Sumsel dan Kalsel, dan juga dalam konteks penguasaan materi atau substansi rancangan kebijakan politik yang dibahas bersama dengan Pemprov Sumsel dan Kalsel.

Kelemahan yang masih ada di DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel itulah yang bila tidak hati-hati akan selalu dimanfaatkan pihak Pemprov setempat masing-masing dan untuk cenderung mengabaikan masukan-masukan dari DPRD. Padahal, hal ini *notabene* merupakan kumpulan aspirasi masyarakat atau konstituen.

Dengan demikian dapat dilihat pula bahwa efektivitas peran politik DPRD dari kedua daerah yang diteliti, bahwa dalam proses pembuatan kebijakan politik selama ini hanya bersifat semu. Ia sekadar menjalankan rutinitas tugas dan fungsinya berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD secara prosedural dan normatif, sehingga demokrasi yang dijalankan adalah demokrasi yang prosedural dan normatif pula, belum mengimplementasikan demokrasi yang substansial. Artinya, suara rakyat atau konstituen memang ditampung dan diperjuangkan, tetapi tidak efektif menjadi muatan yang dominan diakomodasi karena masalah *political technical* (terkait sinkronisasi kinerja antara DPRD dengan Pemprov setempat masing-masing) dan *political capacity* (terkait SDM yang ada di DPRD- nya tersebut) sebagaimana yang telah digambarkan di atas.

Akhirnya, lebih jauh lagi dapat dikatakan bahwa peran DPRD masih bersifat “stempel karet” terhadap kebijakan-kebijakan politik yang diajukan Pemprov Kalimantan Selatan, sehingga *spirit* untuk membedakan DPRD pasca-Reformasi dengan masa Orde Baru belum sepenuhnya terwujud. Akibatnya, fungsi keterwakilan politik DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat menjadi semu pula, karena hanya secara prosedural menerima atau menampung aspirasi masyarakat atau konstituen tetapi tindak lanjutnya tidak dapat leluasa dilakukan oleh DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie. Jimly. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin. 2004. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Irianto, Yoyon Bahtiar. 2012. *Kebijakan Pembaruan Pendidikan: Konsep, Teori, dan Model*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Nugroho, Riant. 2015. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Persons, Wayne. 2011. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistiyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik; Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Yogyakarta: Gava Media Press.
- Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Yogyakarta: UNY Press.
- Suharto, Edi. 2010. *Kebijakan sosial sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Tilaar, H.A.R. dan Hant Nugroho. 2009. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Bagian Kedua

PENGGUNAAN MEKANISME KONSULTASI DPRD TERKAIT KEBIJAKAN DAERAH

Prayudi

A. Keseimbangan Relasi Politik

Penggunaan mekanisme konsultasi menjadi instrumen yang penting dalam hubungan kepala daerah dengan DPRD. Ini sesuatu yang menarik di tingkat lokal, bukan saja karena terdapat apa yang disebut wadah Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkompinda), tetapi juga karena di tingkat nasional sudah menjadi sarana untuk membangun komunikasi yang konstruktif antara DPR dengan Presiden terhadap beberapa isu strategis. Posisi konsultasi menjadi sangat strategis dalam politik lokal, karena semenjak berlakunya Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 dan diubah kemudian dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah diupayakan untuk berkedudukan secara seimbang terhadap DPRD. Pasal 207 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan keseimbangan relasi politik tersebut, yaitu:

- (1) Hubungan kerja antara DPRD dengan kepala daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar;
- (2) Hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk:

- a. persetujuan bersama dalam pembentukan Perda;
 - b. penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD;
 - c. persetujuan terhadap kerja sama yang dilakukan Pemerintah Daerah;
 - d. rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala;
 - e. bentuk lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (b) tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah.

Meskipun di tingkat normatif, mekanisme konsultasi proses penggunaannya ditempatkan tersendiri, tetapi dalam praktik isu-isu yang dibahas dalam pemerintahan daerah juga dilakukan melalui mekanisme konsultasi mengingat saling terkaitnya satu sama lain persoalan daerah. Konsultasi antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam konteks kebijakan daerah tidak saja berdimensi legislasi daerah, tetapi juga menyangkut pengawasan dan penganggaran. Konsultasi digunakan dalam perspektif yang luas menyangkut isu atau persoalan lokal dan mengacu pada urgensi guna menyelesaikan masalah. Ini menjadi spesifikasi daerah yang berarti bisa dipastikan muatan agenda dalam konsultasi secara kelembagaan di setiap daerah pasti bersifat beragam. Konsultasi merupakan kelaziman kelembagaan yang dijalankan di DPR dengan jajaran kelembagaan suprastruktur kenegaraan. Dinamika politik di DPRD, penggunaan mekanisme konsultasi berlaku serupa sebagaimana di DPR. Apalagi, posisi DPRD dalam konstruksi relasinya tidak ada ikatan dengan DPR, maka ketidakserupaan dinamika politik ini menjadi semakin mencolok. Belum lagi disadari DPRD yang bukan sebagai "parlemen lokal" di sistem politik nasional dan daerah, maka ketidaksejajaran antara legislatif-eksekutif di daerah menegaskan posisi sebagai bagian dari

Pemda dari DPRD yang sukar digeser. Kesukaran inilah menyebabkan relasi DPRD dengan kepala daerah beserta jajaran eksekutif lokalnya menjadi lemah dalam menampilkan pola hubungan yang bersifat *checks and balances*.

Kecenderungan lemahnya posisi DPRD terhadap kepala daerah merupakan hal yang tidak bersifat seragam penyebab dan latar belakangnya. Ini bisa dilihat pada kasus DPRD di Provinsi Sumsel yang kuat dengan personalisasi kekuasaan kepala daerahnya.¹ Sementara pada kasus daerah lain, posisi sumber daya daerah setempat menjadi pertimbangan signifikan lainnya terkait hubungan DPRD terhadap kepala daerah. Ini terjadi pada kasus di Provinsi Kalimantan Selatan (Kalsel), menyangkut hubungan DPRD dengan Kepala Daerahnya. Posisi Kalsel sebagai daerah penghasil tambang menjadi pertimbangan dimaksud yang berpengaruh dalam pembuatan kebijakan daerah setempat.² Tambang adalah salah satu sumber daya politisi setempat yang menentukan posisinya terkait kebijakan daerah.

Hubungan DPRD dengan kepala daerah secara normatif disebutkan sebagai mitra sejajar, yang artinya bersifat seimbang satu sama lain secara kelembagaan. Pada tataran praktiknya, peran DPRD

-
- 1 Figur personal Alex Noerdin yang menjabat dua periode kepemimpinannya sebagai Gubernur Sumsel menjadi faktor penting terhadap peran kepala daerah yang dominan di Sumatera Selatan (Sumsel) 2008-2013 dan 2013-2018, sebelum kemudian dirinya digantikan oleh Herman Deru yang terpilih dari Pilkada Gubernur Sumsel tahun 2018. Sebelumnya, Alex Noerdin adalah Bupati Musi Banyu Asin selama dua periode (2001-2006) dan 2007-2012. Peran personal kepemimpinan Alex Noerdin demikian berpengaruh pada relasinya dengan DPRD dan periode sesudahnya di masa setelah terpilihnya Herman Deru hasil Pilkada Gubernur Sumsel 2018. Khususnya unsur personal kepemimpinan Gubernur dalam konsultasi DPRD juga terlihat ketika terjadi sengketa batas wilayah antara Kabupaten Musi Rawas dengan Kabupaten Musi Banyuasin yang berawal setelah terpilihnya Alex Noerdin sebagai Gubernur Sumsel (2008-2013) yang menilai kesepakatan yang dibuat di masa itu masih menimbulkan masalah, terutama bagi masyarakat Kabupaten Musi Banyuasin. Sebagai mantan Bupati Musi Banyuasin, ia menuntut pemerintah pusat mengembalikan Sumur Gas Suban IV kepada Kabupaten Musi Banyuasin. Zaman Zaini, 2018, *Konflik Politik Lokal: Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru*, Malang: Intrans Publishing, hal. 112-129.
 - 2 Ada beberapa kawasan terkait tambang di Kalsel, yaitu minyak bumi (Rantau, Amuntai, Tanjung), batu bara (Kota Baru), besi (Pulau Sebuku), mangaan (Martapura), batu bara (Pulau Laut), emas dan perak (Hulu Sugai Tengah). Lihat <https://ilmugeografi.com> diakses 12 November 2019.

belum optimal dalam pembuatan kebijakan daerah. Bahkan, pada kasus tertentu bisa dikategorikan subordinat terhadap eksekutif daerah. Di samping faktor internal DPRD sendiri yang belum didukung sumber daya secara memadai dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, faktor struktural eksternal juga menghambat terciptanya keseimbangan hubungan tadi.

Mekanisme konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah memegang peranan penting terhadap upaya penanganan persoalan di daerah dan membangun kesepakatan di antara para elite dan komunitas di tingkat lokal. Sehingga, konsultasi bisa menjadi hal yang diandalkan guna menggerakkan sumber daya lokal dan kesepakatan yang diambil dalam kebijakan Pemda. Namun ketidakmaksimalan DPRD dalam menggunakan mekanisme konsultasi menimbulkan anggapan bahwa seolah-olah kebijakan daerah hanya menjadi tugas dari eksekutif saja, tanpa perlu mengaitkannya dengan pihak mana pun. Dari substansi ketidakseimbangan hubungan secara kelembagaan tadi, penting ditelusuri kecenderungan penggunaannya yang justru terjebak sekadar formalitas. Hal ini perlu ditelaah lebih mendalam dengan menganalisis hubungan kepala daerah dengan DPRD dalam pembuatan kebijakan daerah melalui penggunaan mekanisme konsultasi.

B. Konsep Mekanisme Konsultasi

B.1. Demokrasi Deliberatif

Penggunaan mekanisme konsultasi DPRD dengan kepala daerah dalam pemerintahan, merupakan salah satu wujud nyata atas pelaksanaan demokrasi deliberatif. Di era otonomi yang berkembang setelah berbagai urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah semakin luas, maka mekanisme konsultasi secara kelembagaan politik diharapkan berlangsung lebih fleksibel dibandingkan sekadar melalui jalur formal upaya penyelesaian birokrasi pemerintahan. John S.

Dryzek menyebutkan perkembangan demokrasi deliberatif berlaku sejak tahun 1990, yaitu sejak bubaranya negara Uni Soviet, dengan keterlibatan masyarakat yang berperan lebih mendasar dibandingkan saat sebelumnya dalam pengambilan kebijakan publik. Namun jauh sebelumnya, dinilai sudah ada pendahulunya yaitu bahkan sejak era pemikiran Aristoteles, dan polis Athena, dan dari kaum konservatif seperti halnya diwakili oleh Edmund Burke yang menyoroti deliberasi sebagai bertentangan dengan pemikiran yang tidak matang dan tergesa-gesa. Melalui keputusan deliberatif, demokrasi yang didasarkan pada pembahasan untuk melihat kesamaan dan perbedaan kepentingan terjadi, maka diharapkan memudahkan atas kesepakatan dalam rangka keputusan yang diambil. Ini merupakan bahan penting guna membangun legitimasi pemerintahan secara demokratis.³

Pentingnya soal otonomi dan perangkatnya diatur dalam konstitusi menjadi sangat mendasar dalam rangka terciptanya demokrasi deliberatif. DPRD sebagai perangkat demokrasi lokal justru tidak diatur dalam UUD 1945, sehingga cenderung lemah secara politis ketatanegaraan. Pengaturan DPRD diletakkan di UU Pemerintahan Daerah, yang terakhir di UU No. 23 Tahun 2014, setelah sebelumnya sempat tercantum yang terakhir kalinya di bangunan parlemen, yaitu di UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Skema parlemen justru diperkuat kewenangan dan posisi ketatanegaraannya, setelah sebelumnya ditempatkan secara tidak detail atau sekadar lintasan garis besar pengaturannya. Hal yang bersifat susunan dan kedudukan kelembagannya ini sebagaimana tercantum, yaitu di UU No. 4 Tahun 1999 dan UU No. 22 Tahun 2004 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ini menjadi problematik bagi kapasitas DPRD secara kelembagaan terhadap perannya dalam demokrasi deliberatif yang tidak diatur konstitusi. Padahal, sebagai perbandingan, di negara-negara lain, keberadaan DPRD-nya

³ John S. Dryzek, 2013, "Teori Politik Demokratis", dalam Gerald F. Gaus dan Chandran Kukathas, *Hand Book Teori Politik*, Bandung: Penerbit Nusa Media, hal. 331-333.

diatur oleh konstitusi. Misalnya, di Jerman, perlunya organ/dewan perwakilan rakyat yang sah dalam pemerintahan lokal Jerman berasal dari hukum konstitusi Jerman. Hukum konstitusi Negara Federal Jerman mengatur otonomi lokal (*kommunale schbsverwaltung*). Penyelenggaraan urusan sendiri untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat dinilai hanya konstitusional selama dilakukan melalui organ perwakilan rakyat secara langsung demokratis dan periodik dipilih oleh rakyat. Ada dua pandangan mengenai status dan kedudukan DPRD-nya (*Gemeinderat*) sebagai organ perwakilan rakyat dalam kaitan dengan karakter penyelenggaraan parlemen yang dimilikinya. Pertama, dianggap sama dengan prinsip-prinsip sama dengan yang berlaku bagi Parlemen Federal (*Bundestag*) dan Parlemen Negara Bagian (*Landtag*). Pandangan kedua, dinilai berbeda status *Gemeinderat* bukan merupakan parlemen dalam pengertian hukum negara sebagaimana *Bundestag* atau *Landtag*.⁴ Indonesia tampaknya di masa Orde Baru (1966-1998) dan setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 27 Tahun 2009 cenderung mengadopsi pandangan yang kedua tadi sebagaimana di Jerman.

B.2. Checks and Balances

Relasi antara DPRD dengan kepala daerah menjadi signifikan bagi penguatan demokrasi, yaitu tidak terjadinya dominasi atau pilihan sepihak dalam kebijakan Pemda. Hal tersebut menjadi catatan saat kepala daerah di era otonomi saat ini dipilih langsung oleh rakyat melalui instrumen pilkada. Inti dari pentingnya pemahaman relasi yang berlangsung dalam demokrasi lokal dimaksud adalah diharapkan terciptanya *checks and balances* dalam proses konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah. Siti Zuhro menyebutkan bahwa "sistem *checks and balances* yang ideal adalah bila legislatif dan eksekutif memiliki

4 Lihat lebih lanjut penjelasan mengenai keberadaan parlemen lokal Jerman dalam konstitusi dan sistem politik setempat, Eko Prasojo, 2009, *Pemerintahan Politik Lokal di Jerman dan Perancis*, Jakarta: Penerbit Salemba Dinamika, hal. 33-39.

kekuasaan yang seimbang yang memungkinkan kedua lembaga tersebut memiliki hubungan yang saling mengontrol, mengisi, dan mengimbangi. Dalam realitasnya, hubungan antara eksekutif dan legislatif tidak berjalan ideal. Hubungan antara keduanya mengalami pasang-surut yang disebabkan oleh besar-kecilnya kekuasaan yang dimiliki, baik oleh legislatif maupun eksekutif, pada masa pemerintahan tertentu.”⁵

Dengan posisi antara pusat-daerah yang tidak terlepas dari kewenangan skala nasional dalam menentukan apa yang diputuskan oleh skala lokal, maka bisa dipastikan bahwa kebijakan Pemda sangat terbuka oleh proses reevaluasi oleh pusat. Ini menjadi hal yang inkonsisten pada saat digunakan sistem wakil pemerintah pusat bagi kepala daerah, dengan pengecualian saat berlakunya UU No. 1 Tahun 1957, tetapi pada sisi lain diterapkan pilkada secara langsung bagi kepala daerah dengan segala kewenangan Pemda di bawah kendalinya.⁶ Pada saat pilkada menghasilkan kepala daerah yang tidak sebangun dengan konstruksi posisional pusat-daerah, maka kepala daerah mempunyai posisi tawar berikutnya dalam mengelola Pemda. Pemda menjadi penting untuk diimbangi dan diawasi oleh DPRD terhadap apa yang dijalankan oleh kepala daerah.

DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat lokal melalui instrumen pemilu menjadi kelembagaan *checks and balances* dalam pemerintahan daerah. Apapun istilah yang digunakan, dewan merupakan badan perwakilan penting yang fungsi utamanya, pada semua tingkat dan di semua yurisdiksi pada dasarnya sama, yaitu untuk mempertimbangkan dan memutuskan tentang kebijakan, untuk

5 R. Siti Zuhro, “Relasi Antara DPRD dan Kepala Daerah Era Pilkada”, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 40 tahun 2013, hal. 60.
6 Lihat lebih lanjut substansi konstruksi pemerintahan dan hubungan pusat-daerah, dalam tulisan Irfan Ridwan Maksum, “Trajektori Otonomi”, *Kompas* 18 Februari 2017, hal. 6.

mengadopsi proposal di bidang legislatif, administratif atau keuangan, dan untuk mengerakkan aparatur administratif.⁷

DPRD terdapat kekhususan bagi pemerintahan daerah dibandingkan sekadar pada keberadaan badan legislatif dalam sistem politik dengan segala fungsi dan perannya. Dewan lokal dianggap memiliki keunikan di antara badan-badan perwakilan yang sama dalam sebuah pemerintahan yang demokratis. Tidak ada tingkat lain dari representasi populer yang menghilangkan keterasingan demokrasi akar rumput. Singkatnya, lembaga perwakilan rakyat lokal adalah titik tumpu dari seluruh proses pemerintahan daerah.⁸

B.3. Konsep Perwakilan Politik

Hannah Pitkin menyebutkan, terjadi perdebatan konsep perwakilan dalam ilmu politik. Perdebatan itu berkaitan dengan apa yang harus dilakukan oleh para wakil ketika berhadapan dengan terwakil, yaitu apakah akan bertindak sebagai "*delegates*" ataukah sebagai "*trustees*". James Madison, termasuk ilmuwan politik yang memandang pentingnya para wakil bertindak sebagai "*delegates*". Sebagai "*delegates*", para wakil mencoba bertindak semata-mata hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari konstituen. Sedangkan, sebagai "*trustees*" berarti para wakil mencoba untuk bertindak atas nama wakil sebagaimana para wakil itu memahami persoalan-persoalan yang dihadapi konstituen. Edmund Burke termasuk pendukung konsep perwakilan politik tipe "*trustee*". Di antara kedua konsep perwakilan politik itu, terdapat konsep untuk tipe yang ketiga, yaitu "*politico*". Pada konsep perwakilan politik tipe "*politico*", para wakil bertindak secara kontinum antara "*delegates*" dan "*trustees*".⁹

7 M.A. Muttalib dan Mohammad Akbar Ali Khan, 2013, *Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia dan Sterling Publisher, hal. 132.

8 *Ibid.*

9 Lihat Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana, hal. 38-42.

Menurut Hannah Pitkin, kita perlu mengombinasikan tiap-tiap konsep perwakilan politik di atas, karena yang terpenting adalah bagaimana membangun relasi yang baik antara wakil dan terwakil. Di satu sisi, para wakil harus bertindak sebagaimana yang dikehendaki oleh terwakil (*the autonomy of the represented*), sehingga tercipta akuntabilitas. Di sisi yang lain, mereka juga mampu memiliki independensi terhadap keinginan-keinginan para terwakil (*the autonomy of representative*).

Demokrasi di daerah tidak mungkin terjadi tanpa adanya pemerintahan yang demokratis. Peran DPRD menjadi penting dalam pembentukan pemerintahan yang demokratis di daerah, termasuk dalam hal akuntabilitas publik dan transparansi terkait kebijakan pemerintahan setempat. Rentang penyelenggaraan peran DPRD demikian diharapkan dapat menciptakan *checks and balances* secara kelembagaan di tingkat kelembagaan pemerintahan daerah. Masalahnya adalah, kewenangan DPRD dalam menjalankan peran bagi pemerintahan demokratis di tataran empirik tidak selalu berjalan kondusif. Bahkan, bukan hanya terjadi tarik-menarik pada upaya menempatkannya paradoks subordinasi eksekutif *vis a vis* legislatif, tetapi juga juga ditandai oleh kasus-kasus tertentu penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Untuk kasus demikian ditandai antara lain oleh temuan atau indikasi penyalahgunaan kekuasaan DPRD terkait anggaran.¹⁰

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, dan lain-lain secara *holistic* dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.¹¹ Teknik utama yang

10 *Ibid.*, hal. 180-183.

11 Lexy J Moleong, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Bandung: Penerbit Remadja Rosdakarya, hal. 6.

digunakan dalam mengumpulkan data adalah dengan melakukan wawancara, yaitu melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), terhadap informan penelitian berdasarkan panduan wawancara yang telah dipersiapkan untuk pelaksanaan penelitian. Informan meliputi masyarakat sipil, termasuk ormas, juga pihak DPRD sendiri dan media massa, serta eksekutif setempat. Selain menggunakan teknik wawancara mendalam, teknik pengumpulan data juga dilakukan dengan menggunakan studi pustaka. Hasil penelitian yang didapat melalui kedua teknik pengumpulan data ini, kemudian dianalisis secara deskriptif.

Teknik pengumpulan data di atas diharapkan dapat menjawab pokok permasalahan yang ingin diteliti mengenai substansi politik mekanisme konsultasi DPRD sebagai bagian penyelenggaraan pemerintahan daerah. Usaha menjawab masalah ini dengan mempertimbangkan ruang lingkup apa yang diagendakan oleh konsultasi DPRD terhadap kebijakan daerah. Pertimbangan ini sejalan dengan upaya menjaga konsistensi atas poin-poin pembahasan dengan rumusan masalah yang ingin dijawab.¹² Dalam menganalisis hasil temuan penelitian, penulis cenderung menggunakan metode analisis data kualitatif yang mengarah pada analisis kinerja dan pengalaman individual. Dari jawaban yang diberikan oleh informan dan pembahasan yang dilakukan melalui Focus Group Discussion (FGD), akan berada dalam ruang lingkup metode analisis kinerja dimaksud. FGD diusahakan sebagai teknik pengumpulan data guna menemukan makna¹³ dari tema konsultasi DPRD. Dari masukan masing-masing pembicara FGD dan diperkuat *input* dari informan

12 Analoginya semacam membangun reliabilitas dan validitas dalam pengukuran dari teknik pengumpulan data yang digunakan. Per definisi reliabilitas sebagai alat ukur merupakan bagian dari istilah dari antara lain menyangkut konsistensi. Sedangkan validitas merupakan alat ukur yang merupakan bagian dari istilah antara lain menyangkut akurasi data yang dihasilkan dari penelitian. Mengenai kedua istilah dalam teknik pengumpulan data melalui metode penelitian, lihat Saifuddin Azwar, 2015, *Reliabilitas dan Validitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 7-8.

13 Lihat lebih lanjut Burhan Bungin, 2010, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*, Jakarta: Kencana, hal. 223-225.

penelitian, diharapkan dapat ditarik benang merah kesimpulan dari makna subjektif dari permasalahan yang diteliti.

C. Analisis Mekanisme Konsultasi di DPRD Sumsel dan Kalsel

Sesuai dengan ketentuan yang ada, mekanisme konsultasi digunakan oleh DPRD, melalui Pimpinan DPRD bersama kepala daerah dalam rangka menangani berbagai tugas dan kewenangan terkait kebijakan di daerah. Mekanisme konsultasi tidak terlepas dari tiga (3) fungsi DPRD, baik yang menyangkut fungsi legislasi, pengawasan, dan fungsi penetapan anggaran daerah. Konsultasi yang dilakukan merupakan bentuk komunikasi politik dari apa yang disuarakan oleh anggota DPRD melalui fraksi-fraksi yang ada terhadap proses perencanaan, perumusan, pembahasan, dan sekaligus pengesahan kebijakan yang diberlakukan di daerah.¹⁴

Bagi Pemda Sumsel, peran konsultasi dari DPRD tadi dilakukan melalui acuan ringkasan dokumennya. Catatannya adalah terhadap tugas menyangkut penyampaian dokumen Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) beserta ringkasannya (RLPPD). Kemudian juga terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) dan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ) yang akan disampaikan kepada publik. Baik LKPJ yang diserahkan ke DPRD, LPPD ke Mendagri, maupun terhadap RLPPD yang dimasukkan ke website Pemda, semuanya untuk memperoleh tanggapan dari masyarakat.¹⁵

Konsultasi merupakan salah satu mekanisme kerja antara DPRD dan kepala daerah yaitu melalui Forkompinda, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 UU No. 23 Tahun 2014. Forkompinda di Kalsel dibentuk melalui Keputusan Gubernur (Kepgub) No. 188.44/0303 Tahun 2014, yang beranggotakan Gubernur, Pimpinan DPRD, Kapolda, Kajati, Danrem, Danlanud, Danlanal, dan Kabinda

¹⁴ Wawancara dengan Biro Pemerintahan Pemprov Sumsel, Palembang 11 Maret 2019.

¹⁵ *Ibid.*

Kalsel. Setelah melalui Forkompinda, DPRD dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat seringkali berkomunikasi dengan Gubernur melalui SKPD-SKPD Pemerintah Provinsi Kalsel sebagai mitra kerja. Dalam banyak kesempatan di berbagai kegiatan, Gubernur dan DPRD Kalsel seringkali bertemu dan melakukan berbagai komunikasi dalam menyikapi atau menghadapi permasalahan penyelenggaraan pemerintahan setempat.¹⁶ Landasannya adalah bagaimana saling menghargai sesuai fungsi masing-masing dan bersandar pada prinsip kesetaraan dalam proses konsultasi. Diharapkan pemerintahan daerah dapat berjalan secara kondusif.¹⁷

Penggunaan mekanisme konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah tidak terlepas dari prinsip yang dianut secara relasi kelembagaan, yaitu sebagai mitra sejajar. Ketentuan relasi kelembagaan tadi yang dimuat dalam Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam praktiknya menjadi polemik yang bisa dilihat secara berbeda. Di satu sisi, ada pendapat yang menilai bahwa penggunaan mekanisme konsultasi dalam konteks mitra sejajar antara DPRD dengan kepala daerah tetap dibutuhkan dalam rangka mengatasi persoalan kebijakan yang muncul. Tetapi di sisi lain, ada pula yang menilai konsultasi yang dijalankan masih sebatas formal dan elitis dengan posisi DPRD kenyataannya adalah subordinat terhadap kepala daerah.

