

ANALISIS KINERJA DPRD DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH KOTA PALU

Widharto Ishak

widharto.ishak@gmail.com

Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pasca Sarjana Universitas Tadulako

Dosen Program Studi Magister Administrasi Publik Pasca Sarjana Universitas Tadulako

Abstract

This study aims to determine the performance of Palu City's House of Representatives (DPRD Kota Palu) in legislative drafting. The research method of this study was qualitative research by selecting informants who can provide data in accordance with the needs of this study with purposive method. Data collection techniques in this study were: observations, interviews and documentations. Based on the results of the analysis of DPRD Kota Palu in legislative drafting, it can be concluded that it has not gone well, because only one of the 5 aspects used as analyzing tools in this study which went well, that is Responsibility. The 4 other aspects that have not gone well were Productivity, Quality of Services, Responsiveness and Accountability.

Keywords: *Performance, DPRD, Productivity, Quality, Responsibility and Accountability.*

Agenda reformasi yang dilaksanakan secara bertahap oleh pemerintah sejak beberapa waktu yang lalu, telah dan akan terus banyak membuahkan perubahan dalam kehidupan bangsa dan bernegara. Berbagai perubahan tersebut menyangkut segi-segi substansial pada tataran struktural dan fungsional yang diharapkan dapat membawa bangsa Indonesia bergerak menuju ke kehidupan yang lebih baik disegala bidang kehidupan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang efektif dan efisien dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa yaitu masyarakat madani atau *civil society* yang merupakan dambaan setiap warga. Demikian juga bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang merupakan bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari Pemerintah Pusat.

Dalam era otonomi daerah saat ini, masyarakat berharap banyak terhadap pemerintah untuk dapat membawa bangsa ini ke arah yang lebih baik dari masa sebelumnya. Hal ini sangat beralasan karena pemerintah daerah merupakan alat kelengkapan negara yang diposisikan untuk melayani dan menampung aspirasi masyarakat di daerah.

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka badan legislatif sebagai perwujudan perwakilan rakyat menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu.

Reformasi membuat perbedaan yang tajam antara tugas dan wewenang lembaga legislatif saat ini dengan tugasnya masa lalu. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai perbedaan yang mencolok dengan Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 serta Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengalami pergeseran dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy* yang berarti memberikan kewenangan yang lebih luas kepada lembaga legislatif daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah diatur tentang upaya pengoptimalan lembaga permusyawaratan dan perwakilan tersebut.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur tentang Kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah dan mitra kerja Pemerintah Kota/Kabupaten yang sejajar.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai suatu tuntutan reformasi dinegeri ini, oleh kalangan luas diharapkan akan mampu menjadi batu penjurur (*corner stone*) bagi terwujudnya masyarakat sipil yang demokratis.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 huruf (d) disebutkan "Pemerintahan daerah adalah penyelenggara Pemerintah daerah Otonomi oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi". Jadi Pemerintah Daerah bukan lagi Bupati/Walikota bersama DPRD tetapi sekarang posisi Bupati/Walikota sebagai Badan Eksekutif Daerah dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah yang mempunyai fungsi yang kuat dalam mengembangkan visi dan misi pemerintahan daerah serta sebagai sarana bagi rakyat untuk melakukan pengawasan (*Social Control*) terhadap jalannya pemerintahan (Badan Eksekutif Daerah) oleh Lembaga perwakilan Rakyat (Badan Legislatif Daerah).

Dalam menjalankan fungsi sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD mempunyai kedudukan sejajar dan merupakan mitra kerja daerah. Sedangkan dalam menjalankan sebagai Badan Refrensentatif Daerah, DPRD berhak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sebagaimana disampaikan Wasistiono (2001:4-5) yang menyatakan bahwa: "Kedudukan DPRD secara implisit lebih tinggi dibandingkan kepala daerah. Akan tetapi posisi lebih tinggi ini tidak dijalankan setiap hari".

Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: "Kepala daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang akan ditetapkan".

Peranan DPRD dalam membuat Peraturan Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bersama pemerintah daerah mempunyai suatu kewajiban berupa peraturan daerah sebagai asas pelaksanaan desentralisasi dalam rangka usaha mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Apabila dicermati lebih dalam kehidupan pemerintah daerah pada khususnya, rancangan peraturan daerah lebih banyak datang dari badan eksekutif. Idealnya DPRD dapat menjadi tempat sumber ide, sumber inisiatif dan sumber konsep dalam berbagai rancangan peraturan daerah sebagai representasi kedaulatan rakyat.

Meskipun datangnya rancangan peraturan daerah lebih dominan dari pihak eksekutif, Menurut Modeong (2000: 56) mengatakan bahwa : Meskipun Undang-Undang menyebutkan bahwa kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membuat peraturan daerah ada pada Kepala Daerah dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*decicive*).

