

PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DAN PARTISIPASI PUBLIK DPRD KABUPATEN TAKALAR

Nawir Rahman
STKIP Pembangunan Indonesia, Makassar

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang kualitas anggota DPRD dalam menerapkan fungsi legislasi serta peran partisipasi publik dalam menguatkan fungsi tersebut secara kelembagaan di Kabupaten Takalar. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan observasi serta dokumentasi. Informan yaitu Pimpinan DPRD, Bupati, Sekretaris Daerah, Ketua Komisi, para Kepala SKPD, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Tokoh masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas anggota DPRD Kabupaten Takalar dalam fungsi legislasi belum terlaksana dengan baik. Tampak bahwa dalam perumusan rancangan produk hukum daerah, peran pemerintah daerah masih lebih dominan dibanding pihak legislatif. Kemudian dari segi partisipasi publik dalam legislasi DPRD kabupaten takalar baru sampai derajat menengah yang semu. Partisipasi masyarakat baru pada tahap pemberitahuan, konsultasi dan peredaaman. Pada dasarnya Dewan telah menyediakan ruang untuk mendengar keinginan masyarakat, namun masih sebatas pada pendapat karena penentuan hasil tetap kembali pada keputusan legislator yang tidak selalu sejalan dengan aspirasi masyarakat kebanyakan.

Keywords: Kuliatas Dewan, Legislasi, Partisipasi public

ABSTRACT

This study aims to provide an overview of the quality of local legislators in fungsi implementing legislation and the role of public participation in strengthening the institutional function in Takalar. This type of research used in this study is a qualitative study of data kasus. Pengumpulan conducted through interviews and observation and documentation. The informant is Chairman of Parliament, the Regent, the Regional Secretary, the Chairman of the Commission, the head SKPD, NGOs, and community leaders. The results showed that the quality of Takalar legislators in the legislative function has not done well. It appears that in the formulation of the draft local regulations, the role of local government is more dominant than the legislature. Then in terms of public participation in the new legislation to Parliament Takalar pseudo intermediate degree. New public participation at this stage of the notification, consultation and peredaaman. In Basically Council has provided space to hear the wishes of the people, but still limited because of the determination of the result stays the opinion back to the decision of legislators who are not always in line with the aspirations of the common people.

Keywords: kuliatas Council, Legislation, Public Participation

PENDAHULUAN

Undang Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali (1999, 2000, 2001, 2002) yang di dalamnya membawa perubahan radikal terhadap sistem ketatanegaraan, termasuk institusi legislatif. Bila melacak rumusan pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 atas dasar perubahan itu, maka di dalamnya kita dapat menjumpai berbagai prinsip Negara hukum demokratis modern. Dikaitkan dengan proses legislasi, maka lembaga Dewan Perwakilan Rakyat mengalami penguatan dengan penegasan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang Undang. Meski dalam proses pembentukan undang undang tadi tetap melibatkan Presiden, Hal serupa juga berkembang di daerah dengan penguatan institusi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsi fungsi legislasi, seperti diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor.32 Tahun 2004 Pasal 3 ayat (1) huruf (b) menegaskan bahwa; pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan pada Pasal 25 huruf (a) sampai (d) ditegaskan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang :memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; mengajukan rancangan Peraturan Daerah; menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; serta menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

Namun dalam realitas tuntutan dan harapan sekaligus kebutuhan yang terurai di atas masih belum terwujud. Lembaga legilatif pada umumnya dan DPRD Kabupaten Takalar khususnya masih saja berkuat pada fungsi pengawasan dan anggaran, padahal fungsi legislasi memiliki bobot sama pentingnya pengawasan dan anggaran, dan harus dipahami sejarah yang melatar belakangi mengapa dinamakan lembaga legislatif dan bukannya lembaga pengawasan dan anggaran. Fungsi yang melekat ini haruslah mendapat porsi yang sama dan seimbang dengan kedua fungsi lain yang dimilikinya. Pengabaian terhadap fungsi ini dengan cara apapun, termasuk meniadakan pentingnya suatu mekanisme dan kelembagaan yang dibutuhkan untuk menopang bekerjanya fungsi ini, adalah bentuk pengingkaran dan inkonsistensi terhadap mandat yang telah diberikan, baik melalui UUD 45 maupun peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Fenomena lain menunjukkan bahwa masih kurangnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Begitu juga dalam kegiatan legislasi, dalam berbagai rapat pembahasan Rancangan Peraturan Daerah para anggota DPRD Kabupaten Takalar. Akibatnya, Peraturan Daerah yang telah disahkan tidak sepenuhnya mampu mengakomodir berbagai tuntutan dan harapan masyarakat Takalar, terutama kebutuhan masyarakat yang sangat mendasar atau kebutuhan pokok masyarakat yang semestinya harus segera direalisasikan.

DPRD Kabupaten Takalar secara kelembagaan sebagaimana dideskripsikan di atas menunjukkan bahwa anggota DPRD tidak melaksanakan fungsi agregasi

kepentingan. Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi fokus tugas dan kewenangan DPRD yang berkaitan dengan fungsi agregasi kepentingan, yaitu; (1) membuat draft rancangan Perda, (2) membuat agenda institusi, dan (3) membuat draft Perda bersama. Ketiga hal ini sangat penting dilakukan untuk menampung seluruh aspirasi, harapan, dan kepentingan masyarakat, serta dijadikan dasar dalam menyusun draft Peraturan Daerah.

Berdasarkan gambaran atas fenomena yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa aktor - aktor yang terkait dengan proses legislasi belum memperlihatkan optimalisasi hak konstitusi yang dimilikinya sehingga penyelenggaraan proses dan produk legislasi yang berpihak kepada masyarakat, khususnya kelompok rentan sebagaimana yang diharapkan belum terwujud sehingga diperlukan penguatan kelembagaan legislasi melalui peningkatan kapasitas kelembagaan yang partisipatif. Kondisi inilah yang memotivasi peneliti untuk melakukan penelitian secara kritis dan mendalam serta komprehensif tentang peran partisipasi publik dalam upaya penguatan kelembagaan legislasi DPRD Kabupaten Takalar.

Fokus kajian penelitian ini adalah seperti apa kualitas anggota DPRD Kabupaten Takalar dalam menerapkan fungsi legislasi dewan serta bagaimana peran partisipasi publik dalam mendorong penguatan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Takalar melalui pelibatan *stakeholders* seperti perguruan tinggi maupun LSM di dalam penyiapan Ranperda maupun pembahasannya.

METODE PENELITIAN

Lokasi penelitian ini dilakukan pada Kantor DPRD Kabupaten Takalar Provinsi Sulawesi Selatan. Jenis penelitian ini adalah kualitatif yang diharapkan dapat membantu peneliti dalam pengamatan, imajinasi, berpikir secara abstrak serta dapat merasakan atau menghayati problem dasar dalam proses legislasi di kabupaten Takalar yang belum sesuai dengan harapan. Sumber data dari penelitian ini adalah data primer yang didapatkan melalui wawancara dan observasi serta data sekunder didapatkan melalui penelusuran dokumentasi yang relevan dengan penelitian ini. Teknik pengabsahan data dilakukan melalui triangulasi (Moleong, 2011). Fokus kajian dalam penelitian ini adalah sejauhmana pelibatan partisipasi masyarakat dalam menguatkan DPRD secara kelembagaan menjalankan fungsi legislasi melalui pelibatan *stakeholders* dalam menyiapkan Ranperda maupun pembahasannya. Analisis data penelitian ini adalah menggunakan metode analisis interaktif mengacu pada Miles and Huberman (1992) yaitu keseluruhan data utama dan data tambahan yang dikumpulkan di lapangan akan dianalisis dengan (1) Reduksi data (2) penyajian data (3) Penarikan kesimpulan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kualitas Anggota DPRD Kabupaten Takalar Dalam Menerapkan Fungsi Legislasi Dewan

Ramdlon (2008) membedakan kedudukan dan kekuasaan legislatif beberapa hal yaitu 1. Legislatif Nominal, peranan legislatif sekedar formalitas belaka, terutama dalam keterlibatannya membuat undang-undang yang harus patuh pada legislatif. 2. Legislatif Supremasi, legislatif punya peranan supremasi yang tidak sekedar penentu perundang-undangan tetapi juga berhak mengawasi eksekutif. 3. Legislatif Perimbangan, legislatif merupakan lembaga penyeimbang yang punya kedudukan yang sama dengan eksekutif dan yudikatif. 4. Legislatif Langsung oleh rakyat.

Sedangkan di level daerah, DPRD bukanlah bagian pemerintah daerah melainkan mitra kerja yang punya posisi dan peranan yang sama. Wewenang yang melekat pada legislatif daerah adalah fungsi anggaran, pengawasan dan legislasi Berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Dalam penelitian fokus pada fungsi legislasi yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah beresama dengan Kepala Daerah sesuai dengan tingkatannya.

Hasil Penelitian pada DPRD Kabupaten Takalar dalam upaya memaksimalkan fungsi legislasi ternyata mengalami tantangan, walaupun pada sisi lain, secara kelembagaan Pimpinan DPRD Kabupaten Takalar terus berusaha untuk melakukan pemberdayaan anggota DPRD, seperti usaha untuk meningkatkan pengetahuan, wawasan, kompetensi, dan kapabilitas anggota DPRD melalui studi banding serta pendidikan dan pelatihan. Namun usaha Pimpinan DPRD tersebut belum mencapai hasil maksimal sebagaimana yang diharapkan. Hal ini ditunjukkan oleh kinerja setiap anggota DPRD Takalar yang masih kurang dalam melaksanakan kegiatan visitasi kepada warga masyarakat yang menjadi konstituentnya juga termasuk dalam pelaksanaan legislasi Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar. Akibatnya dalam 2 tahun terakhir, dari 19 Ranperda yang diharmonisasi oleh Badan Legislasi, hanya ada 2 Ranperda yang menjadi usul inisiatif DPRD, yakni Ranperda tentang Perlindungan Pasar Tradisionil dan Ranperda tentang Pembentukan Holding Company. Sementara 17 Ranperda lainnya berasal dari eksekutif. Tampak bahwa dalam pelaksanaan fungsi legislasi, khususnya perumusan rancangan produk hukum daerah, peran pemerintah daerah masih lebih dominan dibanding pihak legislatif.

Dengan mengacu pada pasal 42 UU 32 tahun 2004 secara tegas mengatakan bahwa fungsi legislasi DPRD itu adalah membuat peraturan daerah yaitu DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama dan atau membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.

Disisi lain Pasal 95 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 dengan tegas dinyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.” Ini artinya bahwa “leading sector” pembentukan Perda seharusnya ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Fenomena yang terjadi pada anggota DPRD Kabupaten Takalar yang kaitannya dengan kurang produktifnya anggota dewan membuat Perda melalui inisiatif dewan itu disebabkan kualitas pendidikan masih dalam tatanan standar sesuai dengan Pasal 51 UU No 8 Tahun 2012 yang memberikan batasan pendidikan calon legislatif minimal lulusan SLTA. Bahkan persoalan komitmen dan integritas anggota dewan ikut berperan dalam kondisi seperti ini. Disamping itu sikap sebahagian besar para anggota DPRD Kabupaten Takalar terlalu ambivalen, yakni pada satu sisi memperjuangkan kepentingan atas nama rakyat, namun pada sisi lain memperjuangkan berbagai kepentingan kekuatan politik, baik kekuatan politik di dalam maupun di luar DPRD seperti kepentingan para elit politik lokal dan para pengusaha lokal, akibatnya untuk mensahkan sebuah rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah menjadi Peraturan Daerah diwarnai dengan perdebatan sengit dan memerlukan rentang waktu yang cukup lama untuk mensahkan sebuah Peraturan Daerah yang semestinya tidak perlu terjadi.

Selain itu, keberadaan institusi fraksi yang merupakan perpanjangan tangan partai politik lebih sebagai penghambat kreativitas anggota dewan. Dengan sistem *recall* menjadikan fraksi lebih bersuara lantang dari pada aturan internal dewan. Ada kecenderungan daulat fraksi mematikan inisiatif atau terobosan anggota dewan di dalam proses penyuaaran dan pembentukan peraturan daerah.

Partisipasi publik dalam legislasi DPRD di Kabupaten Takalar.

Keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik merupakan bagian dari penerapan good governance sebagaimana menurut UNDP bahwa salah satu prinsip-prinsip good governance adalah partisipasi publik. *Good Governance* di dukung oleh tiga kaki yakni politik, ekonomi dan administrasi disamping itu juga mempunyai tiga pilar yaitu: Negara, swasta dan masyarakat. (Anwar, 2005:1)

Penerapan good governance dalam konteks partisipasi publik pada tahap penyelenggaraan pemerintahan di level legislatif menjadi penting karena DPRD merupakan lembaga representatif masyarakat yang sepatutnya bertindak atas nama rakyat. Salah satu fungsi DPRD yang membutuhkan partisipasi publik adalah fungsi legislasi terutama dalam merumuskan Rancangan Peraturan Daerah bahkan dalam proses pengesahan Perda pun harus melibatkan masyarakat yang merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dengan lembaga DPRD yang merupakan lembaga perwakilan masyarakat meskipun Perda itu merupakan inisiatif eksekutif.

Hasil penelitian di DPRD kabupaten takalar menemukan bahwa aktor yang cukup berperan adalah perguruan tinggi, ada kecenderungan bahwa dewan menggunakan pakar perguruan tinggi untuk melegitimasi suatu kebijakan para ahli

dipilih dan dicari yang memang mendukung kebijakan tadi. Bahkan di Sulawesi Selatan dalam suatu temuan riset, ada akademisi yang dijustifikasi dewan, bahwa dengan dilibatkannya pakar atau intelektual dari perguruan tinggi, maka partisipasi dapatlah dianggap telah cukup. Sedangkan untuk Lembaga Swadaya Masyarakat masih dianggap lemah dalam melobby DPRD Kabupaten Takalar. Padahal, ia punya peran penting merepresentasikan kepentingan publik. Akibat *lobby* yang tidak maksimal maka nasib publik minim tercermin dalam produk-produk legislasi.

Partisipasi menjadi amat penting dalam proses legislasi. Sebab, hasil legislasi mengikat publik agar proses pengikatan tadi mempunyai kekuatan legitimasi dari dimensi sosiologis, maka partisipasi menjadikenisicayaan. Dari temuan riset, Badan Legislasi (Baleg) DPRD di anggap agak partisipatif. Indikatornya adalah dengan dilibatkannya *stake holders* seperti perguruan tinggi maupun LSM di dalam penyiapan Ranperda maupun pembahasannya. Sedangkan untuk komisi maupun panitia khusus, biasanya partisipasi direduksi sekedar di forum Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Itupun tidak ada jaminan hasil RDPU mempengaruhi pembentukan perda.

Menurut catatan Bivitri Susanti (2010) dalam studi kasus Proglenas 2005 sampai 2009, ada beberapa hal yang menyebabkan partisipasi bermasalah. Pertama, baik di tingkat Baleg maupun pemerintah, proses partisipasi selalu dibumbui kata “dapat”. Kedua, adanya penyampaian makna, bahwa partisipasi seakan-akan konsultasi. Jadi, menurut Tim Riset yang sependapat dengan pandangan Bivitri, jika konsultasi maka akan samar apakah partisipasi model ini mempengaruhi pengambilan kebijakan

Bila disandingkan dengan teori derajat partisipasi masyarakat, dapat ditarik analisis, di dalam legislasi ini, partisipasi baru sampai derajat menengah yang semu. Partisipasi masyarakat baru pada tahap pemberitahuan, konsultasi dan peredaaman. Ringkasannya, akses informasi tentang legislasi bagi publik yang telah dipenuhi masih sangat minim. Dewan telah menyediakan ruang untuk mendengar keinginan masyarakat, namun masih sebatas pada pendapat karena penentuan hasil tetap kembali pada keputusan legislator yang tidak selalu sejalan dengan aspirasi masyarakat kebanyakan.

KESIMPULAN

Kualitas Anggota DPRD Kabupaten Takalar dalam menerapkan fungsi legislasi dewan belum terlaksana dengan maksimal, hal ini terlihat kurang produktifnya dalam mengusulkan rancangan Perda inisiatif Dewan. Justru Eksekutif yang aktif dalam pengusulan rancangan Perda. Sedangkan dalam hal partisipasi publik masih dalam sekedar mendengarkan pendapat tetapi keputusan mutlak di tangan DPRD dan ada kecenderungan bahwa mayoritas keputusan yang diambil bertentangan dengan keinginan masyarakat luas

Upaya meningkatkan kapasitas legislasi merupakan pekerjaan besar yang harus menjadi perhatian berbagai kalangan. Pihak DPRD dengan didukung pihak lain perlu terus meningkatkan kapasitasnya dalam proses legislasi. Kapasitas di sini tidak hanya

terbatas memahami prosedur formal dalam proses legislasi, tetapi lebih dari itu adalah memahami dan melaksanakan proses legislasi yang partisipatif. Ditemukan bahwa masih banyak ditemukan masalah, baik normatif, maupun kelembagaan yang mengunci aktivitas parlemen sehingga tidak maksimal menjalankan fungsi legislasi. Proses dan mekanisme tahapan pembahasan legislasi yang sarat dari pantauan publik merupakan salah satu akar pencetus pemandulan proses legislasi yang partisipatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Akib, H. (2003). Merambah Belantara Manajemen Pengetahuan. *Manajemen dan Usahawan*, (04).
- Akib, H. (2011). Mencermati Heuristik Transformasi Organisasi: mereaktualisasi Perilaku Kreatif Manusia Melalui pendekatan Knowledge management. *Jurnal Manajemen Usahawan Indonesia*, 40(3), 225-244.
- Anwar Suprijadi 2005. *Acuan Umum Penerapan Good Governance pada Sektor Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Dharma, S., & Haedar, A. (2004). Budaya Organisasi Kreatif. *Manajemen USAHAWAN Indonesia*, 22-27.
- Ramdlon Naning, 1982, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Surabaya, Bina Ilmu.
- Saggaf, S., Salam, R., Kahar, F., & Akib, H. (2014). Pelayanan Fungsi Administrasi Perkantoran Modern. *Jurnal Ad'ministrare*, 1(1), 20-27.
- Simatupang, P., & Akib, H. (2007). Potret Efektivitas Organisasi Publik: Review Hasil Penelitian. *Manajemen Usahawan Indonesia*, 36(1), 35-41.
- Susanti, Bivitri,dkk,2010. *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR,DPR dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: pusat studi hukum dan kebijakan Indonesia
- Undang-Undang Nomor 22 Tentang Tahun 2003. *Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* . Jakarta: Tamita Utama
- Undang-Undang Nomor 25 Tentang Tahun 2004. *Tentang Sistem Perencanaan Nasional*. Jakarta: Tamita Utama
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. *Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Menpan
- Undang-Undang Nomor 8 Tentang Tahun 2012. *Tentang Pemilihan Umum Anggota, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* . Jakarta: Tamita Utama
- Miles, Matthew, B, dan Michael A. Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Moleong, Lexy J.2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit Remaja Rosdakarya