

**KINERJA DPRD DALAM MELAKSANAKAN KEKUASAAN LEGISLASI
DALAM KAITANNYA DENGAN UU NO 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR,
DPR, DPD DAN DPRD DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

(Study di DPRD Kab Lahat)

Oleh : H. Niko Fransisco, SH, MH¹

Abstrak

Sesuai dengan UU no 17 tahun 2014 DPRD Kabupaten Lahat selaku Lembaga Legislatif mempunyai fungsi Legislasi, Budgeting dan Controlling. Fungsi Legeslasi DPRD selaku "pembuat", Pembahas dan pemutus sebuah produk hukum yang berupa Peraturan Daerah, dimana Peraturan Daerah akan menjadi dasar berkehidupan masyarakat. Faktor Transparansi dan kontrol publik terhadap fungsi legeslasi DPRD menjadi penting dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang baik di daerah. Dalam fungsi Legeslasinya DPRD tidak dapat di biarkan berjalan sendiri tanpa kontrol, penting dibuka pintu akses publik terhadap pembuatan Peraturan Daerah.

Kata Kunci : Kinerja DPRD, Kekuasaan Legeslasi

Abstract

In accordance with Law No. 17 of 2014 Parliament Lahat as the Legislature has the function of legislation, Budgeting and Controlling. Parliament Legeslasi function as "maker", critic and breaker of a legal product in the form of regional regulations, which will be the basis of the Regional Regulation Bohemian society. Factors Transparency and public control of the functioning of Parliament legeslasi be important in order to create a system of good governance in the region. In Parliament Legeslasinya function can not let it run itself without control, an important open door of public access to the manufacture of regional regulation.

Keywords: Performance Council, Power Legeslasi

A. PENDAHULUAN

Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan menentang orde baru adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah, sistem pemerintahan daerah pasca reformasi mengalami babak baru yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat. Dengan diberlakukannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang telah diganti dengan UU No. 32 dan 33 tahun 2004.

Undang-Undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain

6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiskal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan "otonomi daerah". Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat/DPRD dalam menjalankan fungsi *Legislasi, Budgeting dan Controlling*. Karena diharapkan dengan "Otonomi Daerah" Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD mampu meningkatkan peran pem-

¹ Anggota DPRD Kabupaten Lahat Periode 2014-2019 / Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum (S3) Universitas Borobudur Jakarta

buatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Namun demikian proses *transisi* menuju perilaku kekuasaan yang transparan, partisipatif dan akuntabel dalam menjalankan kekuasaan membutuhkan instrumen dan instrumen yang paling tepat untuk mewujudkan perubahan itu adalah hukum sebagaimana pendapat Roscoe Pound *Law is a tool of Social engineering*. Apabila kita menempatkan hukum sebagai alat rekayasa sosial maka tak pelak akan menepatkan peraturan perundang-undangan pada posisi yang sangat penting dalam mengatur tata kekuasaan maupun masyarakat. Dalam hal ini peranan hukum tertulis di tingkat daerah atau Perda menjadi sangat penting. Penggunaan hukum tertulis sebagai alat rekayasa sosial nampaknya sudah menjadi ciri dari negara hukum modern¹.

Transisi di tingkat daerah seharusnya diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui penyusunan Peraturan Daerah yang berorientasi terutama untuk melakukan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel dan partisipatif serta melindungi potensi dan kearifan local (*Local Wisdom*) yang ada didaerahnya.

Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah (DPRD) berdasarkan UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagaimana yang diamanahkan dalam bab Ketiga Pasal 77 tentang Fungsi DPRD yaitu "DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

- a. Legislasi;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan.

Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 41 "DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan". Dan Pasal 42 yang berbunyi : DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap

pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur;
- e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
- f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Namun pergeseran kekuasaan legislasi di daerah dari eksekutif kepada legislative tersebut belum disertai dengan peningkatan produktifitas DPRD dalam memproduksi Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD, itulah yang selama ini terjadi di di DPRD Kabupaten Lahat. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lahat masih tetap lebih banyak berasal dari eksekutif dari pada legislatif, lalu dimana letak urgensi dari pergeseran tersebut kalau pergeseran itu tidak dibarengi dengan peningkatan baik kualitas maupun kuantitas peraturan daerah dari inisiatif DPRD.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pemahaman anggota DPRD terhadap Legeslasi ?
2. Bagaimana kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lahat dalam melaksanakan kekuasaan Legislasi setelah berlakunya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU Nomor 17 Tahun 2014 ?
3. Kendala-kendala apa saja yang mempengaruhi produktivitas DPRD Kabupaten Lahat dalam memproduksi Peraturan Daerah (Perda) ?

