

Peran Masyarakat dalam Legislasi Daerah¹

Oleh Mohammad Fajrul Falaakh²

Pengantar

Nilai-nilai dan dorongan-dorongan untuk melakukan desentralisasi tampaknya memang berlaku universal, baik di negara dengan penduduk sedikit dan wilayah yang sempit maupun di negara berpenduduk banyak dan dengan wilayah yang luas. Desentralisasi menunjuk kepada distribusi kekuasaan secara teritorial, atau menurut wilayah.

Ada berbagai sebab mengapa desentralisasi dilakukan, misalnya karena pertimbangan administratif, untuk mendekatkan layanan publik, karena desakan politik, untuk mencegah disintegrasi, serta berbagai pertimbangan lain yang kompleks seperti faktor geografis, ekonomis, etnis, sejarah dan ideologi.

Dari sudut pandang politik, desentralisasi dilakukan karena tuntutan politik untuk melibatkan rakyat di daerah dalam menggunakan hak-hak demokratisnya. Salah satu wujudnya adalah hak-hak rakyat untuk mengatur urusan pemerintahannya di daerah. Pengaturan ini membutuhkan instrumen, antara lain berupa peraturan daerah (Perda).

Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan pemerintahan di daerah (Pasal 18 ayat (6) UUD 1945). Perda dihasilkan oleh DPRD dan Pemda, yang masing-masing dibentuk melalui cara-cara yang demokratis (Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945). Ketentuan ini berdampak pada pembentukan Perda, yang sebelumnya justru ditentukan di Jakarta dan didominasi oleh kepentingan pusat.

Peran Masyarakat

Legislasi daerah merupakan salah satu aspek dalam pembangunan hukum yang luas, yang mengalami perubahan mendasar. Dilihat sebagai bentuk kebijakan publik, legislasi di daerah mencerminkan perkembangan penting dalam hubungan pusat dan daerah. Terutama karena terdapat kewenangan otonom daerah.

Dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah, legislasi seharusnya mencerminkan kepentingan masyarakat daerah, baik yang bersifat melindungi kepentingan mereka (aspek ketertiban) maupun untuk mendorong kemajuan sosial-ekonomi (aspek kesejahteraan). Peran masyarakat dalam legislasi daerah pun menjadi penting.

Proses hukum yang responsif harus membuka kesempatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan legislasi di daerah. Tak lain karena penyusunan legislasi daerah pada dasarnya merupakan proses pembentukan kebijakan publik. Perda akan menjadi alat yang efektif untuk legitimasi kebijakan publik dan tindakan pemerintah daerah. Tata cara legislasi, menurut UU No. 10/2004, juga menuntut transparansi (keterbukaan) dalam prosesnya maupun keterlibatan (partisipasi) masyarakat. Ragaan di bawah ini menunjukkan tahapan standar yang berguna bagi pemantauan legislasi, disertai dengan contoh peluang partisipasi dalam legislasi di daerah.

¹ Disampaikan kepada peserta Sekolah Demokrasi Banyuasin (Yayasan Puspa Indonesia), Palembang, 25-Agustus-2007.

² Staf pengajar Fakultas Hukum UGM (Jogjakarta) dan anggota Komisi Hukum Nasional (Jakarta).

Tahap Penyusunan Perda³

Tahap	Isyu penting	Peran masyarakat ⁴
Renstra Daerah dan Prolegda (Program Legislasi Daerah)	Sesuai janji Pilkada? Agendanya merupakan kepentingan masyarakat? Eksekutif & DPRD siap dengan pokok persoalan yang akan diatur?	Perhatikan dan ikut aktif dalam forum seperti Musbangdus, Musbangdes, UDKP. Bentuk sendiri “forum warga”?
Inisiatif DPRD atau Eksekutif?	Peran Pantia Legislasi DPRD dan atau Biro Hukum Pemda	Transparansi proses. Beri masukan langsung tak langsung.
Rancangan Perda	Apakah menampung pandangan para pemangku kepentingan	Terlibat melalui aneka cara, langsung atau tak langsung.
Penyebarluasan Raperda	Berubah dari draft sebelumnya? Masih menerima masukan?	Tanyakan kepada wakil anda, partai, DPRD, Pemda. Ikuti berita media.
Pembahasan di DPRD	Transparansi. Masukan dan perubahan penting. Ada “politik uang”?	Ikuti melalui media, hadir dalam RDPU
Putusan	Sikap fraksi-fraksi dan eksekutif.	Kontrol: apakah diputuskan secara “bertanggungjawab”
Pengundangan	Sekretaris Daerah tempatkan di Lembaran Daerah	
Sosialisasi Perda	Perda mudah diperoleh, rahasia? Pemda sebarluaskan, misal melalui pers.	Bagaimana masyarakat mendapatkannya?

