

## BUDAYA POLITIK LOKAL DALAM PROSES LEGISLATIF DI DAERAH

Oleh

IMAM MAULANA YUSUF

Dosen Tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Galuh Ciamis

*Pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pada tingkat pemerintah daerah merupakan konsekuensi logis dari diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi. Hal tersebut telah membuka peluang untuk menciptakan kebijakan atau suatu produk aturan hukum yang sesuai dengan konten lokal sebagai perwujudan dari demokrasi di daerah, pemerintah daerah diarahkan untuk mengembangkan pola pembukaan jaringan yang lebih besar dengan pihak lain dalam pembuatan dan pengimplementasian kebijakan. Adanya unsur filosofis yang harus terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan ataupun dalam peraturan daerah, memberikan ruang untuk nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, baik berupa budaya, kebiasaan, adat ataupun tradisi yang selama ini dianggap memiliki persepsi positif atau berdampak baik terhadap pola pengaturan kehidupan bersama diantara masyarakat, menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam setiap perumusan kebijakan publik. Kekuatan dari budaya politik lokal untuk membangkitkan kesadaran masyarakat terutama dalam berpartisipasi atas perumusan peraturan daerah, dapat dijadikan sebagai kerangka pendekatan untuk menilai tentang keberpihakan suatu peraturan daerah terhadap masyarakat setempat sebagai bentuk penanganan berbagai persoalan yang terjadi*

**Kata Kunci :** *Budaya Politik Lokal, Proses Legislatif*

### PENDAHULUAN

Pengambilan keputusan pada pemerintahan pada dasarnya merupakan suatu proses untuk memilih dan menentukan alternatif terbaik dari berbagai alternatif yang ada. Pemerintah dalam hal ini melakukan pengambilan keputusan yang bertujuan untuk menentukan dan melahirkan norma atau aturan untuk disepakati agar dijadikan pijakan dalam mengatur tata hubungan manusia dengan manusia atau manusia dengan negara. Disisi lain pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah bisa berupa suatu tindakan yang dipandang sebagai antisipasi dan pemecah konflik agar menciptakan ketertiban umum.

Sebagai negara yang membagi kekuasaan kedalam tiga lembaga tinggi negara (*Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif*), kedudukan pemerintah dalam pengambilan keputusan cenderung akan melibatkan beberapa lembaga tinggi negara sebagai bentuk untuk menghilangkan kemungkinan-kemungkinan terjadinya tindakan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh salah satu lembaga tinggi negara, sehingga hasil keputusan akan lebih bersifat demokratis.

Kewenangan pemerintah dalam mengambil keputusan terutama untuk menentukan ketetapan berupa Undang-Undang

atau aturan produk hukum lainnya, selama ini merupakan bagian dari tugas pokok dan fungsi dari badan legislative atau parlemen. Namun presiden juga berhak untuk memberikan ajuan berupa rancangan kepada legislatif sebagai bagian dari pengambilan keputusan yang akan dilakukan oleh pemerintah.

Dalam istilah praktis dan populer lembaga legislatif dikenal sebagai lembaga perwakilan rakyat yang diisi oleh para pejabat politis yang dipilih melalui hasil pemilihan umum (pemilu) yang tugas utamanya untuk membuat peraturan perundang-undangan atau undang-undang. Dengan memiliki kewenangan itu lembaga perwakilan rakyat senantiasa mempunyai kekuasaan untuk mengatur atau mengelola kehidupan kolektif manusia dengan negara (*sebagai lembaga politik dan pemerintahan*).

Deskripsi tentang penyelenggaraan pemerintahan dapat dikatakan sebagai kegiatan atau segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Secara esensial tugas dari pemerintah, bukan hanya dilaksanakan pada tataran pemerintahan pusat akan tetapi dilaksanakan juga di daerah sebagai bentuk dari penerapan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Maka dari itu konsekuensi logis dari diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi, adalah

menuntut daerah agar senantiasa mampu mengembangkan otonomi secara luas, nyata dan bertanggungjawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga adat, lembaga adat serta lembaga swadaya masyarakat, juga segala potensi masyarakat yang ada di daerah tersebut.