C. Pembahasan

1. Pemahaman DPRD Kabupaten Lahat terhadap legislasi

Tugas dan Wewenang DPRD Kabupa-

ten Lahat diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata tertib DPRD. Berdasarkan ketentuan diatas DPRD mempunyai tugas dan wewenang.

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Menetapkan APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah; kerjasama antar daerah dan kerjasama dengan pihak swasta;
- d. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
- e. Meminta laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi;

Dalam kedudukannya untuk menjalankan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Lahat memegang kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah, dimana usulan rancangan peraturan daerah tersebut dapat berasal dari Kepala Daerah dan DPRD sendiri. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPRD kepada pemerintah daerah setelah sebelumnya selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rancangan tersebut dibahas dalam rapat paripurna DPRD, disampaikan dulu kepada seluruh anggota DPRD. Hasil akhir dari rancangan peraturan daerah ini adalah adanya persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah atas rancangan yang dibuat.

Tahapan, proses dan materi dari Ke-

putusan DPRD Kabupaten Lahat membawa kepada pemahaman pada prosedur yang harus dilalui dalam membuat dan mengusulkan peraturan daerah. Dengan proses yang demikian tersebut, tentunya DPRD akan bekerja dan memproduksi peraturan perundang-undangan dalam bentuk PERDA sebagai implementasi tugas DPRD.

Tidak tergambar dengan jelas atas uraian yang dimaksud apakah PERDA itu harus sesuai dengan kehendak masyarakat Kabupaten Lahat, karena untuk mengetahui kehendak masyarakat diperlukan seperangkat proses yang harus dilalui, apakah melalui *hearing*, dialog, penggalan informasi, termasuk penelitian, atau hanya cukup membayangkan tentang kebutuhan masyarakat akan substansi yang harus diatur dalam PERDA. Kalau yang dimaksud proses memahami semangat masyarakat itu diwujudkan dalam bentuk *hearing*, dialog, penggalan informasi, termasuk penelitian, maka akan ada seperangkat proses yang akan dilakukan DPRD dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dan hal ini akan ada proses pertanggung jawaban akademik dari yang telah dilakukannya itu.

Menurut pengamatan penulis, Peraturan DPRD Kabupaten Lahat No. 07 tahun 2010 tentang Tata tertib DPRD Kabupaten Lahat, hanya mentransfer ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata tertib DPRD tanpa mampu merumuskan aturan pelaksana yang berbasis pada prinsip-prinsip keterbukaan dan pelibatan masyarakat. Perumusan Tata tertib DPRD Kabupaten Lahat dalam prosesnya mengundang elemen masyarakat untuk diminta masukan, namun dari sekian usulan yang diajukan oleh elemen masyarakat tidak ada yang diakomodir dalam tata tertib DPRD Kabupaten Lahat, hal ini disampaikan oleh Nopri Ariadi, SE, Sekretaris KNPI Kabupaten Lahat yang terlibat memberikan masukan dalam pembahasan tata tertib DPRD, menurutnya :

"Ada beberapa masukan yang kita sampaikan dalam penyusunan Tata tertib DPRD Kabupaten Lahat antara lain ten-

tang mekanisme penyusunan Perda yang dalam setiap tahapan ada pelibatan masyarakat terutama yang akan menjadi sasaran dari Peraturan Daerah yang sedang diagendakan dan memberikan jaminan hukum bagi masyarakat luas untuk menyampaikan draft rancangan Peraturan Daerah inisiatif masyarakat kepada DPRD”

Menurut pengamatan penulis sifat monopoli kekuasaan dalam tata tertib DPRD sangat dominan, tata tertib DPRD Kabupaten Lahat tidak memberikan ruang bagi pelibatan publik dalam penyusunan dan pengesahan rancangan Peraturan Daerah hal itu bisa dilihat dari tidak adanya satu kalimatpun yang menjamin keterlibatan publik dalam setiap tahapan proses pengesahan peraturan daerah, sehingga kalau mekanisme formal sebagaimana yang diatur dalam tatib ini dijadikan pedoman secara tekstual maka justru pelibatan publik akan menjadi tertutup. Sehingga penting untuk mengetahui pemahaman anggota DPRD Kabupaten Lahat tentang fungsi legislasi apakah hanya sebatas formal-tekstual atau ada pemahaman yang lebih substansial.