³ Tahapan ini disederhanakan dan tidak meniadakan rincian tahapan yang sesungguhnya ditempuh dalam legislasi daerah.

⁴ Peran masyarakat dalam memantau DPRD dimaksudkan agar ruang (transparansi dan partisipasi) pengambilan kebijakan publik semakin luas, sehingga Perda semakin berwatak responsif atau tangap terhadap kepentingan masyarakat (misalnya tidak diskriminatif). Agenda ini dilakukan oleh, misalnya, ParWI Yogyakarta seperti dikaji dan diuraikan oleh Andrinof Chaniago, 2005: “Aksi Kaum Akademisi Mengontrol Parlemen (Kasus ParWI Yogyakarta)” dalam AE Priyono, Stanley Adi Prasetyo dan Olle Tornquist, 2005: *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*, hlm. 325 – 324, (Jakarta: Demos).

Tahapan Penyusunan Perda APBD⁵

Tahap	Isu penting	Peran masyarakat ⁶
Renstra aspirasi masyarakat	Visi dan misi Kepala Daerah terpilih, kepentingan partai, kepentingan masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> Berbagai forum yg bicarakan pembangunan: Musbangdus, Musbangdes, UDKP Pahami tahap penganggaran.
Arah Kebijakan Umum (AKU) APBD (Agenda, prioritas dan kebijakan anggaran daerah)	<ul style="list-style-type: none"> Kapasitas DPRD dalam rumusan AKU – APBD. Kepentingan publik versus individu, kelompok dan golongan. 	Mendesakkan kepentingan masyarakat
Prioritas dan Plafon Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> Kepentingan instansi. Balas budi kepada DPRD, atau tekanan DPRD kepada Pemda. Politik uang. 	Persentase yang proporsional antara “anggaran rutin” dan “anggaran pembangunan.” Fasilitas untuk anggota DPRD.
Rencana Kerja dan Anggaran SKPD	Ego instansi	
Sosialisasi kepada <i>stakeholders</i> ; pendahuluan dengan DPRD	Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> Tanyakan Pemda. Kawal kepentingan Anda: proporsi antara “anggaran rutin” dan “anggaran pembangunan”
Pembahasan RAPBD antara DPRD dan Pemda	<ul style="list-style-type: none"> Transparansi, kejelasan. Politik “balas-budi.” Politik uang. Dokumen: R-APBD dan lampiran (Ringkasan APBD, Rincian APBD, daftar piutang, pinjaman dan dana cadangan, dll) 	<ul style="list-style-type: none"> Pahami <i>Standard Operating Procedure</i> (SOP) fungsi penganggaran DPRD. Monitor peran komisi, panitia anggaran.
Pengesahan dan penetapan APBD	Sikap akhir fraksi-fraksi	Pantau dan hadiri sidang DPRD.
Sosialisasi APBD	Transparansi: Mudah didapat? Rahasia?	Anda ingin tahu? Minta Pemda untuk memberitahu rakyat.
Realisasi APBD	Sesuai APBD dan hukum. Distorsi, Korupsi.	<ul style="list-style-type: none"> Pengawasan oleh BPK, DPRD, Bawasda. Masyarakat mendorong peran aktif DPRD untuk mengawasi distorsi di lapangan.

⁵ Pada dasarnya proses penyusunan APBD seperti legislasi ada umumnya, karena APBD akan berbentuk Perda. Tahapan di atas disederhanakan dan tidak meniadakan rincian seperti yang telah diuraikan dalam proses legislasi (periksa kembali topik “Proses Legislasi”), terutama rincian proses di pihak eksekutif daerah.

⁶ Pada dasarnya peran masyarakat terkait dengan transparansi dan partisipasi proses penyusunan APBD, keadilan distribusi/alokasi anggaran untuk kepentingan publik. Perhatikan pula uraian Andrinof Chaniago, 2005: “Menggugat Kebijakan Anggaran Publik” dalam AE Priyono, Stanley Adi Prasetyo dan Olle Tornquist, 2005: *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*, hlm. 289 – 323, (Jakarta: Demos).