C.1. Kebijakan Daerah soal Perda

Sinergi antara pimpinan DPRD dan kepala daerah masih belum dapat berjalan secara optimal. Produk berupa peraturan daerah (perda) menunjukkan lebih merupakan inisiatif dari eksekutif dibandingkan dari DPRD. Padahal sesuai ketentuan disebutkan bahwa DPRD memegang kekuasaan membentuk rancangan perda,

¹⁶ Jawaban tertulis Sekda Kalsel terhadap pertanyaan penelitian, tanpa tanggal, bulan di tahun 2019.

¹⁷ Wawancara dengan Sekda Kalsel, Banjarmasin 26 Maret 2019.

meskipun dalam ketentuan perundang-undangan, DPRD bukan lembaga legislatif daerah (*local parliament*). Ini artinya pembentukan rancangan perda seharusnya lebih merupakan inisiatif dari DPRD. Walaupun dalam pelaksanaan tugas dan fungsi, DPRD kadang terjadi perbedaan pendapat, persepsi dan sudut pandang dalam menyikapi suatu persoalan, namun semua itu dapat dimusyawarahkan untuk mencapai mufakat. Ini menunjukkan kontradiksi desentralisasi administrasi pemerintahan yang tidak berjalan kontinum dengan upaya mengendalikan muatan desentralisasi politik.¹⁸

Pada tataran raperda APBD, sinergi sangat vital dalam mencapai nota kesepakatan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) antara kepala daerah dan DPRD. KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun. PPAS adalah program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada perangkat daerah untuk setiap program sebagai acuan.¹⁹ Konsultasi kurang termanfaatkan secara optimal dan lebih tergantung dengan sosok personal pimpinan daerah dalam menyikapi persoalan daerah. Sumsel mengalaminya saat peran personal kepemimpinan Alex Noerdin yang menjalankan peran terkait pembahasan kebijakan daerah raperda, termasuk RAPBD. Sedangkan, DPRD pun mengartikulasikan penyampaian pendapat anggotanya secara personal melalui media ketimbang menyusun kebijakan daerah yang bersifat komprehensif berdasar pada aspirasi masyarakat.²⁰

18 Paparan desentralisasi politik substansinya antara lain lihat S.S. Meenakshisundaram dalam S.N Jha & P.C. Mathur, 1999, *Decentralization and Local Politics*, New Delhi: Sage Publication, hal. 57.

19 Ridwan, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah: Permasalahan Aktual dan Sinergis Penanganannya di Sumatera Selatan", FGD Penelitian Lapangan di FISIP Universitas Sriwijaya, Palembang 15 Maret 2019, hal. 6.

20 M.H. Thamrin, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah", makalah disampaikan dalam FGD di FISIP Universitas Sriwijaya, Palembang, 15 Maret 2019, hal. 19.

Dalam pengambilan kebijakan daerah di Sumsel, dari sudut pandang lembaga swadaya masyarakat (LSM) terkait raperda anggaran melalui DPRD, kurang melibatkan masyarakat, seperti halnya para akademisi, ormas, LSM, para tokoh agama, dan sebagainya. Mereka murni mengambil draf rancangan kebijakan daerahnya, biasanya bersumber dari dua hal.²¹ *Pertama*, dari hasil kunjungan kerja (kunker) ke daerah pemilihan (dapil), baik secara terpisah sendiri-sendiri maupun yang bersifat lintas dapil pada saat reses para anggota DPRD. *Kedua*, bersumber dari pengajuan eksekutif. Pengajuan usulan dari masyarakat cenderung kurang frekuensinya. Ada juga yang sudah berupaya mengajukan usulan, yakni pengalaman dari LSM, tetapi soalan ini belum ditanggapi serius untuk direalisasikan. Padahal, LSM ini bukan menginginkan “jatah proyek”, melainkan harapan agar dibangun proyek di daerah tertentu yang dianggap membutuhkan. Soal forum konsultasi DPRD dengan pihak Pemda, diselenggarakan rapat-rapat AKD Komisi di DPRD dengan organisasi perangkat daerah (OPD) terkait. Rapat ini dipastikan membahas persoalan RAPBD dan ini merupakan sumber pokok bagi DPRD bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk menetapkannya sebagai perda.

Dalam raperda non-APBD, DPRD juga kurang melibatkan publik pada tahapan awal penyusunannya. Mereka hanya murni dengan menyewa suatu institusi, biasanya melalui kalangan akademisi tertentu guna membuat rancangannya (raperda), yang kemudian dilakukan proses uji publik. Dalam proses uji publik inilah beberapa tokoh lokal diundang, baik dari kalangan agamawan, kelompok tertentu, termasuk dari unsur ormas atau LSM, bahkan dari unsur yang mewakili mahasiswa, seperti melalui Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM), dan sebagainya. Mereka dipinta menyampaikan tanggapannya terhadap draf rancangan perda tersebut. Keterlibatan mereka sebagai bentuk partisipasi masyarakat terhadap proses pembuatan kebijakan daerah, cenderung volumenya tidak banyak. Dalam kurun waktu

21 Wawancara dengan sebuah LSM, Palembang, 14 Maret 2019.

setahun volume kegiatan terkait partisipasi publik dimaksud, paling banyak 3 atau 4 kali. Volume kegiatan partisipasi ini hitungannya didasarkan pada keterlibatannya di luar kebijakan RAPBD. Misalnya, pada tahun 2018 lalu, LSM juga diundang dalam kegiatan guna memberikan masukannya terhadap pembahasan raperda terkait persoalan sungai di Sumsel. Dalam proses mencari masukan ini, biasanya acara berlangsung lancar atau sama sekali tidak diwarnai perdebatan tajam dalam pemaparan pembuatan raperda tersebut.²² Sehingga, bisa dinilai bahwa penggunaan konsultasi dalam penyusunan raperda tidak terlampau sering digunakan. Formalitas pembahasan kebijakan daerah dan belum maksimalnya peran masyarakat dalam konsultasi publik DPRD Sumsel jelas merupakan hal yang *set back*. Padahal, mekanisme konsultasi publik penting bagi pengembangan basis partisipasi masyarakat.²³

Ada rancangan yang belum selesai di tengah proses bergantinya gubernur Sumsel, kondisi DPRD Sumsel belum sepadan atau *matching* istilahnya. Kondisi tersebut berbeda dibandingkan saat kepemimpinan gubernur Sumsel sebelumnya, Alex Noerdin. Contohnya terlihat terkait rancangan perda yang masih mandek dibahas. Selebihnya memang DPRD dan eksekutif belum memasuki ranah pembahasan raperda tadi. Ini tidak terlepas dari masalah politik dan media masih “memperkirakan” terkait perkembangan saat memasuki era gubernur Sumsel yang baru terpilih hasil Pilkada 2018.²⁴ Secara umum terkait kinerja DPRD, dalam kurun waktu empat tahun terakhir, bisa dinilai sebagai cukup baik. Kesempatan dalam pembahasan raperda, misalnya, atau terkait RAPBD, berlangsung secara normal atau biasa

22 *Ibid.*

23 Konsultasi publik DPRD berbasis partisipasi masyarakat merupakan hal strategis bagi pemberdayaan masyarakat melalui langkah perencanaan sesuai kebutuhannya guna menuju transformasi sosial berdasarkan kapasitas dan potensi yang dimilikinya. Basis partisipasi dari konsultasi demikian adalah penting terhadap proses pengawasan dan berbagai program pemerintahan yang bersinergi dengan lembaga perwakilan setempat, yaitu wadah DPRD. Lihat Sadu Wasistiono & Yonantan Wiyoso, 2009, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung: Fokus Media, hal. 193-195.

24 Wawancara dengan wartawan *Tribun Sumsel*, Palembang 13 Maret 2019.

saja. Walaupun dinamika memang terjadi dengan *bargaining* tiap-tiap pihak yang terlibat, termasuk dari fraksi-fraksi DPRD Sumsel.

Pada kenyataannya, penggunaan mekanisme konsultasi dengan prinsip kemitraan sejajar justru dianggap menempatkan DPRD berada dalam posisi subordinat eksekutif. Tidak saja di level nasional, ketika DPRD yang berperan sebagai unsur dari pemerintahan daerah yang berada di bawah bayangan kewenangan Kemendagri, tetapi juga di level lokal. Pada tataran lokal, dominasi eksekutif setempat terhadap agenda kebijakan daerah secara riil berlangsung bukan hanya pada kebijakan pembangunan daerah, seperti halnya di pembahasan RAPBD dan pengesahannya menjadi APBD, raperda non-APBD bagi kepentingan masyarakat setempat, melainkan juga bagi sumber daya internal kinerja dari DPRD itu sendiri, seperti halnya menyangkut pengadaan staf administrasi dan staf ahli.

Mengenai pemahaman posisi mitra sejajar antara DPRD dengan kepala daerah, diharapkan ada yang lebih detail dari ketentuan di dalam UU No. 23 Tahun 2014 terkait aturan pelaksanaannya, yaitu di tingkat peraturan pemerintah (PP). Ini penting agar ada panduan yang detail dan jelas tentang apa yang bisa dilakukan DPRD terkait rekomendasi kebijakan terhadap pemerintahan daerah. Selama ini DPRD memiliki peluang melalui perjalanan dinas dua (2) kali untuk sekadar menelaah dan membandingkan ke daerah (provinsi/kabupaten/kota lainnya). Kalau misalnya anggarannya Rp 15 juta, dikalikan 55 anggota DPRD x 2, maka hasilnya itulah anggaran yang digunakan oleh DPRD, padahal rekomendasinya adalah hanya aklamasi pernyataan “setuju”.²⁵

Lebih dominan konsultasi kepala daerah kepada DPRD, utamanya terkait kepentingan raperda anggaran. Jika ada konsultasi DPRD kepada kepala daerah, biasanya hanya terbatas pada unsur pimpinan. Terkesan hanya menjaga atau sebagai bagian dari upaya penciptaan kesetaraan politik antara dua lembaga pemerintahan

25 Disampaikan secara lisan oleh Mohammad Effendy sebagai salah satu Pembicara FGD di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 31 Mei 2019.

daerah tersebut. DPRD konsultasi kepada kepala daerah juga bisa terkait kepentingan tertentu dapil anggota DPRD bersangkutan. Dari praktik konsultasi yang dijalankan, pentingnya fungsi *lobby* ditekankan,²⁶ demi menghindari *deadlock*. Mekanisme berjalan baik jika Sekretariat DPRD berfungsi sebagai fasilitator.²⁷ Permasalahan yang seringkali muncul adalah saat anggota legislatif dianggap tidak memperjuangkan aspirasi konstituen, misalnya saat lembaga legislatif mengeluarkan kebijakan yang tidak mencerminkan kepentingan masyarakat.²⁸

Pelaksanaan forum konsultasi lebih bersifat formal antara pimpinan DPRD dengan kepala daerah dibandingkan usaha kerja sama secara substantif antarkelembagaan setempat. Meskipun masih bersifat formal, tidak bisa demikian saja dianggap tidak akan dapat menyelesaikan persoalan riil di tingkat kebijakan dan pelaksanaan operasionalnya di lapangan.²⁹ Catatan kritis terkait konsultasi juga tidak lepas dari anggapan belum maksimalnya peran pengawasan DPRD terhadap pemerintahan daerah. Sehingga, apa yang ditampilkan di atas pemukaan dalam forum kelembagaan DPRD justru kadangkala bisa berbeda dengan masalah riil yang berkembang di lapangan.³⁰ Bisa diperkirakan bahwa konsultasi publik DPRD demikian di Kalsel,

26 Andi Tenri Sompah, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah", makalah disampaikan dalam FGD di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 31 Mei 2019.

27 Pertimbangan pentingnya *lobby* dalam konsultasi yang dijalankan dianggap perlu diperluas, dugaan terkait kepentingan alokasi anggaran hibah bantuan bagi ormas bersangkutan, wawancara dengan fungsionaris ormas, Banjarmasin, 20 Mei 2019.

28 Lili Romli, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan", makalah disampaikan dalam FGD di Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI, 27 Februari 2019, hal. 9.

29 Disampaikan oleh Halilul Khairi sebagai salah seorang Pembicara dalam FGD Proposal Penelitian, Jakarta, 27 Februari 2019.

30 Ini disampaikan saat wawancara dengan salah seorang fungsionaris ormas, yaitu mengenai karakteristik persoalan riil di Kalsel, yang beberapa wilayahnya dilakukan usaha tambang dan dengan segala konsekuensinya terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar. Dugaan konflik kepentingan terjadi pada saat DPRD menjalankan perannya terhadap pengambilan kebijakan di daerah. Ini bahkan, menjadi relasi yang simbiosis mualistik atau minimal kurang serius mengatasi persoalan pembangunan akibat usaha tambang melalui mekanisme pemerintahan daerah. Persoalan ini tema besarnya terkait sengketa lahan yang dihadapi dan usaha perlindungan bagi hak ulayat di beberapa tempat di Kalsel.

seperti halnya di Sumsel, juga belum kuat guna menuju basis partisipasi masyarakat. Ini ditandai oleh kuatnya inisiatif eksekutif terhadap kebijakan daerah dibandingkan DPRD, dan bahkan masyarakat Kalsel terkesan agak pasif atau yang ironis adalah apatis terhadap soal politik.

Penggunaan mekanisme konsultasi DPRD dari dua daerah penelitian, yaitu Sumsel dan Kalsel, menunjukkan tidak berhadapan dengan muatan *crusial* dalam kebijakan daerah terkait prinsip Negara Kesatuan RI. Ini ditegaskan oleh tidak adanya perda yang bernuasa syariah di wilayah setempat, karena pada dasarnya kebijakan lebih diterapkan bagi warga masyarakat secara umum yang ada di kedua daerah tersebut. Artinya, dipastikan kebijakan seperti halnya perda yang dihasilkan adalah juga berlaku secara rata-rata dalam konteks pembangunan bagi daerah-daerah lainnya. Ini menjadi catatan, meskipun disadari unsur lokalitas di setiap daerah yang beragam juga terjadi bagi Sumsel dan Kalsel.³¹

Kuatnya inisiatif eksekutif dalam konsultasi terkait kebijakan daerah menjadi catatan lebih lanjut signifikansi pengaruhnya terhadap pembatalan perda oleh pusat disertai oleh alasan tertentu. Hal ini antara lain karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Padahal, DPRD menilai sumber daya yang telah dikeluarkan daerah untuk biaya politik pembuatan dan pelaksanaan kebijakan perda tergolong besar. Catatan ini menjadi landasan pula tentang kelemahan dalam penyusunan kebijakan perda seperti halnya APBD. Keterlambatan penetapan APBD berdampak pada tertundanya pelaksanaan program-program pembangunan daerah yang menjadi hak rakyat daerah. Kontribusi peran eksekutif dan legislatif terhadap keterlambatan APBD adalah bermula dari proses penetapan KUA dan PPAS. Berlarut-larutnya proses ini disebabkan oleh masing-masing pihak berlandaskan pada pijakan yang berbeda. Pihak eksekutif misalnya, berpedoman pada RPJMD sebagai dokumen

³¹ Misalnya, sebagaimana disampaikan dalam wawancara dengan media lokal setempat, baik saat di Palembang dan ketika di Banjarmasin.

perencanaan yang telah menjadi perda sekaligus menjadi pedoman dalam kutub penyusunan KUA dan PPAS serta APBD, sedangkan pihak DPRD mengacu pada kutub aspirasi masyarakat dapil terkini yang dianggap sebagai kebutuhan mendesak.

Adakalanya di antara dua kutub belum tertampung dalam program atau kegiatan yang diusulkan oleh eksekutif. Ketidakseimbangan dua kutub ini bisa berlanjut pada setiap tahapan pembahasan RAPBD antara eksekutif dengan legislatif. Aspek lainnya adalah keterlibatan legislatif dalam forum-forum Musrenbang pada tingkat kecamatan atau bahkan saat di tingkat kabupaten yang tidak terlibat aktif. Kalaupun hadir perwakilan DPRD biasanya sekadar memenuhi syarat formal. Hal yang mengenaskan adalah pembahasan justru dikaitkan dengan “budaya titip” anggaran yang menjadi kebiasaan dalam penyusunan APBD yang kuat dugaan masih berlangsung hingga saat ini. Meskipun cara atau simbol yang digunakan bisa berbeda-beda di setiap daerah terkait kebiasaan “budaya titip” anggaran yang dibahas tadi. Bahkan pernah ada kejadian lucu di salah satu kabupaten/kota, DPRD menunda pembahasan RAPBD hanya karena permintaan kenaikan biaya sidang untuk pembahasan belum dipenuhi oleh eksekutif.³²

C.2. Pertanggungjawaban Pemda

Berbeda dengan kondisi pada saat sebelum berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, di mana saat itu berlaku UU No. 22 Tahun 1999 misalnya, Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) kepala daerah bisa ditolak atau diterima oleh DPRD. Ketika itu kalau LPJ ditolak DPRD, kepala daerahnya bisa dijatuhan dari kekuasaannya. Di saat sekarang, sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan juga saat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda, tidak lagi berlaku penolakan LPJ,

32 La Bakry, 2009, "Menelusuri Faktor-Faktor Penyebab Keterlambatan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edisi 30, hal. 102

yang nomenklaturnya diganti menjadi LKPJ. Apa yang disampaikan oleh DPRD menjadi hanya bersifat rekomendasi.

Mengenai rekomendasi DPRD terhadap LKPJ, ada yang bisa ditindaklanjuti oleh kepala daerah maupun OPD, tetapi juga terkadang masih ada yang belum dapat ditindaklanjuti. Pernah ada rekomendasi untuk kepala dinas A, misalnya, dalam rangka dilakukan penggantian pejabatnya. Keinginan ini jelas tergantung pada kewenangan prerogatif kepala daerah. Sehingga poin rekomendasi dalam kasus tadi bukan berkenaan dengan program atau kegiatan dari OPD, melainkan lebih menyangkut personal yang mengisi jabatan kepala dinas tertentu. Bentuk rekomendasi DPRD semacam ini, terkait pergantian kepala OPD, kandangkala sampai saat ini masih bisa terjadi.³³

Sehubungan dengan rekomendasi menyangkut program OPD, bagi DPRD tergantung dari AKD komisinya. Keenam Komisi DPRD Sumsel memiliki tim rekomendasi, mereka mengacu misalnya ke rekomendasi tahun sebelumnya, yaitu sebagai bahan penilaian apakah rekomendasi tahun sebelumnya itu sudah ditindaklanjuti? Walaupun bisa juga ada kasus rekomendasi Komisi yang tidak mengacu pada apa yang sudah direkomendasikan pada tahun sebelumnya. Sehingga, apa yang sudah direkomendasikan, bisa saja tanpa tindak lanjut dan tidak ada keterangan lebih lanjut atau hilang begitu saja ditelan waktu. Masalahnya, revisi atau pengganti PP No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyusunan RKPD, LPPD dan SLPPD, belum diselesaikan drafnya. Padahal, sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014, paling lama dua tahun sudah harus hadir PP-nya. Dengan berlandaskan pada PP 3 Tahun 2007, maka peran dan kewenangan dari DPRD pada 17 kabupaten/kota di Sumsel selama itu berkonsultasi ke Pemprov Sumsel, terkait misalnya soal rekomendasi tertentu dari pihak DPRD. Bila kepala daerah tidak mengikuti apa yang direkomendasikan oleh DPRD pun, jelas tidak ada sanksinya. PP 3 Tahun 2007 memang bisa dianggap tumpul keberadaannya bagi DPRD terhadap pihak eksekutif.

33 Wawancara dengan Biro Pemerintahan Pemprov Sumsel, Palembang, 11 Maret 2019.

Pemprov Sumsel sendiri mendapat jawaban saat berkonsultasi dengan pihak Kemendagri soal PP No. 3 Tahun 2007 ini. Untuk tingkat provinsi akan dibuat ranking 1 sampai 3, sedangkan yang berada di ranking 3 dan seterusnya akan dibina oleh kementerian. Kendati demikian, revisi PP 3 Tahun 2007 diperlukan, agar nantinya bisa diperoleh ketegasan, konsekuensi apa yang diterima kepala daerah atau OPD Pemda bilamana pihak-pihak tersebut tidak menjalankan rekomendasi, atau sebaliknya, justru menjalankan rekomendasi DPRD. Tetapi pihak Pemda sendiri belum mengetahui kelanjutan nasib revisi PP 3 Tahun 2007 yang berada di tangan pusat. Sehingga, hingga saat ini, DPRD kabupaten/kota juga mengeluh. Misalnya, PP 3 Tahun 2007 menyebutkan bahwa ketika LKPJ dan LPPD sudah diserahkan ke DPRD, bila sampai dengan paling lambat 30 hari kemudian tidak ditanggapi Pemda, tidak ada konsekuensi apapun bagi kepala daerah atau OPD-nya. PP 3 Tahun 2007 dapat dianggap hanya "macan ompong". Misalnya, pada tahun 2018 lalu, pemprov sudah menyerahkan LKPJ dan SPPD ke DPRD pada 31 Maret, maka kemudian sampai batas waktu sebulan paling lama terlampaui, tidak ada konsekuensi apapun bagi Pemda. Artinya, LKPJ diterima oleh DPRD dan dianggap selesai persoalannya. Kalaupun ada konsultasi DPRD kabupaten/kota ke pemprov terkait rekomendasi LKPJ dan SPPD dari OPD-OPD, DPRD setempat bisa membantu penjelasan lebih lanjut atas pointer-pointer rekomendasi itu, untuk memudahkan OPD menindaklanjuti, misalnya terkait kurang anggaran, persoalan dukungan masyarakat, pembebasan lahan atas proyek dan sebagainya. Tetapi ini pun tidak ada konsekuensi atau sanksi apabila tidak dijalankan. Rekomendasi tidak dikeluarkan pun tetap tidak ada sanksinya.

Selama ini dalam pembahasan LKPJ, tidak pernah ditemui *deadlock*, misalnya terkait soal RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah), sesuai dengan Permendagri 38 Tahun 2018. Pasalnya, apabila DPRD tidak membahas RPJMD, maka kepala daerah dan DPRD tidak menerima gaji selama 3 bulan. Ini mendorong

DPRD dan Pemda menyelesaikan dokumen RPJMD. Sehingga, berbeda dengan LKPJ dan LPPD yang tidak ada sanksinya kalaupun tidak dibahas. Alhasil, hubungan antara DPRD dan kepala daerah terkait dengan LKPJ dan LPPD terjebak pada kegiatan rutin tahunan semata.

Sesuai dengan Permendagri No. 86 Tahun 2017 disebutkan antara lain pokok-pokok pikiran DPRD hanya menyampaikan isu permasalahan dari masing-masing dapil. Ini berbeda dengan Permendagri No. 54 Tahun 2010, anggota DPRD bisa membahas sampai tingkat kegiatan. Misalnya, anggota DPRD dari dapil OKU Selatan menyampaikan permasalahan dan Bappeda menampung usulan yang disampaikan tadi. Ini menjadi masukan untuk dibahas ketika diselenggarakan rapat forum perangkat daerah dan ketika pembahasan di Musrenbang.

Terkait rekomendasi, selama ini Pemprov Sumsel berupaya untuk memberikan tanggapan setelah kepala daerah menyerahkan pokok pikiran kepada OPD yang dituju, lalu pokok pikiran ini dibahas di OPD Pemda, kemudian didiskusikan dan hal-hal yang bisa ditindaklanjuti pun akan segera ditindaklanjuti. Hal ini memang sesuai dengan instruksi Gubernur Sumsel selaku kepala daerah. Tindak lanjut itu misalnya terkait dengan APBD pada tahun sebelumnya, berupa pembahasan sektor kesehatan oleh Dinas Kesehatan dalam program pembangunan rumah sakit. Program tersebut tidak terlaksana akibat kekurangan dana. Pada saat dibahas rekomendasi, DPRD menyarankan agar pada tahun berikutnya segera dianggarkan untuk memenuhi kebutuhan kesehatan dalam program dimaksud.

Dalam rangka tindak lanjut rekomendasi, forum di internal Pemda memang tidak ada yang membahasnya. Di masa sebelumnya, dalam rapat paripurna para SKPD, kemudian berubah menjadi OPD, langsung dijawab apa yang menjadi rekomendasi DPRD. Sekalipun jawabannya hanya secara makro, tidak dijawab secara spesifik, detail satu per satu terhadap apa yang direkomendasikan. Jawaban retorikanya: "*Terima kasih pada Dewan yang sudah memberikan*

rekomen dasinya, nanti akan menjadi bahan bagi para para SKPD akan menindaklanjutinya." Tetapi ketika di forum rapat paripurna DPRD, Gubernur Sumsel memberikan tanggapan secara langsung. Mengingat forum ini bersifat resmi, maka jawaban Pemda semacam itu dianggap sebagai jawaban resmi terhadap rekomendasi DPRD. Selama ini tanggapan yang diberikan dalam forum rapat resmi terhadap soal rekomendasi DPRD adalah berjalan positif, karena berkaitan dengan upaya memajukan daerah.

Sejak perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004, posisi atau kedudukan DPRD berubah signifikan. Fungsi pengawasan dan *checks and balances* mengalami penurunan drastis. Artinya, DPRD tidak lagi memiliki kewenangan signifikan dalam pemerintahan daerah. Bahkan, perubahan ini dinilai sebagai indikator pengembalian posisi DPRD di era Orde Baru,³⁴ yaitu saat berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Lemahnya pengawasan justru menjadi *crusial*, karena pada saat bersamaan hadir dinamika otonomi daerah yang menempatkan kewenangan di tingkat lokal yang ditandai oleh pilkada secara langsung oleh rakyat setempat. Posisi eksekutif yang semakin kuat menunjukkan gejala sebagai "raja-raja kecil" di daerah yang mudah terjebak pada perilaku *abuse of power* yang merugikan masyarakat. Permasalahan aktual yang dihadapi daerah dari masing-masing anggota DPRD belum terinstitusionalisasi dalam kerja riil partai. Ini karena lebih didasarkan pada langkah yang diambil secara terbatas oleh sejumlah tertentu anggota DPRD berdasarkan kesepakatan dan inisiatif pribadi anggota masing-masing.