Dalam hal ini, agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah terealisasi sesuai dengan azas penyelenggaraan desentralisasi, salah satunya ditunjang dengan pelaksanaan dan penerapan peran fungsi dari lembaga penyelenggara pemerintahan khususnya legislative untuk pengambilan keputusan yang akan dijadikan sebagai suatu aturan atau ketetapan. Lembaga legislatif dipandang sebagai suatu jelmaan dari masyarakat yang dibentuk melalui jalur politik, lantas berubah menjadi kekuatan sebagai perwakilan dari masyarakat dalam pemerintahan.

Pandangan akan desentralisasi dalam konsepsi pemerintah daerah diyakini sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis, menghargai berbagai keragaman lokal, menghormati dan mengembangkan potensi penghidupan masyarakat lokal, serta memelihara integrasi nasional. Maka dari itu telah membuka ruang yang luas bagi *civil society* untuk bernegosiasi tentang kebijakan yang dapat meningkatkan kualitas kehidupan rakyat baik dalam arti ekonomi maupun politik dan budaya. Kesadaran masyarakat daerah terhadap semua kebijakan yang dibuat pemerintahan kabupaten/kota, adalah penting dalam meningkatkan rasa ikut memiliki terhadap semua program yang dibuat daerah.

Pada perkembangannya saat ini, untuk dapat menciptakan kebijakan atau suatu produk aturan hukum yang sesuai dengan konten lokal sebagai perwujudan dari demokrasi di daerah, pemerintah daerah diarahkan untuk mengembangkan pola pembukaan jaringan yang lebih besar dengan pihak lain dalam pembuatan dan pengimplementasian kebijakan. Politik lokal memiliki implikasi pada pemahaman prosedur dan bekerjanya lembaga demokrasi perwakilan dan demokrasi lokal. Dengan demikian untuk menganalisis fenomena politik pada pemerintah daerah tidak hanya melalui pemahaman atas bekerjanya

struktur politik lokal tetapi actor-aktor lain diluar struktur politik, sehingga menjadi cara yang baik untuk mengungkap bagaimana penyelenggaraan pemerintahan dalam melayani kebutuhan masyarakat.

Pemerintahan lokal atau pemerintah daerah, memiliki koridor kerja politik yang sudah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dalam koridor tersebut setiap aktor politik baik yang mewakili masyarakat atau dari lembaga, institusi, organisasi sosial-politik dan pemerintah, berinteraksi untuk membuat keputusan politik yang memberikan keuntungan dan manfaat bagi seluruh masyarakat daerah, dan bukan kepada segelintir orang atau kelompok tertentu, hal itu tentunya dipandang sebagai suatu bentuk proses politik sejati. Akan tetapi aktualisasi yang terjadi pada pemahaman prosedur dan bekerjanya lembaga demokrasi perwakilan dan demokrasi lokal dalam membuka ruang publik sebagai bentuk partisipasi politik kurang menyentuh nilai-nilai yang sejalan dengan kelangsungan kehidupan masyarakat lokal.

Saat ini pemerintah daerah dihadapkan dengan tantangan bagaimana mencapai terselenggaranya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan landasan demokrasi yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan serta memperhatikan keanekaragaman asset sosial, ekonomi, budaya di aras lokal. Untuk sejalan dengan harapan tersebut penguatan dari sisi kebijakan pada pemerintah daerah merupakan hal yang ampuh untuk menselaraskan antara pemerintah dan seluruh masyarakat.

Terciptanya konsep pengambilan kebijakan yang melibatkan masyarakat untuk mewujudkan suatu peraturan menjadi sangat penting dan sekaligus prasarat utama yang diperlukan agar menciptakan adanya kesinambungan antara keinginan pemerintah dengan masyarakat. Hal itu dipandang sebagai bentuk kemitraan yang dapat membuka jaringan lebih besar dengan berbagai pihak terutama untuk pembuatan dan pengimplementasian kebijakan. Pola pengambilan keputusan cenderung lebih membuka celah untuk melibatkan masyarakat sebagai pemberi masukan sehingga dengan demikian memberikan peluang bagi nilai-nilai kearifan lokal dan budaya masyarakat menjadi bagian yang dipertimbangkan untuk menselaraskan

antara tujuan pengambilan keputusan dengan harapan dari masyarakat.

Pengambilan keputusan atau yang dikenal dengan proses penentuan kebijakan ditegaskan secara eksplisist merupakan bagian dari siklus kebijakan publik yang termasuk kedalam tahapan perumusan kebijakan. Dalam konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah aktivitas permusan kebijakan merupakan salah satu fungsi yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai parlement yang ada di daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan lembaga legislatif di daerah melaksanakan fungsi legislasi untuk membuat peraturan daerah dan melaksanakan kedaulatan rakyat.