Dari uraian responden tentang hasil penelitian penulis sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Lahat memahami dengan baik Legal Drafting melalui pelatihan-pelatihan Legal Drafting baik yang dilakukan di tingkat pusat, propinsi maupun Daerah, namun pemahaman tersebut belum pernah teraplikasikan dalam pembuatan suatu draft Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Kabupaten Lahat. Menurut Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Lahat pemahaman anggota DPRD terhadap Legal Drafting didapatkan dari pelatihan-pelatihan legal drafting yang diadakan di tingkat daerah, propinsi maupun pusat namun belum sampai pada taraf kemampuan teknis pembuatan draf rancangan Peraturan Daerah namun hanya sebatas pada pemahaman akan tahapan proses pembuatan Peraturan Daerah.

Selain pemahaman anggota DPRD Kabupaten Lahat tentang Legal Drafting sebatas demikian, pada umumnya anggota DPRD Kabupaten Lahat belum memahami semangat perubahan konstitusi yang telah

menggeser kekuasaan legislasi kepada lembaga Legislatif, bahkan terhadap perubahan konstitusi tersebut anggota DPRD Kabupaten Lahat belum dapat memaknainya. Sehingga perubahan konstitusi yang kemudian diikuti dengan perubahan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut tidak berdampak pada peningkatan produktivitas DPRD dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah.

Terhadap isi yang seharusnya ada dalam Peraturan Daerah mayoritas anggota DPRD Kabupaten Lahat mengatakan seharusnya muatan yang terkandung didalam Peraturan Daerah adalah tentang Kepentingan Rakyat. Sedangkan pemahaman tentang prinsip-prinsip penyusunan Peraturan Daerah para anggota DPRD Kabupaten Lahat pada umumnya memahami penyusunan Peraturan Daerah cukup dilakukan oleh para anggota DPRD Kabupaten Lahat karena mereka telah mewakili rakyat. Hanya sebagian kecil saja yang memahami bahwa Penyusunan Peraturan Daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat.

Dari hasil Penelitian penulis dapat diketahui bahwa tingkat pemahaman para anggota DPRD Kabupaten Lahat terhadap fungsi Legislasi berpengaruh terhadap produktivitas DPRD Kabupaten Lahat dalam melahirkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Lahat. Sejak DPRD Kabupaten Lahat periode 2009-2014 dilantik pada pertengahan bulan agustus sampai hari ini baru satu kali mengajukan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif dari DPRD Kabupaten Lahat.

Demikian juga pemahaman para anggota DPRD Kabupaten Lahat terhadap perubahan konstitusi yang telah menggeser kekuasaan Legislasi kepada Lembaga Legislatif sangat mempengaruhi inisiatif perubahan yang dimiliki oleh para anggota DPRD Kabupaten Lahat. Sampai hari ini peran anggota DPRD Kabupaten Lahat dalam pelaksanaan fungsi Legislasi tidak ubahnya seperti yang pernah terjadi di zaman orde baru ketika belum ada perubahan konstitusi hanya sebatas membahas dan mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah.

Para anggota DPRD Kabupaten La-

hat pada umumnya memahami fungsi Peraturan Daerah hanya sebatas untuk mengatur masyarakat. Sedangkan fungsi strategis lainnya misalnya fungsi perlindungan terhadap hak-hak rakyat, fungsi perubahan sosial dan fungsi pemberdayaan masyarakat hanya dipahami oleh minoritas anggota DPRD Kabupaten Lahat. Pemahaman demikian menjadikan mayoritas Peraturan Daerah Kabupaten Lahat hanya dijadikan sebagai legitimasi yuridis untuk melakukan "Pungutan" kepada masyarakat atas nama pajak dan retribusi. Sedangkan Peraturan Daerah yang mempunyai orientasi memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat, memberdayakan masyarakat dan melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan ke arah yang *good governance* belum direspon secara positif baik oleh DPRD Kabupaten Lahat atau Pemerintah Kabupaten Lahat. Bahkan usulan draft Peraturan Daerah dari kelompok-kelompok masyarakat tidak mendapat respon secara positif oleh para anggota DPRD dan Pemerintah Kabupaten Lahat.