Secara gamblang disebutkan, akar masalahnya adalah kekuatan tawar DPRD dicabut dari UU MD3 dan ditempatkan di rezim UU Pemerintahan Daerah, yang menyebabkan DPRD menjadi lemah posisinya. Padahal ketika masuk dalam rezim MD3, paling tidak konstruksi struktural politik DPR dan DPRD adalah satu nasib.

³⁴ Siti Zuhro, "Relasi antara DPRD dan Kepala Daerah Era Pilkada", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edisi 40 Tahun 2013, hal. 64.

Dipastikan ketika ada masalah di DPRD, maka DPR tentu berkepentingan untuk memperjuangkan mengatasinya. Tetapi begitu masuk ke UU Pemda, yang kiblatnya adalah Kemendagri, tidak mungkin DPRD bisa optimal lagi. Bila memang DPR serius untuk merumuskan adanya paket UU permusyawaratan dan perwakilan, bilamana DPRD pun dibuat menjadi UU tersendiri, menjadi nilai yang penting bagi penguatan DPR sendiri dan termasuk tentu saja untuk DPRD. Contoh kasus, ketika di UU Pemda, dari LPJ menjadi LKPJ, rekomendasi sebaik apapun tidak bisa diakomodasi oleh Pemda. Ini terutama terkait rekomendasi anggaran. Misalnya, pihak eksekutif berkila anggaran tidak cukup. Padahal, sebenarnya bukan anggarannya yang tidak cukup, melainkan ada persoalan dalam skala prioritas. Contoh lain, DPRD Kalsel berkali-kali merekomendasi mengenai pendidikan, utamanya ruang kelas yang kurang penyediaannya di tingkat pendidikan menengah dan khusus, tetapi tetap saja tidak diakomodasi. Sebenarnya, bukan anggaran yang kurang, melainkan pada persoalan kemauan politik (*political will*) ataupun skala prioritas.³⁵

Ada pula kalangan masyarakat yang menilai bahwa peran DPRD dalam kebijakan di daerah sudah lumayan. Suasana kondusif dari peran DPRD tercermin oleh kerja sama antara eksekutif dan DPRD yang cenderung berjalan relatif baik. Ini bisa dilihat dari sisi APBD tahun 2018 lalu yang berjumlah sekitar Rp6 triliun, dengan realisasi terhadap besarnya yang mencapai 100 persen. Indeks demokrasi di Kalsel pada tahun 2018 mengalami peningkatan dibandingkan pada tahun 2017. Tetapi ada kendala terkait peran DPRD sendiri yang masih terbatas dalam peningkatan indeks demokrasi. Rekomendasi DPRD terhadap pemerintah daerah masih kurang dan bahkan terkesan sekadar formalitas.³⁶

Dominasi kepala daerah terhadap konsultasi dengan DPRD tidak terlepas dari posisi pertanggungjawaban Pemda yang tidak lagi

35 Wawancara dengan anggota Komisi IV DPRD Kalsel, Banjarmasin, 30 April 2019.

36 Wawancara dengan pengurus Ormas Ikasba dan FPK, Banjarmasin, 27 April 2019.

bersifat imperatif mengacu rekomendasi DPRD, selain lebih sekadar sebagai laporan kemajuan kinerja yang dijalankan eksekutif. DPRD tidak terlalu kuat dalam mencampuri urusan internal pemerintahan, baik yang menyangkut kebijakan daerah, apalagi sampai mencampuri urusan personal pemegang kewenangan pemerintahan, seperti halnya, antara lain, posisi kepala dinas. Keterbatasan campur tangan DPRD ini memiliki kemungkinan dampak yang penting dicatat dalam pemerintahan daerah. Pertama, di satu sisi kemungkinan pemerintah daerah terbebas dari pola birokrasi yang dicampuri oleh kepentingan politik partai dan oligarki elite politik lokal. Tetapi di sisi lain, Pemda yang terlampau dipegang secara dominan oleh kepala daerah yang kurang dikontrol oleh DPRD menjadi sangat rentan bagi pengaruh individu atau kelompok tertentu yang dipercaya oleh eksekutif. Dari dua kemungkinan yang rentan bagi penyalahgunaan kekuasaan Pemda tadi, seharusnya penguatan peran politik DPRD dalam kebijakan daerah menjadi penting dibangun secara berkesinambungan.

Lancarnya pembahasan di tingkat kelembagaan Pemda terkait kebijakan daerah menjadi ironi tersendiri di Sumsel, karena daerah ini mengalami sengketa lahan dan bahkan pelanggaran pengelolaan aset daerah yang tergolong tinggi.

Tabel 1

Sengketa Publik yang ditangani LBH-Palembang (era 90 an)

Kasus yang ditangani	1995	1996	1997	1998	1999
Hak sipil & politik	4	16	17	15	14
Konflik pertanahan	12	28	39	85	130
Isu lingkungan hidup	4	11	4	5	5
Isu tenaga kerja	11	5	13	22	35

Sumber: Elizabeth Collins, 2003, "The Struggle for Political Reform in South Sumatera", dalam Damien Kingsbury and Harry Aveling, *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, London: Routledge Curzon, hal. 160.

Terbatasnya akses publik terhadap pembahasan kebijakan di tingkat alat kelengkapan DPRD, tampaknya menjadi catatan ketika koalisi antarpertai melalui fraksi-fraksinya di DPRD bersifat cair. Itu sebabnya, konsultasi menjadi mekanisme yang sangat diperlukan manakala koalisi yang cair itu gagal mencapai kesepakatan di tingkat pengambilan kebijakan pemerintahan daerah.³⁷ Ketika ada aspirasi, baik itu melalui demonstrasi, kegiatan kunker di masa reses, maupun melalui surat-menyerat, biasanya selalu akan ditindaklanjuti. Persoalannya, tindak lanjutnya cenderung masih bersifat “tanggung”, atau tidak sampai tuntas guna mendalami dan menyelesaikan aspirasi yang disampaikan ke DPRD. Apa yang menjadi materi demonstrasi oleh masyarakat, misalnya soal keinginan membangun jembatan di kawasan atau daerah tertentu, memang ini ditanggapi DPRD dan dirapatkan usulannya dengan mengajak masyarakat yang menyampaikan aspirasi tadi. Tetapi pada saat eksekusi akhir terkait keluarnya anggaran, jarang sekali perwujudannya yang berdasarkan aspirasi masyarakat tersebut. Sehingga, yang muncul akhirnya justru apa yang diusulkan oleh masing-masing dinas atau kepentingan sektoral di DPRD, misalnya terkait pembangunan jalan setapak di kawasan tertentu di dapil, atau hal-hal lainnya.

Soal pengawasan internal DPRD sudah berjalan, hanya DPRD tidak mempunyai kemampuan mengawasi yang jangankan antarinstansi vertikal, untuk lingkup otonom daerah sendiri pun, telah sangat terbatas. Misalnya dana yang berasal dari pusat, seperti DAU (Dana Alokasi Umum) – DAK (Dana Alokasi Khusus), DPRD tidak pernah mendapat laporan kecuali pada saat pembahasan pertanggungjawaban dari gubernur. Padahal, sebelum ada pertanggungjawaban, DPRD sudah memperoleh laporan terlebih dahulu. Ini terkesan “barang yang dari pusat ini kayaknya disimpan

³⁷ Contoh kasus di beberapa daerah tertentu, tentang koalisi cair antarpertai di DPRD setempat dalam memilih calon pengganti kepala daerah/wakil kepala daerah, menjadi catatan penting dari adanya mekanisme konsultasi untuk mengambil kebijakan daerah.

betul".³⁸ Kalaupun DPRD mengadakan pengawasan, eksekusinya justru tidak ada. Sehingga daerah tetap melapornya ke pusat, yaitu ke Jakarta. Melaporkan ke kementerian, melaporkan ke DPR RI, yang berkorelasi dengan anggaran tersebut. Tetapi setelah itu, kita tidak tahu lagi sampai sejauh mana eksekusinya. Langkah-langkah apa yang sudah diambil, bagaimana langkah lanjutannya, maka soal DAK, DPRD tidak memperoleh informasi yang *clear*. Apalagi dana-dana khusus yang bersifat mendadak, eksekutif seperti membawa sendiri ke jakarta, eksekutif menjalankannya, *action*, artinya daerah tidak dilibatkan. DPRD memiliki AKD Komisi-Komisi, kalau ditanya ke OPD-OPD maka jawaban yang diperoleh hanya disebutkan "belum masuk", "masih dikejar dan sebagainya", padahal di lapangan proyek dan program itu sudah dikerjakan. Fenomena demikian bukan dimaksudkan bersifat general dan ini hanya bicara kasus di Sumsel.

Selama ini apa yang disampaikan oleh anggota DPRD yang terdiri dari banyak warna politiknya masing-masing, lebih ditampilkan pada pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah. Banyak bidang seperti halnya terkait infrastruktur, kesehatan, pendidikan, sebagai forum DPRD dalam menyampaikan informasi kepada publik. Selama ini yang menjadi persoalan, begitu jadwal waktu semakin mendekati tahapan pemungutan suara pemilu, DPRD Sumsel cenderung lebih tertutup, karena lebih mengutamakan pemilu. Lebih banyak terjun ke dapil, dan tidak terlalu antusias berada di kantor DPRD.³⁹

Dugaan atas konflik kepentingan dari anggota DPRD dengan persoalan daerah setempat cenderung berlangsung tertutup terkait kasus yang muncul. Kasus pergantian kepala dinas atas dasar rekomendasi DPRD bagi publik tidak terdeteksi ke atas permukaan. Tetapi ketika terjadi kondisi dianggap tidak lagi kapabel atau bisa bekerja sama dalam roda pemerintahan, maka pergantian kepala dinas bisa saja terjadi. Misalnya, ketika terjadi pergantian Kepala Dinas

38 Wawancara dengan Ketua DPRD Sumsel, Palembang, 13 Maret 2019.

39 Disampaikan oleh wartawan *Radar Palembang*, Palembang, 13 Maret 2019.

Pemuda dan Olahraga Provinsi Sumsel, kecenderungan latar belakang rekomendasi DPRD setempat tampaknya menunjukkan persoalan kerja sama pemerintahan tadi.⁴⁰

UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa DPRD dan eksekutif atau gubernur, adalah penyelenggara pemerintah daerah. Hanya penting dicatat, peran DPRD dalam agenda kebijakan daerah, sangat kecil sekali. Yang baru dilihat peran tadi, adalah lebih pada kepala daerah, yakni gubernurnya. DPRD sendiri tidak dianggap keberadaannya. Kiprah dan peran DPRD tidak terlalu menonjol, tetapi lebih terbatas pada tugas dan kewenangan formalnya. Di luar itu, DPRD lemah keberadaannya. DPRD kita tidak dalam peran Trias Politika. Status anggota DPRD malah dipelesetkan dengan sebutan “pejabat yang bukan-bukan”. Mereka tidak dimasukkan kategori pejabat negara. Bila ingin memperkuatnya kembali, patut dipertimbangkan untuk memberi kekhususan yaitu melalui UU MD3 (MPR, DPR, DPRD dan DPD), atau dikembalikan lagi ke MD3, atau dicabut dari UU Pemda, atau bisa UU khusus tentang DPRD. Yang penting kelembagaannya diperkuat.⁴¹ Kini, DPRD seolah menjadi bawahan dari eksekutif, atau kepanjangan tangan dari politik eksekutif di tingkat pusat, yaitu Kemendagri dan bahkan Kemenkeu. Eksistensi secara substansi sebagai legislatif justru tidak dimiliki oleh DPRD. Ironisnya pembahasan kebijakan di tingkat “perda” dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah.

Dalam merespons aspirasi masyarakat, misalnya yang disampaikan melalui demonstrasi, kadang dalam memberikan usulan berupa rekomendasi solusi, DPRD dan gubernur perlu melakukan konsultasi kepada pemerintah pusat, yaitu melalui kementerian-kementerian terkait.⁴² Kuat diasumsikan bahkwa sikap apatis masyarakat setempat terkait dengan aspirasi yang disampaikan kepada DPRD kurang diakomodasi sepenuhnya dalam kebijakan Pemda. Tetapi,

40 Wawancara dengan Redaksi *Radar Sumsel*, Palembang, 11 Maret 2019.

41 Wawancara dengan Sekretaris Komisi V DPRD Sumsel/ F-PKS, Palembang, 12 Maret 2019.

42 Jawaban tertulis Sekda Kalsel terhadap pertanyaan penelitian, tanpa tanggal dan bulan, tahun 2019.

sikap demikian bukan berarti menjadi potensi lahirnya ketidakpuasan, atau apalagi kalau sampai melahirkan potensi kekerasan. Sebaliknya, sikap apatis masyarakat justru ditandai oleh kondisi yang diistilahkan sebagai "biasa-biasa saja" dalam pemerintahan setempat. Pada kasus tertentu bisa ditunjukkan oleh tingkat ketegasan masyarakat yang rendah atas munculnya persoalan tertentu di daerahnya. Kalaupun ada persoalan masyarakat yang diartikulasikan di ruang publik, biasanya melalui media massa. Misalnya melalui surat pembaca dan biasanya masyarakat cenderung enggan untuk menyampaikannya langsung melalui jalur politik dan mekanisme di DPRD.

Padahal, masalah daerah yang memerlukan penanganan secara segera dan serius bisa ditemui, seperti soal infrastruktur kelistrikan di Kalsel. Ada lagi soal *crusial*, yaitu pertambangan di Kalsel, termasuk dalam hal pembagian pendapatan dari migas. Di daerah Balangan, Kalsel, ada soal tambang batu bara. Masyarakat setempat sangat dirugikan terkait keberadaan tambang di wilayahnya tersebut. Pihak korporasi tambang telah melakukan pembebasan tanah dengan melanggar aturan. Mekanisme konsultasi tetap dianggap penting dalam membangun relasi kelembagaan antara DPRD dengan kepala daerah, meskipun disadari bahwa terdapat keterbatasan terkait efektivitas penggunaannya untuk menyelesaikan soal-soal daerah di lapangan. Belum optimalnya peran DPRD tadi, juga tidak terlepas dari kesan perilaku *ewuh-pakewuh* atau segan bagi para pihak dalam proses konsultasi.⁴³ Konsultasi yang dijalankan juga kembali tidak lepas dari kemampuan lobi dari pimpinan DPRD dan kepala daerah. Hal yang juga dianggap penting dalam pelaksanaan konsultasi adalah peran dari Sekretaris DPRD (Setwan) guna memperlancar pembahasan agenda yang menjadi pembicaraan melalui forum konsultasi.

Dengan konstruksi politik konsultasi DPRD yang demikian, teori hubungan wakil dengan terwakil menjadi lebih dominan bercirikan

⁴³ Andi Tenri Sompah menyampaikan substansi kultur politik ini dalam FGD di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 31 April 2019.

pada teori kebebasan melalui pimpinan DPRD dibandingkan pada basis teoretis mandat yang dipercayakan rakyat pemilih. Konsultasi sebagai bagian dari politik relasi pimpinan DPRD dengan kepala daerah belum beranjak dari formalitas kelembagaan demokrasi di daerah dalam rangka menyerap aspirasi rakyat.

D. Penutup

Berdasarkan pembahasan atas masalah dan data-data yang diperoleh di lapangan serta dianalisisnya lebih lanjut sesuai metode penelitian yang digunakan, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, sebenarnya konsultasi yang dijalankan antara DPRD dan kepala daerah merupakan hal yang positif dalam mengantisipasi dinamika politik dan pembangunan pada umumnya di daerah yang kadangkala urgensi untuk diselesaikan. Hanya saja praktik yang dijalankan oleh pimpinan daerah melalui musyawarah antarmereka saat masih disebut sebagai Muspida hingga kemudian berganti sebutannya menjadi Forkompinda, tampaknya justru dominan dilatari oleh kepentingan elite eksekutif pemerintahan setempat, terutama berlandaskan inisiatif kepala daerah.

Kedua, terjadi penyempitan makna atas konsultasi DPRD dan kepala daerah yang hanya menjadi sekadar menjadi wahana lobi antarkepentingan yang diupayakan untuk dikompromikan. Penyempitan makna ini menyebabkan konsultasi menjadi bergeser pada tataran pimpinan DPRD dengan kepala daerah, dan bahkan juga bisa antara pimpinan DPRD terhadap pimpinan SKPD terkait kinerja dinas-dinas di pemerintahan setempat.

Ketiga, konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah juga biasanya diletakkan pada konteks pembahasan alokasi anggaran yang masih belum dapat diselesaikan di tingkat AKD DPRD yang bertugas, yaitu melalui anggota-anggotanya di Badan Anggaran dengan pihak pemerintah daerah. Mekanisme pembahasan yang bersifat terbatas

terhadap TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) menyebabkan mekanisme konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah melahirkan poin-poin permasalahan terkait pendanaan terhadap sektor tertentu dan rencana alokasi anggaran dari APBD yang memerlukan pembahasan lebih lanjut hingga dicapai kesepakatannya di tingkat pimpinan daerah.

Keempat, dinamika politik koalisi dapat menempatkan konsultasi menjadi sekadar formalitas di antara kepentingan yang ada di daerah setempat. Itu sebabnya posisi pimpinan tiap-tiap fraksi terhadap apa yang disampaikan oleh pimpinan DPRD di pertemuan konsultasi menjadi catatan penting dalam pembahasan sektoral dan bahkan unsur politik setempat. Pada kasus tertentu, hal ini bisa meniadakan atau mengurangi substansi penting atas persoalan masyarakat dan daerah setempat yang riil dalam pembangunan daerahnya.

Sehubungan posisi konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah yang dijalankan selama ini terkait kebijakan di daerah, berikut rekomendasi demi relasi *checks and balances* yang lebih substansial:

Pertama, menempatkan secara empirik ketentuan mitra sejajar yang lebih substantif dibandingkan sekadar normatif. Ini diperlukan agar mekanisme konsultasi dapat benar-benar positif dalam berpotensi dapat membangun komunikasi yang sehat antara DPRD dengan kepala daerah.

Kedua, mekanisme konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah tidak terlepas dari peta koalisi di tingkat lokal dan nasional, termasuk pada koalisi yang terjadi di tingkat provinsi. Isu atau persoalan daerah yang dikritisi oleh DPRD belum tentu berlanjut ke tingkat rapat paripurna DPRD, bilamana fraksi dari partai yang mayoritas setempat memiliki sikap sejalan dengan eksekutif atau sebaliknya berbeda pandangan dengan fraksi-fraksi lainnya. Dengan demikian, konsultasi yang dijalankan menjadi sekadar formalitas dari ketentuan yang ada. Untuk itu, peta koalisi demikian kiranya perlu dikembalikan pada relasi

antara DPRD dan kepala daerah yang bersifat *checks and balances*, meskipun masih dalam skala sangat terbatas, mengingat dominasi eksekutif sebagai konstruksi pemerintahan daerah yang memperoleh pijakan kuat di UU No. 23 Tahun 2014. Disarankan agar keberadaan DPRD sebaiknya dikeluarkan dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan diupayakan untuk kembali ke ketentuannya di UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

Ketiga, perlunya diperkuat sumber daya pendukung dalam rangka memperkuat posisi DPRD di forum konsultasi, yaitu di tingkat internal baik secara teknis-administratif sekretaris dewan (Setwan) maupun substansi dukungan dari para tenaga ahli yang benar-benar profesional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Azwar, Saifuddin. 2015. *Reliabilitas dan Validitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bungin, Burhan. 2010. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*, Jakarta: Kencana,
- Gerald F. Gaus, et.al. 2013. *Hand Book Teori Politik*, Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Jha, S.N, & P.C. Mathur. 1999. *Decentralization and Local Politics*, New Delhi: Sage Publication.
- Kingsbury Damien, et.al. 2003. *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, Routledge Curzon, London.
- Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana.
- Moleong, Lexy J. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Bandung: Penerbit Remadja Rosdakarya.
- Prasojo, Eko. 2009. *Pemerintahan Politik Lokal di Jerman dan Perancis*, Jakarta: Penerbit Salemba Dinamika.
- Wasistiono, Sadu, et al. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung: Fokus Media.
- Zaini, Zaman. 2018. *Konflik Politik Lokal: Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru Malang*: Intrans Publishing.

Jurnal

- Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 40 Tahun 2013.

Makalah

- Effendy, Mohammad, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah", makalah disampaikan dalam FGD Penelitian di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 31 April 2019.
- Ridwan, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah: Permasalahan Aktual dan Sinergis Penanganannya di Sumatera Selatan", FGD Penelitian Lapangan di FISIP Universitas Sriwijaya, Palembang, 15 Maret 2019.
- Romli, Lili, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan", makalah disampaikan dalam FGD di Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI, 27 Februari 2019.
- Sompa, Andi Tenri, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebikakan di Daerah", makalah disampaikan dalam FGD di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 31 Mei 2019.
- Thamrin, M.H., "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah", makalah disampaikan dalam FGD di FISIP Universitas Sriwijaya, Palembang 15 Maret 2019.

Disertasi

- Hanan, Djajadi. 2012. *"Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesia Democracy"*, Dissertation, The Ohio State University.

Situs Internet

- "Daerah Penghasil Tambang" dalam <https://ilmugeogafi.com>, diakses 12 November 2019.

Bagian Ketiga

PENINGKATAN PERAN DPRD PROVINSI DALAM MEMPERJUANGKAN ASPIRASI MASYARAKAT

Ahmad Budiman

A. Kendala Peran DPRD

DPRD sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, memiliki peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundungan-undangan.¹

Untuk menjalankan fungsinya, DPRD memiliki tugas dan wewenang, yaitu:

- (1) membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah.
- (2) membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang diajukan oleh kepala daerah.

¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

- (3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.
- (4) mengusulkan:
 - a. Untuk DPRD provinsi, pengangkatan/pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan/pemberhentian.
 - b. Untuk DPRD kabupaten, pengangkatan/pemberhentian Bupati/Wakil Bupati kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
 - c. Untuk DPRD kota, pengangkatan/pemberhentian Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
- (5) memilih wakil kepala daerah (Wakil Gubernur/Wakil Bupati/Wakil Walikota) dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- (6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- (7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- (8) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (9) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- (10) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (12) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.²

² "Fungsi, Tugas, Wewenang dan Hak DPRD", <http://dprd-lampungbaratkab.go.id/4-fungsi-tugas-wewenang-dan-hak-dprd.html>, diakses tanggal 28-1-2019.

Meskipun dipilih melalui proses pemilu melalui suara terbanyak, tugas dan wewenang untuk menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat tidak melekat dalam tugas dan wewenang DPRD sebagai institusi. Tugas dan wewenang ini hanya melekat kepada Komisi sebagai salah satu dari alat kelengkapan di DPRD. Hal ini tentunya memberikan potensi dampak yang signifikan dalam hal penerimaan dan tindak lanjut aspirasi masyarakat yang harus disinkronkan dengan aktivitas rapat-rapat Komisi. Padahal aspirasi masyarakat menjadi komponen penting bagi DPRD dalam merumuskan, membahas, dan menetapkan berbagai kebijakan bersama pemerintah daerah, guna memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat di daerahnya.

Kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah, memberikan pengaruh kepada kemampuannya dalam menjalankan tugas dan wewenang terkait dengan menerima, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Pada praktiknya, DPRD cenderung hanya menjalankan tugas untuk menerima dan menampung aspirasi saja, namun untuk menindaklanjuti dipercayakan kepada pemerintah daerah. Saluran menindaklanjuti aspirasi masyarakat belum secara maksimal digunakan oleh setiap alat kelengkapan DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

B. Pelibatan Masyarakat dalam Kebijakan

Demokrasi sebagai sebuah sistem politik dapat dilihat dari berbagai dimensi. Dalam makna yang demikian ini, menjadi dapat dimengerti mengapa terdapat begitu banyak definisi tentang demokrasi. Dalam pengertian yang paling klasik, demokrasi sekurang-kurangnya diartikan sebagai “pemerintahan oleh dan untuk rakyat”.

Namun dalam perkembangannya harus mendapatkan masukan prinsip perwakilan.³

Keberhasilan seorang wakil rakyat dalam menjalankan peranannya untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat sangat tergantung pada orientasinya terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hal itu dapat dipandu berdasarkan pendekatan “teori penetrasi sosial” (*social penetration theory*) sebagaimana dikemukakan Altman dan Taylor yang dikutip dari Littlejohn. Menurut teori ini Anda dapat mengetahui orang lain dengan “memasuki” inti *sphere*-nya. Inti ini terdiri atas keluasan dan kedalamannya. Beragam hal mengenai seseorang dapat Anda pelajari dari keluasannya (*breadth*), dan kejelasan informasi mengenai satu atau dua hal dari kedalamannya (*depth*). Teori awal Altman dan Taylor berdasarkan pada pendapat paling populer dalam tradisi sosio-psikologis teori ekonomi bahwa manusia mengambil keputusan berdasarkan biaya dan keuntungan yang dikenal dalam proses pertukaran sosial. Interaksi manusia sama seperti transaksi ekonomi.⁴

Keharusan anggota Dewan dalam berinteraksi dengan masyarakat khususnya dalam menindaklanjuti surat pengaduan masyarakat, termasuk dalam identifikasi komunikasi antarpribadi. Pakar komunikasi Hovland menyatakan bahwa komunikasi antarpribadi sebagai suatu keadaan interaksi ketika seorang komunikator mengirimkan stimuli untuk mengubah tingkah laku orang lain (komunikan) dalam sebuah peristiwa tatap muka. Pendapat ini kemudian diperkuat dengan pendapat Barnlund mengenai ciri komunikasi antarpribadi, yaitu diawali dengan adanya kesepakatan pandangan, kesepakatan ini memungkinkan ketergantungan

3 Daniel Sparingga, 2009, “Demokrasi Sejarah, Konsep dan Praktiknya”, dalam Andy Ramses dan La Bakry (ed), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, hal. 16.

