

**HUBUNGAN DPRD DAN KEPALA DAERAH:  
STUDI PENGGUNAAN MEKANISME KONSULTASI  
PEMBUATAN KEBIJAKAN DAERAH**

**RELATION BETWEEN DPRD AND REGIONAL HEAD:  
STUDY OF CONSULTATION MECHANISM  
FOR REGIONAL POLICY MAKING**

**Prayudi**

(Pusat Penelitian, Bidang Politik Dalam Negeri, BKD  
Jalan Gatot Subroto, Ged. Nusantara I, lantai 2, Setjen DPR RI,  
e-mail: prayudi\_pr@yahoo.com)

Naskah diterima: 1 Agustus 2019, direvisi: 15 November 2019,  
disetujui: 15 Desember 2019

**Abstract**

*The utility of DPRD's consultation mechanism related to the regional policies contains imbalances in an equal partner context. Executive roles still dominate these context relations compared to the DPRD's. Consultation becomes just too formal and yet to touch the efforts to solve the problems in the field. Research conducted on the two regions of DPRD's South Sumatera and South Kalimantan showed institutional imbalances. Even consultation easy to trap of compromise each vested interest status quo maintaining among the local elite. These happen at the level of the draft local legislation deliberation, public accountability of regional governance, and the story of the real problem-solving. Therefore, based on the research finding then restores consultation mechanism direction to more substantive. The structure of DPRD's of consultation improves their capacity to produce policy recommendations that have force coercion to obey by an executive and have political consequences when ignoring it.*

**Keywords:** consultations; local parliament; executives; regional policy; regional government

**Abstrak**

Penggunaan mekanisme konsultasi DPRD dan kepala daerah terkait kebijakan daerah mengandung muatan yang belum seimbang dalam konteks relasi sebagai mitra sejajar. Konteks relasi tersebut adalah masih dominannya peran dari eksekutif menyangkut inisiatif kebijakan daerah dibandingkan DPRD. Konsultasi menjadi sekedar bersifat formal dan belum menyentuh secara signifikan terhadap upaya penyelesaian persoalan di tingkat lapangan. Penelitian yang dilakukan terhadap dua daerah, yaitu kasus di DPRD Sumsel dan Kalsel, menunjukkan ketidakseimbangan posisional kelembagaan tadi. Bahkan, konsultasi mudah terjebak pada kompromi antar elit lokal dalam menjaga *status quo* kepentingan masing-masing. Ini terjadi di tataran pembahasan Raperda, pertanggungjawaban publik pemda, dan di tataran penyelesaian persoalan riil di lapangan. Sehingga, dari temuan penelitian tadi, maka dianggap penting dalam rangka memulihkan mekanisme konsultasi DPRD ke arah yang lebih substantif. Struktur DPRD melalui konsultasi yang dilakukannya diangkat pada kapasitasnya untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan yang memiliki daya paksa untuk ditaati oleh eksekutif dan memiliki konsekuensi politik manakala diabaikan.

**Kata kunci:** konsultasi; DPRD; eksekutif; kebijakan daerah; pemda.

**PENDAHULUAN**

Penggunaan mekanisme konsultasi menjadi instrumen yang penting dalam hubungan kepala daerah dengan DPRD. Ini sesuatu yang menarik di tingkat lokal, bukan saja karena terdapat apa yang disebut wadah Forum Komunikasi

Pimpinan Daerah (Forkompinda), tetapi juga karena 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 Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 dan diubah kemudian dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah diupayakan untuk berkedudukan secara seimbang terhadap DPRD. Pasal 207 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan keseimbangan relasi politik tersebut, yaitu:

- (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 kerjasama yang dilakukan Pemerintah Daerah;
  - d. rapat konsultasi DPRD dengan kepala daerah secara berkala;
  - e. bentuk lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penyampaian laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (b) tidak dapat dijadikan sarana pemberhentian kepala daerah.

Meskipun di tingkat normatif, mekanisme konsultasi proses penggunaannya ditempatkan tersendiri, tetapi dalam praktek isu-isu yang dibahas dalam pemerintahan daerah juga dilakukan melalui mekanisme konsultasi mengingat saling terkaitnya satu sama lain persoalan daerah. Konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah dalam konteks kebijakan daerah tidak saja berdimensi legislasi daerah, tetapi juga menyangkut pengawasan dan penganggaran. Konsultasi digunakan dalam perspektif yang luas menyangkut isu atau persoalan lokal dan mengacu pada urgensi guna menyelesaikan masalah. Ini menjadi spesifikasi daerah yang berarti bisa dipastikan muatan agenda dalam konsultasi secara kelembagaan di setiap daerah pasti bersifat beragam. Konsultasi merupakan kelaziman kelembagaan yang dijalankan di DPR dengan jajaran kelembagaan

suprastruktur kenegaraan. Dinamika politik di DPRD penggunaan mekanisme konsultasi berlaku serupa sebagaimana di DPR. Apalagi, posisi DPRD dalam konstruksi relasinya tidak ada ikatan dengan DPR, maka ketidakserupaan dinamika politik ini menjadi semakin menyolok. Belum lagi disadari DPRD yang bukan sebagai “parlemen lokal” di sistem politik nasional dan daerah, maka ketidaksejajaran antara legislatif-eksekutif di daerah menegaskan posisi sebagai bagian dari pemda dari DPRD yang sukar digeser. Kesukaran inilah menyebabkan relasi DPRD dengan Kepala Daerah beserta jajaran eksekutif lokalnya menjadi lemah menampilkan pola hubungannya yang bersifat *check and balances*.

Kecenderungan lemahnya posisi DPRD terhadap kepala daerah merupakan hal yang tidak bersifat seragam penyebab dan latar belakangnya. Ini bisa dilihat pada kasus DPRD di Provinsi Sumsel yang kuat dengan personalisasi kekuasaan kepala daerahnya.<sup>1</sup> Sementara pada kasus daerah lain, posisi sumber daya daerah setempat menjadi pertimbangan signifikan lainnya terkait hubungan DPRD terhadap Kepala Daerah. Ini terjadi pada kasus di Provinsi Kalimantan Selatan (Kalsel), menyangkut hubungan DPRD dengan kepala daerahnya. Posisi Kalsel sebagai daerah penghasil tambang menjadi pertimbangan dimaksud yang berpengaruh dalam pembuatan kebijakan daerah setempat.<sup>2</sup> Tambang adalah salah satu sumber daya politisi setempat yang menentukan posisinya terkait kebijakan daerah.

Hubungan DPRD dengan kepala daerah secara normatif disebutkan sebagai mitra sejajar, yang artinya bersifat seimbang satu sama lain secara kelembagaan. Pada tataran prakteknya,

<sup>1</sup> Figur personal Alex Noerdin yang menjabat dua periode kepemimpinannya sebagai Gubernur Sumsel menjadi faktor penting terhadap peran kepala daerah yang dominan di Sumatera Selatan (Sumsel) (2008-2013) dan 2013-2018, sebelum kemudian dirinya digantikan oleh Herman Deru yang terpilih dari Pilkada Gubernur Sumsel tahun 2018. Sebelumnya, Alex Noerdin adalah Bupati Musi Banyu Asin selama dua periode (2001-2006) dan 2007-2012.

<sup>2</sup> Ada beberapa kawasan terkait tambang di kalsel, yaitu minyak bumi (rantau, amuntai, tanjung, batu bara (kota baru), besi (pulau sebuku), mangan (martapura), batu bara (pulau laut), emas dan perak). Negara Arab Saudi, “Karakteristik – Penduduk – Fakta Menarik”, 2020, (*online*), (<https://ilmugeogafi.com>), diakses 12 November 2019)

peran DPRD belum optimal dalam pembuatan kebijakan daerah. Bahkan, pada kasus tertentu bisa dikategorikan subordinat terhadap eksekutif daerah. Di samping faktor internal DPRD sendiri yang belum didukung sumber daya secara memadai dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, faktor struktural eksternal juga menghambat terciptanya keseimbangan hubungan tadi.

Mekanisme konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah memegang peranan penting terhadap upaya penanganan persoalan di daerah dan membangun kesepakatan di antara para elit dan komunitas di tingkat lokal. Sehingga, konsultasi bisa menjadi hal yang diandalkan guna menggerakkan sumber daya lokal dan kesepakatan yang diambil dalam kebijakan pemda. Namun ketidakmaksimalan DPRD dalam menggunakan mekanisme konsultasi menimbulkan anggapan bahwa seolah-olah kebijakan daerah hanya menjadi tugas dari eksekutif saja, tanpa perlu mengaitkannya dengan pihak manapun. Dari substansi ketidakseimbangan hubungan secara kelembagaan tadi, maka penting ditelusuri kecenderungan penggunaannya yang justru terjebak sekedar formalitas. Rumusan masalahnya adalah bagaimana hubungan kepala daerah dengan DPRD dalam pembuatan kebijakan daerah melalui penggunaan mekanisme konsultasi? Dari rumusan masalah tadi, maka pertanyaan penelitiannya adalah:

- (1) Bagaimana penggunaan mekanisme konsultasi digunakan DPRD dengan kepala daerah dalam pembahasan kebijakan daerah berupa Raperda?
- (2) Bagaimana mekanisme konsultasi digunakan dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah (pemda)?
- (3) Bagaimana praktek mekanisme konsultasi dalam upaya penyelesaian masalah setempat di lapangan?