Pada umumnya mayoritas anggota DPRD Kabupaten Lahat menjawab bahwa seharusnya isi dari suatu rancangan Peraturan Daerah adalah menyangkut Kepentingan rakyat namun ketika memahami prinsip penyusunan Peraturan Daerah mayoritas anggota DPRD menjawab cukup disusun oleh anggota DPRD, dengan beragam alasan sebagian mengemukakan bahwa Penyusunan Peraturan Daerah oleh DPRD lebih efektif dan efisien, sebagian lagi menjawab bahwa DPRD sudah dipilih oleh rakyat untuk mewakili sehingga sudah sah apabila DPRD yang menyusun Peraturan Daerah tanpa keterlibatan rakyat. Pemahaman tentang prinsip penyusunan Peraturan Daerah sangat mempengaruhi isi dari suatu Peraturan Daerah. Mahfudz, MD mengemukakan tesisnya dalam bukunya "Politik Hukum Indonesia" bahwa proses penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang tertutup akan melahirkan produk hukum yang "Represif", sedangkan Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang terbuka dan partisipatif akan melahirkan produk hukum yang "responsif" terhadap kepentingan Publik. Akibat pemaha-

man para anggota DPRD seperti paparan diatas menyebabkan produk hukum berupa Peraturan Daerah di Kabupaten Lahat lebih banyak yang berkarakter "Represif" hanya sebagai alat pemaksa kepatuhan publik dalam hal melaksanakan kewajiban kepada negara bukan dalam rangka melindungi kepentingan publik. Proses penyusunan Peraturan Daerah yang tertutup dari keterlibatan publik selalu menghasilkan produk hukum yang merugikan masyarakat.

2. Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lahat dalam melaksanakan kekuasaan Legislatif setelah berlakunya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Belum ada standart baku mengenai ukuran kinerja DPRD dalam melaksanakan salah satu tugas dan fungsinya, yaitu fungsi legislasi. Dimana legislasi itu sendiri adalah produk politik yang menjadi pilihan kebijakan dalam menentukan arah permasalahan kalau itu sudah dalam bentuk PER-DA. Enri Setiowati⁷ menyebut peraturan perundang-undangan sebagai dokumen hukum yang mengikat publik dan institusi suatu Negara. Dengan demikian peran penting peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka membuat pola didalam masyarakat, baik pola/sistem itu akan menjadi baik atau sebaliknya. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang mampu membaca perubahan-perubahan yang akan terjadi, peraturan perundang-undangan tersebut harus responsif atas tuntutan masyarakat. Karena masyarakat yang nantinya akan dikenai dalam pengaturan itu, maka bagaimanapun juga semangatnya harus sesuai dengan kehendak masyarakat.

Menurut A. Charisudin dalam makalahnya yang berjudul Problematika DPRD dalam penyusunan Peraturan Daerah, indikator kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu : Produktivitas dalam menyusun draft rancangan peraturan daerah dan Pelibatan publik terutama yang terkena dampak dari peraturan yang diagendakan. Produktivitas menyangkut respon DPRD ter-

hadap kebutuhan hukum masyarakat yang kemudian diwujudkan dalam bentuk draft rancangan peraturan daerah yang menjadi inisiatif DPRD dan keterlibatan publik menyangkut isi dari Rancangan Peraturan Daerah yang tidak boleh merugikan masyarakat namun justru harus mampu menjamin pemenuhan hak-hak masyarakat.

Menurut pengamatan penulis dan hasil wawancara mendalam dengan beberapa anggota DPRD Kabupaten Lahat kesemua Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lahat baik yang telah disahkan maupun yang sedang dalam proses pembahasan di DPRD Kabupaten Lahat berasal dari inisiatif Pemerintah Kabupaten Lahat, baru Satu Perda yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Lahat.

Berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah menurut hasil penelitian penulis ada beberapa Rancangan Peraturan Daerah yang dalam pembahasannya melibatkan masyarakat antara lain Peraturan Daerah tentang Retribusi Kios Terminal yang melibatkan pedagang kios dan Pengusaha bus.