4 Stephen W. Littlejohn, *Theories of Human Communication* (eighth edition), Belmont USA: Thomson Wadsworth, 2005, hal. 189.

komunikasi. Interaksi ini tepusat pada pertukaran pesan dan berbentuk tatap muka yang pada umumnya memiliki prosedur teratur.⁵

Keseriusan dalam membangun komunikasi dua arah dalam sebuah organisasi menjadi stimulus bagi tumbuh dan berkembangnya budaya organisasi. Menurut Stanley Davis, budaya organisasi adalah keyakinan dan nilai bersama yang memberikan makna bagi anggota sebuah institusi dan menjadikan keyakinan dan nilai tersebut sebagai aturan/pedoman perilaku di dalam organisasi.⁶

Budaya organisasi sangat terkait dengan kemampuan organisasi dalam beradaptasi dengan perubahan dan hal yang bersifat baru atau biasa diistilahkan dengan difusi inovasi. Variabel yang berpengaruh terhadap tahapan difusi inovasi tersebut mencakup: (1) atribut inovasi (*perceived attribute of innovation*); (2) jenis keputusan inovasi (*type of innovation decisions*); (3) saluran komunikasi (*communication channels*); (4) kondisi sistem sosial (*nature of social system*); dan (5) peran agen pengubah (*change agents*).⁷

Esensi kehidupan organisasi dapat ditemukan pada budaya yang dimiliki organisasi bersangkutan. Termasuk dalam budaya organisasi adalah iklim atau atmosfir emosi dan psikologis yang mencakup moral, sikap, tingkat produktivitas karyawan, serta komunikasi kepada lingkungan eksternal. Teori budaya organisasi menurut Gareth Morgan dalam ilmu komunikasi sangat dipengaruhi oleh tradisi atau pemikiran sosio-kultural. Dalam tradisi ini, organisasi memberikan peluang bagi terjadinya interpretasi budaya, organisasi menciptakan realitas bersama yang membedakan mereka dengan organisasi yang memiliki budaya yang berbeda. Dalam membicarakan

5 Reed H Blake dan Erwin O Haraldsen, 2005, *Taksonomi Konsep Komunikasi*, alihbahasa Hasan Bahanan, Surabaya: Penerbit Papirus Surabaya, hal. 30.

6 Achmad Sobirin, 2007, *Budaya Organisasi*, Yogyakarta: Penerbit YKPN, hal 131

7 Everett M. Rogers, 1995, *Diffusions of Innovations, Forth Edition*. New York: Tree Press. hal. 16.

budaya, kita betul-betul membicarakan berbagai peristiwa, tindakan, objek, ucapan atau situasi tertentu dalam cara-cara yang berbeda.⁸

Pelibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan di daerah melalui aspek aspirasi masyarakat harus selalu dimutakhirkan baik cara maupun substansinya. Pemutakhiran ini tentunya harus sejalan dengan keinginan untuk mewujudkan konsep *e-government* secara utuh di daerah. Baik masyarakat maupun pemerintahan daerah harus membangun interaksi yang positif ke arah konsep tersebut.

E-government tidak hanya memberikan pelayanan publik tetapi juga membangun hubungan antara pemerintah dan masyarakat. *E-government* memang menggunakan internet berbasis teknologi untuk menjalankan bisnis dan transaksi yang dilakukan oleh pemerintah. Pada level pelayanan, *e-government* menjanjikan pelayanan 24 jam dan seminggu penuh serta kemudahan akses. Selain itu, *e-government* juga berfungsi sebagai alat demokrasi yang dilakukan secara *online* dengan memberikan laporan dan informasi pemerintah yang kadang kala hal tersebut sulit untuk didapatkan dan juga bisa mengadakan debat secara *online*.⁹

Model-model yang terkait dengan *e-government*, menurut Arie Halachmi sebagaimana dikutip oleh Rino A. Nugroho, yaitu:

1. *The broadcasting model*, yaitu siaran informasi pemerintah yang disiarkan dalam area publik yang menggunakan *ICT* (Information and Communication Technology) dan media yang sesuai. Keunggulannya adalah menyajikan fakta sehingga dapat memberikan informasi pada masyarakat serta memberikan opini.
2. *The critical flow model*, yaitu pemberian informasi berupa kritik-kritik yang dikeluarkan oleh media atau partai oposisi terhadap suatu masalah. Kekuatannya, hal ini dapat mempersingkat jarak dan waktu sehingga informasi dapat diakses dengan cepat dan bebas oleh masyarakat.

8 Morissan, 2009, *Teori Komunikasi Organisasi*, Bogor: Penerbit Ghalia Indah, hal. 103.

9 *Ibid.*

3. *Comparative analysis model*, biasanya dipakai pada negara berkembang. Model ini digunakan untuk memberdayakan masyarakat dengan mencocokkan pemerintahan yang baik dan yang buruk, dan kemudian menganalisis perbedaan aspek yang membuat pemerintah menjadi buruk dan dampaknya terhadap masyarakat.
4. *The e-advocacy/mobilization and lobbying model*, yaitu model digital yang sering digunakan untuk membantu masyarakat sipil secara global yang berdampak pada proses pembuatan keputusan secara global. Kekuatan model ini berbasis pada aneka komunitas virtual yang memunculkan beragam ide serta mengumpulkan sumber daya menjadi bentuk jaringan kerja.
5. *The interactive service model*, yaitu model digital yang membuka kesempatan kepada individu-masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung terhadap pemerintah. Pada dasarnya *ICT* mempunyai potensi untuk membawa setiap individu ke dalam jaringan kerja digital dan dapat berinteraksi secara dua arah serta mendapatkan informasi yang ada.

C. Menerima Aspirasi Masyarakat

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), mengartikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. DPRD provinsi terdiri dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih melalui pemilu. Selanjutnya DPRD provinsi memiliki fungsi legislasi, anggaran,

dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah.¹⁰

Merujuk pada wewenang dan tugas sebagaimana diatur dalam UU MD3, tidak disebutkan wewenang dan tugas DPRD Provinsi untuk menerima, mengolah, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Padahal pada bagian awal sudah disebutkan, bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang pelaksanaan ketiga fungsinya dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah. Artinya secara kelembagaan, DPRD provinsi tidak memiliki kewajiban untuk menghimpun, menyerap, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Secara kelembagaan pelaksanaan pengaduan masyarakat diakomodir pada salah satu pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD.¹¹

Meskipun keharusan untuk menyerap, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat tidak dijalankan oleh DPRD secara kelembagaan, kegiatan ini tetap dijalankan oleh anggota DPRD dan oleh Komisi di DPRD. Anggota DPRD berkewajiban menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala. Selain itu anggota DPRD berkewajiban untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.¹² Sedangkan salah satu wewenang dan tugas Komisi di antaranya menerima, menampung, dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.¹³

Berdasarkan regulasinya, tugas dan wewenang untuk menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat dapat diidentifikasi atas 2 penanganannya. Penanganan pertama, terkait dengan tugas dan wewenang untuk menerima dan

10 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permuswaratan Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 314, Pasal 315, Pasal 316.

11 Terdapat pada Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten.

12 UU MD3 Pasal 324 huruf i dan huruf j

13 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, Pasal 48 huruf f.

menampung aspirasi masyarakat, sedangkan penanganan kedua, terkait dengan membahas dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Upaya untuk menyerap aspirasi masyarakat dilakukan oleh DPRD dengan membuka sesi khusus terkait dengan *hearing* (dalam Tatib DPRD disebut dengan Rapat Dengar Pendapat Umum/RDPU) bagi masyarakat. Kegiatan ini dilakukan pada saat dilakukannya proses pembahasan sebuah kebijakan yang akan dibahas antara DPRD bersama dengan Pemda. Tujuannya, agar masyarakat dapat menyampaikan semua kebutuhannya kepada para wakilnya di DPRD, sehingga dapat diakomodir di kebijakan tersebut. Meski harus diakui, bahwa tidak semua materi aspirasi masyarakat dapat diperjuangkan oleh DPRD, mengingat Pemda telah memiliki berbagai regulasi yang terkait dan harus ditaati dengan kebijakan yang akan disusun nantinya.¹⁴

Pengaduan masyarakat yang disampaikan ke DPRD, diteruskan oleh Setwan ke AKD terkait untuk dibahas dan ditindaklanjuti. Ada yang bisa ditindaklanjuti namun ada juga yang tidak. Biasanya yang tidak bisa ditindaklanjuti terkait dengan materi pengaduan yang berada pada ranah kabupaten/kota.¹⁵

Aspirasi dan pengaduan masyarakat yang diterima oleh DPRD, selama ini dilakukan melalui surat aspirasi atau melalui delegasi demo ke DPRD. Bagi pendemo yang datang langsung ke DPRD, tidak ada ketentuan untuk menyampaikan laporan awal kunjungan ke DPRD. Mereka dapat hadir langsung ke DPRD dan apabila materinya telah dibuatkan kesimpulan masalahnya oleh Subbag Penerimaan Aspirasi dan Delegasi Masyarakat Sekretariat DPRD, maka materi aduannya telah diteruskan ke Komisi terkait.¹⁶

Aspirasi atau pengaduan masyarakat dapat disalurkan ke Komisi terkait bila anggota dewannya ada yang bersedia menerimanya.

14 Wawancara dengan Gantada, Ketua DPRD Provinsi Sumatera Selatan, 12-3-2019.

15 Wawancara dengan Burhanuddin, Ketua DPRD Provinsi Kalimantan Selatan, 29-4-2019.

16 Wawancara dengan Silviana, Kasubag Penerimaan Aspirasi dan Delegasi Masyarakat Bagian Humas dan Protokol Sekretariat DPRD Sumsel, 12-3-2019.

Banyak juga kejadian, pendemo tidak diterima oleh Komisi karena para anggotanya sedang melakukan kunjungan kerja atau berbarengan dengan adanya rapat di DPRD.

Prosedur penanganan surat atau materi pengaduan delegasi masyarakat dilakukan dengan tahapan:

- 1) Aspirasi melalui surat pengaduan masyarakat dan aspirasi melalui demo masyarakat, diterima oleh Sekretariat DPRD.
- 2) Sekretariat membuat kesimpulan materi aduan dan rekomendasi kepada Komisi yang menanganiinya.
- 3) Kesimpulan aspirasi disampaikan ke Komisi terkait dan mendapatkan disposisi waktu penerimaan delegasi dan memanggil para delegasi, SKPD dan pihak terkait dengan masalah yang diadukan. Keputusan rapat tersebut dihasilkan dalam bentuk rekomendasi rapat.
- 4) Rekomendasi hasil rapat disusun oleh Sekwan dan didistribusikan kepada SKPD terkait dan juga disampaikan kepada kepala daerah.

Pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi dalam menerima dan menyerap aspirasi masyarakat, banyak mendapatkan penilaian dari berbagai kalangan, seperti oleh media massa. Media menilai bahwa pada awal keanggotaan di DPRD, para anggota dewan aktif untuk menyuarakan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Namun setelah memasuki tahun kedua dan seterusnya, tidak banyak anggota yang gigih menyuarakan aspirasi masyarakat di dapilnya. Hal ini disebabkan materi perencanaan yang menyuarakan aspirasi masyarakat banyak bersumber dari pihak Pemda dan harus sesuai dengan alokasi anggaran prioritas di Pemda.¹⁷ Sedangkan *Banjarmasin Post* menilai media hanya dapat mendeskripsikan masalah lokal, namun kurang untuk dapat ditindaklanjuti oleh DPRD. Akibatnya media juga kekurangan berita yang dapat menarik perhatian masyarakat.

¹⁷ Wawancara dengan media massa koordinatoriat DPRD Sumsel, Zarkasih *Radar Palembang*, Arief *Tribun Sumsel*, John PAL TV, 12-3-2019

Aspirasi masyarakat hanya dilakukan lewat surat pembaca yang wajib untuk dijawab oleh SKPD terkait. Lemahnya DPRD dalam menyerap dan menindaklanjuti aspirasi disebabkan karena tidak dimilikinya kemampuan lobi yang baik dari DPRD kepada jajaran Pemda dan pemerintah pusat. Media pun nyaris tidak mengenal anggota DPRD terkait ketokohnanya di masyarakat. Akibatnya, keberpihakan anggota DPRD terhadap masyarakat sangat rendah.¹⁸

Bagi pihak Pemda, kegiatan penerimaan aspirasi masyarakat oleh DPRD dilakukan dengan merealisasikannya pada tahapan perencanaan di lingkungan Pemda. Aspirasi masyarakat yang didapatkan oleh anggota DPRD saat dilakukannya reses ke dapilnya, kemudian diajukan ke Bappeda untuk masuk ke dalam pokok pikiran (pokir). Namun usulan tersebut sering kali didrop karena terjadi perbedaan-perbedaan kewenangan SKPD yang akan melaksanakan aspirasi tersebut. Biasanya SKPD yang harusnya menjalankan aspirasi tersebut berasal dari SKPD pemerintah kabupaten/kota. Aspirasi itu bukan merupakan kewenangan pemerintah provinsi.¹⁹ Sementara Bappeda Sumsel menilai, bahwa dana aspirasi pada tahun 2019 dikembalikan peruntukannya kepada kabupaten kota dan diarahkan sebagai belanja tidak langsung. Dana aspirasi dititipkan kepada pemerintah kabupaten kota untuk dieksekusi sesuai dengan peruntukannya.²⁰

Terkait dengan banyaknya aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada anggota DPRD namun tidak bisa masuk dalam perencanaan anggaran Pemda, Bappeda Sumatera Selatan menilai bahwa sampai saat ini tidak pernah terjadi potensi konflik di masyarakat. Masyarakat tidak pernah melakukan tindakan destruktif

18 Wawancara dengan *Banjarmasin Post*, Dedy, wartawan politik, dan Didik, editor politik, 26-4-2019.

19 Wawancara dengan Bappeda Kalimantan Selatan, Kesbangpol, Balitbanda Provinsi Kalimantan Selatan, Ilyas (Kabid Sosial Budaya Bappeda), Ajani (Kesbangpol) Teddy Heryanto (Fungsional Perencana Muda), Nurmansyah (Sekretaris Balitbangda), Agus (Bidang Infrastruktur dan Lingkungan Hidup Bappeda), Indra (staf Bappeda), 26-4-2019.

20 Wawancara dengan Sekretaris Bappeda Sumatera Selatan, Hendriana, 14-3-2019.

berupa konflik, karena aspirasinya yang tidak tertampung dalam perencanaan daerah. Masyarakat tetap tenang, walau belum bisa dipastikan apakah sikap ini terbentuk karena sikap apatis masyarakat terhadap pembangunan daerah dan karena merasa usulannya tidak pernah dipenuhi.

Peran DPRD dalam menerima dan menampung aspirasi masyarakat, juga mendapatkan sorotan dari kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Secara umum LSM Ikatan Kekeluargaan Antar Suku Bangsa (Ikasba) Kalimantan Selatan, menilai bahwa peran DPRD sudah cukup baik dalam menyuarakan aspirasi masyarakat. Hal ini terlihat dari kondisi APBD yang cukup baik dalam menampung aspirasi masyarakat, masuk dalam program dan kegiatan dalam perencanaan anggaran. Kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh Pemda juga telah terlaksana dengan baik, tentunya di bawah pengawasan dari DPRD.²¹

Namun demikian, peran DPRD dalam menerima dan menampung aspirasi masyarakat tidak dijalankan secara optimal untuk masalah yang terkait dengan pertambangan. Untuk masalah ini Ikasba mengakui, DPRD tidak pernah mencari masukan dalam rangka menelaah dan mencari solusi atas persoalan yang terjadi di masyarakat terkait dampak dari kegiatan pertambangan. Padahal Ikasba bersedia untuk menyampaikan pandangannya, karena hasil kerja Ikasba didapat melalui forum musyawarah antarsuku yang ada di Kalsel.

Tidak dilibatkannya masyarakat dalam pembahasan kebijakan di DPRD, juga dialami LSM Aliansi Masyarakat Pemuda Peduli Aset Daerah di Sumsel. Setiap kebijakan yang dibahas di DPRD hampir tidak pernah mengikutsertakan masyarakat dalam menyuarakan aspirasinya. Pihak LSM yang mewakili masyarakat juga tidak begitu sering diundang di DPRD dalam melakukan pembahasan kebijakan

21 Wawancara dengan Didi, Ketua SM IKASBA (Ikatan Kekeluargaan Antar Suku Bangsa), Hasyim Thea (Ketua FKP), 27-4-2019.

daerah. Sumber data atau aspirasi yang dibahas di DPRD banyak bersumber dari hasil kunjungan kerja anggota dewan saat reses dan usulan dari Pemda.²²

Meski tidak pernah diikutsertakan dalam kegiatan pembahasan kebijakan di DPRD, LSM tetap memberikan saran terkait dengan kinerja DPRD. LSM berharap perencanaan anggaran bisa ditempatkan dalam daring (*online*) DPRD, sehingga bisa diketahui oleh masyarakat. Informasi ini juga sangat membantu masyarakat untuk mengetahui informasi awal yang akan diajukan dalam RAPBD dan menyesuaikan dengan aspirasi di daerahnya. Selain itu usulan-usulan masyarakat yang disampaikan melalui daring (*online*) tersebut harus ditampilkan dalam perencanaan anggaran dan dibahas bersama antara DPRD dengan Pemda.

Terkait dengan tugas wewenang DPRD dalam menerima dan menampung aspirasi masyarakat, kalangan akademisi memberikan penilaian kritisnya. Bagi DPRD maupun pemerintah, masyarakat daerah adalah sumber legitimasi dan mandat politik atau kekuasaan. Sudah menjadi suatu kewajiban bagi DPRD untuk menyerap aspirasi yang ada sebagai bentuk dari pertanggungjawaban kepada konstituen (akuntabilitas politik, atau akuntabilitas publik). Hal demikian merupakan model akuntabilitas yang disebut akuntabilitas hubungan dengan konstituen (*constituency relations*), yaitu akuntabilitas pada hubungan DPRD dengan konstituen. Akuntabilitas politik ini memberi kewajiban kepada anggota DPRD hasil pemilihan umum untuk mempertanggungjawabkan amanat dan tindakan-tindakannya kepada konstituennya.²³

22 Wawancara dengan LSM Aliansi Masyarakat Pemuda Peduli Aset Daerah, Hasbi; LSM Forum Pemantau Pembangunan Daerah, Zulkarnain, 13-3-2019.

23 Ridwan, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah: Permasalahan Aktual dan Sinergis Penanganannya Di Sumatera Selatan", makalah bahan pada Focus Group Discussion di Daerah: Penelitian Kelompok Bidang Politik Dalam Negeri Tahun 2019, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Palembang, tanggal 15 Maret 2019 di Ruang Rapat FISIP Universitas Sriwijaya, Palembang.

Bentuk dari akuntabilitas politik tersebut adalah berupa tugas DPRD untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan masyarakat kepada lembaga DPRD. Persoalan menjadi lain terkait dengan kepercayaan masyarakat. Banyaknya anggota Dewan yang terjerat dalam kasus hukum dan kasus kriminal menunjukkan bahwa kinerja DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsi khususnya dalam hal penyerapan aspirasi masyarakat banyak yang mengecewakan. Hal demikian berdampak berkurang, bahkan hilangnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga DPRD.

Metode atau pola penyerapan aspirasi masyarakat dilakukan secara aktif dan pasif. Penyerapan aspirasi secara aktif dilakukan dalam bentuk kunjungan kerja (kunker) formal, baik kunker ke dalam daerah, kunker keluar daerah, maupun kunker secara informal. Penyerapan aspirasi masyarakat secara pasif oleh DPRD adalah dengan cara menunggu surat pengaduan yang masuk ke sekretariat DPRD dan dalam bentuk kunjungan langsung oleh warga ke gedung DPRD, baik secara perorangan maupun berkelompok.

Meskipun dilakukan dengan beberapa metode penerimaan aspirasi masyarakat, secara substansi kegiatan penerimaan aspirasi masyarakat masih terkendala perbedaan bahasa redaksional aspirasi masyarakat dengan bahasa redaksional yang bisa dimuat dalam perencanaan anggaran kegiatan. Hal ini diungkapkan oleh kalangan akademisi dari Universitas Lambung Mangkurat, Kalimantan Selatan. Tugas dan wewenang DPRD dalam menampung dan menindaklanjuti masyarakat ditegaskan dalam Pasal 171 dalam Peraturan DPRD tentang Tata Tertib. Ketentuan ini mengatur bahasa redaksional yang digunakan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi saat perencanaan pembangunan yang tidak boleh disepelekan. Bagi DPRD, inilah tugasnya agar bahasa redaksional aspirasi masyarakat dapat diformulasikan secara tepat dengan pihak eksekutif dalam formula bahasa usulan yang sesuai dengan perencanaan pembangunan

daerah. Hal ini menjadi indikator dari perencanaan pembangunan yang aspirasi pembangunannya benar-benar beranjak dari bawah.²⁴

Ketidaksesuaian bahasan redaksional aspirasi masyarakat yang diajukan oleh DPRD menyebabkan aspirasi masyarakat banyak yang tidak diterima untuk dimasukkan pada pokok-pokok pikiran (pokir) dalam pengajuan anggaran kegiatan. Solusinya, bisa digunakan alternatif ala jaringan aspirasi masyarakat (Jaring asmara), yaitu DPRD diberikan anggaran, tetapi tidak bersifat langsung. Hal ini agar DPRD bisa menstimulan pembangunan daerah, yaitu melalui SKPD yang menangani urusan dimaksud. Selain itu, walaupun DPRD tidak memegang anggarannya langsung, celah penyimpangannya harus dicegah atau bahkan kalau perlu dibuang melalui teknis aturannya yang harus diperketat. Hal ini dimaksudkan agar anggaran bisa dimaksimalkan dalam konteks memperjuangkan aspirasi.

Untuk itu DPRD seharusnya bisa proaktif ke kepala daerah, tidak hanya soal dapil, tetapi juga harusnya secara institusi. Selain itu partai juga diharapkan berperan penting agar ada benang merah dalam menyerap aspirasi yang terjadi di setiap jenjang kemasyarakatan, mulai tingkat desa hingga pemerintahan di kabupaten/kota, dan seterusnya. Namun demikian, Harapan ini jelas tidak akan dapat dijawab bila struktur kepartaian masih bersifat sentralistik sebagaimana saat ini.

D. Tindak Lanjut Aspirasi Masyarakat

Kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah, memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Diamanatkannya kepada Komisi untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, perlu dinilai efektivitasnya. Ketua DPRD Sumsel menilai efektivitas tindak lanjut aspirasi di Komisi belum dapat diukur

24 Laporan Singkat FGD Penelitian Kelompok PDN, "Peran DPRD dalam Kebijakan di Daerah", Universitas Lambung Mangkurat Kalsel, Andi Tenri Sompa (FISIP), Mohammad Effendy (FH), Suripno Sumas (DPRD Kalsel), 29-4-2019.

secara tepat. Ada materi aspirasi yang efektif dibahas dan dicarikan solusinya di Komisi, karena SKPD diundang dalam *hearing* tersebut. Namun ada juga yang hanya dibahas tanpa menghasilkan rekomendasi penyelesaiannya.²⁵

Secara substansi, masalah yang paling banyak diadukan ke DPRD Sumsel adalah masalah sengketa lahan perkebunan. Secara umum, media menilai kinerja DPRD selama hampir 5 tahun ini tidak ada yang terlalu istimewa apabila dilihat dari hasil produk yang benar-benar dibutuhkan masyarakat. DPRD lebih banyak menyesuaikan dengan ajuan rancangan kebijakan yang disampaikan Pemda dan penyesuaian dengan pola anggaran kegiatan yang ditetapkan secara nasional.²⁶

Bagi DPRD Kalsel, masalah pendidikan yang diadukan ke DPRD terkait dengan gedung SMP yang tidak bisa dieksekusi oleh DPRD. Hal ini disebabkan pendidikan dasar SMP menjadi kewenangan kabupaten/kota yang artinya harus ditindaklanjuti oleh DPRD kabupaten/kota. Anggarannya diserahkan kepada anggaran kabupaten/kota.²⁷

Yang dilakukan oleh DPRD Kalsel saat ini adalah, setiap serapan aspirasi cenderung dilakukan dengan cepat. Hal ini untuk mencegah tuntutan masyarakat atas aspirasi sebelumnya yang belum diperjuangkan DPRD secara maksimal. Bila bicara soal kebutuhan masyarakat di daerah, tentunya DPRD akan mendapatkan banyak kritikan tajam dari masyarakat. Hal ini disebabkan aspirasi yang sudah lama disampaikan masyarakat kepada DPRD belum dapat secara maksimal diperjuangkan dan ditindaklanjuti oleh DPRD.

Sedangkan DPRD Kalsel menilai, perjuangan menindaklanjuti aspirasi masyarakat sangat tergantung kepada kebijakan gubernur. Banyak yang ditolak gubernur karena tidak sesuai dengan perencanaan anggaran. Sedangkan anggaran bagi pengelolaan eksekusi aspirasi

25 Wawancara dengan Gantada, Ketua DPRD Provinsi Sumatera Selatan, 12-3-2019.

26 Wawancara dengan media massa Koordinatoriat DPRD Sumsel, Zarkasih *Radar Palembang*, Arief *Tribun Sumsel*, John PAL TV, 12-3-2019

27 Wawancara dengan Burhannudin, Ketua DPRD Provinsi Kalimantan Selatan, 29-4-2019.

masyarakat di dapil sudah diserahkan pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota. Harapan DPRD kepada Pemda seharusnya dapat dimengerti, bahwa DPRD wajib memperjuangkan aspirasi masyarakat secara maksimal. Anggaran bisa dimaksimalkan penggunaannya oleh DPRD bila diberikan kesempatan untuk melakukan eksekusi kegiatan dengan cara memberikan rekomendasi kegiatan yang dibutuhkan masyarakat.