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan adalah mengidentifikasi fenomena lemahnya posisi DPRD dalam menggunakan mekanisme konsultasi terkait kebijakan publik di daerah; mendeskripsikan mekanisme konsultasi terkait pembahasan Raperda; mendeskripsikan mekanisme konsultasi dalam tataran

pertanggungjawaban pemda; dan menjelaskan praktek penggunaan mekanisme konsultasi terkait penyelesaian masalah lokal di lapangan. Kegunaan penelitian yang dilakukan adalah menjadi masukan bagi DPR RI melalui alat kelengkapan yang berkaitan dengan isu politik dalam negeri di tingkat lokal, yaitu melalui Komisi II DPR RI, mengkritisi Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

### Demokrasi Deliberatif

Penggunaan mekanisme konsultasi DPRD dengan kepala daerah dalam pemerintahan, merupakan salah satu wujud nyata atas pelaksanaan demokrasi deliberatif. Di era otonomi yang berkembang setelah berbagai urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah semakin luas, maka mekanisme konsultasi secara kelembagaan politik diharapkan berlangsung lebih fleksibel dibandingkan sekedar melalui jalur formal upaya penyelesaian birokrasi pemerintahan. John S. Dryzek menyebutkan perkembangan demokrasi deliberatif berlaku sejak tahun 1990 yaitu sejak bubarnya negara Uni Soviet, dengan keterlibatan masyarakat yang berperan lebih mendasar dibandingkan saat sebelumnya dalam pengambilan kebijakan publik. Namun jauh sebelumnya, dinilai sudah ada pendahulunya yaitu bahkan sejak era pemikiran Aristoteles, dan polis Athena, dan dari kaum konservatif seperti halnya diwakili oleh Edmund Burke yang menyoroti deliberasi sebagai bertentangan dengan pemikiran yang tidak matang dan tergesa-gesa. Melalui keputusan deliberatif demokrasi yang didasarkan pada pembahasan untuk melihat kesamaan dan perbedaan kepentingan terjadi, maka diharapkan memudahkan atas kesepakatan dalam rangka keputusan yang diambil. Ini merupakan bahan penting guna membangun legitimasi pemerintahan secara demokratis.<sup>3</sup>

Pentingnya soal otonomi dan perangkatnya diatur dalam konstitusi menjadi sangat mendasar dalam rangka terciptanya demokrasi deliberatif. DPRD sebagai perangkat demokrasi

<sup>3</sup> John S. Dryzek, "Teori Politik Demokratis", dalam Gerald F. Gaus dan Chandran Kukathas, *Hand Book Teori Politik*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013, hlm. 331-333.

lokal justru tidak diatur dalam UUD 1945, sehingga cenderung lemah secara politis ketatanegaraan. Pengaturan DPRD diletakkan di UU Pemerintahan Daerah, yang terakhir di UU No. 23 Tahun 2014, setelah sebelumnya sempat tercantum yang terakhir kalinya di bangunan parlemen, yaitu di UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Skema parlemen justru diperkuat kewenangan dan posisi ketatanegaraannya, setelah sebelumnya ditempatkan secara tidak detail atau sekedar lintasan garis besar pengaturannya. Hal yang bersifat susunan dan kedudukan kelembagannya ini sebagaimana tercantum yaitu di UU No. 4 Tahun 1999 dan UU No. 22 Tahun 2004 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ini menjadi problematik bagi kapasitas DPRD secara kelembagaan terhadap perannya dalam demokrasi deliberatif yang tidak diatur konstitusi. Padahal, sebagai perbandingan, di negara-negara lain, keberadaan DPRD nya adalah diatur konstitusi. Misalnya, di Jerman, perlunya organ/dewan perwakilan rakyat yang sah dalam pemerintahan lokal Jerman berasal dari hukum konstitusi Jerman. Hukum konstitusi negara federal Jerman mengatur otonomi lokal (*kommunale schubverwaltung*). Penyelenggaraan urusan sendiri untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat yang dinilai hanya konstitusional selama dilakukan melalui organ perwakilan rakyat secara langsung demokratis, dan periodik dipilih oleh rakyat. Ada dua pandangan mengenai status dan kedudukan DPRD nya (*Gemeinderat*) sebagai organ perwakilan rakyat dalam kaitan dengan karakter penyelenggaraan parlemen yang dimilikinya. Pertama, dianggap sama dengan prinsip-prinsip sama dengan yang berlaku bagi Parlemen Federal (*Bundestag*) dan Parlemen Negara Bagian (*Landtag*). Pandangan kedua, dinilai berbeda status *Gemeinderat* bukan merupakan parlemen dalam pengertian hukum negara sebagaimana *Bundestag* atau *Landtag*.<sup>4</sup> Indonesia tampaknya di masa Orde Baru (1966-1998) dan setelah berlakunya UU No. 32 Tahun

2004 dan UU No. 27 Tahun 2009 cenderung mengadopsi pandangan yang kedua tadi sebagaimana di Jerman.

### Check and Balances

Relasi antara DPRD dengan kepala daerah menjadi signifikan bagi penguatan demokrasi yaitu tidak terjadinya dominasi atau pilihan sepihak dalam kebijakan pemda. Hal tersebut menjadi catatan saat kepala daerah di era otonomi saat ini dipilih langsung oleh rakyat melalui instrumen pilkada. Inti dari pentingnya pemahaman relasi yang berlangsung dalam demokrasi lokal dimaksud adalah diharapkan terciptanya *check and balances* dalam proses konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah. Siti Zuhro menyebutkan bahwa: "Sistem *check and balances* yang ideal adalah bila legislatif dan eksekutif memiliki kekuasaan yang seimbang yang memungkinkan kedua lembaga tersebut memiliki hubungan yang saling mengontrol, mengisi dan mengimbangi. Dalam realitasnya, hubungan antara eksekutif dan legislatif tidak berjalan ideal. Hubungan antara keduanya mengalami pasang surut yang disebabkan oleh besar kecilnya kekuasaan yang dimiliki, baik oleh legislatif maupun eksekutif, pada masa pemerintahan tertentu."<sup>5</sup>

Dengan posisi antara pusat-daerah yang tidak terlepas dari kewenangan skala nasional dalam menentukan apa yang diputuskan oleh skala lokal, maka bisa dipastikan bahwa kebijakan pemda sangat terbuka oleh proses reevaluasi oleh pusat. Ini menjadi hal yang inkonsisten pada saat digunakan sistem wakil pemerintah pusat bagi kepala daerah, dengan pengecualian saat berlakunya UU No. 1 Tahun 1957, tetapi pada sisi lain diterapkan pilkada secara langsung bagi kepala daerah dengan segala kewenangan pemda di bawah kendalinya.<sup>6</sup> Pada saat pilkada menghasilkan kepala daerah yang tidak sebangun dengan konstruksi posisional pusat-daerah, maka kepala daerah mempunyai posisi tawar berikutnya

<sup>4</sup> Eko Prasajo, *Keberadaan parlemen lokal Jerman dalam konstitusi dan sistem politik setempat, Pemerintahan Politik Lokal di Jerman dan Perancis*, Jakarta: Penerbit Salemba Dinamika, 2009, hlm. 33-39.

<sup>5</sup> R. Siti Zuhro, "Relasi Antara DPRD dan Kepala Daerah Era Pilkada", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 40 tahun 2013, hlm. 60.

<sup>6</sup> Irfan Ridwan Maksam, "Substansi konstruksi pemerintahan dan hubungan pusat-daerah", *Trajektori Otonomi, Kompas*, 18 Februari 2017, hlm. 6

dalam mengelola pmda. Pmda menjadi penting untuk diimbangi dan diawasi oleh DPRD terhadap apa yang dijalankan oleh kepala daerah.

DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat lokal melalui instrumen pemilu menjadi kelembagaan *check and balances* dalam pemerintahan daerah. Apapun istilah yang digunakan, dewan merupakan badan perwakilan penting yang fungsi utamanya, pada semua tingkat dan disemua yurisdiksi pada dasarnya sama, yaitu untuk mempertimbangkan dan memutuskan tentang kebijakan, untuk mengadopsi proposal di bidang legislatif, administratif atau keuangan, dan untuk menggerakkan aparatur administratif.<sup>7</sup>

DPRD terdapat kekhususan bagi pemerintahan daerah dibandingkan sekedar pada keberadaan badan legislatif dalam sistem politik dengan segala fungsi dan perannya. Dewan lokal dianggap memiliki keunikan di antara badan-badan perwakilan yang sama dalam sebuah pemerintahan yang demokratis. Tidak ada tingkat lain dari representasi populer yang menghilangkan keterasingan demokrasi akar rumput. Singkatnya, lembaga perwakilan rakyat lokal adalah titik tumpu dari seluruh proses pemerintahan daerah.<sup>8</sup>

### Konsep Perwakilan Politik

Hannah Pitkin menyebutkan terjadi perdebatan konsep perwakilan dalam ilmu politik. Perdebatan itu berkaitan dengan apa yang harus dilakukan oleh para wakil ketika berhadapan dengan terwakil, yaitu apakah akan bertindak sebagai *delegates* ataukah sebagai *trustees*. James Madison, termasuk ilmuwan politik yang memandang pentingnya para wakil bertindak sebagai *delegates*. Sebagai *delegates*, para wakil mencoba bertindak semata-mata hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari konstituen. Sedangkan, sebagai *trustees* berarti para wakil mencoba untuk bertindak atas nama wakil sebagaimana para wakil itu memahami persoalan-persoalan yang dihadapi konstituen.

<sup>7</sup> MA Muttalib dan Mohammad Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government (Teori Pemerintahan Daerah)*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta: Sterling Publisher, 2013, hlm.132.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Edmund Burke, termasuk pendukung konsep perwakilan politik tipe *trustee*. Di antara kedua konsep perwakilan politik itu, terdapat konsep untuk tipe yang ketiga, yaitu *politico*. Pada konsep perwakilan politik tipe *politico*, para wakil bertindak secara kontinum antara *delegates* dan *trustees*.<sup>9</sup>

Menurut Hannah Pitkin, kita perlu mengkombinasikan masing-masing konsep perwakilan politik di atas, karena yang terpenting adalah bagaimana membangun relasi yang baik antara wakil dan terwakil. Di satu sisi, para wakil harus bertindak sebagaimana yang dikehendaki oleh terwakil (*the autonomy of the represented*), sehingga tercipta akuntabilitas. Di sisi yang lain, mereka juga mampu memiliki independensi terhadap keinginan-keinginan para terwakil (*the autonomy of representative*).

Demokrasi di daerah tidak mungkin terjadi tanpa adanya pemerintahan yang demokratis. Peran DPRD menjadi penting dalam pembentukan pemerintahan yang demokratis di daerah, termasuk dalam hal akuntabilitas publik dan transparansi terkait kebijakan pemerintahan setempat. Rentang penyelenggaraan peran DPRD demikian diharapkan dapat menciptakan *check and balances* secara kelembagaan di tingkat kelembagaan pemerintahan daerah. Masalahnya, adalah kewenangan DPRD dalam menjalankan peran bagi pemerintahan demokratis di tataran empirik tidak selalu berjalan kondusif. Bahkan, bukan hanya terjadi tarik menarik pada upaya menempatkannya paradoks subordinasi eksekutif *vis a vis* legislatif, tetapi juga juga ditandai oleh kasus-kasus tertentu penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Untuk kasus demikian ditandai antara lain oleh temuan atau indikasi penyalahgunaan kekuasaan DPRD terkait anggaran.<sup>10</sup>

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yaitu bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami

<sup>9</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 38-42.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 180-183.

oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi dan lain-lain secara *holistic* dan dengan cara diskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.<sup>11</sup> Teknik utama yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah dengan melakukan wawancara yaitu melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap informan penelitian berdasarkan panduan wawancara yang telah dipersiapkan untuk pelaksanaan penelitian. Informan meliputi masyarakat sipil, termasuk ormas, juga pihak DPRD sendiri dan media massa, serta eksekutif setempat. Selain menggunakan teknik wawancara mendalam, teknik pengumpulan data juga dilakukan dengan menggunakan studi pustaka. Hasil penelitian yang didapat melalui kedua teknik pengumpulan data ini, kemudian dianalisis secara deskriptif.

Teknik pengumpulan data di atas diharapkan dapat menjawab pokok permasalahan yang ingin diteliti mengenai substansi politik mekanisme konsultasi DPRD sebagai bagian penyelenggaraan pemerintahan daerah. Usaha menjawab masalah ini dengan mempertimbangkan ruang lingkup apa yang diagendakan oleh konsultasi DPRD terhadap kebijakan daerah. Pertimbangan ini sejalan dengan upaya menjaga konsistensi atas poin-poin pembahasan dengan rumusan masalah yang ingin dijawab.<sup>12</sup> Dalam menganalisis hasil temuan penelitian, penulis cenderung menggunakan metode analisis data kualitatif yang mengarah pada analisis kinerja dan pengalaman individual. Dari jawaban yang diberikan oleh informan dan pembahasan yang dilakukan melalui *Focus Group Discussion (FGD)* adalah berada dalam ruang lingkup metode analisis kinerja dimaksud.

FGD diusahakan agar mampu sebagai teknik pengumpulan data guna menemukan makna<sup>13</sup> dari tema konsultasi DPRD. Dari masukan masing-masing pembicara FGD dan diperkuat *input* dari informan penelitian, maka diharapkan dapat ditarik benang merah kesimpulan dari makna subjektif dari permasalahan yang diteliti.

## PEMBAHASAN

Sesuai dengan ketentuan yang ada, mekanisme konsultasi digunakan oleh DPRD, melalui Pimpinan DPRD bersama kepala daerah dalam rangka menangani berbagai tugas dan kewenangan terkait kebijakan di daerah. Mekanisme konsultasi tidak terlepas dari tiga (3) fungsi DPRD, baik yang menyangkut fungsi legislasi, pengawasan, dan fungsi penetapan anggaran daerah. Konsultasi yang dilakukan merupakan bentuk komunikasi politik dari apa yang disuarakan oleh anggota DPRD melalui fraksi-fraksi yang ada terhadap proses perencanaan, perumusan, pembahasan dan sekaligus pengesahan kebijakan yang diberlakukan di daerah.<sup>14</sup>

Bagi Pemda Sumsel, peran konsultasi dari DPRD tadi dilakukan melalui acuan ringkasan dokumennya. Catatannya adalah terhadap tugas menyangkut penyampaian dokumen Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD), beserta ringkasannya (RLPPD). Kemudian juga terhadap Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) dan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPD) yang akan disampaikan kepada publik. Baik yang LKPD diserahkan ke DPRD, LPPD ke Mendagri, maupun terhadap RLPPD yang dimasukkan ke *website* pemda untuk memperoleh tanggapan dari masyarakat.<sup>15</sup>

Konsultasi merupakan salah satu mekanisme kerja antara DPRD dan Kepala Daerah yaitu melalui (Forkompinda sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 UU No. 23 Tahun 2014.

<sup>11</sup> Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Bandung: Penerbit Remadja Rosdakarya, 2004, hlm. 6.

<sup>12</sup> Analoginya semacam membangun realibilitas dan validitas dalam pengukuran dari teknik pengumpulan data yang digunakan. Per definisi reliabilitas sebagai alat ukur merupakan bagian dari istilah dari antara lain menyangkut konsistensi. Sedangkan validitas merupakan alat ukur yang merupakan bagian dari istilah antara lain menyangkut akurasi data yang dihasilkan dari penelitian. Mengenai kedua istilah dalam teknik pengumpulan data melalui metode penelitian. Saifuddin Azwar, *Reliabilitas dan Validitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015, hlm.7-8.

<sup>13</sup> Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*, Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 223-225.

<sup>14</sup> Wawancara dengan Biro Pemerintahan Pemprov Sumsel, Palembang 11 Maret 2019.

<sup>15</sup> *Ibid.*

Pembentukan Forkompinda di Kalsel, yaitu melalui Keputusan Gubernur (Kepgub) No. 188.44/0303 Tahun 2014 tentang Pembentukan Forkompinda yang beranggotakan Gubernur, Pimpinan DPRD, Kapolda, Kajati, Danrem, Danlanud, Danlanal, dan Kabinda Kalsel. Setelah melalui Forkompinda, DPRD dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat seringkali berkomunikasi dengan Gubernur melalui SKPD-SKPD Pemerintah Provinsi Kalsel sebagai mitra kerja. Dalam banyak kesempatan di berbagai kegiatan, Gubernur dan DPRD Kalsel seringkali bertemu dan melakukan berbagai komunikasi dalam menyikapi atau menghadapi permasalahan penyelenggaraan pemerintahan setempat.<sup>16</sup> Landasannya adalah bagaimana saling menghargai sesuai fungsi masing-masing dan bersandar pada prinsip kesetaraan dalam proses konsultasi. Diharapkan pemerintahan daerah dapat berjalan kondusif.<sup>17</sup>

Penggunaan mekanisme konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah tidak terlepas dari prinsip yang dianut secara relasi kelembagaan yaitu sebagai mitra sejajar. Ketentuan relasi kelembagaan tadi yang dimuat dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam prakteknya menjadi polemik yang bisa dilihat secara berbeda. Di satu sisi, ada pendapat yang menilai bahwa penggunaan mekanisme konsultasi dalam konteks mitra sejajar antara DPRD dengan kepala daerah tetap dibutuhkan dalam rangka mengatasi persoalan kebijakan yang muncul. Tetapi disisi lain, ada pula yang menilai konsultasi yang dijalankan masih sebatas formal dan elitis dengan posisi DPRD kenyataannya adalah subordinat terhadap kepala daerah.

### Kebijakan Daerah Soal Perda

Sinergi antara pimpinan DPRD dan kepala daerah masih belum dapat berjalan secara optimal. Produk berupa perda menunjukkan lebih merupakan inisiatif dari eksekutif dibandingkan yang berasal dari DPRD. Padahal sesuai ketentuan disebutkan bahwa DPRD memegang kekuasaan

membentuk rancangan perda, meskipun dalam ketentuan perundang-undangan DPRD bukan lembaga legislatif daerah (*local parliament*). Ini artinya pembentukan rancangan perda seharusnya lebih merupakan inisiatif dari DPRD. Walaupun dalam pelaksanaan tugas dan fungsi, DPRD kadang terjadi perbedaan pendapat, persepsi dan sudut pandang dalam menyikapi suatu persoalan, namun semua itu dapat dimusyawarahkan untuk mencapai mufakat. Ini menunjukkan kontradiksi desentralisasi administrasi pemerintahan yang tidak berjalan kontinum dengan upaya mengendalikan muatan desentralisasi politik.<sup>18</sup>

Pada tataran Raperda APBD, sinergi sangat vital dalam mencapai nota kesepakatan KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) antara kepala daerah dan DPRD. KUA adalah dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun. PPAS adalah program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada perangkat daerah untuk setiap program sebagai acuan.<sup>19</sup> Konsultasi kurang termanfaatkan secara optimal dan lebih, tergantung dengan sosok personal pimpinan daerah dalam menyikapi persoalan daerah. Sumsel mengalaminya saat peran personal kepemimpinan Alex Noerdin yang menjalankan peran terkait pembahasan kebijakan daerah raperda, termasuk RAPBD. Sedangkan, DPRD pun mengartikulasikan penyampaian pendapat anggotanya secara personal melalui media ketimbang menyusun kebijakan daerah yang bersifat komprehensif berdasar pada aspirasi masyarakat.<sup>20</sup>

Dalam pengambilan kebijakan daerah di Sumsel, dari sudut pandang lembaga swadaya

<sup>16</sup> Jawaban Tertulis Sekda Kalsel terhadap Pertanyaan Penelitian, tanpa tanggal, bulan di tahun 2019.

<sup>17</sup> Wawancara dengan Sekda Kalsel, Banjarmasin 26 Maret 2019.

<sup>18</sup> Paparan desentralisasi politik substansinya antara lain lihat S.S Meenakshisundaram, dalam S.N Jha & P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*, New Delhi: Sage Publication, 1999, hlm. 57.

<sup>19</sup> Ridwan, "Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah: Permasalahan Aktual dan Sinergis Penanganannya di Sumatera Selatan", *FGD Penelitian Lapangan di FISIP Universitas Sriwijaya*, Palembang 15 Maret 2019, hlm. 6.

<sup>20</sup> MH Thamrin, "Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah", *makalah disampaikan dalam FGD di FISIP Universitas Sriwijaya*, Palembang 15 Maret 2019, hlm. 19.

masyarakat (LSM) terkait Raperda anggaran melalui DPRD, kurang melibatkan masyarakat, seperti halnya para akademisi, ormas, LSM, para tokoh agama, dan sebagainya. Mereka murni mengambil *draft* rancangan kebijakan daerahnya, biasanya bersumber atas dua hal.<sup>21</sup> *Pertama*, dari hasil kunjungan kerja (Kunker) ke daerah pemilihan (dapil) baik secara terpisah sendiri-sendiri maupun yang bersifat lintas dapil di saat reses para anggota DPRD. *Kedua*, adalah juga bersumber dari pengajuan eksekutif. Pengajuan usulan dari masyarakat cenderung kurang frekuensinya. Pengalaman LSM juga ada yang sudah berupaya mengajukan usulan, tetapi ini belum ditanggapi serius untuk direalisasikan. Padahal, LSM ini bukan menginginkan “jatah proyek”, tetapi harapan agar dibangun di daerah tertentu yang dianggap membutuhkan. Soal forum konsultasi DPRD dengan pihak Pemda, diselenggarakan rapat-rapat AKD Komisi di DPRD dengan organisasi perangkat daerah (OPD) terkait. Rapat ini dipastikan membahas persoalan RAPBD dan ini merupakan sumber pokok bagi DPRD bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk menetapkannya sebagai Perda.

Dalam Raperda non-APBD, DPRD juga kurang melibatkan publik di tahapan awal penyusunannya, mereka hanya murni dengan menyewa suatu institusi, yaitu biasanya melalui kalangan akademisi tertentu guna membuat rancangannya (Raperda) yang kemudian dilakukan proses uji publik. Dalam proses uji publik inilah beberapa tokoh lokal diundang, baik dari kalangan agamawan, kelompok tertentu, termasuk dari unsur ormas atau LSM, bahkan dari unsur yang mewakili mahasiswa seperti melalui Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM), dan sebagainya. Mereka diminta menyampaikan tanggapannya terhadap draft Raperda tersebut. Keterlibatan mereka sebagai bentuk partisipasi masyarakat terhadap proses pembuatan kebijakan daerah, cenderung volumenya tidak banyak. Dalam kurun waktu setahun volume kegiatan terkait partisipasi publik dimaksud adalah paling

banyak 3 atau 4 kali. Volume kegiatan partisipasi ini hitungannya didasarkan pada keterlibatannya di luar kebijakan RAPBD. Misalnya, ditahun 2018 lalu LSM juga diundang dalam kegiatan guna memberikan masukannya terhadap pembahasan Raperda terkait persoalan sungai di Sumsel. Dalam proses mencari masukan ini, biasanya acara berlangsung lancar atau sama sekali tidak diwarnai perdebatan tajam dalam pemaparan pembuatan Raperda tersebut.<sup>22</sup> Sehingga, bisa dinilai bahwa penggunaan konsultasi dalam penyusunan Raperda tidak terlampau sering digunakan. Formalitas pembahasan kebijakan daerah dan belum maksimalnya peran masyarakat dalam konsultasi publik DPRD Sumsel jelas merupakan hal yang *set back*. Padahal, mekanisme konsultasi publik penting bagi pengembangan basis partisipasi masyarakat.<sup>23</sup>

Ada rancangan yang belum selesai di tengah baru saja bergantinya gubernur Sumsel, kondisi DPRD Sumsel belum sepadan atau *matching* istilahnya. Kondisi berbeda dibandingkan saat kepemimpinan gubernur Sumsel sebelumnya, Alex Noerdin. Contohnya terlihat terkait rancangan perda yang masih mandek dibahas. Selebihnya memang DPRD dan eksekutif belum memasuki ranah pembahasan Raperda tadi. Ini tidak terlepas dari masalah politik dan media masih “memperkirakan” terkait perkembangan saat memasuki era gubernur Sumsel yang baru terpilih hasil Pilkada 2018.<sup>24</sup> Secara umum terkait kinerja DPRD, dalam kurun waktu empat tahun terakhir, bisa dinilai sebagai cukup baik. Kesempatan dalam pembahasan Raperda, misalnya, atau terkait RAPBD berlangsung secara normal atau biasa saja. Walaupun dinamika

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Konsultasi publik DPRD berbasis partisipasi masyarakat merupakan hal strategis bagi pemberdayaan masyarakat melalui langkah perencanaan sesuai kebutuhannya dan mengawasi guna menuju transformasi sosial berdasarkan kapasitas dan potensi yang dimilikinya. Basis partisipasi dari konsultasi demikian adalah terhadap dan berbagai program pemerintahan yang bersinergi dengan lembaga perwakilan setempat, yaitu wadah DPRD. Lihat Sadu Wasistiono & Yonantan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung: Fokus Media, 2009, hlm.193-195.

<sup>24</sup> Wawancara dengan wartawan *Tribun Sumsel*, Palembang 13 Maret 2019.

<sup>21</sup> Wawancara dengan sebuah LSM, Palembang, 14 Maret 2019.

memang terjadi dengan *bargaining* masing-masing pihak yang terlibat, termasuk dari fraksi-fraksi DPRD Sumsel.

Pada kenyataannya, penggunaan mekanisme konsultasi dengan prinsip kemitraan sejajar justru dianggap menempatkan DPRD berada dalam posisi subordinat eksekutif. Tidak saja di level nasional, ketika DPRD yang berperan sebagai unsur dari pemerintahan daerah yang berada di bawah bayangan kewenangan Kemendagri, tetapi juga di level lokal. Pada tataran lokal, dominasi eksekutif setempat terhadap agenda kebijakan daerah secara riil berlangsung bukan hanya pada kebijakan pembangunan daerah, seperti halnya di pembahasan RAPBD dan pengesahannya menjadi APBD, Raperda non-APBD bagi kepentingan masyarakat setempat, tetapi juga bagi sumber daya internal kinerja dari DPRD itu sendiri, seperti halnya menyangkut pengadaan staf administrasi dan staf ahli.

Mengenai pemahaman posisi mitra sejajar antara DPRD dengan kepala daerah, diharapkan ada yang lebih detail dari ketentuan di UU No. 23 Tahun 2014 terkait aturan pelaksanaannya, yaitu di tingkat peraturan pemerintah (PP). Ini penting agar ada panduan yang detail dan jelas tentang apa yang bisa dilakukan DPRD terkait rekomendasi kebijakan terhadap pemerintahan daerah. Selama ini DPRD memiliki peluang melalui perjalanan dinas dua (2) kali untuk sekedar menelaah dan membandingkan ke daerah (provinsi/kabupaten/kota lainnya). Kalau misalnya anggarannya 15 juta Rupiah, dikalikan 55 anggota DPRD x 2, maka hasilnya itulah anggaran yang digunakan oleh DPRD, padahal rekomendasinya adalah hanya aklamasi pernyataan "setuju".<sup>25</sup>

Lebih dominan konsultasi kepala daerah kepada DPRD, utamanya terkait kepentingan Raperda anggaran. Jikapun ada konsultasi DPRD kepada kepala daerah, biasanya hanya terbatas pada unsur pimpinan. Terkesan hanya menjaga atau sebagai bagian dari upaya penciptaan kesetaraan politik antara dua lembaga pemerintahan daerah tersebut. DPRD konsultasi kepada kepala daerah

juga bisa terkait kepentingan tertentu dapil anggota DPRD bersangkutan. Dari praktek konsultasi yang dijalankan, menekankan pentingnya fungsi *lobby*<sup>26</sup>, untuk menghindari *deadlock*. Mekanisme berjalan baik jika Sekretariat DPRD berfungsi sebagai fasilitator.<sup>27</sup> Permasalahan yang seringkali muncul adalah saat anggota legislatif dianggap tidak memperjuangkan aspirasi konstituen, misalnya saat lembaga legislatif mengeluarkan kebijakan yang tidak mencerminkan kepentingan masyarakat.<sup>28</sup>

Pelaksanaan forum konsultasi lebih bersifat formal antara Pimpinan DPRD dengan kepala daerah dibandingkan usaha kerjasama secara substantif antar kelembagaan setempat. Meskipun masih bersifat formal tidak bisa demikian saja dianggap tidak akan dapat menyelesaikan persoalan riil di tingkat kebijakan dan pelaksanaan operasionalnya di lapangan.<sup>29</sup> Catatan kritis terkait konsultasi juga tidak lepas dari anggapan belum maksimalnya peran pengawasan DPRD terhadap pemerintahan daerah. Sehingga, apa yang ditampilkan di atas permukaan dalam forum kelembagaan DPRD justru kadangkala bisa berbeda dengan masalah riil yang berkembang di lapangan.<sup>30</sup> Bisa diperkirakan bahwa konsultasi

<sup>25</sup> Disampaikan secara lisan oleh Mohammad Effendy sebagai salah satu Pembicara FGD di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 31 Mei 2019.

<sup>26</sup> Andi Tenri Somba, "Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah", makalah disampaikan dalam FGD di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 31 Mei 2019.

<sup>27</sup> Pertimbangan pentingnya *lobby* dalam konsultasi yang dijalankan dianggap perlu diperluas, dugaan terkait kepentingan alokasi anggaran hibah bansos bagi ormas bersangkutan, wawancara dengan fungsionaris Ormas, Banjarmasin 20 Mei 2019.

<sup>28</sup> Lili Romli, "Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan", makalah disampaikan dalam FGD di Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI, 27 Februari 2019, h.9.

<sup>29</sup> Disampaikan oleh Halilul Khairi sebagai salah seorang Pembicara dalam FGD Proposal Penelitian, Jakarta 27 Februari 2019.

<sup>30</sup> Ini disampaikan saat wawancara dengan salah seorang fungsionaris Ormas yaitu mengenai "karakteristik persoalan riil di Kalsel", yang beberapa wilayahnya dilakukan usaha tambang dan dengan segala konsekuensinya terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar. Dugaan konflik kepentingan terjadi pada saat DPRD menjalankan perannya terhadap pengambilan kebijakan di daerah. Ini bahkan, menjadi relasi yang simbiosis mutualis atau minimal kurang serius mengatasi persoalan pembangunan akibat usaha tambang melalui mekanisme pemerintahan daerah. Persoalan ini tema besarnya terkait sengketa lahan yang dihadapi dan usaha perlindungan bagi hak ulayat di beberapa tempat di Kalsel.

publik DPRD demikian di Kalsel, seperti halnya di Sumsel, juga belum kuat guna menuju basis partisipasi masyarakat. Ini ditandai oleh kuatnya inisiatif eksekutif terhadap kebijakan daerah dibandingkan DPRD, dan bahkan masyarakat Kalsel terkesan agak pasif atau yang ironis adalah apatis terhadap soal politik.

Penggunaan mekanisme konsultasi DPRD dari dua daerah penelitian, yaitu Sumsel dan Kalsel, menunjukkan tidak berhadapan dengan muatan *crusial* dalam kebijakan daerah terkait prinsip Negara Kesatuan RI. Ini ditegaskan oleh tidak adanya perda yang bernuasa syariah di lokal setempat, karena pada dasarnya kebijakan lebih diterapkan bagi warga masyarakat secara umum yang ada di kedua daerah tersebut. Artinya, dipastikan kebijakan seperti halnya perda yang dihasilkan adalah juga berlaku secara rata-rata dalam konteks pembangunan bagi daerah-daerah lainnya. Ini menjadi catatan, meskipun disadari unsur lokalitas disetiap daerah yang beragam juga terjadi atau meliputi di kebijakan bagi Sumsel dan Kalsel.<sup>31</sup>

Kuatnya inisiatif eksekutif dalam konsultasi terkait kebijakan daerah menjadi catatan lebih lanjut signifikansi pengaruhnya terhadap pembatalan perda oleh pusat disertai oleh alasan tertentu. Hal ini antara lain seperti halnya karena dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Padahal, DPRD menilai sumber daya yang telah dikeluarkan daerah untuk biaya politik pembuatan dan pelaksanaan kebijakan perda tergolong besar. Catatan ini menjadi landasan pula tentang kelemahan dalam penyusunan kebijakan perda seperti halnya APBD. Keterlambatan penetapan APBD berdampak pada tertundanya pelaksanaan program-program pembangunan daerah yang menjadi hak rakyat daerah. Kontribusi peran eksekutif dan legislatif terhadap keterlambatan APBD adalah bermula dari proses penetapan KUA dan PPAS. Berlarut-larutnya proses ini disebabkan oleh masing-masing pihak berlandaskan pada pijakan yang berbeda. Pihak

eksekutif misalnya, berpedoman pada RPJMD sebagai dokumen perencanaan yang telah menjadi Perda sekaligus menjadi pedoman dalam kutub penyusunan KUA dan PPAS serta APBD, sedangkan pihak DPRD mengacu pada kutub aspirasi masyarakat dapil terkini yang dianggap kebutuhan mendesak.

Adakalanya di antara dua kutub yang belum tertampung dalam program atau kegiatan yang diusulkan oleh eksekutif. Ketidakseimbangan dua kutub ini bisa berlanjut pada setiap tahapan pembahasan RAPBD antara eksekutif dengan legislatif. Aspek lainnya adalah keterlibatan legislatif dalam forum-forum musrembang pada tingkat kecamatan atau bahkan saat di tingkat kabupaten yang tidak terlibat aktif. Kalaupun hadir perwakilan DPRD biasanya sekedar memenuhi syarat formal. Hal yang mengesankan adalah pembahasan justru dikaitkan dengan "budaya titip" anggaran yang menjadi kebiasaan dalam penyusunan APBD yang kuat dugaan masih berlangsung hingga saat ini. Meskipun cara atau simbol yang digunakan bisa berbeda-beda di setiap daerah terkait kebiasaan "budaya titip" anggaran yang dibahas tadi. Bahkan pernah ada kejadian lucu di salah satu kabupaten/kota, DPRD menunda pembahasan RAPBD hanya karena permintaan kenaikan biaya sidang untuk pembahasan belum dipenuhi oleh eksekutif.<sup>32</sup>

### **Pertanggungjawaban Pemda**

Berbeda dengan kondisi pada saat sebelum berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, di mana saat UU No. 22 Tahun 1999 misalnya, Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) kepala daerah bisa ditolak atau diterima oleh DPRD. Ketika itu kalau LPJ ditolak DPRD, maka kepala daerahnya bisa dijatuhkan dari kekuasaannya. Di saat sekarang, sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan juga saat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda, tidak lagi berlaku penolakan LPJ, yang nomenklaturnya diganti menjadi LKPJ. Apa yang disampaikan oleh DPRD menjadi hanya bersifat rekomendasi.

<sup>31</sup> Misalnya, sebagaimana disampaikan dalam *wawancara* dengan Media Lokal setempat, baik saat di Palembang dan ketika di Banjarmasin.

<sup>32</sup> La Bakry, "Menelusuri Faktor-Faktor Penyebab Keterlambatan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edisi : 30, 2009, hlm.102

Mengenai rekomendasi DPRD terhadap LKPJ, ada yang bisa ditindaklanjuti oleh kepala daerah maupun OPD, tetapi juga terkadang masih ada yang belum dapat ditindaklanjuti. Pernah ada rekomendasi untuk kepala dinas A, misalnya, dalam rangka dilakukan penggantian pejabatnya. Keinginan ini jelas tergantung pada kewenangan prerogratif kepala daerah. Sehingga point rekomendasi dalam kasus tadi bukan berkenaan dengan program atau kegiatan dari OPD, tetapi lebih menyangkut personal yang mengisi jabatan kepala dinas tertentu. Bentuk rekomendasi DPRD semacam ini, terkait pergantian kepala OPD, kadangkala sampai saat ini masih bisa terjadi.<sup>33</sup>

Sehubungan dengan rekomendasi menyangkut program OPD, bagi DPRD tergantung dari AKD komisinya. Keenam Komisi DPRD Sumsel memiliki tim rekomendasi, mereka mengacu misalnya ke rekomendasi tahun sebelumnya, yaitu tahun sebagai bahan penilaian apakah sudah ditindaklanjuti atau belum? Walaupun juga bisa ada kasus rekomendasi komisi yang tidak mengacu pada apa yang sudah direkomendasikan di tahun sebelumnya. Sehingga, apa yang sudah direkomendasikan, bisa saja tanpa tindak lanjut dan tidak ada keterangan lebih lanjut atau hilang begitu saja ditelan waktu. Masalahnya, revisi atau pengganti PP No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyusunan RKPD, LPPD dan SLPPD, belum diselesaikan draftnya untuk diberlakukan. Padahal, sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 adalah paling lama dua tahun sudah harus hadir PP nya. Dengan berlandaskan pada PP 3 Tahun 2007, maka peran dan kewenangan dari DPRD memang selama ini 17 kabupaten/kota di Sumsel konsultasi ke Pemprov Sumsel, terkait misalnya kalau ada rekomendasi tertentu dari DPRD nya. Kalau kepala daerah tidak mengikuti apa yang direkomendasikan oleh DPRD tadi, jelas tidak ada sanksinya. PP 3 Tahun 2007 memang bisa dianggap tumpul keberadaannya bagi DPRD terhadap eksekutif.

Pemprov Sumsel sendiri saat konsultasi pada Kemendagri, PP No. 3 Tahun 2007 akan diberikan penekanan, atau disamakan dengan apa ada di LPPD, untuk provinsi dibuat ranking 1 sd 3, sedangkan yang berada di ranking 3 dan seterusnya akan dibina oleh kementerian. Revisi PP 3 Tahun 2007 diperlukan, agar nantinya bisa diperoleh ketegasan apa konsekuensi bilamana kepala daerah atau OPD pemda yang tidak menjalankan atau sebaliknya, justru menjalankan rekomendasi DPRD. Tetapi ini diakui pemda, belum mengetahui kelanjutan nasib revisi PP 3 Tahun 2007 yang dijalankan pusat. Sehingga, hingga saat ini, DPRD Kabupaten/Kota pun juga mengeluh, padahal di PP 3 Tahun 2007 sudah disebutkan bahwa ketika LKPJ dan LPPD sudah diserahkan ke DPRD, kalau sampai dengan paling lambat 30 hari kemudian tidak ditanggapi pemda, maka tidak ada konsekuensi apapun bagi kepala daerah atau OPD nya. PP 3 Tahun 2007 dapat dianggap hanya "macan ompong". Misalnya, ditahun 2018 lalu, pemprov sudah menyerahkan LKPJ dan SPPD ke DPRD pada 31 maret, maka kemudian sampai batas waktu sebulan paling lama terlampaui, tidak ada konsekuensi apapun bagi Pemda. Artinya, LKPJ diterima oleh DPRD dan dianggap selesai persoalannya. Walaupun ada konsultasi DPRD kabupaten/kota ke pemprov terkait rekomendasi LKPJ dan SPPD dari OPD-OPD nya, DPRD setempat bisa membantu penjelasan lebih lanjut atas poin-poin rekomendasi itu, untuk memudahkan OPD menindaklanjuti, misalnya terkait kurang anggaran, persoalan dukungan masyarakat, pembebasan lahan atas proyek dan sebagainya. Tetapi ini pun tidak ada konsekuensi atau sanksinya kalau tidak dijalankan. Bilamana rekomendasi tidak dikeluarkan tetap tidak ada sanksinya.

Selama ini dalam pembahasan LKPJ, tidak pernah ditemui *deadlock*, misalnya terkait soal RPJMD, Permendagri 38 Tahun 2018, ini lebih jelas masalahnya. Apabila DPRD tidak membahas RPJMD, maka kepala daerah dan DPRD tidak menerima gaji selama 3 bulan. Ini mendorong DPRD dan pemda menyelesaikan dokumen RPJMD. Sehingga, berbeda dengan LKPJ dan LPPD tidak ada sanksinya, walaupun tidak dibahas rekomendasi DPRD nya oleh eksekutif

<sup>33</sup> Wawancara dengan Biro Pemerintahan Pemprov Sumsel, Palembang 11 Maret 2019.

melalui OPD. Hubungan antara DPRD dan kepala daerah terkait dengan LKPJ dan LPPD, terjebak pada kegiatan rutin tahunan semata.

Sesuai dengan Permendagri No. 86 Tahun 2017 disebutkan antara lain pokok-pokok pikiran DPRD hanya menyampaikan isu permasalahan dari masing-masing dapil. Ini berbeda Permendagri No. 54 Tahun 2010, anggota DPRD bisa membahas sampai tingkat kegiatan, kalau Permendagri No. 86 Tahun 2017 tidak sampai tingkatan kegiatan pembahasan oleh anggota DPRD. Misalnya, anggota DPRD dari Dapil tertentu, OKU selatan, misalnya, menyampaikan permasalahan dan Bappeda menampung usulan yang disampaikan tadi. Ini menjadi masukan untuk dibahas ketika diselenggarakan rapat Forum Perangkat Daerah dan ketika pembahasan di Musrenbang.

Terkait rekomendasi, selama ini bagi Pemrov Sumsel diupayakan untuk memberikan tanggapan, yaitu setelah diserahkan oleh kepala daerah bagi OPD yang dituju, maka dibahas di OPD pemda, kemudian didiskusikan dan hal-hal yang bisa ditindaklanjuti maka akan segera ditindaklanjuti. Ini juga sesuai dengan instruksi Gubernur Sumsel selaku kepala daerah. Tindaklanjut misalnya terkait APBD di tahun sebelumnya, misalnya pada saat pembahasan sektor kesehatan dalam program pembangunan Rumah Sakit (RS), misalnya, maka Dinas Kesehatan, manakala tidak terlaksana, akibat kekurangan dana. Pada saat dibahas rekomendasi, DPRD menyarankan agar ditahun berikutnya segera dianggarkan untuk memenuhi kebutuhan kesehatan dalam program dimaksud.

Dalam rangka tindaklanjut rekomendasi, forum di internal pemda memang tidak ada yang membahasnya. Di masa sebelumnya, dalam rapat paripurna para SKPD istilahnya sebelum kemudian menjadi OPD, langsung dijawab apa yang menjadi rekomendasi DPRD. Tetapi ini dijawab hanya secara makro saja, tidak dijawab secara spesifik detail satu per satu terhadap apa yang direkomendasikan. Retorikanya, "*terima kasih pada Dewan yang sudah memberikan rekomendasinya, nanti akan menjadi bahan bagi para para SKPD akan menindaklanjutinya.*" Tetapi

ketika di forum rapat paripurna DPRD diberikan tanggapan secara langsung oleh Gubernur Sumsel. Mengingat forum ini bersifat resmi, maka jawaban pemda semacam itu dianggap sebagai jawaban resmi terhadap rekomendasi DPRD. Selama ini tanggapan yang diberikan dalam forum rapat resmi terhadap soal rekomendasi DPRD adalah berjalan positif, karena dianggap berkaitan dengan upaya memajukan daerah.

Sejak perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004, posisi atau kedudukan DPRD berubah signifikan. Fungsi pengawasan dan *check and balances* mengalami penurunan drastis. Artinya, DPRD tidak lagi memiliki kewenangan signifikan dalam pemerintahan daerah. Bahkan, perubahan ini dinilai sebagai indikator pengembalian posisi DPRD di era Orde Baru<sup>34</sup>, yaitu di saat berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Lemahnya pengawasan justru menjadi *crusial*, karena pada saat bersamaan dinamika otonomi daerah yang menempatkan kewenangan di tingkat lokal telah ditandai oleh pilkada secara langsung oleh rakyat setempat. Posisi eksekutif yang semakin kuat menunjukkan gejala sebagai "raja-raja kecil" di daerah yang mudah terjebak pada perilaku *abuse of power* yang merugikan masyarakat. Permasalahan aktual yang dihadapi daerah dari masing-masing anggota DPRD belum terinstitusionalisasi kerja riil partai. Ini karena lebih didasarkan pada langkah yang diambil secara terbatas oleh anggota DPRD dari sejumlah tertentu berdasarkan kesepakatan dan inisiatif pribadi anggota masing-masing bersangkutan.

Secara gamblang disebutkan, akar masalahnya adalah DPRD dicabut dari UU MD 3 dan ditempatkan di regim UU Pemerintahan Daerah, yang menyebabkan DPRD menjadi lemah posisinya. Padahal ketika masuk dalam regim MD3, paling tidak DPR dan DPRD adalah satu nasib konstruksi struktural politiknya. Dipastikan ketika ada masalah di DPRD, maka DPR tentu berkepentingan untuk memperjuangkan mengatasinya. Tetapi begitu masuk ke UU pemda,

<sup>34</sup> Siti Zuhro, "Relasi antara DPRD dan Kepala Daerah Era Pilkada", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edisi 40 Tahun 2013, hlm. 64.

yang kiblatnya adalah kemendagri, tidak mungkin DPRD bisa optimal kalau kiblatnya di bawah Kemendagri. Kalau memang DPR serius untuk merumuskan adanya paket UU permusyawaratan dan perwakilan, di mana DPRD dibuat menjadi UU tersendiri, menjadi nilai yang penting bagi penguatan DPR sendiri dan termasuk tentu saja untuk DPRD juga. Contoh kasus, ketika di UU pemda, dari LPJ menjadi LKPJ, rekomendasi sebaik apapun tidak bisa diakomodasi oleh pemda. Ini terutama terkait rekomendasi anggaran. Misalnya, dengan alasan anggaran tidak cukup, maka eksekutif berkilah anggaran tidak cukup. Padahal, sebenarnya bukan anggarannya tidak cukup, tetapi ini mengenai soal skala prioritas. Misalnya, berkali-kali rekomendasi DPRD Kalsel mengenai pendidikan, utamanya pendidikan menengah dan khusus, ruang kelas yang kurang penyediaannya, tetapi tetap saja tidak diakomodasi. Ini sebenarnya, bukan anggaran yang kurang, tetapi soal kemauan politik (*political will*), atau skala prioritas.<sup>35</sup>

Kalangan masyarakat ada pula yang menilai bahwa peran DPRD dalam kebijakan di daerah, sudah lumayan kondisinya. Suasana kondusif dari peran DPRD tadi dicerminkan oleh kerjasama antara eksekutif dan DPRD yang cenderung sudah berjalan relatif baik. Ini bisa dilihat dari sisi APBD ditahun 2018 lalu sekitar Rp 6 triliun, realisasi terhadap besarnya yang mencapai 100 persen. Indeks demokrasi di Kalsel ditahun 2018 mengalami peningkatan dibandingkan ditahun 2017. Tetapi ada kendala terkait peran DPRD sendiri yang masih terbatas dalam peningkatan indeks demokrasi di Kalsel. Rekomendasi DPRD terhadap pemerintah daerah masih kurang dan bahkan terkesan sekedar formalitas.<sup>36</sup>

Dominasi kepala daerah terhadap konsultasi dengan DPRD tidak terlepas dari posisi pertanggungjawaban pemda yang tidak lagi bersifat imperatif mengacu rekomendasi DPRD, tetapi lebih sekedar sebagai laporan kemajuan kinerja yang dijalankan eksekutif. DPRD tidak terlalu kuat dalam mencampuri urusan internal

pemerintahan, baik yang menyangkut kebijakan daerah dan apalagi kalau sampai mencampuri urusan personal pemegang kewenangan pemerintahan, seperti halnya antara lain posisi kepala dinas. Keterbatasan campur tangan DPRD ini memiliki kemungkinan dampak yang penting dicatat dalam pemerintahan daerah. Pertama, di satu sisi kemungkinan pemerintah daerah terbebas dari pola birokrasi yang dicampuri oleh kepentingan politik partai dan oligarki elit politik lokal. Tetapi di sisi lain, pemda terlampaui dipegang secara dominan oleh kepala daerah yang kurang dikontrol oleh DPRD menjadi sangat rentan bagi pengaruh individu atau kelompok tertentu yang dipercaya oleh eksekutif. Dari dua kemungkinan yang rentan bagi penyalahgunaan kekuasaan pemda tadi, maka seharusnya penguatan peran politik DPRD dalam kebijakan daerah menjadi *urgen* dibangun secara berkesinambungan.

### Penyelesaian Kasus-kasus setempat

Lancarnya pembahasan di tingkat kelembagaan pemda terkait kebijakan daerah menjadi ironi tersendiri di Sumsel, karena daerah ini mengalami sengketa lahan dan bahkan pelanggaran pengelolaan asset daerah yang tergolong tinggi.

Tabel 1. Sengketa Publik yang ditangani LBH-Palembang (era 90 an)

Kasus yang ditangani	1995	1996	1997	1998	1999
Hak sipil & politik	4	16	17	15	14
Konflik Pertanahan	12	28	39	85	130
Isu Lingkungan Hidup	4	11	4	5	5
Isu Tenaga Kerja	11	5	13	22	35

Sumber: Elizabeth Collins, 2003.<sup>37</sup>

Terbatasnya akses publik terhadap pembahasan kebijakan di tingkat alat kelengkapan DPRD, tampaknya menjadi catatan ketika koalisi antar partai melalui fraksi-fraksinya di DPRD

<sup>35</sup> Wawancara dengan Anggota Komisi IV DPRD Kalsel, Banjarmasin 30 April 2019.

<sup>36</sup> Wawancara dengan pengurus Ormas Ikasba dan FPK, Banjarmasin 27 April 2019.

<sup>37</sup> Elizabeth Collins, "The Struggle for Political Reform in South Sumatera", dalam Damien Kingsbury and Harry Aveling, *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, London: Routledge Curzon, 2003, hlm. 160.

bersifat cair. Itu sebabnya, konsultasi menjadi mekanisme yang sangat diperlukan manakala koalisi yang cair itu gagal mencapai kesepakatan di tingkat pengambilan kebijakan pemerintahan daerah.<sup>38</sup> Ketika ada aspirasi baik itu melalui demonstrasi, kegiatan kunker dimasa reses, maupun melalui surat menyurat, maka biasanya selalu akan ditindaklanjuti. Persoalannya adalah tindak lanjut cenderung masih bersifat “tanggung”, atau tidak sampai tuntas guna mendalami dan menyelesaikan aspirasi yang disampaikan ke DPRD. Apa yang menjadi materi demonstrasi oleh masyarakat, misalnya soal keinginan membangun jembatan di kawasan atau daerah tertentu, memang ini ditanggapi DPRD dan dirapatkan usulannya dengan mengajak masyarakat yang menyampaikan aspirasi tadi. Tetapi pada saat eksekusi akhir terkait keluarnya anggaran, jarang sekali perwujudannya yang berdasarkan aspirasi masyarakat tersebut. Sehingga, yang muncul akhirnya justru apa yang diusulkan oleh masing-masing dinas atau kepentingan sektoral di DPRD, misalnya terkait pembangunan jalan setapak di kawasan tertentu di dapil, atau hal-hal lainnya.

Soal pengawasan DPRD, lintas sektoral, kalau internal sudah berjalan, hanya DPRD tidak mempunyai kemampuan mengawasi yang jangkakan antar instansi vertikal, untuk lingkup otonom daerah sendiripun, telah sangat terbatas. Misalnya dana yang dari pusat, seperti halnya DAU-DAK, DPRD tidak pernah dapat laporan kecuali pada saat pembahasan pertanggungjawaban dari Gubernur. Padahal, sebelum ada pertanggungjawaban, langkah-langkah itu, DPRD sudah memperoleh laporan terlebih dahulu, Ini terkesan “barang yang dari pusat ini kayaknya disimpan betul”.<sup>39</sup> Walaupun DPRD mengadakan pengawasan, eksekusinya justru tidak ada. Sehingga daerah tetap melaporkannya ke pusat, yaitu ke Jakarta. melaporkan ke kementerian, melaporkan ke DPR RI, yang

berkorelasi dengan anggaran tersebut. Tetapi setelah itu, kita tidak tahu lagi sampai sejauh mana eksekusinya. Langkah-langkah apa yang sudah diambil, bagaimana langkah lanjutannya, maka soal DAK, DPRD tidak memperoleh informasi yang *clear*. Apalagi dana-dana khusus yang bersifat mendadak, eksekutif seperti membawa sendiri ke Jakarta, eksekutif menjalankannya, *action*, artinya daerah tidak dilibatkan. DPRD memiliki AKD komisi-komisi, kalau ditanya ke OPD-OPD maka jawaban yang diperoleh hanya disebutkan “belum masuk”, “masih dikejar dan sebagainya”, padahal di lapangan proyek dan program itu sudah dikerjakan. Fenomena demikian bukan dimaksudkan bersifat general dan hanya bicara kasus di Sumsel.

Selama ini apa yang disampaikan oleh Anggota DPRD, yang anggota DPRD sendiri banyak warna politiknya masing-masing, yang lebih ditampilkan pada pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah. DPRD merupakan forum guna menyampaikan pesan informasi pada publik. Banyak bidang seperti halnya terkait infrastruktur, kesehatan, pendidikan, ini sebagai forum DPRD dalam menyampaikan informasi kepada publik. Selama ini yang menjadi persoalan, jadwal waktu semakin mendekati tahapan pemungutan suara pemilu, DPRD Sumsel cenderung lebih tertutup, karena lebih mengutamakan pemilu. Lebih banyak terjun ke dapil, dan tidak terlalu antusias berada di kantor DPRD.<sup>40</sup>

Dugaan atas konflik kepentingan dari anggota DPRD dengan persoalan daerah setempat cenderung berlangsung tertutup terkait kasus yang muncul. Kasus pergantian kepala dinas atas dasar rekomendasi DPRD bagi publik tidak terdeteksi ke atas permukaan. Tetapi ketika terjadi kondisi dianggap tidak lagi kapabel atau bekerjasama dalam roda pemerintahan, maka pergantian kepala dinas bisa saja terjadi. Misalnya, ketika terjadi pergantian kepala dinas pemuda dan olah raga Provinsi Sumsel, kecenderungan latar belakang rekomendasi DPRD setempat tampaknya menunjukkan persoalan kerjasama pemerintahan tadi.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Contoh kasus di beberapa daerah tertentu, tentang koalisi cair antar partai di DPRD setempat dalam memilih calon pengganti kepala daerah/wakil kepala daerah, menjadi catatan atas posisi yang penting dari adanya mekanisme konsultasi untuk mengambil kebijakan daerah.

<sup>39</sup> Wawancara dengan Ketua DPRD Sumsel, Palembang 13 Maret 2019.

<sup>40</sup> Disampaikan oleh wartawan Radar Palembang, Palembang, 13 Maret 2019.

<sup>41</sup> Wawancara dengan Redaksi Radar Sumsel, Palembang 11 Maret 2019.

UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa DPRD dan eksekutif atau gubernur, adalah penyelenggara pemerintah daerah. Hanya penting dicatat, peran DPRD dalam agenda kebijakan daerah, sangat kecil sekali. Yang baru di lihat peran tadi, adalah lebih pada kepala daerah, gubernurnya. DPRD sendiri tidak dianggap keberadaannya. Kiprah DPRD tidak terlalu menonjol peran tadi, tetapi lebih terbatas pada tugas dan kewenangan formal DPRD nya. Di luar itu DPRD adalah lemah keberadaannya. Berbeda dengan DPRD yang konstruksi peran Trias Politika nya ada, sedangkan DPRD justru tidak jelas. Apalagi dengan status anggota DPRD yang dipelesetkan dengan “pejabat yang bukan-bukan”, tidak dimasukkan kategori pejabat negara. Sehingga bisa dipertimbangkan, kalau mau memisahkan dan memberi kekhususan yaitu melalui UU MD3, atau dikembalikan lagi ke MD 3 atau dicabut dari UU Pemda, atau bisa UU khusus tentang DPRD, yang penting kelembagaannya diperkuat.<sup>42</sup> DPRD seolah menjadi bawahan dari eksekutif, atau kepanjangan tangan dari politik eksekutif di tingkat pusat, yaitu Kemendagri dan bahkan Kemenkeu. Eksistensi secara substansi sebagai legislatif justru tidak dimiliki oleh DPRD yang ironisnya pembahasan kebijakan di tingkat Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah.

Dalam merespon aspirasi masyarakat misalnya yang disampaikan melalui demonstrasi, kadang dalam memberikan usulan berupa rekomendasi solusi, DPRD dan Gubernur perlu melakukan konsultasi kepada pemerintah pusat, yaitu melalui kementerian-kementerian terkait.<sup>43</sup> Kuat diasumsikan mengenai sikap apatis masyarakat setempat ketika seringkali aspirasi yang disampaikan kepada DPRD kurang diakomodasi sepenuhnya dalam kebijakan pemda. Tetapi, sikap demikian bukan berarti menjadi potensi lahirnya ketidakpuasan atau apalagi kalau sampai melahirkan potensi kekerasan. Sebaliknya, sikap apatis masyarakat justru ditandai oleh kondisi yang diistilahkan sebagai “biasa-biasa saja”

dalam pemerintahan setempat. Ini pada kasus tertentu bisa ditunjukkan oleh tingkat ketegasan masyarakat yang rendah atas pertanyaan dari munculnya persoalan tertentu di daerahnya. Kalaupun ada persoalan masyarakat yang diartikulasikan di ruang publik, maka biasanya melalui media massa. Misalnya melalui surat pembaca dan biasanya masyarakat cenderung enggan untuk menyampaikannya langsung melalui jalur politik dan mekanisme di DPRD.

Padaahal, bisa ditemui masalah daerah yang memerlukan penanganan secara segera dan serius, seperti halnya soal infrastruktur kelistrikan di Kalsel. Ada lagi soal *crusial* yaitu pertambangan di Kalsel, termasuk dalam hal pembagian pendapatan dari migas. Di daerah Balangan, Kalsel, ada soal tambang batu bara, masyarakat setempat sangat dirugikan terkait keberadaan tambang di wilayah Balangan. Pihak korporasi tambangnya tidak diketahui apa alasannya telah melakukan pembebasan tanah dengan melanggar aturan. Mekanisme konsultasi tetap dianggap penting dalam membangun relasi kelembagaan antara DPRD dengan kepala daerah, meskipun disadari bahwa terdapat keterbatasan terkait efektivitas penggunaannya untuk menyelesaikan soal-soal daerah di lapangan. Belum optimalnya peran DPRD tadi, juga tidak terlepas dari kesan perilaku *ewuh pakewuh* atau segan bagi masing-masing pihak dalam proses konsultasi.<sup>44</sup> Konsultasi yang dijalankan juga kembali tidak lepas dari kemampuan lobi dari Pimpinan DPRD dan kepala daerah. Hal yang juga dianggap penting dalam pelaksanaan konsultasi adalah peran dari Sekretaris DPRD (Setwan) guna dapat berjalan lancar untuk membahas agenda yang menjadi pembicaraan melalui forum konsultasi.

Dengan konstruksi politik konsultasi DPRD demikian, maka teori hubungan wakil dengan terwakil menjadi lebih bercirikan pada teori kebebasan lebih dominan digunakan elit melalui pimpinan DPRD dibandingkan pada basis teoritis mandat yang dipercayakan rakyat pemilih. Demokrasi deliberatif cenderung lebih

<sup>42</sup> Wawancara dengan Sekretaris Komisi V DPRD Sumsel/ F-PKS, Palembang 12 Maret 2019.

<sup>43</sup> Jawaban Tertulis Sekda Kalsel terhadap Pertanyaan Penelitian, tanpa tanggal dan bulan, di tahun 2019.

<sup>44</sup> Andi Tenri Sompia, menyampaikan “Substansi kultur politik” ini dalam FGD di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 31 April 2019.

minor perannya dalam konteks DPRD terhadap kebijakan daerah dibandingkan dengan kesan elitis dalam perumusan kebijakan itu. Konsultasi menjadi bagian dari politik relasi pimpinan DPRD dengan kepala daerah yang belum beranjak dari formalitas kelembagaan demokrasi di daerah dalam menyerap aspirasi rakyat.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan atas masalah dan data-data yang diperoleh dilapangan serta dianalisisnya lebih lanjut sesuai metode penelitian yang digunakan, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, sebenarnya konsultasi yang dijalankan antara DPRD dan kepala daerah merupakan hal yang positif dalam mengantisipasi terhadap dinamika politik dan pembangunan secara umumnya di daerah yang kadangkala urgen untuk diselesaikan. Hanya saja praktek yang dijalankan oleh pimpinan daerah melalui musyawarah antar mereka secara saat masih disebut sebagai Muspida hingga kemudian berganti sebutannya menjadi Forkompinda, tampaknya justru dominan dilatari oleh kepentingan elit eksekutif pemerintahan setempat, terutama berlandaskan inisiatif kepala daerah.

Kedua, terjadi penyempitan makna atas Konsultasi DPRD dan kepala daerah yang hanya menjadi sekedar menjadi wahana lobi antar kepentingan yang diupayakan untuk dikompromikan. Penyempitan makna ini menyebabkan konsultasi menjadi pada tataran pimpinan DPRD dengan kepala daerah dan bahkan juga bisa antara Pimpinan DPRD terhadap pimpinan SKPD terkait kinerja dinas-dinas di pemerintahan setempat.

Ketiga, konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah juga biasanya diletakkan pada konteks pembahasan atas alokasi anggaran yang masih belum dapat diselesaikan di tingkat AKD DPRD yang bertugas, yaitu melalui perwakilan komisi melalui anggota-anggotanya di Badan Anggaran dengan pihak pemerintah daerah. Mekanisme pembahasan yang bersifat terbatas terhadap TAPD menyebabkan mekanisme

konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah melahirkan poin-poin permasalahan terkait pendanaan terhadap sektoral tertentu dan rencana alokasi anggaran dari APBD yang memerlukan pembahasan lebih lanjut untuk dapat dicapai kesepakatannya di tingkat pimpinan daerah.

Keempat, dinamika politik koalisi dapat menempatkan konsultasi menjadi sekedar formalitas di antara kepentingan yang ada di daerah setempat. Itu sebabnya posisi pimpinan masing-masing fraksi terhadap apa yang disampaikan oleh Pimpinan DPRD di pertemuan konsultasi menjadi penting untuk menjadi catatan dalam pembahasan sektoral dan bahkan unsur politik setempat. Pada kasus tertentu ini bisa memecah substansi penting dari persoalan masyarakat dan daerah setempat yang riil dalam pembangunan daerahnya.

### Saran

Sehubungan posisi konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah yang dijalankan selama ini terkait kebijakan di daerah, maka direkomendasikan sebagai berikut:

Pertama, menempatkan secara empirik ketentuan mitra sejajar yang lebih substantif dibandingkan sekedar normatif. Ini diperlukan agar mekanisme konsultasi dapat benar-benar positif dalam berpotensi dapat membangun komunikasi yang sehat antara DPRD dengan kepala daerah.

Kedua, mekanisme konsultasi antara DPRD dengan kepala daerah tidak terlepas dari peta koalisi di tingkat lokal dan nasional, termasuk pada koalisi yang terjadi di tingkat provinsi. Isu atau persoalan daerah yang dikritisi oleh DPRD belum tentu berlanjut ke tingkat Rapat Paripurna DPRD, kalau fraksi dari partai yang mayoritas setempat memiliki sikap sejalan dengan eksekutif atau sebaliknya berbeda pandangan dengan fraksi-fraksi lainnya. Dengan demikian, konsultasi yang dijalankan menjadi sekedar formalitas dari ketentuan yang ada. Untuk itu peta koalisi demikian kiranya perlu dikembalikan pada relasi antara DPRD dan kepala daerah yang bersifat *check and balances*, meskipun masih dalam skala sangat terbatas, mengingat dominasi

eksekutif sebagai konstruksi pemerintahan daerah memperoleh pijakan yang kuat di UU No. 23 Tahun 2014. Untuk itu disarankan agar keberadaan DPRD sebaiknya dikeluarkan dari Undang-Undang pemerintahan Daerah dan diupayakan untuk kembali ke ketentuannya di UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

Ketiga, perlunya diperkuat sumber daya pendukung dalam rangka memperkuat posisi DPRD di forum konsultasi, yaitu di tingkat internal baik secara teknis administratif Setwan maupun substansi dukungan dari para tenaga ahli yang benar-benar profesional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Azwar, Saifuddin (2015). *Reliabilitas dan Validitas*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bungin, Burhan (2010). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*, Jakarta: Kencana.
- Damien, Kingsbury., et.al. (2003). *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, London: Routledge Curzon.
- Gaus, Gerald F., et.al (2013). *Hand Book Teori Politik*, Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Jha, S.N, & Mathur, P.C. (1999). *Decentralization and Local Politics*, New Delhi: Sage Publication.
- Marijan, Kacung. (2010). *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana.
- Moleong, Lexy J. (2004). *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Bandung: Penerbit Remadja Rosdakarya.
- Prasojo, Eko. (2009). *Pemerintahan Politik Lokal di Jerman dan Perancis*, Jakarta: Penerbit Salemba Dinamika.

Wasistiono, Sadu, et al. (2009). *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokus Media, Bandung

### Jurnal dan Disertasi

- Hanan, Djajadi (2012). *Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesia Democracy*, *Dissertation*, The Ohio State University.
- Zuhro, R. Siti. (2013). *Relasi Antara DPRD dan Kepala Daerah Era Pilkada*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 40.

### Makalah

- Effendy, Mohammad. (2019). *Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah*, *makalah*, disampaikan dalam FGD Penelitian di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin.
- Ridwan. (2019). *Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah: Permasalahan Aktual dan Sinergis Penanganannya di Sumatera Selatan*, *FGD Penelitian Lapangan*, di FISIP Universitas Sriwijaya, Palembang.
- Romli, Lili. (2019). *Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan*, *makalah*, disampaikan dalam FGD di Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI
- Sompa, Andi Tenri. (2019). *Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah*, *makalah*, disampaikan dalam FGD di FISIP Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin.
- Thamrin, M.H. (2019). *Peran DPRD Dalam Pengambilan Kebijakan di Daerah*, *makalah*, disampaikan dalam FGD di FISIP Universitas Sriwijaya, Palembang.

### Wawancara/ Diskusi Lisan

- Diskusi dengan Sekretaris Bappeda Provinsi Sumsel beserta jajarannya, Palembang 14 Maret 2019.
- Wawancara dengan Sekda Pemprov kalsel, Banjarmasin 26 Maret 2019.

Wawancara dengan staf Biro Pemerintahan Pemprov Sumsel, Palembang 11 Maret 2019.

Wawancara dengan Ketua DPRD Kalsel, Banjarmasin 30 April 2019.

Diskusi dengan jajaran Bappeda Provinsi Kalsel, Banjarmasin 26 April 2019.

Wawancara dengan Ketua DPRD Kalsel, Banjarmasin 30 April 2019.

Wawancara dengan pengurus Ormas IkaSba dan FPK, Banjarmasin 27 April 2019.

Wawancara dengan Anggota Komisi IV (Ketua Badan Kehormatan) DPRD Kalsel, Banjarmasin 30 April 2019.

Wawancara dengan Sekretaris Komisi V DPRD Sumsel, Palembang 12 Maret 2019.

Wawancara dengan wartawan *Tribun Sumsel*, Palembang 13 Maret 2019.

Wawancara dengan aktivis LSM, Palembang, 14 Maret 2019.

Wawancara dengan Redaksi *Radar Sumsel* dan wartawannya yang bertugas liputannya di DPRD Sumsel, Palembang 11 Maret 2019.

Wawancara dengan Ketua DPRD Prov. Sumsel, Palembang 12 Maret 2019.

#### **Dokumen Tertulis**

Jawaban Tertulis Sekda Kalsel terhadap Pertanyaan Penelitian, tanpa tanggal dan bulan, di tahun 2019.

#### **Situs Internet**

Lestari, Ika. (2020). Daerah Penghasil Tambang, (online), (<https://ilmugeogafi.com>, diakses 12 November 2019).