



Article

Menakar Kinerja DPRD Kabupaten Merauke

Dapot Pardamean Saragih^{1,*}

¹ Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Musamus: saragih@unmus.ac.id

*Correspondence: saragih@unmus.ac.id

Abstract: Kapasitas DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan menjadi penting di era pemerintahan daerah saat ini. Rendahnya kapasitas dan kapabilitas DPRD akan menjadi masalah yang pada gilirannya akan berdampak pada rendahnya kepercayaan publik terhadap kinerja DPRD. Oleh Karena itu, penelitian ini memandang pentingnya menakar kinerja DPRD Kabupaten Merauke, oleh untuk itu diperlukan penelitian awal untuk memahami sejauhmana DPRD Kabupaten Merauke menjalankan amanah dan tugas yang dipegang sebagai lembaga aspirasi rakyat dan sebagai penyelenggara pemerintahan yang bersinergi dengan pihak eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan penelurusan dalam memahami praktik DPRD Kabupaten Merauke dalam menjalankan peran, tugas dan fungsinya sebagai lembaga legislasi. Lokasi penelitian ini berada di Kabupaten Merauke. Sementara data didapatkan melalui wawancara mendalam, observasi dan dokumentasi yang berhubungan tentang peran, tugas dan fungsi DPRD Kabupaten Merauke dalam proses penyusunan legislasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja anggota DPRD merauke belum memenuhi 6 dimensi kinerja yang mana masih banyak hambatan – hambatan eksternal dalam proses penyusunan dan penyelesaian proses legislasi.

Keywords: DPRD Merauke; Kinerja; Fungsi Legislasi

Abstract: The capacity of DPRD in carrying out its duties and functions as a representative institution is important in the current era of regional government. The low capacity and capability of the DPRD will be a problem which in turn will have an impact on the low public confidence in the performance of the DPRD. Therefore, this study considers the importance of measuring the performance of the Merauke Regency DPRD, therefore preliminary research is needed to understand the extent to which the Merauke Regency DPRD carries out the mandate and duties held as an institution for people's aspirations and as government administrators who synergize with the executive in running the wheels of regional government. . This study aims to conduct investigations in understanding the practice of the Merauke Regency DPRD in carrying out their roles, duties and functions as a legislative institution. The location of this research is in Merauke Regency. Meanwhile, data were obtained through in-depth interviews, observations and related documentation regarding the role, duties and functions of the Merauke Regency DPRD in the process of drafting legislation. The results of this study indicate that the performance of the Merauke DPRD members has not met the 6 dimensions of performance in which there are still many external obstacles in the process of drafting and completing the legislation process.

Keywords: Merauke DPRD; Performance; Legislative Function

1. Pendahuluan

Bukan rahasia umum lagi, lembaga legislatif di era reformasi sangat kontras dengan lembaga legislatif di masa Orde Baru. Di masa lalu, legislatif atau DPRD dipandang sebagai lembaga yang memposisikan diri sebagai lembaga tukang stempel bagi semua kebijakan pemerintah atau lembaga eksekutif (Gaffar, 2006). Hal ini bisa dilihat dari kedudukan dan fungsi DPRD dari Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang secara jelas mendudukan lembaga legislatif sepenuhnya adalah hak presiden. Hal ini menunjukkan lemahnya posisi *bargaining* dari lembaga legislatif pada masa lalu sebab melulu dipandang sebagai lembaga sub-ordinasi dari lembaga eksekutif. Namun, sejak pemberlakuan Undang – Undang tahun 23 Tahun 2014, posisi DPRD saat ini menjadi lembaga yang memiliki posisi politik yang lebih kuat bahkan seimbang kedudukannya dengan lembaga eksekutif di daerah (Somad, 2011 :Lule, 2017). Peralihan kekuasaan yang berujung pada derajat kekuasaan dan kewenangan yang setara tentu mengarah pada *legislative heavy*. Artinya pergeseran kekuasaan ini dipandang sebagai perubahan arketipe dalam bernegara yang mana lembaga legislative mereposisi diri menjadi mitra dan relasi yang setara dengan pihak eksekutif agar terbentuknya mekanisme *check and balance* agar terwujudnya pemerintahan yang kuat dan efektif.

Pada praktiknya, selaku lembaga politik modern, lembaga legislative di tingkat lokal (baca: DPRD) merupakan lembaga perwakilan yang berada di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang anggotanya dipilih melalui proses pemilu. Dalam Undang – Undang 23 Tahun 2014 juga menjelaskan lembaga legislative atau DPRD merupakan perangkat daerah yang beroperasi menjalankan urusan dan roda pemerintahan daerah. (Pemerintah Peraturan RI, 2014).

Hal ini menandakan keberadaan lembaga DPRD di tingkat lokal menjadi unit politik yang memiliki kedudukan setara dengan eksekutif yang bekerja untuk menjawab agitasi dan kepentingan publik. Secara terminologi, lembaga legislative merupakan lembaga perwakilan politik yang berfungsi sebagai lembaga pembuat peraturan perundang – undangan, lembaga yang menampung segala persoalan – persoalan publik serta tempat merundingkan seluruh masalah – masalah kenegaraan (Cipto, 1995) (Budiarjo, 2008). Apabila dilihat dari tugas dan fungsinya yang terditemukan dalam pasal 314 ayat 1 Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 atau populer di sebut UU MD3 menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi (*legislation*), anggaran (*budgeting*) dan pengawasan (*controlling*) sebagai mekanisme lembaga representasi seluruh warga masyarakat. Tentunya keberadaan DPRD pasti diharapkan dapat menjalankan tiga fungsinya secara optimal. Secara empirikal fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan menjadi kunci utama DPRD untuk mendorong tegaknya demokrasi di tingkat lokal.