Bila melihat pada pandangan menurut Miriam Budiharjo (2008:156), yang dimaksud dengan melaksanakan kedaulatan rakyat oleh parlement atau legislatif sebagai perwakilan rakyat, yaitu melaksanakan fungsi sebagai berikut :

1. Menentukan *policy* (kebijakan) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga perwakilan rakyat diberikan hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk itu parlemen diberik hak kontrol khusus.
3. Fungsi lainnya, meliputi fungsi ratifikasi (*ratify*), yaitu mensahkan perjanjian internasional yang dibuat oleh eksekutif.

Di samping itu, sebagaimana tertuang dalam butir 1 pasal 149 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan fungsi dari DPRD Kabupaten/Kota, adalah : 1) Pembentukan Perda Kabupaten/Kota; 2) Anggaran; dan 3) Pengawasan.

Berdasarkan dari penjelasan tersebut memberikan pandangan bahwa parlemen atau DPRD Kabupaten/Kota secara umum merupakan lembaga perwakilan rakyat yang pada hakekatnya berfungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan atau pembuatan kebijakan (peraturan daerah/Perda). Oleh karena itu kedudukan DPRD Kabupaten/Kota

harus benar-benar mencerminkan sebagai perwakilan dari rakyat yang seluruh anggotanya mewakili seluruh rakyat.

Walaupun demikian, perlu menjadi perhatian bahwa dengan adanya kewenangan DPRD Kabupaten/Kota dalam menyusun rancangan peraturan daerah secara mandiri yang seharusnya bermanfaat bagi pembangunan politik di tingkat lokal, merealisasikan pemberdayaan masyarakat, melembagakan mekanisme *check and balances* dan menetapkan legitimasi politik, seolah dikaburkan dengan kepentingan dari segelintir kelompok-kelompok elit penguasa yang seolah menjadi sebuah rezim dapat dengan mudah memberikan pengaruh dalam setiap tahapan pengambilan keputusan pada tingkat lokal.

Semangat desentralisasi telah membawa transformasi peranan politik lokal sebagai jembatan untuk menyalurkan dan mewadahi setiap kebutuhan dan keinginan dari masyarakat sebagai cara untuk membatasi kewenangan pemerintah daerah untuk tidak melaksanakan kekuasaan secara mutlak (*absolute*). Politik lokal yang seharusnya mampu membawa pesan moral tentang kearifan lokal (Budaya dan Tradisi) dalam setiap peraturan daerah sebagai cerminan dari desentralisasi dan demokratisasi dengan *civil society* yang tangguh perannya dalam perpolitikan lokal sehingga mampu mengintegrasikan antara keinginan masyarakat dengan penguasa sangat mudah terkontaminasi dengan urusan rezim penguasa yang memerintah berdasarkan ide-ide kepentingan partai dan kelompok pendukung.

Pada kenyataanya DPRD Kabupaten/Kota berjalan dengan tidak mengikuti preferensi nilai-nilai kearifan lokal yang berkembang dimasyarakat, berbagai peraturan daerah hanya disusun sebagai bagian dari mesin politik yang berperan untuk meraih kekuasaan atau mempertahankan kekuasaan. Intensifikasi partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan politik, hanya sebatas dalam realitas pemilihan kepala daerah (*pilkada*), sedangkan pemberian kesempatan bagi masyarakat untuk menikmati kehidupan yang berkualitas dengan memperbesar keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan tanpa harus bergantung pada arahan pemerintah pusat masih jauh dari harapan.

Bertolak dari latar belakang tersebut, ada satu pertanyaan utama dalam tulisan ini,

menyangkut tentang sejauhmana penerapan budaya politik lokal dalam proses legislatif oleh DPRD Kabupaten/Kota sebagai aktualisasi identitas suatu daerah ?

### Politik Lokal

Konsepsi politik lokal, merupakan istilah yang dipergunakan untuk mengilustrasikan tentang aktivitas perpolitikan yang terjadi pada pemerintah daerah dan tidak lepas dari makna desentralisasi yang merupakan suatu prinsip ideologis yang berkaitan erat dengan tujuan *self-reliance*, pembuatan kebijakan yang demokratis dan pengembangan partisipasi masyarakat. Aminah (2014: 3) memberikan uraian tentang politik dan pemerintah lokal terdiri dari tiga terminologi, yaitu politik, pemerintah dan lokal. Istilah lokal menunjuk pada suatu wilayah geografis, suatu tempat yang dibatasi oleh kewenangan yang diatur oleh undang-undang.

Politik pemerintah lokal mempelajari alokasi mekanisme kekuasaan, transfer kewenangan dan pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*subnasional*) untuk menjalankan fungsi sebagai penyelenggara urusan publik, penyediaan barang-barang publik, serta sebagai institusi yang bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat (Aminah, 2014:1). Politik pemerintah lokal mengkaji tentang memahami, menjelaskan, menganalisis, merumuskan cara dan sarana untuk memperbaiki kekurangan yang ada dalam kebijakan atau keputusan politik.

Sementara itu, konsep budaya politik mengarah pada suatu sikap yang secara antropologis menekankan pada segi pikiran, perasaan dan sikap manusia dalam menghadapi tantangan yang ditimbulkan oleh perubahan sosial politik. Yahya Muhaimin (1991) dalam Sahid (2011 : 150) memberikan penjelasan tentang budaya politik pada hakekatnya berpusat pada imajinasi (pikiran dan perasaan) manusia yang merupakan dasar semua tindakan. Selanjutnya, Almond dan Verba (2005) dalam Sahid (2011:150) mendefinisikan, budaya politik sebagai suatu sikap orientasi yang khas warga negara terhadap sistem politik dan aneka ragam bagiannya, dan sikap terhadap peranan warga di dalam sistem itu.

Bila melihat pada penjelasan dari Almond dan Verba, budaya politik mengarahkan sikap

individu terhadap sistem politik dan bagaimana pula terhadap individu di dalam sistem politik. Dalam hal ini batasan dari budaya politik menekankan serangkaian orientasi sikap individu terhadap seperangkat objek dan proses sosial yang bersifat khusus. Sahid (2011:151) melihat bahwa objek orientasi politik dapat digolongkan dalam beberapa unsur. *Pertama* adalah sistem politik secara umum. Perhatian utama objek ini adalah sistem sebagai suatu keseluruhan, termasuk berbagai perasaan tertentu seperti patriotisme dan aliensi, kognisi dan evaluasi terhadap bangsa apakah besar atau kecil, kuat atau lemah serta evaluasi terhadap pemerintahan apakah demokratis, konstitusional atau sosialis. *Kedua*, adalah pribadi sebagai aktor politik yang meliputi isi dan kualitas, norma-norma kewajiban politik seseorang, serta isi dan kualitas kemampuan diri setiap orang dalam berhadapan dengan sistem politik.

Dengan demikian budaya politik dalam suatu masyarakat berkembang dan dipengaruhi oleh nilai-nilai yang ada dalam masyarakat itu. Bahkan dapat dikatakan bahwa kehidupan bermasyarakat dipenuhi oleh interaksi antarorientasi dan antarnilai. Interaksi yang demikian memungkinkan timbulnya kontak-kontak di antara budaya politik suatu kelompok. Yahya Muhaimin (1991) dalam Sahid (2011:161) mengatakan, di Indonesia mempunyai pola-pola budaya politik yang bersifat dualisme, seperti berikut ini :

1. Dualisme antara kebudayaan yang mengutamakan keharmonisan dengan kebudayaan yang mengutamakan kedinamisan. Dualisme ini bisa dilihat dalam interaksi antara budaya yang dipengaruhi oleh kebudayaan luar Jawa.
2. Dualisme antara budaya dan tradisi. Fenomena ini dapat dilihat dalam kemanunggalan antar militer dan sipil.
3. Dualisme yang merupakan implikasi masuknya nilai-nilai Barat kedalam masyarakat Indonesia.

Dari pernyataan tersebut, mengandung arti bahwa budaya politik nasional adalah kombinasi antara semua subbudaya politik, baik dari pengelompokan sosiokultural maupun budaya politik daerah yang diangkat ketingkat nasional oleh para pelaku politik.

Praktik-praktik budaya politik yang berkembang pada masyarakat, khususnya yang

ada di daerah memperlihatkan adanya keterkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan yang senantiasa terintegrasi membentuk dan membangun kebudayaan Indonesia. Secara teoritis budaya politik berfungsi menumbuhkan kesetiaan dan pengakuan rakyat terhadap hak-hak negara, di samping mengarahkan menuju terciptanya konsensus normatif. Sahid (2011: 168) *Consensus normative*, adalah suatu kesepakatan bersama mengenai bagaimana sebaiknya kekuasaan diselenggarakan dan bagaimana pula hak dan kewajiban warga negara. Hal itu salah satunya dapat ditempuh dengan melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Persepsi budaya politik yang ada di daerah senantiasa memberikan nuansa atas nilai-nilai yang berkembang dimasyarakat sebagai bagian dari kearifan lokal yang dalam segi praktisnya dipandang sebagai adat dan tradisi masyarakat yang dapat dirasakan dalam upaya pemenuhan kebutuhan kehidupan. Secara implikasi budaya politik merupakan bagian dari kontens kebijakan yang dapat menimbulkan adanya proses dan pembentukan padangan masyarakat atas keberpihakan kebijakan dengan masyarakat. Untuk dapat menciptakan suatu kebijakan yang berpihak dan sesuai dengan keinginan dari nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, maka konsepsi tentang proses legislatif yang dilaksanakan oleh oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota harus dapat merespons kebutuhan rakyat dan memiliki tanggungjawab (akuntabilitas politik dan administratif) pada masyarakat setempat.

### Proses Legislatif

Proses legislatif secara substansi merupakan mekanisme formal yang dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat untuk menyusun dan membuat suatu aturan perundang-undangan atau undang-undang. Istilah legislative menurut pandangan dari Jimly Asshiddiqie (2006:32) merupakan cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Pendekatan yang digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai legislasi, sangat tidak mungkin dipisahkan dari tujuan-tujuan yang terkait dengan proses demokratisasi. Demokratisasi yang dimaksudkan, tidak sekedar bicara soal model-model representasi politik rakyat dalam

kontribusinya terhadap kontrol kekuasaan. Melainkan pula pencapaian upaya lebih maju terhadap perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia dalam bentuk yang lebih nyata, substantif, dan meluas bagi rakyat.

Proses legislasi biasa dimiliki oleh lembaga perwakilan rakyat atau yang disebut sebagai parlement. Di Indonesia istilah parlement sebagai suatu lembaga yang berfungsi sebagai pembuat undang-undang dikenal dengan sebutan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik yang berada di daerah maupun pusat. Adapun fungsi parlemen sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie (2006:34), meliputi fungsi legislasi atau fungsi pengaturan (*regelende functie*), fungsi pengawasan (*control*), dan fungsi representasi (*representation*). Fungsi pengaturan berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan perundang-undangan yang mengikat warga negara dengan norma hukum yang mengikat dan membatasi. Selain itu, fungsi legislasi menyangkut beberapa kegiatan berikut juga, yaitu:

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atau perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumendokumen hukum yang mengikat lainnya. (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie (2006:34) memberikan penjelasan lebih lanjut tentang fungsi pengawasan meliputi pengawasan pemerintahan (*control of executive*), pengawasan pengeluaran (*control of expenditure*), dan pengawasan pemungutan pajak (*control of taxation*). Fungsi-fungsi tersebut dapat dirinci lagi sehingga meliputi :

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*).
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)

5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*)
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat public (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan.

Sedangkan fungsi representasi ada tiga, yaitu: Representasi politik (*political representation*); Representasi teritorial (*territorial representation*); dan Representasi fungsional (*functional representation*).<sup>12</sup> Representasi politik adalah perwakilan melalui partai politik. Dalam perkembangan pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna sehingga perlu dilengkapi dengan perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*).

## PEMBAHASAN

Pengalkulturasi antara budaya politik lokal dengan proses legislatif yang terjadi pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, difokuskan pada peran dan fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dalam merumuskan dan menentukan peraturan daerah. Untuk dapat membangun kualitas proses legislatif dalam rangka mewujudkan tujuan dari Negara Republik Indonesia, keterlibatan masyarakat sebagai bentuk partisipasi. Huntington dan Nelson (1995) dalam Sahid (2011:177) menyatakan yang dimaksud dengan partisipasi politik, adalah kegiatan warga negara preman (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Dalam proses legislatif yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota merupakan suatu gambaran tentang mekanisme pembuatan suatu produk kebijakan yang dipandang sebagai aktivitas politik dan administratif. Proses legislatif sebagai suatu aktivitas praktikal dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang menempatkan posisi negara (penguasa) dan masyarakat dalam dinamika politik yang tidak saling berbenturan, kompromistik, dan bisa saling berbagai sesuai dengan porsinya masing-masing dalam proses pembuatan suatu aturan atau kebijakan yang dipergunakan untuk mengatur pola kehidupan bersama.

Pendekatan dalam menelaah proses legislasi tentunya sangat tidak mungkin

dipisahkan dengan tujuan-tujuan yang terkait dengan proses demokrasi itu sendiri. Aspek yang terdapat dalam proses demokrasi didasarkan pada faktor politik yang menentukan suatu produk akhir dari kebijakan. Secara lebih dalam aspek tersebut, merupakan bentuk dari komunikasi politik, kesadaran politik, pengetahuan masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan dan kontrol masyarakat terhadap kebijakan publik. Dalam hal ini supaya pembuatan peraturan daerah (Perda) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, mampu memberikan pemerataan atas kehidupan lokal dan bersifat responsif serta tidak legi bersifat represif.

Keberhasilan suatu peraturan daerah dalam menunjang perkembangan daerah sangat ditentukan oleh proses legislatif yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota. Secara lengkapnya kontent dan kontek dari kebijakan harus dapat dirasakan secara nyata, substansif dan meluas bagi masyarakat. Harry Alexander (2004 :21-24) dalam Dahlan Thaib ([www.parlemen.net](http://www.parlemen.net)) memberikan pandangan tentang azas yang harus diperhatikan dalam perumusan dan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, antara lain :

1. Azas kejelasan tujuan, adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat mempunyai tujuan jelas, seperti membentuk baru, menggantikan atau melakukan perubahan peraturan perundang-undangan.
2. Azas manfaat, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat harus mempunyai tujuan manfaat bagi kehidupan bermasyarakat.
3. Azas kewenangan, adalah setiap jenis peraturan-peraturan perundang-undangan yang dibuat harus oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, sehingga peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh organ yang tidak berwenang.
4. Azas kesesuaian jenis dan materi muatan, adalah dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan kesesuaian antara jenis peraturan perundang-undangan dan materi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

5. Azas dapat dilaksanakan, adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut akan dapat berlaku secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
6. Azas kejelasan rumusan, adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga sistematikanya maupun terminology dan bahasa hukumnya jelas sehingga tidak menimbulkan interpretasi ganda.
7. Azas keterbukaan (transparansi), adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masyarakat diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan.
8. Azas efisiensi, adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan dengan sumber daya yang seminimal mungkin untuk mendapatkan hasil yang maksimal.

Dari pandangan Harry Alexander jelas menitikberatkan kualitas dari pengambilan keputusan untuk menentukan kebijakan berupa peraturan daerah (Perda) diperlukan adanya rambu-rambu dasar yang berfungsi untuk mengakomodasi dan mengukur sejauh mana suatu kebijakan dapat dilaksanakan dan diterima oleh masyarakat sesuai dengan harapannya. Dalam azas tersebut memberikan ruang yang leluasa bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota untuk memainkan perannya dalam sistem politik di daerah sebagai lembaga politik setempat yang berjalan dibawah prinsip demokrasi seperti yang ada di tingkat nasional.

Azas dalam perumusan dan pembuatan peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya peraturan daerah (perda) senantiasa mempunyai subjek yang sangat kompleks, karena terkait dengan praktik politik banyak aktor dalam jumlah besar, banyak kepentingan dan komitmen yang dapat mempengaruhi arah tujuan kebijakan dan keputusan politik. Sehingga keharusan dalam mengenali konsep-konsep tentang kearifan lokal berupa budaya dan tradisi masyarakat yang merupakan nilai-nilai murni yang terjadi dalam setiap aktivitas politik dapat memberikan dasar dalam setiap

pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat.

Pemerintah lokal atau yang lebih dikenal dengan sebutan pemerintah daerah, merupakan hasil dari devolusi (pelimpahan kekuasaan) yang merupakan dimensi dari pelaksanaan desentralisasi. Posisi dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kabupaten/Kota sangat berperan untuk menciptakan stabilitas dan menimbulkan adanya keterlibatan masyarakat dalam menentukan peraturan daerah, maka pemenuhan isi substansi kebijakan dengan mengedepankan setiap sistem penilaian yang berkembang pada masyarakat dalam perumusan dan penentuan kebijakan (peraturan daerah) dapat merupakan suatu langkah strategis guna terciptanya suatu peraturan daerah yang sesuai dengan keselarasan daerah.

Apabila ditinjau berdasarkan pandangan dari Lester dan Joseph, yang merumuskan 6 tahap dalam siklus pembuatan kebijakan. *Pertama*, melakukan identifikasi permasalahan Pemerintah dan menyusun agenda, *Kedua* merumuskan kebijakan yang akan dibuat, *Ketiga* mencrapkan kebijakan yang akan diputuskan, *Keempat* melakukan evaluasi kebijakan, *Kelima* menyusun penyempurnaan kebijakan dan yang *Keenam* mengakhiri suatu kebijakan. Berdasar pada pandangan mengenai siklus pembuatan kebijakan dalam penentuan suatu peraturan daerah (perda) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota, maka nilai-nilai yang menyangkut dengan budaya yang berkembang dimasyarakat, harus mampu dijabarkan dan diselaraskan dengan tujuan agar setiap kebijakan sebagai hasil dari adanya proses legislatif dapat sesuai dengan kebutuhan dan keinginan dari masyarakat.

Adapun budaya politik yang cenderung berkembang pada masyarakat tingkat lokal, biasanya merupakan unsur nilai yang diakui bersama sebagai suatu kebiasaan yang memberikan pengaruh pada tata kehidupan bersama. Bila melihat pada hasil dari penjelasan menurut Herbert Feith yang dikutip oleh Nazarudi Syamsudin (1991) dalam Sahid (2011;160), disebutkan bahwa di Indonesia terdapat dua budaya politik yang dominan, yakni aristokrasi jawa dan wiraswasta Islam. Selain dari kedua budaya politik tersebut, terdapat pula budaya politik yang lain yang

berkembang di masing-masing daerah sesuai dengan unsur nilai adat istiadat dan tradisi.

Sahid (2011 : 149) membandingkan sudut struktur dan tingkatan di dalam masyarakat yang dikenal sebutan *superculture* yang merupakan induk kebudayaan yang berlaku di masyarakat. Dalam *superculture* biasanya dapat dijabarkan kedalam *cultures* yang didasarkan pada kekhasan daerah, golongan etnik, profesi dan lain sebagainya. Di dalam suatu *cultures* mungkin berkembang lagi kebudayaan-kebudayaan khusus yang tidak bertentangan dengan kebudayaan induk, atau yang disebut sebagai *counter-culture*. Suatu *counter-culture* tidak harus selalu diberi arti negatif karena paling tidak, adanya gejala tersebut memberikan petunjuk bahwa kebudayaan induk kurang dapat menyeraskan diri dengan perkembangan kebutuhan. Untuk itu maka perlu adanya upaya dari pihak penguasa untuk menyesuaikan atau menyelaraskan kebudayaan induk dengan kebutuhan-kebutuhan yang berkembang di masyarakat.

Dari pandangan tersebut, maka jelas terlihat bagaimana suatu peraturan daerah (perda) mampu disusun dengan memperhatikan setiap aspek yang berkembang dimasyarakat, termasuk didalamnya budaya politik yang berkembang sebagai bagian dari *counter-culture* yang nantinya akan menghasilkan berbagai macam gagasan dan ide sebagai bentuk aspirasi, harapan, preferensi dan prioritas tertentu dalam menghadapi tantangan yang ditimbulkan oleh perubahan sosial politik di masyarakat. Tentunya bila melihat kearah pandangan tersebut, terbentuknya suatu peraturan daerah sebagai hasil dari realisasi proses legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota tidak bisa dipisahkan dengan nilai-nilai yang berkembang dimasyarakat sebagai bagian dari budaya politik lokal.

Pembuatan kebijakan publik merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Begitupun yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kekuatan pengambilan keputusan untuk menciptakan peraturan daerah, akan sangat ditentukan oleh kemampuan dan pemahaman yang memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Akan menjadi sangat penting adanya ketika lembaga legislatif di tingkat daerah yang mempunyai kewenangan untuk membuat

peraturan daerah mampu memahami prosedur pembuatan kebijakan dengan mempertimbangkan kondisi masyarakat melalui aktivitas politik yang dilakukan dalam kehidupannya, karena dengan demikian akan terwujud suatu kebijakan publik yang cepat, tepat dan memadai. Selain dari itu, kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimilikinya. Hal ini terkait dengan kenyataan sebagaimana diungkapkan oleh Gerston (2002) bahwa kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggungjawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya (Gerston, 2002, 14).

Adanya dinamika budaya politik yang terjadi di tataran masyarakat lokal akan memberikan suatu gambaran mengenai sikap orientasi masyarakat terhadap setiap keputusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Mengingat di dalam pembentukan budaya politik lokal pada masyarakat akan menghasilkan suatu pemikiran, perasaan, dan sikap manusia yang merupakan dasar dalam setiap melakukan tindakan. Apalagi ditunjang oleh tuntutan tentang terciptanya suatu kebijakan yang dapat memberikan dampak bagi kesejahteraan masyarakat, maka penekanan terhadap proses legislatif pada tingkatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota yang disesuaikan dengan karakter budaya politik masyarakat akan dapat mengarahkan dan mengendalikan keadaan masyarakat di tingkat lokal /daerah.

Keberadaan budaya politik lokal yang terjadi di pemerintah daerah, sesungguhnya akan merupakan ciri utama dari identitas yang merupakan penghargaan atas masyarakat di daerah, karena dengan demikian kebijakan yang terbentuk cenderung menjadi symbol yang dibangunkan oleh masyarakat setempat. Sementara itu, dalam suatu peraturan perundang-undangan ataupun dalam produk kebijakan tentunya harus mempunyai unsur mutlak, yang meliputi :

1. Unsur Yuridis: artinya bahwa suatu Peraturan Perundang-Undangan harus jelas kewenangan pembuatannya; keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan

- Perundang-undangan yang lebih tinggi; keharusan mengikuti tata cara tertentu.
2. Unsur Sosiologis; artinya bahwa suatu Peraturan Perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.
  3. Unsur Filosofis; artinya bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan nilai-nilai yang baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan dan sebagainya.
  4. Unsur Teknik Perancangan; artinya bahwa dalam menyusun Peraturan Perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas dan tepat. Dalam menyusun Peraturan Perundang-undangan tidak boleh menggunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit dan lain-lain.

Jika melihat pada unsur yang harus ada dalam setiap perumusan kebijakan publik, sangat jelas terdapat pada unsur ke empat, yaitu adanya unsur filosofis, yang memberikan ruang untuk nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, baik berupa budaya, kebiasaan, adat ataupun tradisi yang selama ini dianggap memiliki persepsi positif atau berdampak baik terhadap pola pengaturan kehidupan bersama diantara masyarakat, menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam setiap perumusan kebijakan publik.

#### KESIMPULAN

Dengan demikian berdasarkan dari hasil pemaparan, urgensi utama yang merupakan benang merah dari tulisan ini, adalah terletak pada proses transformasi atau pengkulturasian dari sistem nilai yang berkembang di masyarakat lokal yang dapat memberikan pengaruh dalam penentuan atau pengambilan keputusan sebagai tahapan yang harus dilaksanakan dalam proses legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk menentukan peraturan daerah sehingga dapat menselaraskan antara keinginan pemerintah daerah dengan masyarakat sebagai bagian dari pengimplementasian kebijakan daerah sekaligus sebagai bentuk kontribusi atas

penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah yang sesuai dengan kehidupan demokrasi.

Kekuatan dari budaya politik lokal untuk membangkitkan kesadaran masyarakat terutama dalam berpartisipasi atas perumusan peraturan daerah, dapat dijadikan sebagai kerangka pendekatan untuk menilai tentang keberpihakan suatu peraturan daerah terhadap masyarakat setempat sebagai bentuk penanganan berbagai persoalan yang terjadi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dahlan Thaib. *Membangun Kualitas Produk Legislasi Nasional dan Daerah*. Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia dan ditampilkan di [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net).
- Gerston, Larry N., 2002, *Public Policy Making in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*, Armonk: M. E. Sharpe.
- James P. Lester dan Joseph Stewart Jr. 2000. *Publik Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem*. Belmont; Wadsworth.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- Komarudin Sahid. 2011. *Memahami Sosiologi Politik*. Bogor; Ghalia Indonesia.
- Mirriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta; PT Gramedia Pustaka Utama.
- Siti Aminah. 2014. *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*. Jakarta; Kencana Prenada Media Group.
- Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