Ada masalah terkait dengan tindak lanjut aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD. Tidak bisa terealisirnya aspirasi masyarakat terkait program dan kegiatan yang dimasukkan dalam pokir, karena banyak dari aspirasi tersebut lebih mengarah pada bidang kewenangan pemerintah kabupaten/kota.²⁸ Bappeda Kalimantan Selatan memberikan solusinya, bahwa penyaluran aspirasi seharusnya dilakukan dari bawah ke atas, mulai dari Musrenbang tingkat desa, ke kecamatan, ke kabupaten, dan ke provinsi. Dengan demikian, anggota DPRD dipinta untuk mengingatkan masyarakat, bahwa aspirasi harus disalurkan kepada jalur Musrenbang, mulai dari desa hingga provinsi. Walaupun disadari, masih ada anggapan dari masyarakat yang menilai bahwa Musrenbang hanyalah kegiatan seremonial saja. Kemungkinan solusi bagi DPRD yang bisa dilaksanakan adalah memasukkan aspirasi masyarakat dari dapil anggota DPRD ke dalam *e-planning*. Peran Setwan diperkuat agar dapat menginput aspirasi masuk ke dalam *e-planning*.²⁹

Keberpihakan DPRD kepada salah satu kepentingan, sering kali dikeluhkan oleh masyarakat dalam menilai kemampuan DPRD untuk menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Ikasba sering menyampaikan aspirasi masyarakat terkait dengan keberadaan tambang batu bara yang sangat merugikan masyarakat. Kerugian ini terutama berkaitan

28 Wawancara dengan Sekretaris Bapeda Sumatera Selatan, Henderiana, 14-3-2019.

29 Wawancara dengan Bappeda Kalimantan Selatan, Bappeda, Kesbangpol, Balitbanda Provinsi Kalimantan Selatan, Ilyas (Kabid Sosial Budaya Bappeda), Ajani (Kesbangpol) Teddy Heryanto (Fungsional Perencana Muda), Nurmansyah (Sekretaris Balitbangda), Agus (Bidang Infrastruktur dan Lingkungan Hidup Bappeda), Indra (staf Bappeda), 26-4-2019.

dengan pembebasan lahan masyarakat yang terkena proyek tambang batu bara. Contoh kasus terjadi di Kabupaten Tabalong dan Kabupaten Balangan. Masyarakat telah berkali-kali menyampaikan aspirasinya kepada DPRD, namun kebijakan pembebasan lahan masyarakat untuk pertambangan tidak pernah dapat berubah. Proyek tersebut tetap dijalankan dan masyarakat berada pada posisi yang lemah dalam mempertahankan lahan yang dimilikinya. Dewan tidak aktif dalam menindaklanjuti masalah ini kepada Pemda dan pemerintah pusat, walaupun masyarakat daerah banyak dirugikan dengan adanya proyek pertambangan ini. DPRD cenderung berat sebelah kepada kepentingan pada pengusaha tambang.³⁰

Selain cenderung untuk berpihak, anggota DPRD juga dinilai hanya menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang sesuai dengan kepentingan politiknya. Ikasba menilai ada anggota Dewan atau caleg yang berusaha untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat, namun sebenarnya hanya untuk kepentingan politik mereka saja. Bila telah selesai kepentingannya, mereka kemudian menjauh dari masyarakat. Kondisi ini biasanya terjadi saat kampanye pemilu. Seharusnya anggota Dewan membuat pakta integritas dengan masyarakat di dapilnya. Cara seperti ini menyebabkan masyarakat bisa menuntut anggota Dewan yang dalam perjalannya tidak bisa memperjuangkan aspirasi masyarakat di dapilnya secara maksimal.

Tidak hanya masalah keberpihakan dan kepentingan politiknya saja, DPRD juga dinilai tidak tuntas dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Selama ini aspirasi masyarakat ditindaklanjuti oleh AKD di DPRD. Hanya masalahnya, tindak lanjutnya tidak tuntas untuk menyelesaikan permasalahan yang diajukan oleh masyarakat. DPRD sering kali hanya melempar permasalahan atau aspirasi masyarakat kepada pihak Pemda untuk menyelesaiannya. Dampaknya, apa yang

³⁰ Wawancara dengan LSM IKASBA (Ikatan Kekeluargaan Antar Suku Bangsa) Didit (Ketua Ikasba), Hasyim Thea (Ketua FKP), 27-4-2019.

disampaikan dalam aspirasi masyarakat sangat kecil untuk dapat diakomodir di dalam RAPBD.³¹

Masih belum efektifnya DPRD dalam membahas dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, mendapatkan penilaian kritis dari akademisi Universitas Sriwijaya. Penilaian dilakukan dengan mengaitkannya terhadap kedudukan DPRD sampai dengan saat ini. Wewenang DPRD secara normatif merupakan cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan daerah sebagai sarana *checks and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun dalam menjalankan peran *checks and balances* (penyeimbang), bagaimana DPRD bisa mengefektifkan tugasnya terutama bidang pengawasan, mengingat DPRD juga merupakan unsur pemerintahan daerah.³²

Akademisi Universitas Lambung Mangkurat mengingatkan kuatnya tarik-menarik kepentingan di DPRD, dan mekanisme reses atau persidangannya saja yang diperbaiki dalam rangka mengakomodir aspirasi masyarakat. Dampaknya, aspirasi masyarakat bisa masuk ke perencanaan tahunan termasuk jangka menengah dan panjang. Posisi tawar yang bisa diajukan DPRD kepada Pemda, misalnya saja DPRD tidak menandatangani LKPJ jika hasil reses tidak diakomodasi pihak eksekutif. DPRD bisa pula mengakomodir dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan kemudian mengomunikasikannya secara tepat ke pihak eksekutif.³³

Beberapa kegiatan kunjungan kerja yang dapat menunjukkan kinerja DPRD dalam menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat di antaranya:³⁴

31 Wawancara dengan LSM Aliansi Masyarakat Pemuda Peduli Aset Daerah, Hasbi. LSM Forum Pemantau Pembangunan Daerah, Zulkarnain. 13-3-2019

32 Laporan Singkat FGD Penelitian Kelompok PDN, "Peran DPRD dalam Kebijakan di Daerah", Universitas Sriwijaya, Ridwan (pakar hukum tata negara) dan Husni Thamrin (pakar administrasi negara), 15-3-2019.

33 Laporan Singkat FGD Penelitian Kelompok PDN, "Peran DPRD dalam Kebijakan di Daerah", Universitas Lambung Mangkurat Kalsel, Andi Tenri Sompah (FISIP), Mohammad Effendy (FH), Suripno Sumas (DPRD Kalsel), 29-4-2019

34 Disari dari *Tabloid Wakil Rakyat Provinsi Sumatera Selatan* edisi IV tahun 2018.

- a. Komisi IV DPRD Sumsel menyambut baik dikeluarkannya peraturan gubernur mengenai penghentian angkutan batu bara. Hal ini sejalan dengan banyaknya keluhan dan aspirasi masyarakat yang menyebutkan angkutan tersebut sudah sangat mengganggu ketertiban di masyarakat. Namun saat dilakukan kunker, masih ditemukan kendaraan pengangkut batu bara yang melintas ruas Jalan Lahat-Palembang dan juga tidak menggunakan nomor polisi Palembang.
- b. Wakil Ketua DPRD Sumsel menilai banyak aspirasi dari masyarakat mengenai rencana pembentukan daerah baru di daerah Musi Banyuasin Timur (Muba Timur). Hal ini dimaksudkan agar pemerataan pembangunan bisa dirasakan di daerah ini. Selain itu juga untuk mempermudah pelayanan publik dan perizinan kepada masyarakat.
- c. Kelurahan Sukajaya meminta kepada anggota DPRD Sumsel dapil Sumsel II, Mascik, memperjuangkan agar kelurahan ini mendapatkan aliran air PDAM Tirta Musi. Kalau belum bisa untuk rumah tangga, setidaknya untuk masjid di kelurahan ini. Anggota DPRD Sumsel mempersilakan warga untuk membuat dan menyerahkan proposal permohonannya, agar bisa diteruskan kepada PDAM.
- d. Menindaklanjuti aspirasi masyarakat, koordinator reses dapil Sumsel V, Zainnudin, melakukan survei dan memberikan bantuan secara swadaya dari anggota di dapil Sumsel V berupa satu sumur bor kepada masyarakat.
- e. Koordinator reses dapil Sumsel II, Surip Januarto, menerima beberapa aspirasi masyarakat di antaranya jalan yang baru 4 bulan dibangun sudah mengalami kerusakan, kelangkaan gas elpiji 3 kg, sumur bor di desa, penambahan lampu jalan, baju seragam dan alat kesenian bagi PKK, serta buku untuk PAUD. DPRD menanggapi, bahwa aspirasi yang disampaikan warga tidak serta merta dapat

Peningkatan Peran DPRD Provinsi dalam Memperjuangkan Aspirasi Masyarakat

terpenuhi, melainkan harus melalui pengajuan proposal dan dilihat skala prioritasnya.

Berikut kegiatan penerimaan aspirasi masyarakat secara langsung oleh DPRD Sumatera Selatan pada tahun 2018 baik langsung atau melalui surat, sebagaimana deskripsi grafik berikut ini:



E. Peningkatan Peran DPRD Provinsi

Jadi diri lembaga perwakilan sesungguhnya terlihat jelas dari kemampuannya dalam melaksanakan tugas dan wewenang yang berkaitan dengan menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari keberadaan wakil rakyat di daerah yang dipilih langsung oleh rakyat berdasarkan perolehan suara terbanyak di daerah pemilihannya. Suara tersebut diperoleh anggota dewan, karena masyarakat menaruh harapan yang besar akan diterima dan ditindaklanjutinya aspirasi masyarakat.

Besarnya harapan masyarakat untuk ditindaklanjuti aspirasinya oleh anggota dewan, sesungguhnya merupakan salah satu implementasi prinsip perwakilan dalam sebuah pemerintahan yang mengembangkan paham demokrasi. Berbagai persoalan, harapan, atau gagasan yang dimiliki masyarakat, sesungguhnya merupakan materi dari keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD.

Paham demokrasi yang mengartikan pemerintahan oleh dan untuk rakyat, memang harus mendapatkan perluasan dan penguatan makna, terutama dikaitkan dengan kemampuan dari wakil rakyat di daerah dalam menerima dan memperjuangkan aspirasi masyarakat. Jati diri prinsip perwakilan terlihat jelas, ketika anggota DPRD bertindak sebagai wali/wakil atas masyarakat di daerah pemilihannya dalam menjalankan tugas dan wewenang yang diamanatkan kepadanya.

Pada posisinya sebagai wali/wakil dari rakyat di dapilnya, konsistensi untuk menerima dan memperjuangkan aspirasi masyarakat perlu terus dipertahankan dari mulai awal masa jabatan hingga akhir periode masa jabatannya. Perjuangan untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, tidak hanya digaungkan di masa kampanye calon anggota legislatif (caleg). Perjuangannya juga tidak hanya semangat di awal masa jabatannya saja. Selain itu, perjuangan untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat

tidak akan melemah hanya karena ada perubahan sistem perencanaan anggaran daerah dan dana aspirasi.

Memang harus disadari, posisi DPRD sebagai bagian dari unsur pemerintahan daerah sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang menyerap dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Hal ini merupakan kritik terhadap regulasi yang berdampak pada tidak optimalnya anggota DPRD dalam menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Hal ini sebagaimana terjadi pada anggota DPRD Sumsel dan DPRD Kalsel.

Anggota DPRD di kedua provinsi ini menghadapi kondisi yang sama, yaitu menyuarakan kemampuan untuk menerima dan memperjuangkan aspirasi masyarakat di masa kampanyenya. Hal ini disadari mereka sebagai upaya merebut kepercayaan masyarakat untuk mau memilihnya. Tugas dan wewenang ini masih semangat dilakukan di awal masa keanggotaannya di DPRD. Kondisi ini juga diakui sebagai bentuk tanggung jawab moril atas kepercayaan rakyat yang telah memilihnya dalam pemilu. Semua aspirasi dan kebutuhan masyarakat di dapilnya menjadi prioritas utama untuk diperhatikan dan dikerjakan wakil rakyat di daerah.

Permasalahan atau aspirasi yang disampaikan masyarakat di suatu dapil begitu dekat sehingga bisa diketahui dan dirasakan oleh anggota dewan yang mewakili dapil tersebut. Anggota DPRD yang mewakili dapil tersebut begitu paham dengan permasalahan dan memiliki kemampuan serta kewenangan untuk menindaklanjutinya. Hal ini terimplementasikan manakala DPRD menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah (pemda). Setiap anggota DPRD pasti memprioritaskan untuk memanggil organisasi perangkat daerah (OPD) Pemda, apabila ada permasalahan yang disampaikan oleh masyarakat yang berada dalam dapil anggota dewan.

Keinginan anggota dewan untuk segera menindaklanjuti aspirasi masyarakat memang bisa dipahami. Hal ini dipengaruhi oleh interaksi komunikasi sebagai dampak dari kegiatan kampanye

yang mengantarkan anggota DPRD menjadi wakil rakyat di daerah. Interaksi antara wakil dan terwakil ini mempersyaratkan indikator keberhasilannya, yaitu pada seberapa besar orientasinya kepada permasalahan dan aspirasi dari masyarakat yang diwakilinya.

Orientasi ini juga semakin diperkuat dari seberapa dekat keberadaan anggota dewan dengan permasalahan atau aspirasi yang disampaikan masyarakat, semakin dekat tentunya semakin kuat orientasinya. Kuatnya orientasi anggota dewan terhadap permasalahan yang disampaikan masyarakat yang diwakilinya, menyebabkan mereka mengetahui dengan jelas permasalahan sekaligus solusi yang harus diambilnya. Hal ini sebagaimana dideskripsikan dalam teori penentrasian sosial. Kedekatan dengan sumber masalah, menyebabkan anggota dewan dapat dengan cepat memahami dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Tugas untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat menjadi tidak terfokus pada tugas kelembagaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Tugas ini menjadi fokus dari setiap anggota dewan untuk menerima dan menindaklanjutinya. Apalagi bila kita kembali merujuk pada konsep komunikasi antarpribadi sebagai diungkapkan Hovland. Anggota dewan sebagai komunikator politik menggunakan materi aspirasi untuk menstimuli masyarakat (komunikasi) dalam interaksi menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Kondisi ini tentunya menyebabkan timbulnya ketergantungan masyarakat di daerah pemilihan anggota dewan, untuk dinilai mampu memperjuangkan seluruh aspirasinya. Walaupun pada realitanya interaksi ini tetap harus menempuh jalur formal penerimaan aspirasi masyarakat dan jalur formal dalam menindaklanjutinya, terutama kepada sistem birokrasi perencanaan pembangunan yang dikelola pemerintah daerah. Jadi benar menurut pandangan Barnlund bahwa pertukaran pesan dan berbentuk tatap muka pada umumnya memiliki prosedur teratur.

Hal inilah yang menyebabkan sangat minim sekali penerima pengaduan masyarakat ke DPRD setiap bulannya. Masyarakat hanya merespons positif tugas DPRD ini di awal masa keanggotaan wakil rakyat daerah. Sejalan dengan perjalanan waktu, masyarakat sudah tidak menilai penyaluran aspirasi ke DPRD merupakan cara efektif untuk menyelesaikan permasalahannya. Setiap bulannya hanya puluhan aspirasi yang diterima dan ditindaklanjuti oleh DPRD. Tugas ini menjadi terfokus pada tanggung jawab anggota dewan untuk menerima dan menindaklanjutinya. Padahal bila tanggung jawab ini dibebankan hanya kepada anggota dewan, tidak mudah bagi anggota dewan untuk menindaklanjuti aspirasi masyarakat masuk dalam mekanisme perencanaan pembangunan daerah yang pembahasannya dilakukan bersama jajaran Pemda.

Proses pembahasan perencanaan pembangunan daerah dilakukan dalam forum formal antara Pemda bersama DPRD. Interaksi keduanya dilakukan secara formal dalam bentuk komunikasi formal antara lembaga. Ada aturan formal atau prosedur baku yang berlaku dalam memasukkan aspirasi masyarakat ke dalam tahapan perencanaan anggaran pembangunan daerah. Formalitas ini dilakukan melalui interaksi formal antara Pemda bersama DPRD. Bagi DPRD, jalur formal tersebut harus dilakukan oleh Badan Anggaran yang memiliki tugas untuk melakukan pembahasan perencanaan anggaran daerah bersama Pemda. Komisi di DPRD tidak memiliki kewenangan yang penuh dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat untuk masuk dalam perencanaan anggaran daerah. Komisi pun hanya bisa menerima aspirasi tanpa bisa leluasa untuk mengeksekusi/menindaklanjuti aspirasi tersebut. Hal ini pula yang dikeluhkan oleh anggota Komisi di DPRD baik di Sumatera Selatan maupun di Kalimantan Selatan, bahwa aspirasi yang mereka terima tidak bisa secara maksimal ditindaklanjutinya dalam forum rapat kerja bersama pihak Pemda.

Pihak Pemda beralasan, tindak lanjut atas aspirasi masyarakat hakikatnya memiliki korelasi pada perencanaan anggaran

pembangunan daerah. Redaksional aspirasi masyarakat harus disesuaikan dengan redaksional mata anggaran yang terdapat dalam perencanaan anggaran daerah. Persoalannya adalah masyarakat tidak mengetahui bahasa redaksional yang bisa dimasukkan oleh aspirasi mereka. Mereka hanya berharap, aspirasi yang disampaikan melalui DPRD ditindaklanjuti melalui rapat bersama dengan jajaran Pemda. Untuk itu pihak Sekretariat Dewan dituntut untuk menyesuaikan redaksinya agar aspirasi masyarakat dapat masuk dalam perencanaan anggaran pembangunan daerah, bila hal tersebut sudah mendapatkan persetujuan dari Komisi yang membahasnya.

Nomenklatur DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah dalam UU Pemda tidak berarti banyak dalam menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Pemda tetap merasa aspirasi masyarakat harus disesuaikan dengan prosedur baku yang selama ini menjadi panduan kerja perencanaan anggaran daerah. Kondisi ini berbanding terbalik dengan DPRD yang karena fungsi keterwakilannya, harus menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. DPRD tidak bisa secara fleksibel menyerap aspirasi masyarakat dan mengeksekusinya dalam bentuk kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Masih diperlukan berbagai penyesuaian agar aspirasi tersebut bisa dipastikan masuk dalam perencanaan pembangunan daerah. Kondisi inilah yang menyebabkan banyak dari anggota DPRD yang justru tidak menggunakan kegiatan kunker dapil, karena takut untuk ditagih janji tindak lanjut atas aspirasi yang disampaikan masyarakat. Pada kondisi yang demikian, kinerja setiap anggota dewan untuk menindaklanjuti aspirasi masyarakat, pasti dari tahun ke tahun tidak akan pernah maksimal. Sedangkan kinerja DPRD secara kelembagaan sebagai unsur pemerintahan daerah akan berada pada kondisi statis dalam menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Pada kondisi seperti ini, tidak cukup melakukan perubahan pada mekanisme persidangan di DPRD di mana ada waktu khusus membahas tindak lanjut aspirasi masyarakat. Prosedur baku

persidangan pasti berhadapan dengan dinamika persoalan yang terjadi di masyarakat. Perkembangan dan dinamika masyarakat yang begitu cepat akibat interaksi yang begitu intens serta pengaruh penggunaan informasi teknologi yang begitu canggih telah membawa banyak persoalan dalam aspek sosial, ekonomi, politik, dan budaya di daerah. Kondisi seperti ini membuat Pemda dan DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah harus menghadapi persoalan baru yang mengharuskan melakukan langkah-langkah pengambilan kebijakan yang cepat dan tepat. Namun kendalanya, DPRD tidak mengeksekusi temuan kebutuhan masyarakat secara langsung di lapangan karena tidak tersedia perangkat ketersediaan anggaran pembangunan daerah. Berbeda dengan Pemda yang memiliki anggaran kegiatan, sehingga bisa mengalokasikannya dalam perencanaan kegiatan pembangunan daerah.

Hal ini menjadi sejalan dengan teori kebijakan publik, di mana pemerintah daerah memang menjadi pihak yang diharuskan oleh hukum untuk melakukan tindakan agar secepatnya merumuskan suatu kebijakan. Pihak DPRD terkadang sulit mengikuti gerak langkah eksekutif karena secara institusional DPRD harus mengikuti panduan Peraturan Tata Tertib yang berlaku, sehingga peran dan keterlibatan DPRD menjadi tidak optimal. Peran serta DPRD yang dapat dilakukan dalam praktik di lapangan adalah keterlibatan secara personal atau hanya fokus pada salah satu AKD saja.

Memberikan penekanan menindaklanjuti aspirasi masyarakat pada kemampuan setiap anggota dewan, juga perlu ditelaah secara lebih mendalam terutama bila dikaitkan kompetensi yang tidak merata dari setiap anggota DPRD. Solusi konstruktif perlu dicari dalam rangka menghadapi kondisi keterbatasan sumber daya manusia (SDM) anggota legislatif yang menduduki lembaga DPRD. Kalau diikuti secara sistematis, kita dapat melihat bagaimana proses kaderisasi parpol yang tidak terencana dengan baik sehingga belum mampu melahirkan politisi yang ideal sebagaimana harapan masyarakat.

Hal ini dilatarbelakangi juga oleh sistem kepartaian kita yang tidak lagi berorientasi kepada landasan ideologi. Akibatnya orang dengan mudah masuk partai dan/atau pindah partai.

Tindak lanjut aspirasi masyarakat juga harus disinkronkan dengan garis kebijakan parpol dari pusat hingga ke daerah. Sentralisasi kewenangan parpol, sehingga secara struktural parpol yang ada di daerah harus tunduk dan mengikuti kebijakan pimpinan pusat, kondisi ini menghambat keleluasaan anggota Dewan dalam melaksanakan peran dan fungsinya sebagai mitra kerja kepala daerah maupun sebagai wakil masyarakat lokal. Solusi atas masalah daerah, harus disinkronkan dengan kebijakan parpol di pusat. Dengan demikian prioritas untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, memang harus ditekankan pada tugas dan wewenang DPRD sebagai lembaga perwakilan daerah. Setiap AKD harus memiliki tugas dan wewenang tegas yang disebutkan dalam regulasi, untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Keberhasilan untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi juga ditentukan oleh kemampuan birokrasi sekretariat dewan (Setwan) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Birokrasi di Setwan harus memiliki paradigma kerja yang berbeda dengan paradigma kerja di Pemda. Mererka harus inovatif dan mampu memberikan pelayanan publik yang netral dan profesional. Budaya kerja organisasi Setwan harus berbeda dengan budaya organisasi di lingkungan Pemda.

Hal ini tentunya sejalan dengan pandangan Stanley Davis, bahwa keseriusan dalam membangun komunikasi dua arah dalam sebuah organisasi menjadi stimulus bagi tumbuh dan berkembangnya budaya organisasi. Budaya organisasi adalah keyakinan dan nilai bersama yang memberikan makna bagi anggota sebuah institusi dan menjadikan keyakinan dan nilai tersebut sebagai aturan/pedoman perilaku didalam organisasi.

Budaya kerja pegawai di Setwan perlu memiliki kemampuan untuk mengikuti dinamika perkembangan politik di dewan, namun tetap

profesional dan independen. Tingginya kemampuan adaptasi kinerja birokrasi di Setwan, salah satunya ditentukan dari kemampuannya dalam memfasilitasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dan memfasilitas DPRD dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Faktor adaptasi terhadap aspirasi masyarakat menjadi faktor dominan terhadap keberhasilan peningkatan kinerja Setwan.

Budaya organisasi Setwan justru harus sejalan dengan dinamika kinerja dewan dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat. Setwan tidak mesti tunduk atau takut dengan sistem kerja Pemda. Kinerja birokrasi Setwan harus kaya akan difusi inovasi dalam memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Pelayanan kepada dewan harus ditentukan pada hasil (*outcome*) terpenuhi kebutuhan masyarakat di daerah.

Untuk itu birokrasi Setwan perlu memastikan variabel yang berpengaruh terhadap tahapan difusi inovasi tersebut, yang mencakup (1) atribut inovasi (*perceived attribute of innovation*); (2) jenis keputusan inovasi (*type of innovation decisions*); (3) saluran komunikasi (*communication channels*); (4) kondisi sistem sosial (*nature of social system*); dan (5) peran agen pengubah (*change agents*). Organisasi Setwan harus beda etos kerjanya dengan birokrasi Pemda. Organisasi Setwan harus memberikan memberikan peluang bagi terjadinya interpretasi budaya antara DPRD dengan masyarakat yang diwakilinya.

Pada posisinya sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD perlu terus melakukan pemutakhiran pola komunikasi dengan masyarakat, khususnya dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat. Keberadaan media komunikasi elektronik atau media sosial harus benar-benar dioptimalkan sebagai suatu cara mewujudkan pola komunikasi interaktif dengan masyarakat secara efektif dan efisien. Hal ini tentunya sejalan dengan keinginan mewujudkan konsep *e-government* secara utuh di daerah.

Website DPRD dan media sosial kelembagaan atau milik anggota dewan perlu selalu diisi dengan informasi terbarukan yang benar-benar dibutuhkan masyarakat. Kepada masyarakat harus diberikan kesempatan pola komunikasi interaksi yang luas, sehingga lebih meyakinkan mereka bahwa aspirasinya benar-benar diperjuangkan oleh anggota dewan.

Saluran komunikasi tersebut, bahkan wajib dihubungkan (link) dengan saluran komunikasi yang dimiliki pemerintah daerah. Pada posisi ini, masyarakat akan diajak untuk semakin memahami bahwa kebijakan di daerah terbentuk karena keputusan bersama antara DPRD dengan pemerintah daerah. Penerapan *e-government* ini berfungsi sebagai alat demokrasi yang dilakukan secara *online* dengan memberikan laporan dan informasi pemerintah yang kadang kala hal tersebut sulit untuk didapatkan dan juga bisa mengadakan debat secara *online*.