Perlu difahami pandangan normatif mengemukakan bahwa fungsi legislasi merujuk pada penyusunan dan pembahasan rancangan kebijakan pemerintah daerah untuk mendukung terselenggaranya pelayanan publik. Fungsi penganggaran mengacu kemampuan lembaga legislative dalam menyusun dan menetapkan anggaran APBD sesuai dengan agregasi kepentingan bersama pemerintah daerah. Sementara fungsi pengawasan mengacu pada supervisi terhadap pelaksanaan peraturan daerah, peraturan bupati dan anggaran APBD. Dengan demikian, kapasitas DPRD menjadi terukur apabila dapat menjalankan tanggungjawabnya untuk mengimplementasikan tugas dan fungsi dari lembaga DPRD sebagai lembaga representasi (baca: lembaga perwakilan) yang memiliki hak dan kewajiban berbicara dan bertindak atas nama warga masyarakat yang diwakilinya. Problem utama yang acapkali dihadapi lembaga DPRD adalah persoalan kemampuan dan kapabilitas lembaga tersebut dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga yang mewakili aspirasi rakyat. Rendahnya kapabilitas dan kinerja DPRD juga berimplikasi terhadap tingkat kepercayaan publik terhadap kinerja DPRD (Faizal, 2011). Pemicu rendahnya *trust* di tingkat *grassroot* disebabkan efek negatif dari terpaan media, kapasitas gender dan praktik pengambilan keputusan yang kontras terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat. Begitu juga faktor sosio – politik menjadi pengambat terlaksananya proses legislasi. Konfigurasi politik yang berujung tarik – menarik kepentingan serta tidak terbukanya aksesibilitas untuk berpartisipasi bagi masyarakat dan *civil society* menjadi pemicu terhambatnya proses legislasi (Margaretha et al., 2014).

Hasil riset Lembaga Survey Indonesia telah menempatkan DPR dan DPRD menjadi lembaga yang tidak dipercaya oleh publik yang mana hasil penilaian berada di angka 39% (detiknews, 2019). Senada dengan temuan Indeks Demokrasi Indonesia dimana skor IDI berada di 72,11 poin dan meskipun begitu aspek lembaga - lembaga demokrasi seperti DPR/DPRD mengalami penurunan 62,71 poin (Kompas.id, 2019). Dengan demikian salah satu aspek terpenting dalam konsolidasi demokrasi lokal adalah penguatan peran dari lembaga legislatif di tingkat lokal yang mengemban misi politik sebagai lembaga perwakilan seluruh warga masyarakat yang dipilih untuk bekerja demi kepentingan serta membawa aspirasi masyarakat di tingkat lokal (IDEA, 2002).

Konfigurasi politik pasca runtuhnya rezim Soeharto telah membawa perubahan penting terhadap lanskap politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Trajektori politik legislative mengalami pergeseran kekuasaan mana kala di rezim Orde Baru hanya sebagai pelengkap atas kepentingan dan kekuasaan eksekutif dan di era reformasi justru legislative memiliki peran sentral dalam sistem politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Transposisi semacam ini menempatkan studi – studi legislative atau parlemen di tingkat lokal menjadi menarik untuk dilakukan peninjauan lebih mendalam untuk menakar sejauhmana lembaga legislative berperan dalam sistem pemerintahan serta konsekuensinya terhadap demokrasi di tingkat lokal.

Studi Yuwanto, (2016) yang berupaya menelusuri peran legislative di era transisi demokrasi. Argumen utama dari studinya bahwa lembaga legislative mengalami proses transformasi yang mana menempatkan institusi tersebut sebagai lembaga *superbody* memiliki kewenangan dan kekuasaan setara dengan eksekutif. Yunanto dalam studinya menggunakan pendekatan kajian pustaka atau telaah literature. Beberapa studi mutakhir tentang lembaga legislative terkonsentrasi pada fungsi pengawasan (Faizal, 2011). Kariem & Purwaningsih, (2018) menganalisis dinamika relasi legislative – eksekutif di Provinsi DI Yogyakarta. Hasil analisis dari studi ini diungkapkan bahwa tidak seimbangya kekuatan politik antara legislative dan eksekutif yang menyebabkan mudahnya lembaga legislative terdikte oleh kekuasaan dari eksekutif dalam artian Keraton Yogyakarta. Dengan demikian, praktik pengawasan hanya sekedar formalitas yang bersifat prosedural yang pada gilirannya menjadikan lembaga legislative sekedar lembaga cap stempel basah. Boleh jadi ini disebabkan Provinsi DI Yogyakarta adalah daerah otonomi khusus dimana budaya politik masih menggunakan politik aristokrasi yang didominasi oleh kekuatan kerajaan Keraton Djogjakarta di bawah kepemimpinan Raja.

