PERANAN DPRD DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN DAERAH

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 1 1/19/2022 11:33:09 AM

PERANAN DPRD DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN DAERAH

Penulis:
Aryojati Ardipandanto
Prayudi
Ahmad Budiman
Aulia Fitri

Penyunting:
Lili Romli
Profesor Riset Pusat Penelitian Politik LIPI

Yayasan Pustaka Obor Indonesia
Jakarta, 2020

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 3 1/19/2022 11:33:09 AM

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

Penulis:
Aryojati Ardipandanto
Prayudi
Ahmad Budiman
Aulia Fitri

xx + 148 hlm; 15,5 x 23 cm ISBN
978-623-321-052-2 (PDF)

Copyright ©2020
Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

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

Cetakan pertama: Desember 2020
YOI: 1957.38.216.2020
Desain sampul: Masugeng

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 4 1/19/2022 11:33:09 AM

KATA PENGANTAR

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 5 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 6 1/19/2022 11:33:09 AM

Kata Pengantar Penyunting
MENGGUGAT PERAN DPRD

Lili Romli

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 7 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 8 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 9 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

*****

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 10 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 11 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 12 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 13 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

*****

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 14 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

*****

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 15 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 16 1/19/2022 11:33:09 AM

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 17 1/19/2022 11:33:09 AM

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v
KATA PENGANTAR, PENYUNTING vii
DAFTAR ISI xviii

PROLOG 1

Bagian Pertama 13
EFEKTIVITAS KINERJA ALAT KELENGKAPAN DPRD DALAM MENJALANKAN TUGAS DAN WEWENANG
Aryojati Ardipandanto

A. Pandangan tentang DPRD 13
B. Konsep Kebijakan dan Perwakilan Rakyat 16
C. Peran DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan 24
C.1 Peran DPRD Provinsi Sumatera Selatan 24
C.2 Peran DPRD Provinsi Kalimantan Selatan 27
D. Penutup 34

Bagian Kedua 39
PENGGUNAAN MEKANISME KONSULTASI DPRD TERKAIT KEBIJAKAN DAERAH
Prayudi

A. Keseimbangan Relasi Politik 39
B. Konsep Mekanisme Konsultasi 42

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 18 1/19/2022 11:33:09 AM

B.1 Demokrasi Deliberatif 42
B.2 *Check and Balances* 44
B.3 Konsep Perwakilan Politik 46
C. Analisis Mekanisme Konsultasi di DPRD Sumsel dan Kalsel 49
C.1 Kebijakan Daerah soal Perda 50
C.2 Pertanggungjawaban Pemda 57
D. Penutup 68

Bagian Ketiga 73
PENINGKATAN PERAN DPRD PROVINSI DALAM MEMPERJUANGKAN ASPIRASI MASYARAKAT
Ahmad Budiman
A. Kendala Peran DPRD 73
B. Pelibatan Masyarakat dalam Kebijakan 75
C. Menerima Aspirasi Masyarakat 79
D. Tindak Lanjut Aspirasi Masyarakat 87
E. Peningkatan Peran DPRD Provinsi 94
F. Penutup 102

Bagian Keempat 107
PERAN DPRD MELALUI FUNGSI PENGAWASAN ATAS KEBIJAKAN TERKAIT PERBANTUAN MILITER KEPADA PEMERINTAH DAERAH
Aulia Fitri
A. Tugas Perbantuan Militer 107
B. Operasi Militer Selain Perang 110
C. Perbantuan Militer terhadap Pemerintah Daerah 114
C.1 Program Perluasan Cetak Sawah 116
C.2 UPSUS Swasembada Pangan 117

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 19 1/19/2022 11:33:09 AM

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

EPILOG 139
INDEKS 143
PROFIL PENULIS 146

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 20 1/19/2022 11:33:09 AM

PROLOG

PERAN DPRD DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN DI DAERAH

Kedudukan DPRD

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

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 1 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 2 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 3 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

5 PP 12/2018, Pasal 48.

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 4 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 5 1/19/2022 11:33:09 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 6 1/19/2022 11:33:10 AM

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 7 1/19/2022 11:33:10 AM

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

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

Problematika Peran DPRD

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 8 1/19/2022 11:33:10 AM

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

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 9 1/19/2022 11:33:10 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 10 1/19/2022 11:33:10 AM

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

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 11 1/19/2022 11:33:10 AM

EPILOG

PERAN DPRD DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN DI DAERAH

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 139 1/19/2022 11:33:13 AM

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 140 1/19/2022 11:33:13 AM

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 141 1/19/2022 11:33:13 AM

INDEKS

A

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

B

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

C

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

D

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

E

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

F

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 143 1/19/2022 11:33:13 AM

G

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

H

hearing, xv, 81, 134, 141

I

Information and Communication Technology (ICT), 78, 102

K

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

L

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

M

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

O

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

P

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 144 1/19/2022 11:33:13 AM

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

R

RAPBD, 9, 54, 124, 131

S

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

T

Tata Tertib, 34, 86
the autonomy of the represented, 47
TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD), 119, 120, 127
TNI, 8, 107, 108, 110, 116, 118
tipe orientasi wakil, viii
trustees, 46
Tugas Perbantuan Militer, 10, 107, 110, 138

U

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

W

Website, 102

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 145 1/19/2022 11:33:13 AM

PROFIL PENULIS

Ahmad Budiman, Lahir di Jakarta, 22 April 1969. Memperoleh gelar sarjana bidang komunikasi dari Institut Ilmu Sosial Ilmu Politik (IISIP) Jakarta tahun 1993 dan Magister Penelitian dan Evaluasi Pendidikan dari Universitas Muhammadiyah Prof. DR. HAMKA (2004). Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya IV/b untuk bidang kepakaran komunikasi politik. Menjadi tim asistensi untuk pembahasan RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik, RUU Rahasia Negara, RUU Intelijen Negara, RUU Penyiaran, RUU Hukum Disiplin Militer dan RUU Radio Televisi Republik Indonesia. Tulisan yang telah dibukukan, di antaranya berjudul: "Bunga Rampai Keterbukaan Informasi Publik", dan "Aspirasi Masyarakat dan Respons DPR RI". Tulisan dalam bagian dari buku di antaranya "Peningkatan Citra Bangsa melalui Kemandirian Industri Pertahanan", "Optimalisasi Pengelolaan Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI", "Kesiapan Lembaga Penyiaran Melaksanakan Digitalisasi Penyiaran", "Tata Kelola Keterbukaan Informasi di Era Pemerintahan Elektronik", dan "Urgensi Sistem Keamanan Telekomunikasi Bagi Peningkatan Kualitas Komunikasi Organisasi Pemerintah Daerah". Juga tulisan dalam jurnal ilmiah di antaranya berjudul "Pola Komunikasi Pembangunan Pada Daerah Pemekaran" dan "Mekanisme Pengaduan Masyarakat ke DPR RI".
pos-el: a.budiman69@gmail.com

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 146 1/19/2022 11:33:13 AM

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

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 147 1/19/2022 11:33:13 AM

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

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

9-2-2021 DPR (Cs CC).indd 148 1/19/2022 11:33:13 AM