Model komunikasi digital ini membuka kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung terhadap pembentukan dan pengambilan kebijakan di daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD. Hal ini disebabkan *ICT* (Information and Communication Technology) mempunyai potensi untuk membawa setiap individu ke dalam jaringan kerja digital dan dapat berinteraksi secara dua arah serta mendapatkan informasi yang ada.

F. Penutup

Bagi DPRD maupun pemerintah daerah, masyarakat adalah sumber legitimasi, dan mandat politik atau kekuasaan. Sudah menjadi kewajiban bagi DPRD untuk menyerap aspirasi yang ada sebagai bentuk dari pertanggungjawaban kepada konstituen (akuntabilitas politik atau akuntabilitas publik). Hal demikian merupakan suatu model akuntabilitas yang disebut akuntabilitas hubungan dengan konstituen (*constituency relations*), yaitu akuntabilitas pada hubungan

DPRD dengan konstituen. Akuntabilitas politik ini memberi kewajiban anggota DPRD hasil pemilihan umum untuk mempertanggungjawabkan amanat dan tindakan-tindakannya kepada konstituen.

Bentuk dari akuntabilitas politik tersebut adalah berupa tugas DPRD untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan masyarakat kepada lembaga DPRD. Kendala dominan terjadi pada keharusan DPRD untuk menyesuaikan dengan metode penyerapan aspirasi ke dalam redaksi dan bidang masalah dalam perencanaan anggaran pembangunan daerah. Kondisi ini juga diperkuat dengan keharusan untuk mematuhi kedudukan DPRD sebagaimana dimuat dalam UU Pemda, yaitu sebagai unsur pemerintahan daerah. Walaupun tidak bisa dimungkiri juga faktor kompetensi anggota DPRD yang belum maksimal, sehingga berdampak pada kemampuannya dalam menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Hal demikian berdampak berkurang, bahkan hilangnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga DPRD.

Selama ini metode atau pola penyerapan aspirasi masyarakat dilakukan secara aktif dan pasif. Penyerapan aspirasi secara aktif dilakukan dalam bentuk kunjungan kerja (kunker) formal, baik bunker ke dalam daerah, bunker keluar daerah, maupun bunker secara informal. Penyerapan aspirasi masyarakat secara pasif oleh DPRD adalah dengan cara menunggu surat pengaduan yang masuk ke sekretariat DPRD dan dalam bentuk kunjungan langsung oleh warga ke gedung DPRD, baik secara perorangan maupun berkelompok. Tindak lanjut atas keduanya harus sesuai dengan redaksi dan pola pengajuan aspirasi yang diberlakukan oleh Pemda dalam perencanaan anggaran pembangunan daerah.

Selama regulasi mengenai pemerintahan daerah belum diubah, perlu dilakukan skala prioritas dalam memaksimalkan kinerja DPRD dalam menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. DPRD sebagai kelembagaan harus membuka keran aspirasi yang

sebesar-besarnya dalam pelaksanaan salah satu fungsi dewan, seperti pada pembahasan peraturan daerah. Walaupun usulan sering berasal dari Pemda, DPRD justru harus membuka saluran aspirasi seluas-luasnya, agar masyarakat bisa memberikan pandangannya terhadap kebijakan yang akan dihasilkan. Partisipasi masyarakat diharapkan dapat memberikan masukan bagi penyusunan regulasi di daerah. Untuk itu DPRD dan Setwan perlu memperluas wawasan pengetahuan masyarakat mengenai bidang tugas dari setiap AKD di dewan. Bila aspirasi bisa terserap maka akan menjadi efektif untuk perumusan kebijakan dan penerapannya di masyarakat. Untuk itu masyarakat perlu disediakan akses untuk menerima informasi dan juga menyampaikan aspirasi. Setwan perlu mengalokasi anggaran dan menindaklanuti setiap aspirasi masyarakat yang diterima melalui akses informasi tersebut.

Keharusan aspirasi masyarakat untuk menyesuaikan pola redaksional agar sesuai dengan redaksional perencanaan anggaran pembangunan daerah bisa disiasati dengan disediakannya aplikasi perencanaan anggaran daerah di Setwan DPRD. Hal dimaksudkan agar setiap aspirasi masyarakat yang masuk ke DPRD bisa segera dimasukkan ke dalam sistem aplikasi dan diketahui oleh SKPD terkait. Mengenai tindak lanjut atas aspirasi tersebut, maka aplikasi ini harus dibuka kepada masyarakat untuk mengetahui sudah sejauh mana aspirasinya ditindaklanjuti oleh DPRD bersama Pemda. Melalui cara seperti ini posisi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah bisa menjadi lebih efektif dan sejalan dengan pola kerja Pemda. Harus disadari kesemua inovasi ini dilakukan dengan satu tujuan, yaitu meningkatkan kualitas DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah dalam menerima dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- "Fungsi, Tugas, Wewenang dan Hak DPRD", <http://dprd-lampungbaratkab.go.id/4-fungsi-tugas-wewenang-dan-hak-dprd.html>, diakses tanggal 28-1-2019.
- Blake, Reed H, dan Erwin O. Haroldsen. 2005. *Taksonomi Konsep Komunikasi, alihbahasa Hasan Bahanan*, Surabaya: Penerbit Papyrus Surabaya.
- Laporan Singkat FGD Penelitian Kelompok PDN, "Peran DPRD dalam Kebijakan di Daerah", Universitas Lambung Mangkurat Kalsel, Andi Tenri Sompa (FISIP), Mohammad Effendy (FH), Suripno Sumas (DPRD Kalsel), 29-4-2019.
- Littlejohn, Stephen W. 2005. *Theories of Human Communication* (eighth edition), Belmont USA: Thomson Wadsworth.
- Morissan. 2009. *Teori Komunikasi Organisasi*, Bogor: Penerbit Ghalia Indah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.
- Ridwan, "Peran DPRD dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah Permasalahan Aktual dan Sinergis Penanganannya Di Sumatera Selatan", Makalah Bahan pada Focus Group Discussion di Daerah: Penelitian Kelompok Bidang Politik Dalam Negeri Tahun 2019, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Palembang, tanggal 15 Maret 2019 di Ruang Rapat FISIP Universitas Sriwijaya Palembang.
- Rogers, Everett M. 1995. *Diffusions of Innovations, Forth Edition*. New York: Tree Press.
- Sobirin, Achmad. 2007. *Budaya Organisasi*, Yogyakarta: Penerbit YKPN
- Sparingga, Daniel. 2009. "Demokrasi Sejarah, Konsep dan Praktiknya" dalam Andy Ramses dan La Bakry (ed), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia.
- Tabloid Wakil Rakyat Provinsi Sumatera Selatan edisi IV tahun 2018.*

Ahmad Budiman

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permuswaratan
Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bagian Keempat

PERAN DPRD MELALUI FUNGSI PENGAWASAN ATAS KEBIJAKAN TERKAIT PERBANTUAN MILITER KEPADA PEMERINTAH DAERAH

Aulia Fitri

A. Tugas Perbantuan Militer

Salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPRD adalah fungsi pengawasan yang memiliki peran penting dalam mewujudkan *good governance* dan terciptanya mekanisme *checks and balances* di Indonesia, khususnya di daerah. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini, untuk mengawal pelaksanaan kebijakan yang tepat sasaran. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, salah satu klasifikasi urusan pemerintahan adalah urusan pemerintahan absolut.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, salah satunya urusan pertahanan. Namun, peningkatan peran TNI melalui Operasi Militer Selain Perang (OMSP) semakin terlihat seiring dengan menurunnya ancaman tradisional atau militer perang di Indonesia. Perkembangan lingkungan strategis yang dinamis membawa

perubahan terhadap spektrum ancaman yang kompleks dan berimplikasi terhadap pertahanan negara.¹ Termasuk salah satunya di lingkup pemerintah daerah (Pemda). Hal tersebut didukung pula oleh Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Pelibatan TNI dalam lingkup Pemda menjadi tidak dapat terhindarkan, baik sebagai tugas pertolongan, tanggap darurat bencana, bagian dari program pemerintah daerah maupun penerapan dari program yang dilaksanakan oleh pusat di daerah.

Meskipun demikian, pada praktiknya, belum ada regulasi yang bersifat spesifik mengenai tugas pertolongan militer, sehingga muncul beberapa aturan yang mengatur mengenai pertolongan militer secara terpisah. Di antaranya Permenhan No 35 Tahun 2011 yang mengatur tugas pertolongan TNI kepada pemerintahan di daerah. Selain itu terdapat juga beberapa *Memorandum of Understanding* (MOU) antara TNI dengan berbagai Kementerian dan instansi sipil lainnya termasuk pemerintah daerah.

Di sisi lain, kontribusi militer dalam konteks pertolongan terhadap pemerintah daerah semakin dibutuhkan dan memegang peranan yang signifikan, terutama dalam tanggap darurat bencana serta untuk mendukung program pemerintah. Pelibatan militer semakin meningkat karena kesiapsiagaan militer baik dari segi personel, materiil, alat transportasi, komando dan pengendalian serta kecepatan untuk digerakkan lebih siap jika dibandingkan dengan instansi lainnya.² Sebagai contoh, kontribusi TNI dalam OMSP menjadi salah satu indikator yang menjadikan TNI sebagai lembaga yang paling dipercaya oleh masyarakat berdasarkan hasil survei yang dilaksanakan oleh Charta Politica dan LSI pada tahun 2018.³

1 Kementerian Pertahanan RI, 2015, *Buku Putih Pertahanan Indonesia*, hal. Iv.

2 Reza Nur Patria, 2013, "Kapasitas TNI AD dalam Penanggulangan Bencana Alam Studi Kasus: Kapasitas Kodim 0505/Jakarta Timur Dalam Penanggulangan Bencana Banjir" dalam *Jurnal Pertahanan*, Volume 3, Nomor 1, hal. 158

3 Sinta Paramita Silvia, 2018, "Kredibilitas Komunikator dalam Menyampaikan Pesan (Analisis Opini Generasi Milenial pada Kepala Penerangan Kodam Jaya)", dalam *Jurnal Koneksi*, Volume 2 Nomor 2, hal. 570.

Peran TNI dalam konteks OMSP di lapangan semakin dominan dan mendapat respons positif dari masyarakat. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan berbagai kendala terutama terkait regulasi yang belum tersinergi. Hal ini menjadi kendala mendasar yang menyulitkan implementasi operasional di lapangan. Sebagai contoh, dalam penanggulangan bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana, menyebutkan bahwa pada saat keadaan darurat bencana, Kepala BNPB dan Kepala BPBD atau Pemda berwenang mengerahkan sumberdaya manusia, peralatan, dan logistik dari instansi/lembaga dan masyarakat untuk melakukan tanggap darurat.

Pada saat keadaan darurat bencana, Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) atau Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) atau Pemda sesuai dengan lokasi dan tingkatan bencananya, meminta kepada instansi/lembaga terkait untuk mengirimkan sumberdaya manusia, peralatan, dan logistik ke lokasi bencana. Pengerahan ini termasuk pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI berdasarkan permintaan dari BNPB dan BPBD, namun Peraturan Pemerintah ini tidak mengatur tentang aturan permintaan pengerahan pasukan tersebut, pengelolaan pasukan selama melakukan tugas penanggulangan bencana bersama BNPB serta juga tidak mengatur bagaimana pengembalian pasukan, dan penanganan peralatan dan perlengkapan TNI yang rusak atau perlu diperbaiki setelah digunakan dalam tanggap darurat bencana.

Dalam hal pertambuan militer ke Pemda secara umum, terdapat beberapa catatan dalam Permenhan pertambuan TNI pada pemerintah daerah sebagai bagian dari OMSP. Salah satunya mengenai mekanisme permintaan bantuan, urgensi pelibatan dan ketiadaan pengaturan mengenai situasi terbatas. Permasalahan lainnya adalah mengenai praktik pelibatan TNI di daerah yang menimbulkan perdebatan publik. Di antaranya MoU Perluasan Cetak Sawah antara Dinas Pertanian Provinsi Kalimantan Selatan dengan Korem 101 Antasari dan MoU

antara Dinas Pertanian Kabupaten Musi Banyuasin, Ogan Kemring Ilir dan Ogan Komering Ulu Timur dengan Korem 044 Gapo Sumatera Selatan. Pembuatan serangkaian MoU tersebut ditandatangani oleh Panglima TNI dan pimpinan instansi terkait. Padahal, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI tidak memberi mandat pengerahan kekuatan militer kepada Panglima TNI.

Pengaturan mengenai tugas pertambuan militer terhadap pemerintah daerah yang terpisah-pisah telah menimbulkan permasalahan seperti ketidakselarasan dengan peraturan lain, otoritas kewenangan pengerahan hingga persoalan di tataran implementasi. Di tengah ketiadaan aturan yang bersifat komprehensif tersebut, menjadi penting untuk menelaah bagaimana mekanisme pelibatan dilakukan, sejauh mana batasan-batasan pelibatan diterapkan, serta dalam konteks dan kondisi apa pemerintah daerah dapat meminta bantuan kepada TNI. Selain itu, penting juga untuk mengetahui bagaimana peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai bagian dari pemerintah daerah, khususnya melalui fungsi pengawasan atas kebijakan terkait pertambuan militer di daerah.

B. Operasi Militer Selain Perang (OMSP)

Operasi Militer Selain Perang (OMSP) adalah jenis-jenis operasi yang dilakukan militer di luar peperangan yang ditujukan untuk menjaga perdamaian dunia. Bentuk operasi yang dilakukan dalam kerangka OMSP dapat berupa operasi kemanusiaan hingga penanganan bencana alam, tergantung pada kompleksitas ancaman dan kondisi keamanan masing-masing negara, yang diatur secara ketat dalam legislasi.⁴ Menurut Samuel Huntington, pelibatan militer dalam operasi kemanusiaan dan berbagai bentuk kegiatan sipil lainnya dapat saja dilakukan, namun secara fundamental prinsip utama

⁴ James R. Ayers, 1996, *Military Operation Other Than War in the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era*. Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base, hal. 10.

keberadaan militer adalah *anti-humanitarian* dengan tujuan untuk berperang. Pelaksanaan OMSP yang diakui oleh Huntington berdasar pada kepentingan praktis sebagai respons organisasi militer terhadap situasi krisis atau darurat.⁵

Perkembangan lingkungan strategis berdampak pada dominasi ancaman nonmiliter sebagai salah satu aspek penting dalam perdamaian dunia, inilah yang kemudian mendorong meningkatnya peran militer dalam kerangka OMSP.⁶ Meski demikian, pelibatan militer ini dapat berdampak negatif apabila dilakukan secara berlebihan. Kontribusi militer dapat bersifat negatif apabila digunakan secara berlebihan atau tidak tepat secara kontekstual. Pertama, keterlibatan yang berlebihan dikhawatirkan akan memecah konsentrasi, pengaturan, pelatihan, dan persiapan militer terhadap pelaksanaan peran utamanya, yaitu menghadapi perang. Dengan kata lain, jangan sampai keterlibatan militer ini melupakan prinsip utama dari peran militer itu sendiri.⁷ Kedua, keterlibatan yang tidak tepat secara kontekstual juga dikhawatirkan dapat menimbulkan bentuk-bentuk intervensi militer terhadap ranah sipil, di mana hal ini akan menjadi preseden buruk bagi demokrasi maupun pembangunan profesionalisme militer.⁸ Oleh karena itu, menurut Huntington, keterlibatan militer dalam OMSP perlu didasarkan pada pengaturan *spillover uses of military capability*, yakni pengaturan yang bersifat terbatas, sementara dan diatur dalam suatu kerangka yang ketat.⁹

Sebagaimana diutarakan oleh Huntington, pelibatan militer dalam konteks OMSP perlu ditempatkan dalam kerangka *spillover uses of military capability* yang berdampak pada perlunya pengaturan

5 Samuel Huntington, 1993, "New Contingencies, Old Roles" *Joint Forces Quarterly*, hal. 40-43.

6 Albrecht Schnabel, Marc Krupanski, 2012, *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*, Geneva: DCAF, hal. 10-13

7 Huntington, Samuel, *op.cit.*, hal. 39-43

8 Dewi Fortuna Anwar, 2001, "Demokrasi, Keamanan dan Peranan Militer", dalam Ikrar Nusa Bhakti, *Dinamika Pemikiran Internal tentang Peran dan Fungsi TNI di era Transisi Demokrasi*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, hal. 42-45.

9 Samuel Huntington, *op.cit.*, 23hlm. 43

dalam pelibatan militer dalam aktivitas nonperang secara terbatas, bersifat sementara, dan berdasarkan pengaturan legislasi yang ketat. Di Amerika Serikat, OMSP diatur dalam US Military Joint Publication 3-07. Adapun cakupan OMSP yang dilaksanakan di Amerika Serikat dapat terlihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1
Cakupan Operasi Militer

Range of Military Operations					
Environmental States	Military Operation		General US Goal	Representative Examples	
WAR	C O M B A T	War	Fight & Win	Large Scale Combat Operations Attack Defend	
CONFLICT	N O N C O M B A T	Military Operations Other	Deter War and Resolve Conflict	Peacekeeping Counterinsurgency Raid Noncombatant Evacuation Operations (NEO)	Antiterrorism Show of Force Strike
PEACETIME		Than War	Promote Peace	Counterdrug Nation Assistance Disaster Relief Humanitarian Assistance	Peace building Civil Support

Sumber: Frank N. Schubert, 2013, *Other than War: The American Military Experience and Operations in the Post-Cold War Decade*.

Gambar di atas menunjukkan cakupan operasi militer di Amerika Serikat, di mana OMSP termasuk di dalamnya. Berdasarkan bagan *Range of Military Operations* di atas, tujuan OMSP terbagi berdasarkan kondisi kedaruratan yang terjadi. Pada kondisi konflik, OMSP ditujukan untuk mencegah perpeperangan dan menyelesaikan konflik. Adapun jenis-jenis operasi yang dilakukan, di antaranya penegakan perdamaian dan kontraterorisme. Sedangkan dalam kondisi damai, pelaksanaan OMSP ditujukan untuk mendorong perdamaian, operasi-operasi yang termasuk dalam kondisi ini termasuk bantuan kemanusiaan seperti penanggulangan bencana alam.

Menurut Albrech Schnabel dan Marc Krupanski, pada dasarnya pertubuhan militer perlu ditempatkan sebagai respons terhadap situasi-situasi terbatas, yaitu situasi di mana otoritas sipil memiliki keterbatasan penanganan yang bisa dihadapi dengan kapabilitas militer. Oleh karena itu, pertubuhan militer terhadap instansi sipil ditujukan sebagai bantuan yang bersifat *last resort*, di bawah kendali otoritas sipil, dan terbatas pada penguatan kapasitas dan kapabilitas yang dibutuhkan.¹⁰ Pertubuhan militer berkaitan erat dengan persoalan legitimasi, tujuan, dan sifat kekuatan militer hingga persoalan kepentingan pemerintah. Sehingga dalam implementasinya, pemerintah berbagai negara membentuk regulasi dan pendekatan untuk pengaturan mekanisme tugas pertubuhan militer.¹¹ Contohnya di Amerika Serikat, pertubuhan militer terhadap otoritas sipil terkait gangguan keamanan sipil diatur dalam *Department of Defense's 2005 Homeland Security Doctrine*. Berdasarkan doktrin tersebut, pertubuhan militer dilakukan atas permintaan Kepolisian Federal, dengan syarat eskalasi ancaman yang tinggi dan penanganan gangguan keamanan berada di luar kapabilitas Kepolisian.¹²

Di Indonesia, konsep OMSP diperkenalkan pascaberakhirnya rezim Orde Baru melalui beberapa peraturan perundang-undangan. Pertama, Ketetapan MPR-RI Nomor VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI/POLRI, yang menegaskan dan mengatur tentang Jati Diri dan Peran TNI, Susunan dan Kedudukan TNI, serta Tugas Bantuan dan Keikutsertaan TNI dalam Penyelenggaraan Negara. Kedua, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang mengatur tentang peran, tugas, kedudukan dan pengerahan TNI. Ketiga, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang menjabarkan mengenai jenis-jenis OMSP. Seluruh aturan di atas

10 Albrecht Schnabel dan Marc Krupanski, *op.cit.*, hal. 20.

11 *Ibid*, hal. 6.

12 Alice R. Buchalter, 2007, *Military Support to Civil Authorities: The Role of The Department of Defense in Support of Homeland Defense*. Washington DC: Federal Research Division Library of Congress, hal. 22.

menegaskan bahwa pelaksanaan OMSP hanya bisa dilakukan jika ada keputusan politik negara, yaitu kebijakan politik pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Secara spesifik, Undang-Undang TNI telah mengamanatkan dibentuknya aturan komprehensif mengenai tugas pertambuan militer dalam lingkup OMSP, namun hingga saat ini regulasi dimaksud belum dibentuk.

C. Pertambuan Militer terhadap Pemerintah Daerah

Merujuk pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, pertambuan terhadap pemerintah daerah merupakan salah satu dari serangkaian jenis OMSP yang dilaksanakan oleh TNI. Berdasarkan regulasi tersebut, setiap Komando Teritorial ditugaskan untuk melaksanakan tugas pertambuan terhadap Pemda melalui Pembinaan Teritorial (Binter). Tugas tersebut meliputi upaya pengelolaan pertahanan di daerah melalui pendekatan atau metode pembinaan dari aspek komunikasi sosial, ketahanan wilayah, dan bakti TNI. Dalam konteks tugas pertambuan terhadap Pemda, TNI berperan untuk mendorong proses pembangunan di daerah yang berhubungan dengan pemenuhan kepentingan publik.¹³

Sistem komando teritorial memiliki sejarah panjang yang dimulai sejak perang kemerdekaan dan melahirkan strategi pertahanan. Tujuannya yaitu mencapai perlindungan teritorial, kedaulatan, dan keselamatan bangsa. Awalnya, strategi pertahanan teritorial digunakan untuk strategi perang gerilya dalam menghadapi kolonialisme Belanda di mana dalam pelaksanaannya diperlukan dukungan dari seluruh rakyat Indonesia, strategi yang digunakan dengan menyusun hierarki militer paralel dengan birokrasi pemerintahan sipil.¹⁴

Pasca-berakhirnya Orde Baru, Reformasi Sektor Keamanan menjadi salah satu agenda penting dalam pelaksanaan demokrasi di

13 A. Widjojo, 2007, *Komando Teritorial dalam Reformasi Sektor Keamanan*, Jakarta: Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (Lesperssi), hal. 134-135.

14 *Ibid.*

Indonesia. Reformasi Sektor Keamanan bertujuan mewujudkan *good governance* melalui penataan sistem keamanan untuk meningkatkan terciptanya keamanan yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Sehingga yang prioritas utama dalam konteks ini adalah menempatkan militer di bawah otoritas sipil sebagai alat pertahanan negara.

Mundurnya militer dari politik praktis pasca-Reformasi tidak diiringi dengan berubahnya peran militer di daerah melalui struktur komando territorial. Eksistensi komando territorial di daerah-daerah masih dianggap penting untuk menunjang fungsi pertahanan di era Reformasi terlepas dari kritik dan perdebatannya. Komando Teritorial TNI masih dipercaya sebagai bagian dari penjabaran sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta yang diterapkan TNI dalam rangka membangun sistem pertahanan.

Fungsi pertahanan yang dijalankan pada lingkup teritorial meliputi: menghadapi konflik eksternal dan internal, menjamin berjalannya hukum, tatanan dan kontrol politik, pertolongan bencana, dan penanganan terorisme. Konsekuensinya, tugas pertolongan terhadap pemerintah kemudian termasuk dalam salah satu jenis OMSP. Pencapaian program pemerintah menjadi salah satu tujuan dari kerja sama Pemda dengan militer. Misalnya dalam mewujudkan swasembada pangan yang diakomodasi melalui MoU antara Kementerian Pertanian dengan TNI AD.

Dalam upaya mengkaji tugas pertolongan TNI terhadap Pemda, penelitian dilaksanakan dilaksanakan di Korem 044 Gapo Sumatera Selatan (Sumsel) dan Korem 101 Antasari Kalimantan Selatan (Kalsel). Berdasarkan karakter, kedua daerah ini bukan termasuk wilayah yang rentan terhadap terjadinya konflik sosial. Adapun kegiatan pertolongan yang dilakukan oleh TNI kepada pemerintah daerah berdasarkan dua lokasi tersebut di antaranya:¹⁵

15 Jenis-jenis tugas pertolongan TNI yang dilaksanakan di Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan berdasarkan wawancara dengan Kasrem Korem 044 Gapo Sumsel, Letkol Inf Hendar dan Danrem Korem 101 Antasari Kolonel M. Syech Ismed.

C.1. Program Perluasan Cetak Sawah

Salah satu upaya untuk mendayagunakan tanah untuk ketahanan pangan nasional, Kementerian Pertanian Republik Indonesia melalui Direktorat Perluasan dan Optimalisasi Lahan-Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP) mencetuskan Program Cetak Sawah Baru yang merupakan salah satu bagian dari program *landreform* yaitu dengan membuka lahan-lahan pertanian atau cetak sawah baru di berbagai daerah, dengan harapan penguatan ketahanan pangan akan tercapai.

Keterlibatan TNI dalam program pencetakan sawah baru ini adalah sebagai mitra utama dari Kementerian Pertanian guna mendukung dan memperlancar program pencetakan sawah baru. Selain itu, program utama dari TNI adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan program pemerintah, seperti memantau membuat irigasi yang memadai dan memantau penyaluran bibit dan pupuk agar tidak digunakan oleh orang-orang atau pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Untuk mengatasi kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah, TNI menyediakan fasilitas yang memadai dan memperbaiki saluran irigasi dengan dibantu oleh pihak KODIM atau aparat TNI setempat. Kendala yang juga tidak kalah pentingnya dalam program pencetakan sawah yaitu kendala alam seperti lokasi program pencetakan sawah baru berada di balik bukit yang tinggi sehingga jalan keluarnya tentu dengan menggunakan alat *rolling/traping* untuk membuka jalan. Kendala selanjutnya jika lokasi cetak sawah berada sangat dalam dan berada di lahan berawa maka tentu saja pemerintah daerah bekerja sama dengan TNI melalui penggerahan ekskavator untuk membantu memperlancar program cetak sawah tersebut.