Hal ini menunjukkan bahwa DPRD belum memahami dan memaknai semangat dari perubahan konstitusional yang terjadi pasca reformasi melalui amandemen UUD 1945 yang memberikan kekuasaan legislasi kepada Legislatif. Perubahan konstitusional tersebut belum mampu mendorong produktivitas DPRD Kabupaten Lahat dalam menggunakan hak inisiatifnya dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah.

Selain anggota DPRD Kabupaten Lahat belum banyak mempunyai inisiatif dalam mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah, inisiatif DPRD untuk mensosialisasikan dan melibatkan partisipasi rakyat dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah juga sangat minim, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah mayoritas tanpa proses sosialisasi dan keterlibatan masyarakat yang kemudian berdampak pada proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tanpa keterlibatan masyarakat. Proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tanpa keterlibatan masyarakat menyebabkan produk Peraturan Daerah yang

dihasilkan justru menimbulkan penolakan besar-besaran di masyarakat. Peraturan daerah yang disusun tanpa melibatkan masyarakat juga berdampak pada "ketidaksukarelaan" masyarakat dalam melaksanakan kewajibannya, akhirnya masyarakat melaksanakan kewajibannya hanya karena ancaman sanksi bukan karena kesadaran hukum masyarakat, karena masyarakat tidak merasa memiliki Peraturan Daerah yang telah dibuat. Akhirnya dalam kondisi demikian antara rakyat dan Negara tertanam benih-benih ketidakpuasan dan ketidakpercayaan (krisis kepercayaan) yang suatu saat apabila terakumulasi secara luas akan meledak dan menghancurkan sendi-sendi kehidupan bernegara. Hal itu terjadi karena Pemerintah Kabupaten Lahat lebih banyak hanya menggunakan pendekatan tirani kekuasaan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tidak memposisikan Peraturan Daerah sebagai wujud dari "Kontrak Politik" antara rakyat dengan negara yang harus saling seimbang (*Cheks and Balance*).

Selain inisiatif membuat Rancangan Peraturan Daerah serta inisiatif mensosialisasikan dan melibatkan rakyat dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang belum banyak dimiliki oleh DPRD Kabupaten Lahat, inisiatif untuk memasukkan ide-ide pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah ke dalam Rancangan Peraturan Daerah juga hampir-hampir tidak dapat kita temukan, DPRD Kabupaten Lahat hanya "mengamini" saja alur kepentingan yang dimasukkan oleh Pemerintah Kabupaten Lahat dalam Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Lahat tanpa ada inisiatif untuk mengisi ide-ide pembaharuan dalam Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Sehingga tidak mengherankan bila yang kita lihat bukan perkembangan yang mengarah pada peningkatan kualitas pelayanan publik namun justru kemerosotan di bidang itu. Potensi-Potensi Korupsi semakin meluas dan kasus-kasus penyelewengan kekuasaan semakin bermunculan. Mulai dari percaloan dalam rekrutemen PNS yang dilakukan oleh orang dalam Pe-

merintahan Kabupaten Lahat sampai transaksi dengan menggadaikan kekuasaan kepada Pengusaha.

3. Kendala-kendala yang mempengaruhi produktivitas DPRD Kabupaten Lahat dalam memproduksi Peraturan Daerah (Perda).

Menurut hasil penelitian Penulis ada beberapa kendala yang mempengaruhi produktivitas DPRD dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah, yaitu :

a. Faktor individual.

1. kapasitas.

Hal ini terkait dengan kapasitas anggota dewan yang dimaksud. Dimana dari ke 45 anggota dewan yang ada mayoritas adalah punya pemahaman dengan berlatar pendidikan hukum yang sangat minim, terlebih pembuatan produk hukum sangat membutuhkan kecermatan dan kepiawaian seseorang dalam membuat aturan yang akan diterapkan pada skala pemerintahan daerah tersebut. Dengan kemampuan yang minim tersebut dapat dilihat pada produk yang diciptakannya. Bagaimana memproduksi aturan yang efektif dan mempunyai daya efektifitas yang dapat menjawab kebutuhan masyarakat daerah menjadi hal yang sulit ditemui.