Hal tersebut di atas menunjukkan betapa kuatnya kewenangan yang dimiliki DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai badan legislatif daerah. Secara *de yure* DPRD mempunyai mempunyai posisi yang sangat kuat dan setara dengan eksekutif. Akan tetapi secara *de facto* masih harus dibuktikan oleh para anggota DPRD untuk benar-benar dapat melaksanakan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga aspirasi dari masyarakat. Berdasarkan uraian diatas, dapat diidentifikasi masalah yang ditemui di lapangan berdasarkan hasil observasi (28 November 2015) sebagai berikut : DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah belum

menjalankan fungsi dan wewenangnya secara optimal. Kinerja DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah bersama Pemerintah Daerah, belum berjalan dengan baik, karena produktivitas masih rendah hal tersebut dapat dilihat dari perda yang ada usulan lebih didominasi oleh pihak Pihak Eksekutif dibanding Pihak Legislatif dari 32 Perda yang ada hanya 2 yang bersumber dari DPRD Kota Palu (3 tahun terakhir). selebihnya bersumber dari eksekutif Kota Palu, hal yang melatar belakangi rendahnya produktivitas antara lain aspek SDM anggota DPRD Kota Palu yang dapat dikatakan belum optimal karena adalah dari 35 jumlah anggota DPRD Kota palu hanya 5 orang yang berpendidikan sarjana Hukum (S1 Hukum), 21 berpendidikan S1 (Sarjana Strata S1) selebihnya masih berpendidikan setara SMA dari data tersebut dapat disimpulkan secara sementara produktivitas DPRD Kota Palu dalam penyusunan Peraturan Daerah masih sangat rendah (perda yang ada berdasarkan usulan DPRD Kota Palu). Dari permasalahan diatas membuat penulis tertarik memilih judul “Kinerja DPRD Kota Palu dalam penyusunan peraturan daerah”.

Perumusan Masalah

Sesuai dengan identifikasi masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut: ”Bagaimana Kinerja DPRD Kota Palu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah: “Untuk mengetahui bagaimana kinerja DPRD Kota Palu dalam penyusunan Peraturan Daerah di Kota Palu.

METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian Kualitatif Deskriptif dengan pendekatan induktif. Metode Kualitatif Deskriptif menurut Moh. Nazir (2005: 54) adalah suatu

metode dalam meneliti status kelompok masyarakat, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta fenomena yang diselidiki.

Waktu dalam penelitian yang akan dilakukan adalah 3 bulan, dimulai pada bulan Maret sampai bulan Mei 2016.

Lokasi penelitian ini adalah di kantor DPRD Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah, dengan pertimbangan bahwa DPRD Provinsi adalah lembaga yang memiliki legalitas yang dijamin Undang - Undang untuk membuat PERDA.

Menurut Arikunto (2006:129) dan Sugiyono (2006:156) menyatakan, yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian adalah subjek dari data yang diperoleh. Sumber data yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Data primer
- 2) Data sekunder

Informan yang terpilih merupakan orang yang akan dijadikan sumber informasi dilapangan yang berkaitan dengan data temuan yang relevan dengan penelitian ini. Teknik informan berdasarkan, *purposive* (penunjukan berdasarkan kapasitas yang dimiliki informan tersebut). Informan yang terpilih sebanyak 5 orang dengan uraian sebagai berikut :

- | | |
|----------------------|---------|
| 1. Pimpinan DPRD | 1 orang |
| 2. Pimpinan Komisi A | 1 orang |
| 3. Pimpinan Komisi B | 1 orang |
| 4. Pimpinan Komisi C | 1 orang |
| 5. Kabag Persidangan | 1 orang |

Menurut Nazir (2005: 174), pengumpulan data tidak lain dari suatu proses pengadaan data primer untuk keperluan penelitian. Dalam pengumpulan data yang dibutuhkan, teknik yang dipakai penulis adalah:

- 1) Observasi

- 2) Wawancara
- 3) Dokumen

Nazir (2005:346) mengemukakan bahwa analisis data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah karena dengan analisislah data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Effendi dan Maning dalam Masri Singarimbun, (2006: 263) menyatakan “Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan”. Data dari penelitian ini setelah ditentukan kriteria berdasarkan data yang terkumpul, maka langkah berikutnya dibuat analisis atau penyederhanaan data melalui interpretasi secara tertulis dengan pendekatan analisis kualitatif.

Adapun teknik analisis yang dilakukan didukung oleh tahapan kegiatan penelitian, sebagai berikut :

- 1) Membuat catatan, Setiap data dan informasi yang diperoleh dalam kegiatan pengumpulan data lapangan dicatat.
- 2) *Koding*, adalah pemberian kode terhadap setiap data dan informasi yang diperoleh dari kegiatan pengumpulan data.
- 3) Kategorisasi, dilakukan dengan mengelompokkan data yang diperoleh melalui wawancara dan observasi sesuai dengan sifat dan karakteristik dan sifat data.
- 4) Kesimpulan, maksudnya, data dan informasi yang diperoleh dideskripsikan dan disimpulkan melalui penjelasan-penjelasan sehingga dapat tergambar proses, sikap, pendapat, dan lain-lain dari subjek penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Produktivitas

Badan legislatif daerah pada tahun 2014 hingga 2015 terkesan kurang berkinerja. Pada tahun 2016 jumlah produk hukum yang dihasilkan DPRD Kota Palu belum ada, disebabkan oleh sumber daya

manusia yang dimiliki anggota DPRD, dimana dari 35 anggota DPRD Kota Palu hanya 18 orang yang berpendidikan S1, D3 2 orang, S2 4 orang, 11 orang berpendidikan SMA . Dari 35 anggota DPRD Kota Palu hanya 4 orang yang memiliki pendidikan SH. Dari data tersebut disimpulkan bahwa salah satu penyebab rendahnya kinerja pada aspek produktivitas DPRD Kota Palu, adalah factor SDM yang lemah dimana pada aspek pemahaman anggota DPRD Kota Palu tentang tugas dan fungsi DPRD, dimana menganggap bahwa pihak eksekutiflah yang bertanggung jawab dalam penyusunan Perda karna lebih memahami substansi masalah. Sebagaimana pernyataan dari Ketua DPRD Kota Palu Bapak M. Iqbal Andi Magga, SH, sebagai berikut:

“Tugas legislasi sudah dilaksanakan oleh Dewan akan tetapi hanya terbatas pada posisi mencermati dan menganalisis Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh pihak eksekutif. Kendala yang dihadapi oleh anggota Dewan sehingga tidak pernah mengajukan Perda inisiatif karena waktu yang dimiliki DPRD sudah habis digunakan untuk mempelajari, mendiskusikan serta menyetujui beberapa Peraturan Daerah dari pihak eksekutif” (wawancara tanggal 15 April 2016).

Di samping pendapat di atas, salah seorang informan dari anggota Fraksi Golkar, Mohammad Rum, SH, MH:

“Hak-hak yang belum dilaksanakan oleh DPRD adalah hak mengajukan Perda Inisiatif, kendalanya karena di samping masalah waktu, banyak sekali tugas yang kami belum laksanakan dan masih banyak pula perda-perda yang lain yang belum sempat kami bahas. Begitupula dengan masalah dana, mengingat untuk mengajukan Perda inisiatif tersebut kita memerlukan staf ahli tersendiri dan untuk membiayai staf ahli tersebut biayanya tidak sedikit” (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Sementara itu hasil wawancara dengan anggota DPRD Kota Palu Fraksi Hanura, Bey Arifin, S,Pd:

“Untuk mengajukan usulan rancangan tidak sedikit biaya yang dikeluarkan sehingga itu yang menjadi kendala kami. Namun pada dasarnya dewan Kota Palu telah bekerja dengan sangat baik dalam mengikuti pembahasan tentang perancangan peraturan daerah” (wawancara tanggal 28 Maret 2016).

Hasil wawancara dengan Ketua Komisi C, Bendahara DPD Golkar Kota Palu Bapak Drs. H. Ishak Cae, M.Si, mengenai kualitas anggota DPRD terutama harus diukur dari segi kemampuannya untuk mengerti rakyat, mengerti aspirasinya dan mengerti masalah dan kepentingan yang dihadapinya, sebagai berikut:

“Mengenai hal ini, tentu kami mengerti kepada rakyat, aspirasinya mereka memang harus kita tampung dan kita laksanakan karena mereka masyarakat Kota Palu yang memilih wakilnya, hanya saja diakui kami sebelum memenuhi keinginan rakyat yang memilih dalam penyusunan Perda berbasis kebutuhan masyarakat karena pemahaman anggota DPRD yang bervariasi disertai waktu dan dana”. (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Dalam hal produktivitas anggota dewan yang rendah dalam penyusunan Perda, aspek SDM sangat berpengaruh. Dari hasil wawancara dengan para informan, bahwa rendahnya produktivitas DPRD Kota Palu pada aspek Penyusunan Perda disebabkan Pemahaman dan penguasaan tugas yang dimiliki anggota Pansus Ranperda sangat terbatas, kalau berdasarkan pengamatan dilapangan bukan hanya persoalan waktu dan dana namun yang sangat substansial adalah pemahaman akan tugas dan fungsi DPRD yang masih rendah, karena pemahaman anggota DPR menganggap bahwa tanggung jawab pembuatan Perda ada pada eksekutif bukan pada DPRD padahal sangat jelas terlihat bahwa fungsi ada pada DPRD sesuai

amanat Undang-Undang 32 tahun 2004 dan pada keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu Nomor 21 Tahun 2009 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu sebagaimana tertera dalam pasal 4 yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang dalam membuat Perda. (Observasi tanggal 26 Maret 2016)

Dari hasil wawancara, studi dokumen dan pengamatan dilapangan dijelaskan bahwa kinerja DPRD Kota Palu dapat dikatakan belum optimal disebabkan dari 32 Perda yang ada 30 usulan eksekutif hanya 2 yang bersumber dari DPRD Kota Palu.

Kualitas pelayanan

Indikator mengenai kualitas pelayanan menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan public karena hakekat dari suatu bentuk pelayanan adalah kepuasan bagi sipemberi jasa atau barang dan terutama si penerima karena terpenuhi tuntutan kebutuhannya. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidak puasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari birokrasi pemerintah termasuk dalam hal pelayanan tuntutan kebutuhan pembangunan yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidupnya, termasuk harapan masyarakat kepada anggota DPRD Kota Palu dalam membuat peraturan Daerah sesuai kebutuhan masyarakat bukan untuk kebutuhan para anggota DPRD.

Kualitas Pelayanan bagian dari indikator Kinerja. Secara etimologis, asal kata *performance* menurut Prawirosentono dalam Sinembala dkk, (2006), bahwa: *Performance* berasal dari kata “*to perform*” mempunyai beberapa masukan (*entries*): (1) Melakukan, menjalankan dan melaksanakan; (2) Memenuhi atau menjalankan kewajiban suatu nazar; (3) Menggambarkan karakter dalam suatu permainan; (4) Menggambarkannya

dengan suara atau alat music; (5) Melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab; (6) Melakukan suatu kegiatan dalam suatu permainan; (7) Memainkan (pertunjukan) musik; dan (8) Melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin.

Dalam konteks DPRD sebagai lembaga legislatif, fungsi pembuatan peraturan daerah merupakan fungsi utama karena melalui fungsi ini, DPRD dapat menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya baik secara material maupun fungsional. Di samping itu, kadar peraturan daerah yang dihasilkan oleh DPRD dapat menjadi ukuran kemampuan DPRD dalam melaksanakan fungsinya, mengingat pembuatan suatu peraturan daerah yang baik harus dipenuhi beberapa persyaratan tertentu, sebagaimana dikemukakan oleh Soejito (1983, 22), sebagai berikut:

- a. Bahwa peraturan daerah harus ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD yang bersangkutan;
- b. Peraturan daerah dibuat menurut bentuk yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri;
- c. Peraturan daerah harus ditanda tangani oleh Kepala Daerah serta ditanda tangani oleh Ketua DPRD yang bersangkutan;
- d. Peraturan daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan oleh pengesahannya berakhir;
- e. Peraturan daerah baru mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundang dalam lembaran daerah yang bersangkutan.

Memperhatikan pendapat di atas, suatu peraturan daerah dapat dikatakan baik apabila telah memenuhi berbagai syarat tersebut, sehingga terlaksananya fungsi ini dengan baik akan sangat ditentukan oleh tingkat pemahaman anggota legislatif terhadap apa yang menjadi aspirasi masyarakat, kebutuhan daerah, proses

pembuatan kebijakan serta pengawasan atas kebijakan yang dihasilkan

Melemahnya peran lembaga legislatif dalam membuat Perda berbasis Kebutuhan Masyarakat disebabkan karena adanya kepentingan Partai yang selalu membayangi para anggota DPRD akibatnya dari 2 perda yang berhasil di buat oleh DPRD Kota Palu, dari 2 Perda tersebut hanya tentang perpustakaan dan kearsipan tidak ada Perda tentang Kebutuhan dasar masyarakat seperti tentang kebutuhan air bersih dan listrik serta perlindungan untuk pedagang kecil terutama tempat jualan digusur tapi tidak ada solusi.

Ketua DPRD Kota Palu Bapak M. Iqbal Andi Magga, SH, sebagai berikut:

“Tugas legislasi sudah dilaksanakan oleh Dewan akan tetapi hanya terbatas pada posisi mencermati dan menganalisis Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh pihak eksekutif, namun terbatas sekali dalam mengusulkan karena kami menganggap bahwa tugas eksekutif adalah yang mengusulkan Perda yang menetapkan DPRD”. (wawancara tanggal 15 April 2016)

Disamping pendapat di atas, salah seorang informan dari anggota Fraksi Golkar, Mohammad Rum, SH, MH:

“Terus terang kami belum melaksanakan hak mengajukan Perda Inisiatif, kendalanya karena di samping masalah waktu, banyak sekali tugas yang kami belum laksanakan dan masih banyak pula perda-perda yang lain yang belum sempat kami bahas. Begitupula dengan masalah dana, mengingat untuk mengajukan Perda inisiatif tersebut kita memerlukan staf ahli tersendiri dan untuk membiayai staf ahli tersebut biayanya tidak sedikit” (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Sementara itu hasil wawancara dengan anggota DPRD Kota Palu Fraksi Hanura, Bey Arifin, S,Pd:

“Untuk mengajukan usulan rancangan tidak sedikit biaya yang dikeluarkan sehingga itu yang menjadi kendala kami. Namun pada

dasarnya dewan Kota Palu hanya sebatas ikut serta pembahasan tentang perancangan peraturan daerah dan menetapkan usulan dari eksekutif. (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Kemudian hasil wawancara dengan Kepala Bagian Persidangan yaitu Bapak Drs. Nawab Nursaid, mengenai minimnya Perda Inisiatif dari dewan, sebagai berikut:

“Terkadang beberapa anggota dewan tidak mengikuti pembahasan dan paripurna dalam satu waktu. Salah satu faktor penyebab minimnya perda inisiatif dewan, tetapi diakui para anggota dewan berusaha keras dalam perencanaan Perda” (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa kualitas para anggota juga merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi dalam melaksanakan wewenang, tugas dan hak-haknya.

Dalam hal kualitas anggota dewan, hendaknya tidak mengartikan hanya pada tingkat kemampuan intelektual saja, apalagi bila kemampuan intelektual itu dikaitkan dengan tingkat pendidikan formal para anggota. Kualitas anggota DPRD terutama harus diukur dari segi kemampuannya untuk mengerti rakyat, mengerti aspirasinya dan mengerti masalah dan kepentingan yang dihadapinya. Tingkat pemahaman terhadap masyarakat itu harus disertai keberanian moral dan kekuatan moral untuk menyampaikannya kepada yang mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan (eksekutif) sehingga akhirnya anggota tersebut mendapat kepercayaan dari masyarakat.

Kesiapan kebutuhan anggota Pansus terhadap instruksi-instruksi dalam pelaksanaan tugas tergolong belum memadai. Hal ini telah belum dilaksanakan dengan baik oleh sekretariat DPRD. Sekretariat DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam mendukung kelancaran pelaksanaan tugas anggota DPRD merupakan faktor penting dalam melihat bagaimana kinerja atau kualitas kerja anggota DPRD khususnya

yang merupakan anggota panitia khusus rancangan peraturan daerah.

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil observasi, hasil wawancara dan studi dokumen menjelaskan bahwa kualitas pelayanan dilihat dari perda yang dihasilkan belum sesuai keinginan dan kebutuhan masyarakat, mengingat kemampuan teknis anggota DPRD Kota Palu dapat dikatakan masih terbatas.

Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan untuk mengenali kebutuhan masalah yang ada dimasyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan atau penyelesaian masalah, serta pengembangan program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dwiyanto dkk, 2002). Responsivitas ini sangat dibutuhkan dalam pelayanan publik karena hal itu merupakan bukti kemampuan organisasi (dalam hal ini DPRD Kota Palu) untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta pengembangan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Dilulio, 1994). Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga (Osborne dan Plastrik, 1997).

Produk Perundang-undangan yang baik tentu saja harus mengacu pada kaidah-kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah digariskan. Dalam pembahasan ini, penulis menganalisa penyusunan peraturan daerah di Kota Palu dengan mengacu kepada dua kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Landasan penyusunan peraturan perundang - undangan.
2. Asas-asas penyusunan peraturan perundang- undangan.

Rapat-rapat dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

dilakukan dalam rapat khusus yang diadakan untuk keperluan itu.

Tata cara penyampaian Rancangan Peraturan Daerah, tahapan pembicaraan dan penandatanganan Peraturan Daerah ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD

Kesesuaian proses penyusunan Peraturan Daerah di Kota Palu terhadap mekanisme penyusunan peraturan daerah tersebut dapat dilihat dari pendapat Ketua DPRD Kota Palu Bapak M. Iqbal Andi Magga, SH, sebagai berikut:

“Tugas legislasi sudah dilaksanakan oleh Dewan dalam menetapkan Perda walaupun inisiatif bukan berasal dari DPRD Kota Palu namun mekanismenya sudah berjalan dengan baik, sesuai aturan yang berlaku. (wawancara tanggal 15 April 2016)

Disamping pendapat di atas, salah seorang informan dari anggota Fraksi Golkar, Mohammad Rum, SH, MH :

“Terus terang kami belum melaksanakan hak mengajukan Perda Inisiatif, kendalanya karena di samping masalah waktu, banyak sekali tugas yang kami belum laksanakan namun prosesnya dilaksanakan sesuai aturan yang berlaku”. (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Beberapa faktor obyektif yang menjadi penyebab mengapa DPRD belum pernah mengajukan usulan Rancangan Perda sebagai perwujudan hak inisiatifnya secara optimal karena DPRD menganggap bahwa eksekutif selaku pemegang kekuasaan pemerintahan lebih mengetahui berbagai hal menyangkut penyelenggaraan pemerintahan, eksekutif dilengkapi dengan aparat yang lengkap, walaupun hak inisiatif bukan dari DPRD namun proses perumusan sampai penetapan sesuai mekanisme yang berlaku.

Sementara itu hasil wawancara dengan anggota DPRD Kota Palu Fraksi Hanura, Bey Arifin, S,Pd:

“Untuk mengajukan usulan rancangan tidak sedikit biaya yang dikeluarkan sehingga itu

yang menjadi kendala kami. Namun pada dasarnya dewan Kota Palu hanya sebatas ikut serta pembahasan tentang perancangan peraturan daerah dan menetapkan usulan dari eksekutif, sesuai mekanisme yang telah digariskan dalam Undang- Undang yang berlaku”. (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil observasi, hasil wawancara dan studi dokumen menjelaskan bahwa dalam penyusunan perda walaupun terbanyak inisiatif eksekutif namun proses yang dilalui tetap sesuai dengan mekanisme yang telah digariskan dalam tata tertib Dewan. Mekanisme diawali dimana Aspirasi masyarakat diserap oleh DPRD dan atau kepala daerah., Aspirasi dibahas oleh komisi DPRD atau staf/setda untuk menentukan perlu tidaknya raperda, Komisi DPRD membentuk panitia khusus dan atau setda membentuk tim untuk membahas materi raperda, Pansus menyerahkan hasil kerja kepada komisi DPRD dan atau tim asistensi kepada sekda, Raperda disosialisasikan dengan melibatkan LSM dan atau perguruan tinggi (masyarakat). Raperda hasil bahasan LSM dan atau perguruan tinggi (masyarakat) diserahkan kepada komisi DPRD dan atau setda untuk diproses sesuai Tata Tertib DPRD, konsep raperda diserahkan oleh komisi kepada sekretaris daerah untuk diagendakan dan atau diserahkan oleh sekda kepada bupati untuk diteruskan kepada DPRD guna dibahas dalam rapat pleno DPRD. Raperda dibahas dalam rapat pleno (disetujui), Perda yang disetujui DPRD ditandatangani oleh walikota untuk ditetapkan menjadi perda dan diundangkan dalam lembaran daerah, Perda disampaikan kepada pemerintah pusat dalam 'waktu sehari setelah pengundangannya.

Mekanisme penyusunan peraturan daerah diatas menggambarkan proses penyusunan peraturan daerah dari dua arah, baik dari inisiatif Pemerintah Daerah maupun prakarsa DPRD. Keduanya digambarkan

menggunakan suatu tim guna membahas materi rancangan peraturan daerah. Pemerintah daerah dengan melalui sekretariat daerah membentuk tim asistensi, sedangkan DPRD melalui komisi dan panitia khusus.

Responsibilitas

Responsibilitas atau *Responsibility* (tanggungjawab), berakar dari bahasa/kata latin *Respons*. Dalam kaitan dengan penelitian ini responsibilitas lebih pada makna tanggungjawab pemerintah ataupun komitmen aparat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya atas mandat kelembagaan atau mandat jabatan yang harus dilaksanakan dengan berhasil baik dan benar, berkat dukungan atau memanfaatkan kemampuan aparat yang memadai, adalah merupakan salah satu elemen kunci dalam melihat kinerja birokrasi pemerintahan dalam pelayanan public. Berdasarkan penjelasan pada indikator yang digunakan dalam penelitian ini sebelumnya, menunjukkan bahwa Responsibilitas menjadi indikator sangat penting, karena sangat menentukan kualitas tugas dan fungsi Dewan sebagai pembuat Perda.

Menurut Friedrich, birokrat yang akuntabel tidak harus mengikuti aturan atau perintah, tetapi harus menggunakan keahliannya yang dibatasi oleh standar profesional dan moral. Tidak mengherankan bila beberapa pengamat menilai bahwa standar profesional dapat menghindarkan kontrol melalui substitusi kepentingan-kepentingan profesional untuk *public concerns*.

Siagian (2000:163) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah "keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan".

Dengan pendapat tersebut, kemampuan DPRD Kota Palu yang dimaksudkan adalah untuk mengambil langkah-langkah yang

perlu dengan menggunakan hak inisiatif dalam membuat Perda. Terbentuknya aparatur profesional menurut pendapat diatas memerlukan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dibentuk melalui pendidikan dan pelatihan sebagai instrumen pengembangannya. Dengan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dimiliki oleh aparatur memungkinkan terpenuhinya kecocokan antara kemampuan aparatur dengan kebutuhan tugas merupakan salah satu wahana terbentuknya komitmen akan profesional. Artinya keahlian dan kemampuan aparat merefleksikan arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh sebuah organisasi. Apabila suatu organisasi berupaya untuk memberikan pelayanan publik secara prima maka organisasi tersebut mendasarkan profesionalisme terhadap tujuan yang ingin dicapai.

Dalam pandangan Tjokrowinoto (1996:191) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah : Kemampuan untuk untuk menjalankan tugas dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan mutu tinggi, tepat waktu, dan prosedur yang sederhana. Terbentuknya kemampuan dan keahlian juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam dunia birokrasi yang cenderung bersifat kaku dan tidak fleksibel.

Semua itu pada akhirnya bermuara pada sebuah pertanyaan kunci akan dimensi responsibilitas, yaitu: apakah birokrasi mempunyai kemampuan daya dukung, seperti sumber daya manusia dalam melaksanakan program, dalam hal ini membuat Perda, dapat dilihat dari pendapat Ketua DPRD Kota Palu Bapak M. Iqbal Andi Magga, SH, sebagai berikut

"Menurut saya bahwa Tugas legislasi sudah dilaksanakan oleh Dewan dalam menetapkan Perda walaupun inisiatif bukan berasal dari DPRD Kota Palu, karna hambatan waktu dan pemahaman anggota Dewan yang bervariasi. (wawancara tanggal 15 April 2016)

Disamping pendapat di atas, salah seorang informan dari anggota Fraksi Golkar, Mohammad Rum, SH, MH :

“Hak dewan sebagai hak inisiatif dalam membuat Perda belum dapat kami laksanakan dengan maksimal disebabkan karena di samping masalah waktu, banyak sekali tugas yang kami belum laksanakan, termasuk kami sangat terbatas dari staf yang ahli bidang legal drafting”. (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Berbicara mengenai jumlah peraturan daerah Kota Palu, bisa dikatakan sangat banyak. Namun apabila dilihat dari sisi datangnya inisiatif pembuatan peraturan daerah atas prakarsa resmi dari DPRD bisa dikatakan sangat sedikit hanya 2 buah perda yaitu tentang penataan arsip dan tentang perpustakaan yang tidak terlalu mengenal akan kebutuhan masyarakat. Kinerja DPRD bisa dikatakan sangat kurang dan hal ini disebabkan adanya perspektif dari para anggota DPRD bahwa penyusunan Peraturan Daerah adalah tugas dari eksekutif karena eksekutiflah yang mengetahui permasalahan-permasalahan teknis yang harus dibuat menjadi peraturan daerah.

Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam penvelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma yang diharapkan masyarakat atau yang diiniliki oleh para stakeholders. Dimensi tersebut merupakan nilai dan norma pelayanan yang diharapkan masyarakat di antaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa.

Aparat dan kelembagaan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik seringkali masih menerapkan standar nilai atau norma pelayanan secara sepihak, seperti

pemberian pelayanan yang hanya berdasarkan pada juklak dan juknis (petunjuk pelaksanaan, dan teknis) sehingga kecenderungan yang terjadi adalah lemahnya komitmen aparat birokrasi untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayaninya.

Salah satu faktor penyebab yang menjadikan rendahnya tingkat akuntabilitas birokrasi adalah terlalu lamanya proses indoktrinasi dalam kultur birokrasi, yang mengarahkan aparat birokrasi untuk selalu melihat ke atas (paternalistic). Selama ini aparat birokrasi telah terbiasa lebih mementingkan kepentingan pimpinan daripada kepentingan masyarakat pengguna jasa. Birokrasi merasa tidak bertanggung jawab kepada public dan lingkungannya melainkan bertanggung jawab kepada pimpinan atau atasannya (personal). Transparansi informasi birokrasi dalam pemberian pelayanan publik masih tetap menjadi isu yang sangat penting bagi upaya ke arah perbaikan kinerja birokrasi pemerintah, seperti dikemukakan Lubis (2001), “Tindakan untuk melakukan reformasi birokrasi terutama diarahkan pada upaya untuk peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas birokrasi.

Dalam membuat Perda, dapat dilihat dari pendapat Ketua DPRD Kota Palu Bapak M. Iqbal Andi Magga, SH, sebagai berikut “Memang harus di akui bahwa kami belum optimal mengkomunikasikan Perda yang telah ditetapkan kepada masyarakat terkendala factor dana”. (wawancara tanggal 15 April 2016)

Disamping pendapat di atas, salah seorang informan dari anggota Fraksi Golkar, Mohammad Rum, SH, MH :

“Hak dewan sebagai hak inisiatif dalam membuat Perda belum dapat kami laksanakan dengan maksimal selain itu diakui bahwa Perda yang telah ada belum maksimal diketahui masyarakat karena kurang dipublikasikan” (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Sementara itu hasil wawancara dengan anggota DPRD Kota Palu Fraksi Hanura, Bey Arifin, S,Pd:

“Untuk mensosialisasikan kepada masyarakat DPRD tidak punya dana, walaupun belum optimal sosialisasi perda namun ada juga perda yang telah disosialisasikan hanya saja tidak maksimal karena terkendala dana”. (wawancara tanggal 28 Maret 2016)

Berbicara mengenai jumlah peraturan daerah Kota Palu, bisa dikatakan sangat banyak. Namun apabila dilihat dari sisi datangnya inisiatif pembuatan peraturan daerah atas prakarsa resmi dari DPRD bisa dikatakan sangat sedikit hanya 2 buah perda yaitu tentang penataan arsip dan tentang perpustakaan yang tidak terlalu mengena akan kebutuhan masyarakat selain itu masyarakat tidak mengetahui isi dari kebijakan tersebut.

Kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa akuntabilitas dari DPRD Kota Palu pada aspek sosialisasi Perda belum berjalan maksimal, menyebabkan masyarakat tidak memahami tujuan dan sasaran dari 32 Perda tersebut karena minim informasi dan kurang dikomunikasikan dengan masyarakat.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Dari hasil pembahasan tentang analisis kinerja DPRD Kota Palu dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu maka dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD Kota Palu dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah belum berjalan dengan baik, karena dari 5 aspek yang digunakan dilapangan menjadi pisau analisis, hanya 1 aspek yang berjalan dengan baik yaitu aspek responsibilitas. 4 aspek yang belum berjalan dengan baik yaitu, Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsibilitas dan Akuntabilitas.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan dan temuan dalam penelitian ini, maka dalam rangka peningkatan kinerja DPRD Kota Palu dalam pembuatan Peraturan Daerah, dengan ini disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Partai atau Fraksi seharusnya menempatkan kader-kader yang memiliki kompetensi, kapasitas dan kapabilitas untuk duduk dalam lembaga legislatif daerah.
2. Dalam jangka panjang guna pengembangan kualitas anggota legislatif daerah, partai politik merupakan insitusi yang sangat berkepentingan untuk menempatkan kader-kader terbaiknya di lembaga perwakilan rakyat daerah, sehingga perlu dilakukan proses rekrutmen anggota secara selektif dan pembinaannya secara baik untuk meningkatkan peran dan kelangsungan hidup partai politik dimasa depan, termasuk di dalamnya pengetahuan tingkat pendidikan dalam rekrutmen anggota dewan, bahkan kalau perlu persyaratan tingkat pendidikan dinaikkan minimal S1.
3. Pembentukan pusat pelayanan informasi terpadu, dimana dalam konteks ini perlu dipikirkan pentingnya dibentuk pusat pelayanan informasi bagi DPRD, sehingga memungkinkan masyarakat dan anggota dewan mudah dalam mendapatkan data/informasi yang akurat dan berkualitas yang berguna untuk masukan bagi perumusan perda.
4. Kinerja anggota DPRD Kota Palu untuk dapat ditingkatkan mengimbangi pengetahuan dan keterampilan formal maupun material pihak eksekutif, secara berkala dan intensif diberikan pembekalan materi yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewajiban DPRD serta pengetahuan tentang bidang tugas pemerintahan daerah.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan selesainya penyusunan Artikel ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dr.Nawawi Natsir.M.Si, selaku Tim Pembimbing Utama yang dengan tulus dan ikhlas telah meluangkan waktu dan tenaga dalam memberikan bimbingan kepada penulis selama penulisan Artikel ini.
2. Dr.Nurhanis.M.Si, selaku Tim Pembimbing Kedua yang dengan tulus dan ikhlas telah meluangkan waktu dan tenaga dalam memberikan bimbingan kepada penulis selama penulisan Artikel ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Dilolio, John (eds.). 1994.*Deregulating the Public Ser-vice:Can Government be Improved?*, Washington D.C: The Brookings Institution.
- Dwiyanto, dkk. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PPSK-UGM.
- Modeong, 2000, *Teori dan Praktek PenyusunanaPeraturan Perundang-Undangan Tingkat Daera*. Tintamas, Jakarta.
- Nazir, Mohammad. 2005. *Metode Penelitian*, Jakarta : Ghalia Indonesia
- Osborne, David and Plastrik, Peter, 2001. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Terjemahan. Jakarta. PPM
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat DaerahSiagian, P Sondang, 2000. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta: Gumi Aksara
- Sinambela, dkk, 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Impelentasi*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.
- Soejito. Irawan. 1983. *Membuat Peraturan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Tjokrowinoto M. 1996. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Sususan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Wasistiono, Sadu. 2001. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah*. Sumedang: Alqoprint.