Program cetak sawah baru tidak hanya dilakukan dengan cara pembukaan lahan saja. Ada berbagai kegiatan yang telah dilakukan bersama TNI AD agar program ini bisa berjalan lancar seperti pengawalan luas tambah tanam (LTT), pengawalan serap

gabah (Sergab) hingga penyaluran pupuk bersubsidi. Khusus untuk kegiatan terakhir, penyaluran pupuk bersubsidi bisa memudahkan masyarakat untuk bertani dengan kualitas yang lebih baik dan tanpa perlu mengeluarkan biaya lagi sehingga target yang sudah dipasang sejak awal bisa dicapai.

Kasrem Korem Gapo 044 Sumsel Letkol Inf. Hendro menyatakan, program cetak sawah efektif untuk mencegah kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Dengan membantu masyarakat membuka areal persawahan, pembukaan lahan dengan pembakaran dapat diminimalisir. Banyak keutungan lain yang juga didapat melalui program ini, yaitu peningkatan produksi pangan serta mendorong tumbuhnya semangat pola tanam modern di kalangan masyarakat setempat.

kerja sama yang dijalankan bersama TNI AD ini sudah dimulai sejak tahun 2015. Hingga tahun 2018, sudah tercetak lebih dari 200.000 hektare sawah baru yang tersebar di wilayah Indonesia. Melihat bagaimana sudah sangat luas cetak sawah baru yang diciptakan, fokus selanjutnya dari kerja sama ini adalah melakukan mobilisasi alat berat seperti buldozer dan ekskavator agar bisa memulai konstruksi cetak sawah. Dengan alat berat ini, maka lahan tidur yang ada bisa terjadi optimalisasi lahan hingga bisa dijadikan bercocok tanam. Melihat bagaimana luasnya wilayah Indonesia, khususnya lahan yang tidak optimal, program ini memang difokuskan untuk wilayah di luar Pulau Jawa. Berbagai daerah yang menjadi fokus adalah Lampung, Pulau Kalimantan, Papua, dan Sumatera Selatan.

C.2. Upsus Swasembada Pangan

Peraturan Presiden Nomor 2 tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, mengamanatkan Kementerian Pertanian untuk melaksanakan pembangunan jangka menengah di sektor pertanian guna mencapai kedaulatan pangan. Dalam rangka pencapaian target tersebut, Menteri Pertanian

memandang peran strategis dan keterlibatan TNI melalui program Upaya Khusus (Upsus). TNI AD dilibatkan dalam sejumlah aspek kegiatan pertanian, seperti penyuluhan, pembangunan infrastruktur, pencetakan sawah, perbaikan infrastruktur jalan dan irigasi pertanian, distribusi alat mesin pertanian, sampai dengan penyerapan distribusi gabah (Sergab).

Keterlibatan TNI sesuai dengan UU TNI, tugas pokoknya adalah menjaga kedaulatan, keutuhan, dan melindungi segenap bangsa dan negara. Pelibatan ini juga sejalan dengan peran TNI dalam menjaga pertahanan nasional dan dasar hukumnya Inpres Nomor 5 Tahun 2011. Untuk mempertegas kerja sama dalam pencapaian swasembada pangan, dilakukan MoU antara Kementerian Pertanian dengan TNI yang pada saat itu dijabat oleh Jenderal TNI Gatot Nurmantyo. Penandatanganan ini dihadiri seluruh Panglima Kodam dan Kadis Pertanian se-Indonesia. Kerja sama ini secara aktif melibatkan 50.000 personel Bintara Pembinaan Desa (Babinsa), untuk menutup kekurangan tenaga penyuluhan pertanian yang dimiliki oleh Kementerian Pertanian dan Dinas Pertanian se-Indonesia.

C.3. Penanganan Ancaman dan Bencana Karhutla

Dalam upaya penanganan terhadap ancaman dan bencana Karhutla (kebakaran hutan dan lahan), dibentuk Satgas Karhutla Provinsi Sumsel atas perintah dan instruksi Kepala BNPB agar Sumsel bebas dari api dan asap melalui peran serta dan kerja sama semua pihak. Pihak yang dimaksud antara lain, Danlanud SMH (Sri Mulyono Herlambang) Palembang, Karo Ops Polda Sumsel, Ditreskrimsus Polda Sumsel, Dandim 0402/OKI, Tim Restorasi Gambut Prov. Sumsel, Kadis Kehutanan Sumsel, Kadistan TPH Sumsel, Kadisbun Sumsel, Kadis PMD Sumsel, Kadis LH & Pertanahan Sumsel, Kadissos Sumsel, Kadis Kominfo Sumsel, Kalaksa BPBD Sumsel, Pol PP Sumsel, Balai PPI & Karhutla Sumatera dan Stasiun Klimatologi Kelas I Kenten Palembang.

Satgas Karhutla ini dipimpin oleh Komandan Satuan Tugas (Dansatgas) Karhutla Provinsi Sumsel yang juga sebagai Komandan Korem 044/Gapo Kolonel Arh. Sonny Septiono. Dalam Satgas Karhutla Prov. Sumsel tahun 2019 telah disusun organisasi mulai dari Dansatgas hingga tingkat pelaksanaan, di antaranya Subsatgas darat, Subsatgas udara, Subsatgas gakkum, Subsatgas sosialisasi, Subsatgas doa dan Subsatgas di tingkat kabupaten/kota.

Tugas Tim Satgas Gabungan adalah pencegahan bukan pemadaman, melalui tindakan menempatkan, menguasai, dan mengamankan wilayah dengan melaksanakan patroli dan sosialisasi bahaya Karhutla terhadap masyarakat untuk mengubah perilaku bakar lahan dalam olah lahan. Sedangkan peran serta kementerian/lembaga dan pelaku usaha terkait dalam pencegahan Karhutla adalah fokus pemberdayaan ekonomi masyarakat dan serius program desa peduli api dengan memfasilitasi masyarakat desa.

C.4. TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD)

TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) adalah salah satu wujud Operasi Bhakti TNI, yang merupakan program terpadu lintas sektoral antara TNI dengan Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen dan Pemerintah Daerah serta komponen bangsa lainnya, yang dilaksanakan secara terintegrasi bersama masyarakat, guna meningkatkan akselerasi kegiatan pembangunan di daerah pedesaan, khususnya daerah yang tergolong tertinggal, terisolasi, perbatasan, dan daerah kumuh perkotaan serta daerah lain yang terkena dampak akibat bencana. Kegiatan TMMD sendiri selaras dengan arah pembangunan Indonesia yang tercantum pada Nawacita Presiden RI, khususnya butir ketiga, membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.

Program TMMD ini dilaksanakan melalui proses perencanaan yang mengutamakan aspirasi dan kepentingan masyarakat di daerah

sasaran dengan menggunakan *bottom up planning system* yang dilaksanakan secara komprehensif dan integral, karena melibatkan semua unsur yang terkait, mulai dari tingkat desa dan kelurahan. Sasaran-sasaran yang dipilih berdasarkan skala prioritas, diteliti dan dipadukan dengan program pemerintah daerah, kemudian dibahas di forum DPRD untuk diabsahkan menjadi Program Pembangunan Daerah.

Program TMMD, khususnya dalam pembangunan infrastruktur dilaksanakan melalui mekanisme kerja sama berlandaskan MoU atau Nota Kesepahaman antara TNI dengan Kementerian PUPR No 22/PKS/M/2015 tentang Pembangunan Infrastruktur yang Bernilai Strategis bagi NKRI. Pada bidang sumber daya air, kerja sama yang rutin dilakukan berupa pembersihan sungai serta kegiatan tanggap darurat bencana. Di bidang bina marga, TNI membantu dalam pembangunan jalan perbatasan serta pembangunan infrastruktur lainnya untuk meningkatkan konektivitas di samping pertahanan negara. Dalam hal ini Kementerian PUPR menyediakan bahan/material dan alat, sedangkan TNI menyediakan tenaga dan personel di lapangan.

Kegiatan yang dilaksanakan meliputi kegiatan fisik, merehabilitasi sarana dan prasarana yang rusak di daerah yang tertimpa bencana alam, meningkatkan sarana prasarana wilayah yang berada di pedesaan berupa infrastruktur, fasilitas umum dan sosial, sedangkan kegiatan nonfisik, meningkatkan kesadaran berbangsa dan bernegara di kalangan masyarakat, kesadaran bela negara, penegakan hukum, disiplin nasional, dan pengetahuan lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat pedesaan, seperti keluarga berencana, kesehatan, pertanian, peternakan, perikanan, dan lain-lain melalui penyuluhan atau kegiatan lainnya yang sifatnya memberikan pencerahan dan penguatan jati diri bangsa.

Dukungan TMMD untuk kegiatan fisik dan nonfisik dari APB Pemda setempat berupa dana hibah. Sedangkan dukungan pergeseran, kodal, makan dan uang saku, pasukan TNI menggunakan APBN.

Dukungan masyarakat dalam pelaksanaan TMMD di tiap-tiap daerah dalam bentuk tenaga secara bergiliran. Selain itu sebagian masyarakat merelakan sebagian tanahnya untuk pembuatan dan pelebaran jalan. Kegiatan TMMD ini menjadi kegiatan rutin tahunan, oleh karenanya pada pascapelaksanaan setiap kegiatan TMMD tahap I dan II, selalu dilakukan evaluasi oleh PJO TMMD pada Rapat Paripurna TMMD, kemudian hasil evaluasi itu dijadikan acuan dalam merencanakan kegiatan TMMD berikutnya.

C.5. Bela Negara dan Wawasan Kebangsaan

Memberikan Wawasan Kebangsaan (Wasbang) kepada masyarakat khususnya dunia pendidikan perlu dilakukan di sekolah sedini mungkin agar dalam jiwa setiap siswa tertanam rasa cinta Tanah Air yang dalam. Dengan rasa cinta Tanah Air maka diharapkan para pelajar dan generasi muda akan mampu melindungi negara dan bangsanya. Setiap bangsa dan negara di dunia ini tentu akan selalu berusaha untuk mewujudkan cita-cita dan kepentingan nasionalnya. Demikian juga halnya dengan bangsa dan negara Indonesia. Guna menjamin tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kelangsungan hidup bangsa dan negara maka Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi titik sentral yang perlu dibina dan dikembangkan sebagai potensi bangsa agar mampu melaksanakan pembangunan di segala bidang, maupun mengatasi segala bentuk Ancaman Tantangan Hambatan dan Gangguan (ATHG) yang berasal dari dalam maupun luar negeri

Peran daerah dalam aspek pertahanan negara sangat penting, daerah dapat menjadi pintu masuk datangnya ancaman nonmiliter yang bersifat multidimensi. Sehingga sangat perlunya sinkronisasi kebijakan pertahanan nirmiliter di daerah, yang memiliki kemampuan-kemampuan, di antaranya kewaspadaan dini bela negara, ilmu pengetahuan dan teknologi ekonomi, sosial, moral, serta dukungan pertahanan negara.

D. Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Tugas Perbantuan TNI kepada Pemerintah Daerah

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPRD selain legislasi dan anggaran. Fungsi pengawasan yang dijalankan secara maksimal akan berdampak pada terwujudnya *good governance* serta mekanisme *checks and balances*, terutama agar memastikan terlaksananya suatu kebijakan yang tepat sasaran. Pada konteks pertahanan yang termasuk ke dalam kategori urusan pemerintahan absolut, perbantuan militer kepada pemerintah daerah terutama dalam menopang pencapaian program-program pemerintah pusat ataupun tanggap darurat bencana menjadi sulit untuk dihindarkan. Pada bagian berikut ini akan dibahas mengenai tantangan dan peluang DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah, khususnya melalui fungsi pengawasan atas kebijakan terkait perbantuan militer di daerah.

D.1. Permasalahan Fungsi Pengawasan DPRD

DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah memiliki peranan penentu atas pelaksanaan kebijakan di daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Terdapat tiga fungsi utama yang menjadi kewenangan DPRD untuk membantu pemerintah daerah, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Perkembangan fungsi dan peran DPRD sebagai mitra pemerintah dipandang kurang berjalan dengan maksimal, terutama pada fungsi pengawasan.

Fungsi pengawasan DPRD yang kurang maksimal juga diamini oleh Ketua DPRD Provinsi Sumsel, H.M.A. Gantada, S.H., M.Hum. Secara faktual DPRD dianggap lemah dan kurang mampu untuk melakukan penekanan terhadap potensi pelanggaran dalam penerapan kebijakan di daerah. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Ketua DPRD Provinsi Kalsel, H. Burhanuddin yang menyatakan bahwa walaupun

pengawasan legislatif telah diupayakan sebaik mungkin, akan tetapi hasil yang dicapai dianggap belum maksimal.

Dalam pengawasan terkait pelaksanaan tugas pertambuan TNI di daerah, baik DPRD Sumsel maupun Kalsel menyatakan bahwa pengawasan yang dilaksanakan hanya sebatas pengawasan atas penggunaan anggaran Pemerintah Daerah untuk program-program seperti TMMD (Tentara Manunggal Membangun Desa) untuk perbaikan infrastruktur, Upsus swasembada pangan, pengamanan pilkada, dan lain sebagainya. Pengawasan terhadap pertambuan sebagai implementasi kebijakan pemerintahan pusat seperti pada MoU Perluasan Cetak Sawah, belum dapat dilaksanakan oleh DPRD karena belum ada instrumen yang mengatur tentang itu. Meskipun MoU mengenai perluasan cetak sawah tersebut sudah diturunkan ke level daerah melalui Mou antara Dinas Pertanian Pemerintah Daerah dengan Komando Teritorial di daerah. Misalnya seperti MoU Perluasan Cetak Sawah antara Dinas Pertanian Provinsi Kalimantan Selatan dengan Korem 101 Antasari dan MoU antara Dinas Pertanian Kabupaten Musi Banyuasin, Ogan Kemring Ilir dan Ogan Komering Ulu Timur dengan Korem 044 Gapo Sumatera Selatan.

Berdasarkan wawancara dengan pihak DPRD Provinsi Sumsel dan Kalsel, pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pertambuan TNI di daerah bersifat prosedural, terbatas pada pengawasan terhadap penggunaan anggaran daerah. Minimnya komunikasi dan koordinasi dengan pemerintah pusat juga menjadi kendala dalam fungsi pengawasan DPRD, seringkali pihak DPRD tidak dilibatkan dan tidak mengetahui mengenai program-program pemerintah pusat yang diterapkan di daerah.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada dasarnya merupakan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah agar pelaksanaan amanat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) oleh Pemerintah Daerah dapat tercapai. Meskipun tanpa kejelasan atas tidak lanjut pengawasan, secara

prosedural pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pertambuan TNI di daerah oleh DPRD tetap dilaksanakan. Pada tahap Musrenbang, unsur TNI yaitu Pangdam turut dilibatkan dalam diskusi perencanaan pembangunan daerah, mulai dari tingkat kabupaten yang terdiri dari musrenbang tingkat desa atau kelurahan, musrenbang tingkat kecamatan, dan musrenbang tingkat kabupaten/kota. Dalam hal ini, fungsi pengawasan oleh DPRD dilaksanakan dalam mengawal dan memberikan masukan terhadap pemerintah dalam melakukan perencanaan pembangunan. Termasuk di dalamnya program kerja sama dengan TNI seperti TMMD, program bela negara, pembangunan infrastruktur, dan lain sebagainya.

Setelah tahap perencanaan selesai, kegiatan selanjutnya adalah dilakukan pembahasan RAPBD, di mana kegiatan ini dilakukan oleh Pemerintah atau SKPD terkait bersama dengan DPRD, dalam peroses pembahasan ini, peran DPRD adalah sebagai mitra dari pemerintah daerah sekaligus sebagai representasi dari masyarakat untuk memperjuangkan apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasi dari masyarakat yang diwakilinya. Tahapan selanjutnya setelah pembahasan RPABD dinyatakan selesai yang ditandai dengan telah ditetapkannya APBD tahun berjalan, kegiatan selanjutnya adalah proses kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah atau SKPD terkait yang dihadiri oleh pihak ketiga dan tidak terkecuali anggota DPRD harus mengikuti kegiatan tersebut, di mana kehadiran anggota DPRD adalah dalam kedudukannya sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam melakukan perjanjian dengan pihak ketiga.

Tahapan selanjutnya adalah penentuan agenda pengawasan oleh DPRD dengan menentukan agenda serta jadwal pengawasan. Tahapan ini menentukan kapan pengawasan tersebut dimulai, siapa yang berkompeten dan Komisi apa yang berhak untuk melakukan pengawasan. Penetapan agenda pengawasan ini dilakukan untuk menghindari terjadinya kesimpangsiuran dalam menjalankan

fungsi pengawasan, sebab selama ini sering terjadi kesalahpahaman dalam melakukan pengawasan karena tidak adanya penentuan dan penetapan agenda sebelum melakukan pengawasan.

Pelaksanaan pengawasan terhadap kerja sama ataupun perjanjian antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga secara praktis berlangsung pada saat kegiatan dan berakhir pada setiap tahun anggaran atau sampai berakhirnya kerja sama tersebut. Pelaksana pengawasan adalah anggota DPRD dari setiap Komisi yang menjadi mitra Pemda atau SKPD yang bersangkutan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, anggota DPRD bertanggung jawab kepada ketua Komisi. Selanjutnya seluruh hasil pengawasan yang telah dilakukan oleh anggota DPRD dipertanggungjawabkan kepada pimpinan.

Pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap perjanjian atau kerja sama antara pemerintah dengan pihak ketiga pada dasarnya dapat dipertanggungjawabkan secara administratif dalam bentuk laporan sebagai bentuk akuntabilitas. Setiap pengawasan yang telah dilakukan oleh DPRD tentunya tidak hanya berakhir pada pembuatan atau penyampaian dalam bentuk laporan, akan tetapi jika terbukti ada temuan pelanggaran yang dilakukan oleh pihak yang diawasi, selanjutnya harus ditindaklanjuti dengan melakukan monitoring dengan tujuan agar apa yang menjadi temuan di lapangan dapat dihentikan atau dapat dicegah melalui pengawasan secara berkala. Selain itu, memonitoring juga dilakukan untuk mengetahui apakah kasus yang telah menjadi temuan mendapatkan tindak lanjut dari pimpinan atau pihak-pihak yang berkompeten untuk memberi justifikasi terhadap permasalahan yang terjadi. Salah satu kelemahan pengawasan yang telah dijalankan oleh anggota DPRD adalah karena jarang membuat laporan sehingga seringkali hasil pengawasan tidak ditindaklanjuti.

Pelibatan TNI dalam tugas pertolongan kepada pemerintah daerah turut menjadi pembahasan dalam FGD penelitian mengenai peran DPRD dalam melaksanakan kebijakan di daerah. Berdasarkan

FGD di Universitas Lambung Mangkurat, Kalsel, urusan pertahanan merupakan salah satu di antara lima urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat. Menurut Andi Tenri Sompah, pakar ilmu administrasi negara FISIP ULM, TNI memiliki lembaga tersendiri dengan pengaturan terkait anggarannya berada di pemerintah pusat. Meskipun demikian, anggaran yang sifatnya tentatif dapat disertakan pada anggaran SKPD (OPD) Pemerintah Daerah seperti Kesbangpol. Untuk kegiatan yang sifatnya sosial juga demikian, dapat diikutkan dalam SKPD sosial atau yang sifatnya pembangunan melalui Badan Perencanaan Daerah. Perbantuan TNI untuk pemerintah daerah dapat diusulkan oleh DPRD kepada pemerintah tetapi tidak berdiri sendiri. Bagaimanapun urusan pertahanan merupakan urusan pemerintahan absolut.

Begitu pula menurut Husni Thamrin yang merupakan pakar administrasi negara Universitas Sriwijaya. Mengenai pelaksanaan kebijakan pertahanan yang diterapkan dari pusat tidak terlepas dari dinamika di daerah. Kebijakan Pemda terkait perbantuan militer sifatnya incidentil, seperti misalnya TMMD, pemberdayaan jalan desa, restorasi lahan, dan lain sebagainya. Mengenai perbantuan militer di daerah jangan sampai terjadi tumpang-tindih kebijakan dan tidak perlu anggaran khusus di DPRD mengenai hankam.

Menurut Ridwan, pakar hukum tata negara Universitas Sriwijaya, penyusunan kebijakan di daerah adalah suatu hal yang memerlukan perencanaan yang terukur, jelas tujuan dan kegunaannya. Apa yang menjadi pertimbangan dalam penyusunan kebijakan dan anggaran harus didukung dengan fakta-fakta yang memang menunjukkan bahwa hal itu memang urgent dan harus segera terpenuhi. Tentu saja harus didukung dengan fakta-fakta empirik dan fakta aturan hukum yang memberi legalitas dalam perencanaan kebijakan, program, dan kegiatan. Semua agar pelaksanaan kebijakan tidak menghasilkan suatu kegiatan yang tidak efisien dan efektif. Perlu komunikasi yang terus-menerus dan sinergis bagi semua

kepala daerah dan seluruh pimpinan DPRD yang ada, dalam hal ini di lingkungan Provinsi Sumatera Selatan, untuk menyelesaikan masalah tumpang-tindih batas wilayah administratif daerah antar kabupaten/kota, antarprovinsi dengan provinsi tetangga. Peran daerah dalam aspek pertahanan menjadi penting, mengingat daerah dapat menjadi pintu masuk potensi ancaman.

Menurut Mohammad Effendy, pakar hukum tata negara ULM, tidak perlu dibuatkan norma khusus bagi militer karena berimplikasi pada kematangan demokrasi sipil dan pemerintahan dalam jangka panjang. Berbeda halnya dengan pengaturan untuk Polri yang beberapa kali didiskusikan untuk berada di bawah Kemendagri sebagai bagian dari kritik mengenai netralitas aparat dalam pemilu. Sedangkan menurut Suripno Sumas, anggota DPRD Provinsi Kalsel, pengawasan di DPRD masih mengalami berbagai kendala, mulai dari instrumen pengawasan yang minim, kurangnya pengetahuan dari para anggota DPRD terkait mengenai isu-isu krusial sebagai implikasi tidak adanya pendampingan tenaga ahli, juga masalah komunikasi dengan pusat yang belum terbangun dengan baik.

Peran TNI dalam pertolongan terhadap pemerintah daerah mendapatkan respons positif dari kalangan masyarakat sipil. Berdasarkan wawancara dengan LSM Aliansi Masyarakat Pemuda Peduli Aset Daerah dan LSM Forum Pemantau Pembangunan Daerah di Sumatera Selatan, TNI memiliki peranan positif di daerah. Dalam hal pembangunan infrastruktur, penggerahan kekuatan TNI dinilai lebih baik daripada mengerahkan sektor swasta yang rentan dengan korupsi. TNI juga menjalin hubungan yang baik dengan masyarakat melalui program-program TMMD.

Dari sudut pandang media massa, melalui diskusi yang dilakukan bersama *Tribun Sumsel* dan *Banjarmasin Post*, dapat disimpulkan bahwa TNI memiliki peranan positif di masyarakat, khususnya di daerah. Berdasarkan liputan dan pemberitaan di media massa, TNI dewasa ini relatif memiliki rekam jejak yang baik dan

positif. Terutama melalui keaktifan TNI dalam aksi-aksi sosial serta tanggap bencana. Media massa juga menilai TNI cukup kooperatif di lapangan apabila dimintai wawancara dan keterangan media lainnya. Secara keseluruhan, TNI menunjukkan sikap positif dan kooperatif dalam hubungan dengan masyarakat sipil.

Hal serupa juga diungkapkan oleh LSM IKASBA atau Ikatan Kekeluargaan Antar Suku Bangsa. Pembukaan lahan pertanian oleh TNI terbukti dapat mencegah pembalakan lahan secara ilegal, juga mencegah terjadinya pencurian kayu ilegal (illegal logging). Dalam penanganan bencana asap dan kebakaran hutan, TNI juga menunjukkan peranannya sehingga masyarakat memandang positif peranan TNI melalui berbagai tugas pertolongan yang dilaksanakan di daerah. Masyarakat juga melihat sinergitas ataupun hubungan baik yang dijalin oleh TNI, baik dengan unsur pemerintah daerah maupun dengan masyarakat itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan berbagai peranan TNI melalui tugas pertolongan terhadap pemerintah daerah berdampak pada terciptanya keteraturan sosial di lingkungan masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan di daerah, dalam hal ini yang dilaksanakan oleh DPRD Provinsi Sumsel dan DPRD Provinsi Kalsel, sama-sama dihadapkan pada berbagai tantangan. Pertama, kurangnya instrumen pengawasan. Kedua, kurangnya kapasitas pengetahuan anggota DPRD atas penguasaan isu terkait, pengawasan bersifat prosedural tanpa tidak lanjut, serta kurangnya komunikasi dan koordinasi yang dilakukan dengan pemerintah pusat.

D.2. Pertahanan dan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pertahanan negara merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara yang dilakukan secara nasional untuk mendukung terjaminnya kepentingan nasional. Sektor pertahanan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang secara klasifikasi

termasuk ke dalam urusan pemerintahan absolut. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, salah satu tugas TNI dalam OMSP adalah memberikan pertolongan kepada pemerintah daerah. Namun, tidak ada penjelasan yang terperinci mengenai mekanisme pelibatan TNI kepada pemerintah daerah. Merujuk pada konsep OMSP, pelibatan militer dilaksanakan dalam situasi terbatas dan bersifat sementara, tidak menempatkan militer sebagai *leading role*, dan digunakan sebagai opsi terakhir (*last resort*) dalam konteks penguatan instansi sipil. Pertolongan militer berkaitan erat dengan persoalan legitimasi, tujuan dan sifat kekuatan militer hingga persoalan kepentingan pemerintah. Sehingga dalam implementasinya, penting untuk membentuk regulasi mengenai mekanisme tugas pertolongan militer. Keterlibatan militer dalam OMSP juga perlu didasarkan pada pengaturan *spillover uses of military capability*, yakni pengaturan yang bersifat terbatas, sementara, dan diatur dalam suatu kerangka yang ketat.