Terungkap berkaitan dengan kapasitas anggota dewan ini dalam membuat produk hukum sebagaimana disampaikan M. Ariadi dengan mengatakan :

"bahwa apa bisa mereka membuat aturan hukum, kalau sebelumnya pun ia hanya berprofesi jadi Ibu rumah tangga atau ada juga pengangguran. Bagaimana mungkin anggota DPRD tersebut dapat menghasilkan, apalagi mempunyai inisiatif untuk membuat aturan yang betul-betul diharapkan oleh masyarakat."

Senada dengan yang disampaikan oleh M. Ariadi⁸ tersebut, Firdaus MN, SE, menyebut bahwa terjadinya beberapa penolakan masyarakat terhadap rancangan PERDA karena DPRD tidak mampu membaca realitas yang berkembang dimasyarakat karena minim-

nya pemahaman DPRD akan fungsinya untuk membuat aturan itu sendiri.

2. Latar belakang

Selain pada kapasitas, faktor latar belakang keilmuan dan latar belakang pekerjaan menjadi catatan tersendiri dalam melihat kendala DPRD Kabupaten Lahat dalam melaksanakan fungsi legislasinya.

Dari 45 anggota DPRD Kabupaten Lahat periode 2009-2014 yang berlatar belakang pendidikan hukum hanya 8 orang.

Menjadi ironi manakala lembaga yang bertugas memproduksi aturan namun diisi oleh orang-orang dengan pengalaman minim dibidangnya. Tidak heran ketika aturan yang dihasilkannya banyak yang berorientasi pada pemenuhan solusi pemerintahan yang tidak sistematis. Apalagi dari ke 45 anggota DPRD tersebut ada yang belum pernah mengenyam pendidikan diperguruan tinggi. Akan terjadi pemaksaan ide ketika kekuasaan legislasi dipegangnya.

3. Kemauan

Kapasitas yang kurang dan latar belakang yang rendah sebetulnya bukan faktor utama kendala DPRD Kabupaten Lahat dalam menjalankan kekuasaan legislasinya selama punya kemauan yang tinggi untuk belajar dan terus meng *up grade* diri dengan informasi yang selalu terbaru. Namun demikian harapan ini hanya tinggal harapan mana kala dengan kemampuan yang minim tersebut tidak diimbangi dengan kemauan belajar yang tinggi demi pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Dalam forum forum penggalan aspirasi dimasyarakatpun, tidak jarang proses yang dilakukannya cenderung sangat tertutup. Dengan indikasi selalu yang dilibatkan adalah konstituen masing-masing partai. Hal ini dapat dilihat dari daftar hadir dan undangan yang dibuat serta pengakuan orang-orang yang dianggap kapable, tetapi tidak pernah dilibatkan proses pengambilan keputusan.

b. Faktor Institusional.

Selain faktor individual, yang menjadi kendala bagi DPRD dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah adalah faktor institusional. Faktor ini meliputi,

1. Kurang Produktifnya Badan Legislasi Daerah (BALEGDA)

Badan Legislasi Daerah yang sebenarnya telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, namun hal ini belum menjadi faktor penggerak bagi munculnya produk hukum buatan DPRD yang berkualitas. BALEGDA dimaksudkan untuk melaksanakan proyeksi dalam bidang perundang-undangan yang dibuat oleh DPRD. Dengan kurang produktifnya BALEGDA ini dipastikan pembuatan legislasi di daerah kurang terencana, lebih berproyeksi hal-hal yang sifatnya jangka pendek. Perda yang dihasilkan pun tidak cukup mampu menjangkau kejadian-kejadian yang akan datang yang akan menjadi perhatian publik luas.

2. Tidak punya data base permasalahan pemerintahan

DPRD Kabupaten Lahat tidak dilengkapi dengan seperangkat data base pemerintahan. Hal ini diakui sendiri oleh ketua fraksi keadilan sejahtera; "jadi tidak semua data yang kami butuhkan diberikannya serta merta pada saat itu, sehingga kami harus bekerja dengan data yang minim, apalagi kalau menyangkut permasalahan yang akan dapat menurunkan reputasi dinas tersebut. Tidak jarang data tersebut dikeluarkan setelah terungkap di media massa".

Bagaimana mau membuat produk hukum yang berkualitas mana kala prasarat untuk itu tidak terpenuhi. Produk hukum akan dihasilkan dari proses yang maksimal kalau data-data pendukungnya juga cukup untuk melaksanakan proses pembuatannya. Untuk menguji hasil tersebut cukup dengan melihat tahapan dan data pendukung yang diperlukan.