Beberapa penstudi memusatkan perhatiannya pada fungsi legislasi dan penganggaran di DPRD. Studi Sulton, (2015) mengungkapkan bahwa dimensi *rente* ekonomi, manipulasi kebijakan dan kepentingan pribadi menjadi modus operandi dalam praktik pengelolaan anggaran antara pihak eksekutif dan legislative. Akibatnya akuntabilitas dan transparansi terelakkan oleh kepentingan pribadi anggota DPRD maupun pihak eksekutif. Studi Grahanandia et al., (2017) memandang bahwa faktor Sumber Daya Manusia, politik dan sosial budaya menjadi penyebab yang menghambat proses legislasi DPRD di tingkat lokal. Studi ini lebih menggunakan pendekatan legal formal sebagai metode dalam proses analisisnya sehingga bersifat normative. Penelitian Iqbal & Pujastuti, (2011) Ilham & Pratama, (2016) memandang terjadinya korelasi antara tingkat kepercayaan DPRD dan tingkat kepuasan masyarakat disebabkan oleh kinerja lembaga DPRD bekerja atas agitasi dan kepentingan publik. Pendekatan yang digunakan adalah model kuantitatif sebagai strategi dalam penelitian yang menempatkan kusioner dan responden sebagai subjek penelitian.

2. Metode

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif untuk mengetahui bagaimana kinerja yang dilakukan DPRD Kabupaten Merauke. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, dan telaah dokumen. Wawancara digunakan untuk menggali informasi dan telaah dokumentasi digunakan untuk memperkuat data-data yang kongkret dan kuat dan didukung dokumentasi; berbagai artikel yang didapat peneliti dari internet terkait dengan kinerja DPRD Kabupaten Merauke. Teknik analisis data yang dilakukan peneliti diawali dengan kondensasi data dari data primer dan data sekunder yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan telaah dokumen. Data primer dan data sekunder kemudian diseleksi (reduksi data) untuk disusun secara sistematis agar sesuai dengan fokus penelitian. Data yang telah direduksi kemudian disajikan dalam penjelasan deskriptif mengenai kinerja DPRD Kabupaten Merauke yang pada akhirnya penulis kemudian menarik kesimpulan berdasarkan data yang telah disajikan sebelumnya

3. Hasil & Pembahasan.

3.1. Deskripsi DPRD Merauke

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai sebuah institusi politik yang diwakili oleh aktor – aktor politik yang berasal dari partai politik merupakan lembaga representasi yang bekerja untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah. Dalam Undang – Undang Pemerintah Daerah Nomor 32 Tahun 2014 mengamanatkan DPRD dalam tugasnya sebagai lembaga pemerintahan yang bekerja sebagai mitra strategis pemerintah daerah dimana fungsinya bersama – sama dengan pihak pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah, penganggaran keuangan daerah dan pengawasan yang mengontrol kebijakan – kebijakan pemerintah daerah. DPRD Kabupaten Merauke, sesuai fungsinya merupakan representasi dari seluruh masyarakat Merauke yang

berjumlah 230.500 jiwa. Dari jumlah penduduk tersebut, sebanyak 139.000 jiwa merupakan wajib pilih terdaftar yang telah berpartisipasi dalam pemilu Tahun 2019. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga politik terkemuka yang diwakili oleh partai politik di partai politik, yang mengadvokasi terwujudnya kedaulatan rakyat di daerah. Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 32 Tahun 2014 mengamanatkan DPRD dalam mengemban misinya sebagai lembaga negara sebagai mitra strategis pemerintah daerah, yang bersama pemerintah daerah terdiri dari peraturan daerah, anggaran keuangan daerah, dan pengawasan. Mengelola kebijakan pemerintah daerah. DPRD Kabupaten Merauke mewakili seluruh masyarakat Merauke yang berjumlah 230.500 jiwa. Hingga 139.000 dari populasi ini adalah pemilih terdaftar yang memilih pada pemilu 2019.

Pileg 2019 akan menggunakan sistem perwakilan proporsional dengan daftar calon murni terbuka berdasarkan model Saint Lague. Hal ini bertujuan untuk membangun sistem persaingan yang sehat dan partisipatif serta menjamin terpilihnya anggota parlemen. Ekspresi yang lebih maju, caranya adalah dengan mengkonversi suara partai menjadi kursi parlemen berdasarkan mayoritas suara partai dari hasil distribusi, diurutkan berdasarkan jumlah kursi yang tersedia di setiap daerah pemilihan. Ini adalah jumlah suara sah masing-masing pihak yang telah mencapai ambang batas suara yang ditetapkan dalam Pasal 414 Ayat 1 saat menghitung perolehan kursi DPR, Pasal 415 Ayat 2 UU No. 7 Tahun 2017. Ditetapkan dalam "Pembagian." Ini adalah pembagi dari 1, diikuti oleh angka ganjil 3, 5, 7;. Pada proses kontestasi yang diikuti oleh 8 partai politik ini pada gilirannya melahirkan 30 legislator atau wakil rakyat yang duduk di parlemen atau DPRD sebagai penyambung aspirasi dan kepentingan masyarakat Kabupaten Merauke. Adapun anggota DPRD kabupaten Merauke periode 2019 – 2024 berjumlah 30 orang yang mana secara rinci komposisi DPRD Kabupaten Merauke disajikan sebagai berikut:

Tabel 1: Komposisi Partai Politik DPRD Kabupaten Merauke 2021

No	Partai Politik	Jumlah Kursi
1.	Partai Kebangkitan Bangsa	5
2.	Gerindra	3
3.	PDI Perjuangan	4
4.	Golkar	4
5.	Nasdem	5
6.	PKS	4
7.	PPP	2
8.	Hanura	2
9	Demokrat	1
	Total	30

Sumber: Sekertariat Daerah Kabupaten Merauke 2021

Pada Pileg 2019, KPU Kabupaten Merauke berdasarkan rapat pleno terbuka penetapan anggota terpilih DPRD Kabupaten Merauke periode 2019 – 2024 telah menetapkan 30 anggota DPRD terpilih di 5 daerah pemilihan. Partai Nasdem dan PKB menjadi partai dengan perolehan kursi terbesar masing – masing 5 kursi, diikuti oleh partai PKS, PDI Perjuangan dan Golkar masing – masing mendapatkan 4 kursi, Gerindra mendapatkan 3 kursi, diikuti PPP dan Hanura memperoleh masing – masing 2 kursi, dan Demokrat 1 kursi. Penetapan calon legislative terpilih secara sah DPRD Merauke periode 2019 – 2024 yang masih diisi oleh mayoritas wajah lama anggota DPRD periode 2014 – 2019 (kabarpapua.co, 2019)

Dari hasil perolehan kursi yang sudah ditetapkan KPU Merauke, berdasarkan UU partai politik yang menyebutkan partai politik dengan jumlah kursi terbanyak berhak menduduki kursi pimpinan DPRD yang pada gilirannya membawa partai Nasdem yang diwakili oleh Ir. Drs. Benjamin, I.R Latumahina sebagai Ketua DPRD, kemudian PKB yang diwakili Hj Al- Marotu Solikah, SH sebagai Wakil Ketua 1, dan Partai Golkar yang diwakili Dominikus Ulukyanan, Spd sebagai Ketua 2. Tata tertib Anggota DPRD Kabupaten Merauke pasal 38 yang menyatakan Pimpinan anggota DPRD merupakan kesatuan pimpinan yang bersifat kolegiat dan kolektif.

Adapun tugas pimpinan DPRD Kabupaten Merauke yaitu sebagai berikut:
Memimpin rapat DPRD dan bersama-sama menentukan hasil rapat.

- Koordinasi agar agenda kegiatan dan perlengkapan DPRD serta pelaksanaan materi agar sinergis.
- Pelaksanaan dan promosi keputusan DPRD.
- Mewakili DPRD dalam transaksi dengan lembaga/lembaga lain.
- Melakukan konsultasi dengan lembaga/pimpinan lembaga lain sesuai dengan keputusan DPRD.
- Penegakan keputusan DPRD tentang penetapan sanksi atau reintegrasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Penyusunan dan pembahasan anggaran DPRD dengan pimpinan kelompok parlemen, pimpinan perangkat DPRD dan sekretariat DPRD, pengesahannya.
- Membuat rencana kerja manajemen dan mengatur pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua.
- Menjadi juru bicara DPRD.
- Menyampaikan laporan kinerja pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD dalam yang khusus diadakan untuk itu.

Dapat dikatakan Bamus (baca: Badan Musyawarah) sebagai alat kelengkapan DPRD memiliki posisi strategis dalam tubuh lembaga DPRD Kabupaten Merauke. Badan Musyawarah justru telah diatur dalam peraturan pemerintah sementara badan musyawarah tidak diatur dan amanatkan dalam UU tentang MD3 Tahun 2014 yang mana pada pasal 375 ayat 3 menyatakan “ ketentuan mengenai tata cara pembentukan, susunan, serta wewenang dan tugas alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota diatur dalam peraturan DPRD kabupaten/kota. Pasal 46 PP.16/2010 menyebutkan bahwa badan musyawarah adalah alat kepengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD yang berjumlah paling banyak setengah dari jumlah anggota DPRD, terdiri dari unsur – unsur fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota fraksi. Sementara struktur anggota Badan Musyawarah terdiri atas Ketua, sekretaris dan anggota. Sekretaris badan musyawarah dijabat oleh Sekwan DPRD namun tidak menjadi anggota Badan Musyawarah dimana komposisi anggota Badan Musyawarah merupakan perwakilan fraksi – fraksi DPRD Kabupaten Merauke.

Menjadi miniatur Dewan tentunya badan musyawarah memiliki posisi strategis yakni sebagai *master plan* atas *deadlock* dan kuorumnya rapat paripurna. Karena Tugas dari badan musyawarah telah terdiktum dalam pasal 47 PP.16 tahun 2010 yang mencakup (a) menetapkan agenda DPRD dalam kegiatan persidangan, penyelesaian rancangan peraturan daerah; (b) memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan arah kebijakan dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPRD; (c) meminta dan memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan atau penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing – masing anggota DPRD; (d) menetapkan jadwal rapat DPRD; (e) merekomendasikan pembentukan panitia khusus; (f) melaksanakan tugas lain yang diserahkan dalam rapat paripurna kepada badan musyawarah. Selain itu, badan musyawarah memiliki kewenangan memberikan pertimbangan perlu atau tidaknya dibentuk pansus DPRD dan penetapan jadwal serta kegiatan masa reses. Pasal 66 ayat (3) juga menjelaskan rapat paripurna DPRD diselenggarakan atas undangan ketua atau wakil ketua DPRD berdasarkan jadwal rapat yang ditetapkan oleh badan musyawarah kampung. Lebih lanjut lagi, ketika terjadi *deadlock* dalam proses pengambilan keputusan yang membawa pada penundaan hasil rapat, pada kondisi tersebut Badan Musyawarah menjadi penentu dalam mengambil keputusan penggunaan hak angket, hak menyatakan pendapat dan memberhentikan pimpinan serta menetapkan peraturan daerah.

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu komisi. Dan untuk DPRD Kabupaten Merauke, jumlah komisi sebanyak empat komisi. Jumlah anggota setiap komisi diupayakan sama. Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris komisi dipilih dalam rapat komisi dari dan oleh anggota Komisi berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat yang dipimpin oleh pimpinan DPRD dan dilaporkan dalam panpurna DPRD. Penempatan anggota DPRD dalam komisi dan perpindahannya ke komis lain didasarkan atas usul fraksi dan dapat dilakukan setiap awal tahun anggaran. Keanggotaan dalam komisi diputuskan dalam rapat paripurna DPRD atas usul fraksi pada awal tahun anggaran. Masa tugas Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris Komisi dan anggota Komisi ditetapkan paling lama dua setengah tahun Sedangkan anggota DPRD pengganti antar waktu menduduki tempat anggota komisi yang digantikan. Badan Pembentukan Peraturan Daerah atau yang sering disingkat Bapemperda merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat Paripurna DPRD.

Adapun susunan dan keanggotaan Badan Pembentukan Peraturan Daerah dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah ditetapkan secara proporsional menurut perimbangan dan pemerataan jumlah komisi sesuai dengan jumlah anggota fraksi dalam rapat paripurna. Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah diusulkan masing - masing fraksi

3.2. Kinerja DPRD dalam menjalankan Fungsi Legislasi

Dalam menjelaskan kinerja DPRD penulis meminjam pandangan Hersey & Kenneth, (1982) yang terdiri dari tujuan, standar, umpan balik, alat atau sarana, Kompetensi dan Motivasi. Aspek yang diukur dalam kegiatan adalah bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Merauke.

3.2.1. Tujuan

Sebagaimana diketahui bahwa dimensi tujuan adalah keadaan di mana individu atau organisasi secara aktif memisahkan apa yang ingin dicapai. Pengertian ini berarti bahwa tujuan bukanlah kebutuhan atau keinginan. Tujuan adalah kondisi yang lebih baik untuk masa depan. Dengan cara ini, arah di mana kinerja harus dilakukan ditunjukkan berdasarkan arah itu, dan kinerja dilakukan untuk mencapai tujuan. Pencapaian tujuan membutuhkan kinerja individu, kelompok, dan organisasi. Kinerja individu dan organisasi berhasil jika dapat mencapai tujuan. Dalam menandang lembaga DPRD merupakan perwakilan daerah dan menyatu dengan salah satu instansi pemerintah daerah yang menjadi kewenangan daerah menurut UU 23 Tahun 2014. Berdasarkan undang-undang ini, DPRD daerah dibentuk dengan tugas pokok (1) fungsi legislasi. Artinya, penetapan peraturan daerah (2) fungsi anggaran, yaitu pengaturan anggaran (3) fungsi pengawasan, adalah untuk memantau jalannya pemerintahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengetahui sejauh mana kinerja DPRD Kabupaten Merauke, maka kinerja DPRD hanya didalarn fungsi legislasi saja. Untuk melihat sejauh mana DPRD Kabupaten Merauke menjalankan fungsi legislasinya dalam melahirkan produk hukum berupa Perda yang bertujuan dibentuk untuk melayani kepentingan masyarakat, yang berguna untuk kebutuhan masyarakat dan juga bertujuan untuk menggali sumber daya daerah. Selain itu, tujuan fungsi legislasi dan pembentukan peraturan daerah ditentukan oleh dua mekanisme, baik dari usulan Pemerintah daerah (eksekutif) maupun inisiatif DPRD (legislative). Tujuan dibentuknya Perda sebagaimana dijelaskan Sekretariat Dewan, DPRD Kabupaten Merauke yang mengungkapkan bahwa tujuan fungsi legislasi adalah pembentukan Perda dimana Perda itu bertujuan untuk mengatur dan menjamin keteraturan di masyarakat. Dengan kata lain, aturan-aturan itu mengatur bagaimana kehidupan bernegara.

DPRD memiliki kewenangan untuk menerbitkan peraturan daerah. Tujuan dari fungsi legislasi yaitu pembentukan peraturan daerah untuk menjamin ketenteraman masyarakat sesuai dengan UU No. 12 tahun 2011. Pembentukan peraturan daerah yang baik harus didasarkan pada prinsip-prinsip desain hukum dan peraturan, seperti: (1) Kejelasan tujuan, yaitu semua rumusan undang-undang harus mengejar tujuan yang jelas. (2) Badan atau organisasi yang bertanggung jawab yaitu Semua jenis undang-undang harus ditetapkan oleh badan yang berwenang atau legislatif dan pemerintah yang dapat dicabut oleh undang-undang oleh badan yang tidak memiliki izin. (3) Saat menyusun undang-undang, kecukupan antara jenis materi yang memperhatikan yang benar untuk jenis undang-undang. (4) Dapat dijalankan yaitu Setiap peraturan perundang-undangan memperhatikan efektifitas peraturan perundang – undangan secara filosofis, legal, sosial dalam masyarakat. (5) Daya guna yaitu semua peraturan hukum, dirancang agar berguna dan benar-benar diperlukan untuk mengatur masyarakat, bangsa, dan kehidupan bangsa. (6) Kejelasan substansi yaitu semua peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematisasi, pemilihan kata, dan bahasa hukum yang jelas agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda dalam pelaksanaannya. (7) Transparansi, yaitu ketika menyusun peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan hingga persiapan. Persiapan dan diskusi dilakukan secara transparan dan terbuka. Artinya, semua lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk terlibat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Disamping materi muatan, sebuah Perda harus mengandung asas-asas yaitu (1) Asas perlindungan bahwa semua materi yang terkandung dalam peraturan daerah perlu membantu memberikan perlindungan dalam rangka mewujudkan ketentraman masyarakat. (2) Asas hak asasi manusia bahwa semua materi yang dimuat dalam peraturan daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. (3) asas nation yaitu isi peraturan daerah yang harus mencerminkan sifat dan watak multidimensi negara Indonesia dengan tetap

mempertahankan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Isi peraturan daerah adalah asas kekeluargaan yang harus diberikan nasihat dalam proses pengambilan keputusan untuk mencapai kesepakatan. (4) Asas Nusantara bahwa semua materi yang terkandung dalam peraturan daerah selalu memperhatikan kepentingan seluruh Indonesia Materi peraturan daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila. Materi yang terkandung dalam Peraturan Daerah didasarkan pada keragaman golongan penduduk, agama, suku, daerah, dan budaya, dengan memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan wilayah, terutama mengenai persoalan-persoalan yang pelik dalam kehidupan bermasyarakat (5) Asas keseimbangan dan keserasian bahwa setiap materi yang terkandung dalam suatu peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan keserasian dan keserasian antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan negara dan negara. Dari berbagai uraian diatas yang dilakukan untuk memperjelas tujuan dari fungsi legislasi, pembentukan peraturan daerah sebagai tolak ukur pelaksanaan fungsi legislasi DPRD di Merauke sesuai dengan amanat Masyarakat Hukum Pertama. Hal ini untuk memastikan bahwa masyarakat merasa aman dan tertib serta bahwa hak dan rasa keadilan mereka sebagai warga negara diakui.

3.2.2. Standar

Kriteria penting karena menunjukkan kapan organisasi publik dapat mencapai tujuan. Standar adalah ukuran apakah DPRD Merauke dapat mencapai tujuan. Tanpa standar, tidak mungkin untuk mengetahui kapan suatu tujuan tercapai. Standar menjawab pertanyaan tentang kapan harus mengetahui keberhasilan atau kegagalan. Dikatakan berhasil jika dapat individu atau organisasi publik mencapai kriteria yang telah ditentukan atau disepakati bersama antara atasan dan bawahannya. Saat membentuk peraturan daerah, norma yang disepakati dituangkan dalam keputusan keputusan DPRD, berapa banyak peraturan daerah yang harus dibahas dalam satu tahun anggaran paling sedikit 17 Ranperda. Namun, pada kenyataannya sejak 2018 – 2020 terdapat banyak raperda yang harus kembali di bahas antara pihak eksekutif dan legislative. Dari selang waktu 2018 – 2021 terdapat dua puluh peraturan daerah yang telah dihasilkan DPRD dan Eksekutif sementara Peraturan Daerah Inisiatif DPRD hanya menghasilkan satu di tahun 2020. Dapat dikatakan bahwa pengajuan peraturan daerah oleh Badan Peraturan Daerah (Bapenperda) telah berhasil meratifikasi perda. Sisanya adalah gagal Itu diselesaikan karena berbagai alasan. Hal ini menunjukkan bahwa kriteria adalah ukuran apakah suatu tujuan dapat dicapai. Prestasi seseorang dikatakan berhasil jika dapat mencapai standar yang telah ditetapkan atau disepakati bersama sebelumnya, atau kesepakatan yang ditetapkan oleh organisasi, antara atasan dan bawahannya.

Tabel 2: Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Merauke

No	Judul	Inisiatif
1.	Raperda Peralihan Hukum Adat	DPRD
2.	Raperda Tanah Ulayat	DPRD
3.	Raperda Kepariwisataaan	DPRD
4.	Raperda Perlindungan Pentani	DPRD
5.	Raperda penyelenggaraan kepemudaaan dan olahraga	DPRD
6.	Raperda Penyelenggaraan Perikanan	DPRD
7.	Raperda APBD	Pemda
8.	Raperda Non APBD	Pemda
9.	Raperda Rencana Tata Ruang Distrik Kurik	Pemda
10.	Raperda Tata Ruang Wilayah Merauke	Pemda
11.	Raperda Perubahan Tera-tera Pelayanan	Pemda
12.	Raperda Pengelolaan Rumah Potong Hewan	Pemda
13.	Raperda Transportasi Lokal	Pemda
14.	Raperda Kawasan Wajib Lalulintas	Pemda
15.	Raperda Lahan Pertanian Berkelanjutan	Pemda
16.	Raperda Jaringan Internet lingkungan Pemerintah daerah	Pemda

Sumber: data Sekunder DPRD Merauke

Dapat dikatakan bahwa dimensi standar adalah bagian dari konsensus yang dikonstruk antara pihak eksekutif dan legislative yang harus dicapai oleh pihak DPRD Merauke. Dalam mencapai standar tersebut DPRD Merauke perlu mencapai standar yang diukur dari jumlah Raperda yang telah diusulkan, dibahas dan di sahkan dengan pihak eksektif. Raperda yang dibuat pada gilirannya

bermuara untuk kepentingan masyarakat yang pada implementasinya dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat umum.

3.2.3. *Umpan Balik*

Antara tujuan, standar, umpan balik bersifat bersama terikat. Umpan balik mengatakan kemajuan, baik mutu ataupun kuantitas, dalam meraih tujuan yang di definisikan oleh standar (Hersey & Kenneth, 1982). Umpan balik paling utama bernilai pada saat kita memperhitungkan "real goals" maupun tujuan sesungguhnya. Umpan balik merupakan masukan yang dipergunakan guna mengukur kemajuan kinerja, standar kinerja serta pencapaian tujuan. Dengan umpan balik dicoba penilaian terhadap kinerja serta selaku hasilnya bisa dicoba revisi kinerja. Pelaksanaan tugas, DPRD memiliki rujukan tentang asal raperda dan oleh untuk itu, merujuk pada peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Th 2010 tentang pedoman penyusunan Tata Tertib DPRD yang menguraikan bahwa A. Rancangan peraturan daerah tersedia dari DPRD atau kepala daerah. B. Rancangan Peraturan Daerah yang diterbitkan oleh DPRD atau Pengurus Daerah Disertai dengan penjelasan atau penjelasan dan/atau teks ilmiah. Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan berdasarkan program legislasi daerah. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan peraturan daerah diluar program legislasi daerah.

Dalam menjalankan tugas DPRD memiliki acuan tentang Raperda sumber dana yang dimana berasal dari DPRD atau hak inisiatif dan berasal dari Pemda. Dalam penyusunannya bahwa rancangan peraturan daerah berasal dari Pemerintah daerah dan DPRD yang disertai dengan naskah akademik, rancangan harus melalui proses legislasi di DPRD, dan dalam keadaan tertentu rancangan peraturan daerah dapat diajukan diluar proses legislasi (Pemerintah Peraturan RI, 2010). Untuk mengukur kinerja pada akhirnya dimensi umpan balik menjadi jalan dalam menapis kinerja dan capaiannya. Bersandar pada hal tersebut bisa dikatakan dalam menggunakan hak inisiatif dari DPRD yang dipertahankan dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa tujuan dari standar umpan balik sangat penting sebagai proses evaluasi dari progresitas kinerja DPRD Kabupaten Merauke. Dengan mengevaluasi hak inisiatif yang belum terakomodir menjadi perda tentunya DPRD Merauke perlu melakukan evaluasi terhadap seluruh fraksi – fraksi maupun komisi – komisi untuk menindaklanjuti dan memonitoring seluruh kerja – kerja dari proses pembahasan raperda yang telah diusulkan sebelumnya. Dengan demikian bisa dikatakan umpan balik menjadi titik tolak dalam praktik evaluasi kinerja dari DPRD Merauke.

3.2.4. *Sarana*

Alat atau sarana adalah sumber daya yang dapat Anda gunakan untuk mencapai tujuan Anda. Alat atau sarana merupakan faktor pendukung dalam mencapai tujuan Anda. Tanpa alat dan sumber daya, Anda tidak akan dapat melakukan tugas tertentu dan mencapai tujuan Anda. Tanpa alat, tidak mungkin menyelesaikan pekerjaan. Tentu saja, agar suatu organisasi DPRD dapat mencapai tujuannya, dengan ditetapkannya peraturan daerah, diperlukan sarana atau lembaga agar lebih mudah dan tepat sasaran (Oja, 2016). Alat atau sarana tersebut dapat berupa rapat parlemen, rapat anggaran, dan sarana dan prasarana pendukung lainnya.

Alat ataupun sarana merupakan sumberdaya yang dipergunakan untuk mengakses dan menyelesaikan tujuan yang hendak dicapai. Lembaga DPRD melalui Kesekretariatan DPRD merupakan arena ruang – ruang negoisasi yang mendiskusikan kepentingan – kepentingan dalam mendorong Raperda. Disini bisa dilihat kesekretariatan DPRD memiliki kapasitas untuk membentuk dan mengakomodir seluruh aspirasi masyarakat yang pada akhirnya akan menjadi sebuah rancangan Peraturan Perundang – undangan. Dimulai dari hadirnya fasilitas dan sarana prasarana yang menjadi penunjang dalam mencapai tujuan pembentukan Raperda. Hal ini terlihat dari tersedianya fasilitas fisik maupun non fisik yang menunjang anggota DPRD Merauke proses pembentukan Raperda.

3.2.5. *Kompetensi*

Kinerja akan maksimal apabila terjadi kompetensi didalamnya. Dapat dikatakan kompetensi menjadi ukuran dari keberhasilan sebuah kinerja DPRD Kabupaten Merauke untuk menyusun peraturan daerah. Tidak terelakkan bahwa DPRD Kabupaten Merauke dalam menyusun Perda begitu lemah dibanding pihak eksekutif. Hal ini disebabkan pengetahuan dan pemahaman yang rendah yang menyebabkan kurangnya Perda yang lahir dari rahim institusi DPRD Kabupaten Merauke. Kompetensi menjadi parameter keberhasilan dari capaian kinerja DPRD Kabupaten

Merauke dalam penyusunan Peraturan Daerah. Tak terelakkan rendahnya kompetensi dalam penyusunan Peraturan Daerah menyebabkan rendahnya hak inisiatif DPRD dalam membentuk peraturan daerah. Hal ini disebabkan masih minimnya pemahaman dan pengetahuan yang dilihat dari tingkat pendidikan dan pengalaman kerja yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Merauke. *Background*, atau latarbelakang pendidikan menjadi indikator dari kemampuan anggota DPRD dalam menyusun Peraturan Daerah. Meskipun begitu, untuk meningkatkan kapasitas anggota DPRD dengan melakukan kegiatan workshop maupun studi banding untuk mengembangkan pengetahuan dan pemahaman yang menambah keahlian anggota DPRD kabupaten Merauke. Selain itu, Sumber daya Manusia mumpuni juga menjadi penting yang akan mendorong kemajuan kapasitas dan tujuan dari lembaga DPRD kabupaten Merauke (Serano, 2016).

5. Kesimpulan

Dalam menakar kinerja DPRD Kabupaten Merauke dalam menjalankan fungsi legislasinya bisa dikatakan kurang baik yang maan tergambarakan dengan tidak tercapainya target hadirnya Peraturan Daerah yang ditargetkan akan hadir di tahun anggaran tahun 2019 yang lalu. Berdasarkan analisis terdapat beberapa penyebab tidak tercapainya fungsi legislasi. Pertama adalah minimnya waktu yang ditetapkan untuk membahas setiap peraturan daerah. Selanjutnya adalah kurangnya dukungan anggaran keuangan yang memadai yang berdampak besar kepada kegiatan anggota Dewan dalam menjalankan fungsi legislasinya. Adapun faktor-faktor pendukung kinerja DPRD antara lain aspek individu, motivasi dan pendidikan yang juga memiliki dampak positif dalam peningkatan kinerja DPRD, Selain itu juga faktor-faktor penghambat kinerja DPRD juga tampak terlihat namun relative kecil yang tidak memberikan pengaruh terhadap pelayanan masyarakat maupun pelaksanaan tugas pokok dan fungsi DPRD Kabupaten Merauke. Selain itu, yang berimplikasi pada kinerja legislasi pada kenyataannya bukan faktor tingkat pendidikan namun faktor kemampuan dan pengalaman yang mumpuni dari staf yang dapat memberikan masukan agar hadirnya dan lahirnya legislasi yang baik.

Adapun saran yang diberikan penulis adalah diperlukan penataan ulang personalia yang bercimpung dalam pembuatan peraturan daerah sehingga memiliki target yang dicapai. Selanjutnya adalah pegawai yang bertugas membantu kerja – kerja anggota DPRD memiliki skill dan soft skill untuk mengembangkan produk peraturan daerah.

Ucapan terima kasih: Para penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada beberapa kolega memberikan waktunya untuk berdiskusi dan bertukar pikira

Funding: Penulis menerima dana Hibah penelitian Dosen Pemula yang dibiayai oleh Universitas Musamus melalui LPPM Universitas Musamus Tahun 2021.

Referensi

1. Budiarto, M. (2008). *Dasar - Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Pustaka Utama.
2. Cipto, B. (1995). *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern -Industrial*. RajaGrafindo Persada.
3. detiknews. (2019). *Survei LSI: Kepercayaan Publik terhadap DPR Paling Rendah, KPK Tertinggi*. detiknews.
<https://news.detik.com/berita/d-4735750/survei-lsi-kepercayaan-publik-terhadap-dpr-paling-rendah-kpk-tertinggi>
4. Faizal, L. (2011). Pengawasan , DPRD. *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, 7(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.24042/tps.v7i2.1533>
5. Gaffar, A. (2006). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar.
6. Grahanandia, M. A., Indarja, & Diamantina, A. (2017). Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo Menurut Undang - Undang No 17 2014. *Diponegoro Law Journal*, 6(12), 1–13.
7. Hersey, P., & Kenneth, H. B. (1982). *Management Of Organizational Behavior : Utilizing Human Resources* (fourth). Prentice-Hall.
8. IDEA. (2002). Demokrasi Di Tingkat Lokal. In T. D. Sisk (Ed.), *Buku Panduan International IDEA Mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan Konflik dan Pemerintahan* (4 ed.). International IDEA.
9. Ilham, L., & Pratama, M. A. (2016). Hubungan antara tingkat kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap kinerja anggota DPRD kota Makassar (Studi pada Masyarakat Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar). *Journal Supermasi*, 11(2), 193–200.
10. Iqbal, M. A., & Pujiastuti, W. (2011). Kepercayaan Publik Terhadap DPR dan Faktor yang Mempengaruhinya. *Forum Ilmiah*, 8(2), 83–93.
11. kabarpapua.co. (2019). *Pelantikan 30 Anggota DPRD Merauke , Masih Dihiasi Muka Lama*.
12. Kariem, M. Q., & Purwaningsih, T. (2018). ANALISIS FUNGSI PENGAWASAN DPRD PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY) DALAM PELAKSANAAN KEISTIMEWAAN. *Jurnal Ilmu Politik*, 9, 61–81.
13. Kompas.id. (2019). *Kebebasan Sipil dan Lembaga Demokrasi Meningkatkan*. kompas.id.
14. Lule, A. (2017). *Dinamika Interaksi Legislatif dan Eksekutif di Pulau Motorai (Mengurai Konfigurasi Politik dan Penjelasan Alternatif)*. 1–20.
15. Margaretha, Idris, A., & Djumlani, A. (2014). Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Pelaksanaan Legislasi di Kabupaten Kutai Barat. *Jurnal Administrative Reform*, 2(2), 275–286. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.52239/jar.v2i2.517>
16. Oja, H. (2016). Penerapan Manajemen Strategi Dalam Mewujudkan Kinerja Organisasi Sektor Publik. *Societas: Ilmu Administrasi dan Sosial*, 5(1), 1–11.
17. Pemerintah Peraturan RI. (2010). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2461/4/TFLACSO-2010ZVNBA.pdf>
18. Pemerintah Peraturan RI. (2014). *UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH*.
19. Serano, V. R. (2016). *FUNGSI PENGAWASAN DPRD DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KABUPATEN MERAUKE*. 5(01), 1–11.
20. Somad, K. A. (2011). Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945. *Kedudukan DPRD Dalam Pemerintahan Daerah Di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, 40(4), 479–483. <https://doi.org/10.14710/mmh.40.4.2011.479-483>
21. Sulton. (2015). Siklus Politik Anggaran di Kabupaten Ponorogo. *Jurnal Aristo*, 3(2), 1–13.
22. Yuwanto. (2016). Parlemen Dan Demokratisasi: Peran Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Transisi Demokrasi Di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 2(2), 43–50.