Padahal, apabila merujuk pada *Buku Putih Pertahanan*, disebutkan bahwa pertolongan TNI diselenggarakan sesuai dengan mekanisme dan peraturan pelibatan yang berlaku. Namun hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme tugas pertolongan TNI. Di tengah kekosongan tersebut, muncul beberapa aturan mengenai pertolongan militer, salah satunya pada pemerintah daerah. Pelibatan militer dalam pertolongan juga diatur dalam *Memorandum of Understanding* (MOU) antara Panglima TNI dengan berbagai Kementerian dan instansi sipil lainnya. Selain itu, terdapat juga Peraturan Menteri Pertahanan yang mengatur tugas pertolongan TNI kepada pemerintahan di daerah, yakni Permenhan Nomor 35 Tahun 2011.

Walaupun terdapat asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, UU Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2004 menegaskan bahwa urusan pertahanan dan keamanan ditentukan oleh pusat. Fungsi pertahanan merupakan urusan pemerintahan absolut, artinya menjadi kewenangan pemerintahan pusat sepenuhnya. Pusat memiliki kewenangan untuk menggerakkan alat pertahanan negara, sementara pemerintah daerah hanya mempunyai kuasa untuk mendukung upaya pusat tersebut. Namun dengan adanya pengaturan tugas pertambuan secara parsial pada akhirnya memungkinkan Pemda mempunyai kewenangan lebih terkait komando TNI yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Pelibatan TNI dalam lingkup pemerintah daerah menjadi tidak dapat terhindarkan, baik sebagai tugas pertambuan, bagian dari program pemerintah daerah maupun penerapan dari program yang dilaksanakan oleh pusat di daerah. Berbeda dengan DPR RI yang menyoroti perihal berbagai penerapan MoU antara TNI dengan instansi sipil, pengawasan di tingkat daerah kurang maksimal. Kurang maksimalnya pengawasan di daerah bukan tanpa alasan, urusan pertahanan negara termasuk ke dalam urusan pemerintahan absolut yang merupakan urusan pemerintah pusat. Pengawasan DPRD terkait pelibatan militer di daerah sejauh ini cenderung terfokus pada penggunaan anggaran daerah. Pengawasan juga terkendala oleh minimnya penguasaan isu yang dimiliki oleh anggota DPRD yang tidak didampingi oleh tenaga ahli.

D.3. Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD

Walaupun dari sisi kewenangan DPRD tidak dapat menyentuh urusan-urusan pemerintahan absolut, dalam mekanisme pengawasan, DPRD dapat berperan mengingat adanya kerja sama antara pemerintah daerah dengan TNI melalui komando territorial setempat dalam beberapa program yang menggunakan anggaran daerah, ataupun penerapan kebijakan pusat yang dilaksanakan di

daerah. Melalui pengawasan yang baik, DPRD dapat berkontribusi untuk memberikan input terhadap pemerintah daerah yang dapat diteruskan ke pemerintah pusat.

Meskipun dihadapkan pada berbagai tantangan, secara keseluruhan baik DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan secara prosedural telah melakukan mekanisme pengawasan, mulai dari tahapan perencanaan hingga laporan pengawasan.

Secara prosedural, terdapat lima tahapan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD secara umum, termasuk dalam melaksanakan pengawasan terkait pelibatan militer di daerah. Tahapan pertama adalah tahapan perencanaan di mana unsur TNI seperti Pangdam dilibatkan dalam diskusi perencanaan pembangunan daerah. Pada tahapan ini, fungsi pengawasan DPRD berupa pengawalan dan pemberian masukan terhadap pemerintah, termasuk dalam program kerja sama dengan TNI. Tahapan kedua adalah pembahasan RAPBD, di sini peran pengawasan DPRD selain sebagai representasi aspirasi masyarakat, juga dalam mengawasi kerja sama pemerintah dengan pihak ketiga.

Tahapan selanjutnya atau tahapan ketiga dalam proses pengawasan oleh DPRD adalah dengan menentukan agenda dan jadwal pengawasan, termasuk penentuan Komisi yang diturunkan untuk pelaksanaan pengawasan. Tahapan keempat adalah pelaksanaan pengawasan terhadap kerja sama atau perjanjian pemerintah daerah dengan pihak ketiga. Secara praktis, pengawasan ini berlangsung pada saat kegiatan dimulai hingga kegiatan tersebut berakhir pada tahun anggaran. Tahapan terakhir adalah pertanggungjawaban pengawasan secara administratif dalam bentuk laporan oleh anggota DPRD kepada pimpinan. Setiap pengawasan yang telah dilakukan oleh DPRD tentunya diharapkan tidak hanya berakhir pada pembuatan atau penyampaian dalam bentuk laporan, akan tetapi jika terbukti ada temuan pelanggaran yang dilakukan oleh pihak yang diawasi, selanjutnya harus ditindaklanjuti dengan melakukan monitoring

dengan tujuan agar apa yang menjadi temuan di lapangan dapat dihentikan atau dapat dicegah melalui pengawasan secara berkala.

Pelaksanaan tugas perbantuan TNI, baik pada Pemda Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan pada dasarnya sudah dilaksanakan secara profesional yang sesuai dengan prinsip supremasi sipil, di mana TNI tidak ditempatkan sebagai *leading sector* atau pemegang kekuasaan. Dalam melakukan operasi di lapangan, militer bertindak berdasarkan doktrin, pengalaman, dan kompetensi yang memang secara profesional sudah dimiliki, mengacu pada peraturan yang diputuskan otoritas sipil.¹⁶

Seperti yang diungkapkan oleh Berlin, menempatkan militer sebagai pendukung pembangunan tidak menyalahi kontrol sipil atas militer selama menempatkan otoritas sipil pada kedudukan yang lebih tinggi dalam upaya demokratisasi.¹⁷ Namun, penting untuk digarisbawahi, keunggulan militer dalam menggunakan pengaruhnya dapat digunakan sebagai pendukung menciptakan stabilitas pembangunan. Akan tetapi, pengaruh tersebut harus tetap dibatasi dalam kerangka penopang pembangunan dan tidak mengarah pada upaya yang dapat mengganggu kontrol sipil.¹⁸ Dalam hal ini, implementasi OMSP di negara-negara demokratis selalu didasarkan pada aturan legislasi yang terperinci.

Sikap profesional yang ditunjukkan oleh TNI dalam melaksanakan tugas perbantuan pada lingkup OMSP sepatutnya diimbangi oleh sikap profesional pemerintah. Tujuan dilakukannya fungsi pengawasan antara lain untuk menciptakan *checks and balances* demi terciptanya *good governance*. Dalam hal ini, penting bagi otoritas sipil untuk tidak melupakan pentingnya kontrol sipil terhadap militer dalam mewujudkan militer yang profesional. Prinsip dasar atas

16 Sutoro Eko, 2002, *Meletakkan Militer pada Posisi yang Sebenarnya*, Yogyakarta: IRE Press.

17 David Pion-Berlin, 2009, "Defense Organization and Civil Military in Latin America", *Armed Forces and Society*. Vol. 35, No. 3, hal. 535.

18 Samuel Huntington, 2013, *Prajurit dan Negara: Teori dan Politik Hubungan Sipil-Militer*. Jakarta: Grasindo. hal. 4-7.

kendali demokratis terhadap militer adalah *who guards the guardians*. Sehingga dalam konteks demokrasi, posisi militer secara ideal berada di bawah kontrol sipil.

E. Penutup

Perkembangan lingkungan strategis yang menuntut peranan TNI pada ranah sipil serta kekosongan regulasi terkait mekanisme pertambuan, mengakibatkan munculnya beberapa regulasi yang mengatur pelibatan TNI, termasuk dalam pertambuan ke pemerintah daerah, antara lain dalam bentuk MoU dan Permenhan. Dalam tugas pertambuan militer terhadap pemerintah daerah, keberadaan komando territorial TNI telah menunjang terlaksananya berbagai program pemerintah, baik program pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah ataupun pemerintah daerah itu sendiri. Terkait hal ini, TNI melalui fungsinya telah menunjukkan sikap profesional dengan melaksanakan pertambuan di bawah otoritas sipil. Sehingga dapat dikatakan, tugas pertambuan di daerah tidak menempatkan militer dalam tatanan kekuasaan.

Seiring dengan bergesernya ancaman militer ke nonmiliter, tuntutan akan peran TNI dalam konteks OMSP juga meningkat. Kontribusi TNI di daerah juga mendapatkan respons positif di kalangan publik. Namun, ketiadaan regulasi yang terperinci mengenai tugas pertambuan TNI dalam konteks OMSP seringkali menjadi penghambat di lapangan, mulai dari kendala mekanisme pengerahan, koordinasi sipil-militer hingga permasalahan anggaran kontingen dalam konteks tanggap darurat bencana.

Fungsi pengawasan oleh DPRD sebagai otoritas sipil di daerah, terbatas pada pengawasan atas penggunaan anggaran daerah. Di samping aturan baku bahwa urusan pertahanan adalah urusan pemerintahan absolut yang merupakan kewenangan pemerintahan pusat. Pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPRD hanya terkait pada

pelibatan militer di daerah baik untuk kebijakan yang menggunakan anggaran daerah atau kebijakan pusat yang diterapkan di daerah.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan tersebut, DPRD dihadapkan pada berbagai tantangan, seperti kurangnya instrumen pengawasan, minimnya pengetahuan anggota dewan terkait penguasaan isu, kurangnya komunikasi dan koordinasi dengan pemerintah pusat, serta pengawasan yang sebatas prosedural tanpa adanya tindak lanjut. Meskipun demikian, DPRD secara prosedural telah melaksanakan fungsi pengawasan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan anggaran, penentuan waktu pelaksanaan, pelaksanaan pengawasan itu sendiri hingga tahap pelaporan pelaksanaan pengawasan.

Dengan keterbatasan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan, DPRD pada dasarnya dapat memanfaatkan beberapa mekanisme seperti pengaduan masyarakat dan rapat dengar pendapat umum (*public hearing*). Penggunaan mekanisme pengawasan menjadi penting untuk menentukan tingkat keberhasilan dan efektivitas fungsi pengawasan. DPRD sebagai lembaga pengawasan politik memiliki beberapa metode pengawasan, antara lain; 1) Pengaduan; 2) Rapat dengar pendapat umum; 3) Kegiatan kunjungan kerja; dan 4) Rapat kerja Komisi dengan Pemerintah. Keempat metode pengawasan ini perlu diaplikasikan oleh anggota DPRD, agar lebih maksimal dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD juga dapat membangun jaringan atau kerja sama dengan pihak-pihak yang memiliki kemampuan dalam menjalankan fungsi pengawasan, seperti LSM, akademisi, dan media massa. Ini mengingat kewenangan DPRD dalam melakukan pengawasan tidak sampai kepada proses justifikasi, tetapi hanya sebatas melakukan *hearing* atau mengarahkan pemerintah jika terjadi kesalahan atau kekeliruan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

Dengan demikian, DPRD dapat memberikan masukan kepada pemerintah pusat untuk merumuskan aturan terperinci mengenai tugas pertambuan militer terhadap pemerintah daerah, ataupun OMSP secara umum, sehingga terdapat pedoman yang terperinci dalam pelaksanaan tugas-tugas militer di daerah, juga mengenai pengerahan kekuatan militer dalam konteks demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Dewi Fortuna. 2001. "Demokrasi, Keamanan dan Peranan Militer", dalam Ikrar Nusa Bhakti, *Dinamika Pemikiran Internal tentang Peran dan Fungsi TNI di Era Transisi Demokrasi*, Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI.
- Ayers, James R. 1996. *Military Operation Other Than War in the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era*. Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base.
- Berlin, David Pion. 2009. "Defense Organization and Civil Military in Latin America" *Armed Forces and Society*. Vol. 35. No. 3
- Buchalter, Alice R. 2007. *Military Support to Civil Authorities: The Role of The Department of Defense in Support of Homeland Defense*. Washington, DC: Federal Research Division Library of Congress.
- Kementerian Pertahanan RI. 2015. *Buku Putih Pertahanan Indonesia*.
- Eko, Sutoro. 2002. *Meletakkan Militer pada Posisi yang Sebenarnya*, Yogyakarta: IRE Press.
- Huntington, Samuel. 1993. "New Contingencies, Old Roles", *Joint Forces Quarterly*.
- 2013. *Prajurit dan Negara: Teori dan Politik Hubungan Sipil-Militer*. Jakarta: Grasindo.
- Nur Patria, Reza. 2013. "Kapasitas TNI AD dalam Penanggulangan Bencana Alam Studi Kasus: Kapasitas Kodim 0505/Jakarta Timur Dalam Penanggulangan Bencana Banjir", *Jurnal Pertahanan*, Volume 3, Nomor 1.
- Schnabel, Albrecht dan Marc Krupanski. 2012. *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*, Geneva: DCAF.
- Schubert, Frank N. 2013. *Other than War: The American Military Experience and Operations in the Post-Cold War Decade*, Washington, DC: Joint History Office. Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

Peran DPRD Melalui Fungsi Pengawasan Atas Kebijakan Terkait

- Silvia, Sinta Paramita. 2018. "Kredibilitas Komunikator dalam Menyampaikan Pesan (Analisis Opini Generasi Milenial pada Kepala Penerangan Kodam Jaya)", *Jurnal Koneksi*, Volume 2 Nomor 2.
- Widjojo, A. 2007. *Komando Teritorial dalam Reformasi Sektor Keamanan*, Jakarta: Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia (Lesperssi).

EPILOG

PERAN DPRD DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN DI DAERAH

Masalah mewujudkan keterwakilan politik yang efektif dari suatu lembaga perwakilan politik, khususnya DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan, tidak hanya dihadapkan pada masalah *political will*, tetapi juga yang tidak kalah penting adalah pada masalah *political technical*. Fungsi *checks and balances* DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan menjadi “mandul” ketika dihadapkan pada masalah teknis birokratis Pemda dalam penyusunan kebijakan politik, di mana hal itu terjadi karena DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan tidak memperkuat diri dengan penguasaan terhadap agenda birokratis Pemda dalam proses penyusunan kebijakan politik. Hal tersebut juga dikarenakan belum memadainya SDM pada DPRD, khususnya DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan, yaitu dalam konteks mengimbangi kinerja Pemprov Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan, dan juga dalam konteks penguasaan materi atau substansi rancangan kebijakan politik yang dibahas bersama dengan Pemprov Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan.

Konsultasi yang dijalankan antara DPRD dan kepala daerah merupakan hal yang positif dalam mengantisipasi dinamika politik dan pembangunan pada umumnya di daerah yang kadangkala urgensi untuk diselesaikan. Hanya saja praktik yang dijalankan oleh pimpinan daerah melalui musyawarah antarmereka saat masih disebut

sebagai Muspida hingga kemudian berganti sebutannya menjadi Forkompinda, tampaknya justru dominan dilatari oleh kepentingan elite eksekutif pemerintahan setempat, terutama berlandaskan inisiatif kepala daerah. Secara empirik ketentuan mitra sejajar yang lebih substantif dibandingkan sekadar normatif. Ini diperlukan agar mekanisme konsultasi dapat benar-benar positif dalam berpotensi dapat membangun komunikasi yang sehat antara DPRD dengan kepala daerah.

Selama ini metode atau pola penyerapan aspirasi masyarakat dilakukan secara aktif dan pasif. Penyerapan aspirasi secara aktif dilakukan dalam bentuk kunjungan kerja (kunker) formal, baik bunker ke dalam daerah, bunker keluar daerah, maupun bunker secara informal. Penyerapan aspirasi masyarakat secara pasif oleh DPRD adalah dengan cara menunggu surat pengaduan yang masuk ke sekretariat DPRD dan dalam bentuk kunjungan langsung oleh warga ke gedung DPRD, baik secara perorangan maupun berkelompok. Tindak lanjut atas keduanya harus sesuai dengan redaksi dan pola pengajuan aspirasi yang diberlakukan oleh Pemda dalam perencanaan anggaran pembangunan daerah. Keharusan untuk menyesuaikan redaksional aspirasi masyarakat, agar sesuai dengan redaksional perencanaan anggaran pembangunan daerah bisa disiasati dengan disediakannya aplikasi perencanaan anggaran daerah di Setwan DPRD. Hal dimaksudkan, setiap aspirasi masyarakat yang masuk ke DPRD bisa segera dimasukkan dalam sistem aplikasi dan diketahui oleh SKPD terkait.

Seiring dengan bergesernya ancaman militer ke nonmiliter, tuntutan akan peran TNI dalam konteks OMSP juga meningkat. Kontribusi TNI di daerah juga mendapatkan respons positif di kalangan publik. Namun, ketiadaan regulasi yang terperinci mengenai tugas pertambuan TNI dalam konteks OMSP seringkali menjadi penghambat di lapangan, mulai dari kendala mekanisme pengerahan, koordinasi sipil-militer hingga permasalahan anggaran kontingen-

dalam konteks tanggap darurat bencana. Dengan keterbatasan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan, DPRD pada dasarnya dapat memanfaatkan beberapa mekanisme seperti pengaduan masyarakat dan rapat dengar pendapat umum (*public hearing*). Penggunaan mekanisme pengawasan menjadi penting untuk menentukan tingkat keberhasilan dan efektivitas fungsi pengawasan.

INDEKS

A

- Alat Kelengkapan Dewan, 15
Anderson, James E., 16
anggaran, x, 4, 6, 13, 14, 22, 49, 57,
79, 88, 97, 122, 133
Anggaran Pendapatan Dan Belanja
Daerah (APBD), 2, 4, 8, 14, 24,
54, 56, 60, 69, 84, 124
aspirasi, viii, xii, 6, 9, 13, 22, 24, 26,
28, 32, 35, 50, 64, 73, 75, 79, 81,
84, 86, 89, 99, 103

B

- Badan Nasional Penanggulangan
Bencana (BNPB), 109, 118
Badan Penanggulangan Bencana
Daerah (BPBD), 109
Badan Perencanaan Pembangunan
Daerah (Bappeda), 29, 83
birokrasi, 16, 35, 42, 63, 96, 100, 114
Budaya Organisasi, 77, 100, 101
Bundestag, 44

C

- checks and balances*, 22, 25, 36, 44,
47, 61, 70, 91, 107, 122
constituency relations, 85, 102

D

- Dana Alokasi Khusus (DAK), 26, 64
delegates, 46
Demokrasi Deliberatif, 42, 43
demokrasi, 23, 36, 44, 47, 62, 75, 78,
94
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
(DPRD), ix, xi, 1, 3, 8, 13, 24, 37,
39, 40, 42, 44, 47, 49, 51, 55, 61,
66, 68, 73, 75, 80, 83, 87, 89, 91,
94, 99, 107, 122
kedudukan, 1, 9, 15, 43
Dryzek, John S., 43
Dye, Thomas, 16

E

- Ealau dan Prewitt, 16
e-government, 78, 101, 102
e-planning, 89

F

- Forum Komunikasi Pimpinan
Daerah (Forkompinda), 7, 39,
68, 140
fungsi lembaga perwakilan, ix

G

Gemeinderat, 44
good governance, 107, 115, 122, 132
gubernur, 8, 50, 66, 88

H

hearing, xv, 81, 134, 141

I

Information and Communication
Technology (ICT), 78, 102

K

Kalimantan Selatan, xv, 11, 24, 27,
29, 33, 97, 132
kebakaran hutan dan lahan
(Karhutla), 117, 119
kebijakan, viii, xv, 1, 5, 8, 13, 16, 20,
21, 31, 41, 47, 75, 81, 99, 102,
107
daerah, 39, 41, 42, 50, 54, 62, 66
politik, 24, 27, 28, 30, 31, 33, 43
publik, 17, 19, 20, 99
kebakaran hutan dan lahan
(Karhutla), 117, 119
Kebijakan Umum Anggaran (KUA),
51, 56
Kepala Daerah, x, xiv, 6, 7, 10, 41, 42,
45, 50, 55, 59, 68, 100
Komisi, 3, 24, 25, 75, 80, 87, 97, 125
komunnale Schbsverwaltung, 44
komunikasi antarpribadi, 76, 96
konsultasi, 4, 6, 10, 39, 42, 48, 49,
51, 53, 56, 64, 67, 69, 139
Kunjungan kerja (Kunker), xvi, 52,
64, 86, 92, 103, 140

L

Laporan Keterangan
Pertanggungjawaban Kepala
Daerah (LKPJ), 49, 58, 59
legislasi, 13, 22, 40, 49, 79, 110, 122
Lembaga Perwakilan Rakyat, 1, 22,
46, 79, 96, 104
lembaga swadaya masyarakat (LSM),
27, 52, 84
Linear Model of Policy Process, 31
Lobby, 55
luas tambah tanam (LTt), 116

M

Masyarakat, 6, 9, 13, 24, 26, 29, 30,
32, 43, 53, 67, 73, 78, 83
Militer, xi, 8, 10, 107, 108, 110, 111,
114, 126
Musyawarah Perencanaan
Pembangunan (Musrenbang),
28, 33, 60, 89, 124

O

Operasi Militer Selain Perang
(OMSP), 107, 110, 112
Orde Baru, x, xi
Otonomi Daerah, xiv, 15, 61

P

pengawasan, x, 3, 14, 22, 24, 40, 55,
61, 65, 91, 107, 122
Pemda, 8, 31, 45, 57, 60, 62, 83, 95
policy, 16
Pemda, 10, 29, 31, 45, 57, 81, 83
Pitkin, Hannah, 46
Pokok pikiran (Pokir), 30, 83, 87

Indeks

Prioritas dan Plafon Anggaran
Sementara (PPAS), 51, 56
prinsip perwakilan, 23, 94
Pembinaan Teritorial (Binter), 114

R

RAPBD, 9, 54, 124, 131

S

Sumatera Selatan, 11, 24, 26, 35,
117, 127, 131
Setwan, 67, 70, 81, 89, 101
social penetration theory, 76
spillover uses of military capability,
111, 129
Swasembada Pangan, 115, 117

T

Tata Tertib, 34, 86
the autonomy of the represented, 47

TNI Manunggal Membangun Desa
(TMMD), 119, 120, 127
TNI, 8, 107, 108, 110, 116, 118
tipe orientasi wakil, viii
trustees, 46
Tugas Perbantuan Militer, 10, 107,
110, 138

U

Uji Publik, 52
UU MD3, 61, 66, 70, 79

W

Website, 102

PROFIL PENULIS

Ahmad Budiman, Lahir di Jakarta, 22 April 1969. Memperoleh gelar sarjana bidang komunikasi dari Institut Ilmu Sosial Ilmu Politik (IISIP) Jakarta tahun 1993 dan Magister Penelitian dan Evaluasi Pendidikan dari Universitas Muhammadiyah Prof. DR. HAMKA (2004). Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya IV/b untuk bidang kepakaran komunikasi politik. Menjadi tim asistensi untuk pembahasan RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik, RUU Rahasia Negara, RUU Intelijen Negara, RUU Penyiaran, RUU Hukum Disiplin Militer dan RUU Radio Televisi Republik Indonesia. Tulisan yang telah dibukukan, di antaranya berjudul: "Bunga Rampai Keterbukaan Informasi Publik", dan "Aspirasi Masyarakat dan Respons DPR RI". Tulisan dalam bagian dari buku di antaranya "Peningkatan Citra Bangsa melalui Kemandirian Industri Pertahanan", "Optimalisasi Pengelolaan Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI", "Kesiapan Lembaga Penyiaran Melaksanakan Digitalisasi Penyiaran", "Tata Kelola Keterbukaan Informasi di Era Pemerintahan Elektronik", dan "Urgensi Sistem Keamanan Telekomunikasi Bagi Peningkatan Kualitas Komunikasi Organisasi Pemerintah Daerah". Juga tulisan dalam jurnal ilmiah di antaranya berjudul "Pola Komunikasi Pembangunan Pada Daerah Pemekaran" dan "Mekanisme Pengaduan Masyarakat ke DPR RI".

pos-el: a.budiman69@gmail.com

Aryojati Arditipandanto, menyelesaikan pendidikan sarjana Ilmu Pemerintahan dari Universitas Langlangbuana (Yayasan Bhrata

Profil Penulis

Bhakti Polri) Bandung pada tahun 2003. Penelitian-penelitian yang dilakukannya terkait dengan masalah-masalah pemerintahan, politik, dan industri pertahanan. Ia pernah menjadi Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Industri Pertahanan, yang sudah disahkan menjadi UU No.16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan. Selain itu, penulis adalah anggota tim Pidato Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2011 hingga sekarang. Ia terlibat pula sebagai anggota Tim Buku Kinerja Tahunan DPR RI.

pos-el: aryojati.ardipandanto@gmail.com

Aulia Fitri, lahir di Bandung, 19 Mei 1988. Menyelesaikan Pendidikan S-1 Hubungan Internasional di Universitas Katolik Parahyangan pada tahun 2010 dan Pendidikan S-2 Manajemen Pertahanan di Universitas Pertahanan pada tahun 2015. Saat ini menjabat sebagai Calon Peneliti Bidang Politik Dalam Negeri untuk kepakaran Studi Pertahanan di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Kajian-kajian yang telah dilakukan penulis adalah mengenai Industri Pertahanan, Reformasi Sektor Keamanan, Terorisme dan Kerja Sama Pertahanan.

pos-el: auliarosadi@gmail.com

Prayudi, bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1990. Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal (P3DI Setjen DPR RI). Aktif melakukan beberapa penelitian lapangan dan riset kepustakaan terkait masalah-masalah social-politik. Anggota Dewan Redaksi Jurnal *Kajian P3DI* Setjen DPR RI. Beberapa kegiatan lainnya, antara lain pernah ikut sebagai anggota Tim Asistensi, baik dalam penyusunan maupun pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penyelenggara Pemilu (2007), RUU tentang Bahan Kimia dan Larangan Penggunaan Bahan Kimia sebagai Senjata Kimia (2008), RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 (2006), RUU tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (2008-2009), RUU

Menggugat Peran DPRD

tentang Intelijen (2011), RUU tentang Desa (2013), dan RUU tentang Pemda (2013-2014), RUU tentang Pemilu (2017).

pos-el: **prayudi_pr@yahoo.com**