3. Budaya politik

Perilaku politik DPRD yang merupa-

kan kendala eksternal karena hal tersebut merupakan perilaku yang sudah menginstitusional di DPRD. Dengan kondisi budaya politik demikian sulit apabila ada anggota DPRD yang kemudian punya inisiasi untuk melakukan upaya-upaya politik yang terhormat menjadi tidak berdaya apa-apa. Keluhan tentang budaya politik demikian banyak diungkap oleh anggota dewan yang masih punya semangat tinggi untuk terus melakukan upaya perubahan-perubahan bagi lingkungan DPRD.

Tidak jarang mereka yang punya semangat idealisme yang tinggi, kemudian harus kandas lantaran proses politik menghendaki voting untuk memutus sebuah permasalahan yang berkembang. Dan celakanya mayoritas yang hadir dan ikut menentukan arah solusi permasalahan menjadi demikian tidak simpatik dengan pilihan-pilihan politik yang dibuatnya.

4. Pengaruh kekuatan politik (*eksternal*)

Kekuatan politik eksternal yang paling berpengaruh atas kualitas produk legislasi DPRD adalah pasar / pemodal. Dimana peranan pasar ini dalam mengintervensi proses pembuatan hukumnya terletak pada korelasi produk hukum yang dibuat dengan warna produk hukum tersebut. Kekuatan pasar akan selalu mendorong upaya pembuatan hukum yang berfihak padanya. Pada saat-saat tertentu, pasar akan memaksakan keinginannya untuk tujuan investasi yang dijalankannya.

E. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Dari paparan peneliti tentang KINERJA DPRD DALAM MELAKSANAKAN KEKUASAAN LEGISLASI (Study di DPRD Kabupaten Lahat) dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

- a. Pemahaman DPRD Kabupaten Lahat terhadap legislasi masih kurang meskipun sudah beberapa kali dilakukan pelatihan-pelatihan Legal Drafting baik yang dilakukan di tingkat pusat, provinsi maupun Daerah.

Perubahan konstitusi yang kemudian diikuti dengan perubahan beberapa peraturan perundang-undangan tidak berdampak pada peningkatan produktivitas DPRD dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah.

- b. Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lahat dalam melaksanakan kekuasaan Legislasi setelah berlakunya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak menunjukkan mempunyai semangat perubahan ke arah yang lebih baik dari masa-masa sebelumnya.

DPRD Kabupaten Lahat selain jarang sekali menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan rancangan Peraturan Daerah, juga tidak mempunyai inisiatif untuk mensosialisasikan dan melibatkan rakyat dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

DPRD Kabupaten Lahat juga tidak memiliki ide-ide pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang *good and clean governance* yang dapat di masukkan dalam setiap rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Eksekutif.

Dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, DPRD Kabupaten Lahat lebih banyak hanya mengikuti skenario kepentingan Pemerintah Kabupaten Lahat yang hanya ingin mendongkrak Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi.

- c. Faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas DPRD Kabupaten Lahat dalam memproduksi rancangan Peraturan Daerah dapat dibagi menjadi faktor individual dan faktor institusional.

Faktor individual meliputi, latar belakang disiplin ilmu para anggota DPRD Kabupaten Lahat yang hanya 18% berlatar belakang sarjana hukum dan latar belakang pekerjaan mereka yang mayoritas orang-orang baru yang belum berpengalaman dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah.

Faktor institusional meliputi, tidak adanya perangkat pendukung yang bisa di-

fungsikan untuk menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah, misalnya Staf Ahli, Badan Legislasi dan perangkat di Sekretariat Dewan khusus untuk Legal drafting

2. Saran

- a. Untuk meningkatkan produktivitas DPRD Kabupaten Lahat dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah maka pemahaman anggota DPRD Kabupaten Lahat tentang Legislasi harus terus ditingkatkan sampai pada tingkat kemampuan dalam menilai kualitas Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kepentingan masyarakat.
- b. Untuk meningkatkan produktivitas DPRD Kabupaten Lahat dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dapat dilakukan dengan membuat perangkat pendukung, misalnya membentuk "Tim ahli Legislative Drafting" atau bekerjasama dengan Perguruan Tinggi dalam pembuatan suatu draft Rancangan Peraturan Daerah.
- c. Untuk mendukung kinerja DPRD Kabupaten Lahat dalam Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah maka di Sekretariat Dewan perlu dibentuk perangkat teknis untuk menyusun Draft Rancangan Peraturan Daerah.
- d. Badan Legislasi (BALEG) yang merupakan amanah dari Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPD/DRPD Propinsi/DPRD Kabupaten/Kota harus segera dioptimalkan oleh DPRD Kabupaten Lahat.
- e. Program Legislasi Daerah (Prolegda) perlu diadakan di DPRD Kabupaten Lahat dengan membuka seluas-seluasnya bagi rakyat yang ingin mengajukan draf rancangan Peraturan Daerah.
- f. Tahapan Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah harus disosialisasikan kepada masyarakat luas dan terbuka bagi keterlibatan masyarakat untuk memberikan masukan dan usulan.

DAFTAR PUSTAKA

- A, Bryan. Garner, Black's Law Dictionary. Deluxe, Seventh Edition, 99, St. Paul Minn.
- Amal, Ichlasul, Pemberdayaan DPR dalam Upaya Demokratisasi, Naskah Pidato Pengukuhan Prof. Ichlasul Amal sebagai Guru Besar Ilmu Politik, UGM, 11 Mei 1995, di UGM Yogyakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, Institusi Kepresidenan dalam Sistem Hukum Indonesia, makalah disampaikan pada Universitas Taruna Negara, Jakarta, Kamis, 28 September 2000.
- Asshiddiqie, Jimly, Reformasi Menuju Indonesia Baru : Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaharuan Hukum, dan Pemberdayaan Masyarakat Madani, Makalah disampaikan dalam Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia, Chicago, Amerika Serikat, 28 Oktober 2000.
- Budiardjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Cipto, Bambang, Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industri, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Galenter, Marc, "Hukum Hindu dan Perkembangan sistem hukum India Modern" dalam A.A.G Peters dan Koesriani S (Ed.), Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku II), Sinar Harapan, Jakarta.
- Gani, Abdoel, Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan dalam Padmo Wahjono (ed), Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, 1984.
- Hamid, A. Attamimi, dalam Abdurrahman, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Ilmu perundang-undangan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1985
- Indrati, Maria Farida, Ilmu Peraturan Perundang-undangan : Dasar-dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- John, owen Haley, Authority Without Power: Law and The Japanese Paradox, New York Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Kelsen, Hans, Drs. Somardi (Alih Bahasa), Teori Hukum Murni, Rimdi Press, 1995.
- Lubis, M. Solly, Landasan dan Teknik Perundang-undangan, Alumni, Bandung, 1977.
- Marbun, B.N., DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya, Sekretariat Jendral DPR-RI, Jakarta, 1992 (edisi revisi).
- Moh. Mahfud, Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Mukthie, A. Fadjar, Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik, InTrans, Malang, 2003.
- Philipus M. Hadjon, Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara : menurut UUD 1945 suatu analisa hukum dan kenegaraan, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992.
- Ramdion Naning, Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, liberty Yogyakarta 1982.
- Sanafiah Faisal, Penelitian Kualitatif, YA3, Malang, 1990.
- Singarimbun Masri dan Sofyan Effendi, Metode Penelitian Survey, LP3ES, Yogyakarta, 1987
- Sirajuddin, dkk. Teknik Pembuatan Peraturan Daerah di era otonomi daerah, In-Trans, Malang, 2005
- Sutandyo Wigjosoebroto, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Raja Grafindo Persada, 1995
- Suwoto, Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RI (Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan yuridik Pertanggung Jawaban Kekuasaan), Desertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 1990.
- Strong, C.F., dalam Sri Sumantri Martosoewignjo, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, Rajawali, Jakarta, 1981.
- Thaib, Dahlan, Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945, Liberty, Yogyakarta, 1998.
- Uli Sintong Siahaan dan Siti Nur Solechah (ed), Peran Politik DPR-RI Pada Era Reformasi, Tim Politik dalam Negeri, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekjen DPR-RI, Jakarta, 2001.

Winarno Surachmat, *Dasar dan Teknik Research, Pengantar dan Metode Ilmiah*, Tarsito, Bandung, 1980.

Yogatama, Gandi, *Membangun Kota Malang*, Malang 2003

Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD