

MENGGAGAS MEKANISME *DIRECT POPULAR CHECKS*: SOLUSI ATAS PROBLEMATIKA PENYERAPAN ASPIRASI PADA DPRD KOTA MALANG.

Wimmy Haliim

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawiaya

E-mail: wimmyfisip@ub.ac.id

ABSTRAK

Penerapan mekanisme *Direct Popular Checks* dinilai akan menjadi solusi bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang dalam menyelesaikan permasalahan penyerapan aspirasi maupun peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah. Permasalahan DPRD Kota Malang diantaranya minimnya pengetahuan dan tingkat kehadiran masyarakat dalam reses. Dengan mekanisme *Direct Popular Checks*, masyarakat Kota Malang akan mendapatkan akses seluas-luasnya dalam pembuatan peraturan daerah, khususnya pada tahap perencanaan dan pengawasan. Hasilnya tentu saja adalah peraturan daerah Kota Malang yang responsif, bukan peraturan daerah yang bersifat otonom ataupun represif. Karena peraturan daerah yang responsif adalah peraturan daerah atau hukum yang langsung diinisiatif oleh masyarakat Kota Malang untuk memenuhi kebutuhan publik mereka sendiri. Pada akhirnya jika mekanisme *Direct Popular Checks* bisa diterapkan, maka DPRD Kota Malang bisa murni sebagai lembaga representasi masyarakat Kota Malang.

Kata kunci: *Direct Popular Checks*, DPRD, Penyerapan Aspirasi dan Partisipasi Masyarakat.

INITIATING THE DIRECT POPULAR CHECKS MECHANISM: THE SOLUTION OF ASPIRATIONS ABSORBING IN DPRD OF MALANG CITY.

ABSTRACT

Implementation of the 'Direct Popular Checks' mechanism will be assessed the solution for the regional legislative institution (DPRD) of Malang City to solve the problems in aspirations absorbing and increase public participation in the rulemaking local regulation. DPRD of Malang City problems are the lack of knowledge and the level of community attendance in the recess. With Direct Popular Checks mechanism, Malang City people will get the widest access in making the local regulation, especially at the planning and supervision stages. The result of course is responsive local regulations, not local regulations which are autonomous or repressive. Because, the responsive local regulation or law is a local regulation which is directly initiated by the people of Malang City to fulfill their own needs. In the end, if the mechanism of the 'Direct Popular Checks' can be applied, then DPRD of Malang City can purely as a public representative institution of Malang society.

Key words: *Direct Popular Checks, Regional Legislative Institution, Aspirations Absorbing, and Public Participation.*

PENDAHULUAN

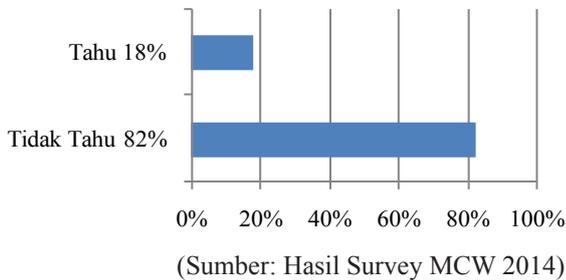
Juni Tahun 2016 menjadi momentum yang kurang mengesankan bagi dunia legislasi di Indonesia. Karena pada waktu tersebutlah, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) Republik Indonesia (RI), memutuskan membatalkan/ revisi sejumlah 3143 peraturan daerah yang ada di seluruh Indonesia (Kemendagri RI, 2016). Menurut pendapat peneliti hal tersebut bisa saja terjadi karena dua faktor, yang pertama adalah faktor administrasi dan faktor politik.

Faktor administrasi bisa ditanggulangi dengan memberikan pelatihan-pelatihan legislasi kepada para anggota legislatif kita. Namun, jika berbicara tentang kendala faktor politik, kita harus bertanya, apakah pembuatan

kebijakan sudah mengikutsertakan masyarakat? Apakah kebijakan yang dibuat benar-benar berasal dari aspirasi masyarakat? Karena jika tidak terjadi demikian, praktik-praktik oligarki (Winters, 2004, 2014; Robinson & Hadiz, 2004), elitisme (Buehler, 2014) memang benar-benar terjadi didalam proses pembuatan kebijakan kita dari level nasional hingga daerah.

Dipilihnya objek penelitian di DPRD Kota Malang, karena DPRD Kota Malang mendapatkan evaluasi yang penting dari Malang *Corruption Watch* (MCW). Publikasi yang dilakukan MCW pada tahun 2014 memberikan beberapa informasi penting sekaligus beberapa masalah penyerapan aspirasi pada DPRD Kota Malang. Masalah yang pertama bahwa sebagian besar masyarakat Kota Malang tidak

mengetahui kapan akan diadakannya reses oleh para anggota DPRD Kota Malang. Data yang di rilis MCW menyebutkan sebanyak 82% dari 300 responden tidak mengetahui tentang pelaksanaan reses anggota DPRD Kota Malang.

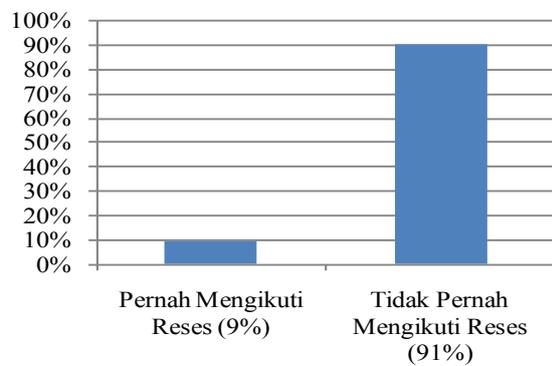


Gambar 1. Pengetahuan Masyarakat Tentang Reses

Padahal didalam pelaksanaan reses, selain untuk menyerap aspirasi masyarakat, anggota DPRD dapat memberikan pendidikan politik kepada konstituennya. Seperti menjelaskan posisi DPRD didalam konsep *trias politica*, konsep tersebut menjelaskan bahwa kekuasaan negara dibagi menjadi tiga (lembaga), yaitu Lembaga Legislatif, Lembaga Eksekutif dan Lembaga Yudikatif. Lembaga legislatif memiliki peran untuk menciptakan kebijakan-kebijakan dalam bentuk produk hukum. Lembaga legislatif memiliki fungsi pengawasan/ kontrol, Legislasi/ pembuatan peraturan perundang-undangan, dan Penganggaran. Fungsi-fungsi yang dimiliki oleh lembaga legislatif tersebut adalah konsep yang telah lama diaplikasikan, namun pada fungsi kekuasaannya bisa dikatakan baru saja diimplementasikan. Fungsi legislatif dalam tata kelola pemerintahan negara modern telah banyak perkembangan seiring dengan laju perkembangan proses demokratisasi yang ada didunia.

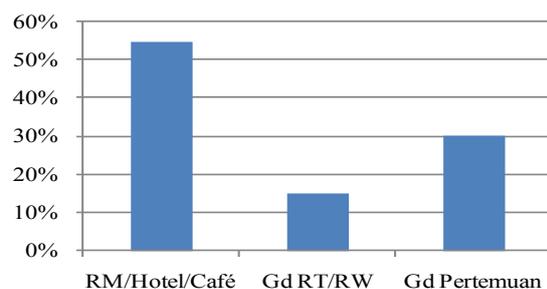
Selain itu, salah satu peran penting dari Lembaga legislatif adalah sebagai wadah representasi kedaulatan rakyat. Lembaga legislatif dibentuk oleh negara sebagai representasi dari warga negaranya dengan berbagai pendekatan ataupun model yang disesuaikan dengan kondisi politik dalam negerinya. Model tersebut menggunakan pendekatan atau model konstituensi. Konsep model tersebut disepakati untuk menghasilkan para anggota lembaga legislatif yang representatif. Dalam teorinya, ada tiga model konstituensi, yaitu model konstituensi perwakilan proporsional, model konstituensi satu anggota, dan konstituensi multi-anggota (Rahardjo. 2010).

Masalah pertama tentang pengetahuan masyarakat terhadap pelaksanaan reses di Kota Malang ternyata berdampak kepada tingkat keterlibatan warga Kota Malang pada masa reses. MCW melaporkan melalui survey yang mereka lakukan pada tahun 2014, hanya 9% dari 300 responden yang di wawancarai, mengakui pernah mengikuti masa reses anggota DPRD Kota Malang. Hasil tersebut semakin menguatkan dugaan publik bahwa reses yang dilakukan oleh DPRD setiap tahunnya belum bisa menysar kepada publik. Sehingga wajar saja banyak dugaan-dugaan yang muncul dari publik terkait indikasi manipulasi laporan reses yang dilakukan DPRD Kota Malang.



Gambar 2. Partisipasi Masyarakat Dalam Reses

Banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui maupun mengikuti reses anggota DPRD Kota Malang ternyata beralasan. Hal ini dikarenakan, hampir mayoritas kegiatan reses yang dilakukan anggota DPRD Kota Malang tidak dilakukan di ruang-ruang publik, namun dilakukan di tempat-tempat yang terkesan mewah, seperti rumah makan, hotel maupun cafe. Laporan reses DPRD Kota Malang tahun 2014 mengungkapkan, 55% tempat kegiatan reses dilakukan di rumah makan, hotel atau



Gambar 3, Lokasi Kegiatan Reses

cafe, 30% dilakukan Gedung pertemuan, dan 15% dilakukan di Gedung RT/RW.

Jika pola seperti ini yang nantinya selalu digunakan anggota DPRD Kota Malang tahun 2009-2014 atau 2014-2019 dalam menjaring aspirasi, niscaya output kebijakan atau peraturan-peraturan daerah yang dibuat DPRD Kota Malang sedikit banyak akan bermasalah. Hal ini terbukti ketika ada beberapa peraturan daerah Kota Malang yang di batalkan oleh Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri) Republik Indonesia (RI) pada Juni 2016. Kemendagri memutuskan membatalkan/ revisi sejumlah 3143 peraturan daerah yang ada di seluruh Indonesia (Kemendagri RI, 2016). Ada tiga perda yang dibatalkan diantaranya berasal dari Kota Malang. Keadaan ini menegaskan bahwa ketika anggota DPRD masih menggunakan pola atau mekanisme yang sama dalam menjaring aspirasi, peraturan-peraturan daerah yang bermasalah akan tetap bermunculan dikemudian hari. Jadi, ke partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembuatan peraturan daerah harus selalu didorong, meskipun wewenang pembuatan peraturan daerah hanya ada pada tangan wakil rakyat yang menjadi kepala daerah/ lembaga eksekutif (Bupati/Walikota) dan Anggota DPRD (Suharjono. 2014).

Masalah-masalah yang sudah diuraikan diatas semakin menjelaskan bahwa metode representatif juga tidak terlepas dari kritik. Metode representasi yang didasarkan pada sistem konstituensi, hal tersebut akan membingungkan masyarakat untuk menyadari bahwa aspirasi dan suara mereka dijaring dengan model bahkan metode yang sulit mereka pahami. Strong (1966) mengatakan, Model tersebut ternyata memiliki kerumitan dalam penerapannya. Hal tersebut terjadi karena pada setiap penghitungan suara dan pemilihan kandidat, akan banyak suara atau pilihan masyarakat yang terbuang atau menjadi sia-sia. Jadi, model tersebut juga memiliki tingkat efektifitas yang rendah dalam penyerapan aspirasi masyarakat, (Strong. 1966).

Jika dikaitkan dengan model yang ada di Indonesia, ambang batas parlemen (PT) adalah contohnya. Dalam Undang-undang Nomor 8 Tentang Pemilu Tahun 2012, yang terjadi adalah suara masyarakat akan terbuang sia-sia saat mereka mengaspirasikan hak pilihnya kepada partai yang tidak dapat meraih suara minimal 3,5% (sesuai dengan UU No.8 2012 pasal 202). Kedua, penulis berpendapat, model tersebut

membuka peluang hanya kepada mereka yang memiliki modal sosial (*Social Capital*) dan modal ekonomi (*Economic Capital*) yang kuat. Jika hal tersebut yang terjadi, bisa jadi negara dijalankan bukan karena alasan rasional, melainkan karena alasan hegemonisasi yang dilakukan elit politik. Maka dari itu, model representatif ternyata bisa menimbulkan ketidakpastian politik kepada masyarakat. Problem dari sistem representatif ini tidak bisa memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa anggota legislatif terpilih adalah representasi rakyat yang memiliki kompetensi untuk memperjuangkan aspirasi mereka.

Selain model representasi yang sampai hari ini semakin dipertanyakan efektifitasnya, mekanisme lembaga legislatif dalam menyerap aspirasi dalam kegiatan kunjungan kerja (pada masa reses) juga perlu dikritisi. Lembaga legislatif hanya mewajibkan kunjungan kerja dilakukan, namun tidak mewajibkan anggota legislatif untuk menginventarisasi hasil kunjungan kerja agar dapat dijadikan dasar dalam pembuatan kebijakan. Maka permasalahan yang muncul dari upaya menghimpun aspirasi rakyat dalam kunjungan kerja adalah tidak ada jaminan yang pasti bagi masyarakat bahwa kebijakan yang dihasilkan lembaga legislatif sebagai fungsi representasi selaras dengan kehendak masyarakat. Maka dari itu, bisa diartikan bahwa anggota legislatif dalam menalakan fungsi-fungsi lembaga legislatif tidak mendapatkan dukungan politik dari masyarakat.

Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah / MD3 sudah menjelaskan didalamnya tentang bentuk keterlibatan masyarakat yang berada pada tahapan *consultation stage* (tahap konsultasi) yang berada di tangga keempat. *Consultation stage* dapat dilakukan melalui program reses. Dalam proses tersebut, aspirasi dan keluhan masyarakat harus diperhatikan oleh anggota legislatif sebagai representasi mereka. Namun faktanya, tahapan ini memiliki tingkat pemahaman yang rendah terkait UU tersebut, dampaknya reses yang dilakukan tidak berjalan maksimal. Reses yang dilakukan anggota legislatif harus sesuai dengan fungsi kunjungan kerja menurut Pasal 71 huruf I dan J UU MD3, yang dijelaskan kembali dalam tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pasal 203 ayat (3),

bahwa hasil reses akan dijadikan bahan program legislatif nasional/daerah. Tetapi permasalahan yang ada masih sama dengan penjelasan diatas, yaitu tidak adanya kepastian bahwa hasil reses pada anggota legislatif akan menjadi buah dari efektifitas peran lembaga legislatif dalam menyerap aspirasi para konstituennya.

Maka dari itu, DPRD memerlukan inovasi mekanisme baru untuk membuat peraturan daerah yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Malang. Mekanisme tersebut adalah *Direct Popular Checks*. Mekanisme tersebut dinilai bisa lebih maksimal dalam menyerap aspirasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah di Kota Malang. Secara umum, Tawaran mekanisme *Direct popular checks* bertujuan untuk memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mempengaruhi DPRD Kota Malang dalam pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhannya.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) karena penelitian ini bersifat interdisipliner, penelitian ini perlu untuk mencari gagasan konseptual politik dan sumber hukum dalam arti filosofis yuridis (Achmad dan Mukti, 2007, p. 201) Penelitian ini meletakkan kajian politik dan hukum sebagai sebuah pembahasan yang tidak terpisahkan dari sistem politik. Sistem politik yang dimaksud adalah mengenai sebuah sistem politik yang berkaitan dengan proses-proses politik pembuatan peraturan daerah yang ada di Kota Malang.

Peneliti akan mengkaji tentang kurangnya efektifitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang dalam menyerap aspirasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Karena tidak efektif, maka ditakutkan peraturan daerah yang dibuat tidaklah responsif dengan kebutuhan publik. Maka dari itu diperlukan konsep baru yang ditawarkan oleh peneliti untuk membantu menyelesaikan masalah yang dialami DPRD, yaitu dengan mekanisme *direct popular checks*. Gagasan konseptual yang ditawarkan adalah gagasan yang dioleh peneliti dari berbagai sumber, seperti buku ataupun jurnal-jurnal ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme *Direct Popular Checks*

Kajian mengenai cara untuk memperkuat posisi masyarakat yang dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan berupa peraturan daerah ada didalam mekanisme *direct popular checks* atau pemeriksaan langsung oleh masyarakat. Tawaran mekanisme *Direct popular checks* bertujuan untuk memberikan kuasa yang lebih besar kepada masyarakat untuk mempengaruhi DPRD dalam pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan publik. Dengan begitu, masyarakat ditempatkan subjek yang dapat mengawasi jalannya pemerintahan, bukan saja selalu dijadikan objek kebijakan. Jadi, didalam sistem ini menawarkan sarana demokratisasi yang bisa memberikan jaminan politik yang lebih pasti kepada masyarakat (Strong, 2008).

Direct Popular Checks dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai alat untuk mengatur, kontrol, dan membatasi fungsi kekuasaan lembaga legislatif dan tak jarang membatasi masa jabatan anggota legislatif. Strong (dalam Simabura, 2009) juga menyebutkan bahwa penerapan *direct popular checks* bisa menyentuh substansi proses berdemokrasi, karena hal ini adalah upaya yang dilakukan untuk mencegah perilaku buruk anggota legislatif yang dilakukan oleh pemilu.

Dari sudut pandang masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), lebih menyukai *Direct popular checks* sebagai cara untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Karena masyarakat akan lebih memiliki rasa memiliki (*Sense of Belonging*) terhadap setiap kebijakan atau peraturan daerah yang telah disahkan. Pada prinsipnya, dalam proses pembuatan peraturan daerah melalui lembaga legislatif, masyarakat mempunyai pandangan partisipasi sebagai sebuah tujuan, tidak hanya menganggap partisipasi sebagai sebuah cara. Berikut perbedaan maksud partisipasi sebagai tujuan dan partisipasi sebagai sebuah cara (Ife & Tosoreiro, 2008) dapat dilihat pada tabel 1.

Strong (2008) menjelaskan, bahwa secara umum ada tiga model penjas dari *direct popular checks*, yaitu referendum, inisiatif, dan *recall*. Model referendum adalah model jajak pendapat langsung dari masyarakat yang berfungsi untuk memutuskan apakah sebuah problematika (daerah/negara) yang didiskusikan

Tabel 1. Perbedaan Partisipasi Sebagai Tujuan dan Partisipasi Sebagai Sebuah Cara

Partisipasi Sebagai Cara	Partisipasi Sebagai Tujuan
<ul style="list-style-type: none"> • Partisipasi dilakukan untuk mencapai sasaran atau tujuan yang telah disepakati dan ditetapkan sebelumnya; • Pemanfaatan potensi dan sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan program; • Penekanan pada mencapai tujuan program dan berpotensi mengabaikan aktifitas partisipasi; • Lebih umum dalam program pemerintah, pertimbangan utamanya adalah untuk menggerakkan rakyat dan mengikutsertakan mereka dalam meningkatkan efektifitas dan efisiensi sistem penyampaian; • Partisipasi umumnya jangka pendek; • Partisipasi sebagai cara merupakan bentuk pasif dari partisipasi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan yang akan dibuat oleh negara; • Peningkatan peran masyarakat dalam inisiatif-inisiatif pembangunan lebih terjamin; • Fokus pada peningkatan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi bukan hanya sekedar mencapai tujuan program yang sudah ditetapkan sebelumnya; • Paradigma ini kecenderungan kurang disukai oleh pemerintah. Pada prinsipnya LSM lebih sepakat dengan pandangan ini; • Partisipasi dipandang sebagai suatu proses jangka panjang; • Partisipasi sebagai tujuan relatif lebih dinamis dan aktif.

Sumber: Jim Iffe dan Frank Tesoreiro, 2008

ke publik dapat diimplementasikan atau tidak. Sebagai salah satu model demokrasi yang paling kuno, proses referendum pertama kali disebut *plebicitum* (dalam bahasa Romawi diartikan sebagai undang-undang). Jadi didalam model ini, masyarakat dapat memberikan sikap, apakah sebuah perundang-undangan, perda atau kebijakan lain dapat diimplementasikan atau tidak.

Model yang kedua adalah inisiatif. Model ini bertujuan untuk meletakkan kekuasaan langsung ditangan rakyat. Rakyat dapat menginisiasikan, mengajukan, atau merancang undang-undang. Setelah itu, anggota lembaga legislatif bisa mengagendakan kedalam program legislatif nasional/daerah. Inisiatif merupakan perkembangan dari praktik demokrasi yang dinilai lebih maju daripada model referendum. Karena referendum adalah gagasan yang diawali

dari permintaan pemerintah kepada rakyatnya (jajak pendapat), model inisiatif melakukan sebaliknya. Model tersebut merupakan gagasan dari rakyat. Mekanisme ini juga berlaku dalam keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah.

Model yang ketiga adalah *recall*. *Recall* digunakan oleh masyarakat untuk menindak anggota legislatif yang sudah tidak bisa menjawab kebutuhan, kepentingan bahkan mengecewakan masyarakat atau yang dianggap sudah menyimpang dari janji-janji politik yang disuarakan. Aplikasi model *recall* pernah diterapkan di Amerika Serikat, tepatnya di Negara Bagian Oregon (Haliim, 2016). Masyarakat berhasil mengumpulkan suara sebanyak yang dibutuhkan untuk dapat mengganti anggota legislatif yang dirasa tidak memenuhi kebutuhan masyarakat.

Model Inisiatif adalah model yang tepat untuk meningkatkan kualitas aspirasi dan juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan pengawasan publik (Strong, 2008). Jadi, tingginya partisipasi publik terhadap pembuatan peraturan-peraturan daerah Kota Malang, dampaknya juga akan semakin tinggi pula kualitas pengawasan publik yang mereka lakukan. Mekanisme inilah yang harus mulai disosialisasikan oleh segenap penggiat demokrasi maupun akademisi bahwa masyarakat sangat berhak untuk ikut serta dalam proses pembuatan peraturan daerah.

Mekanisme inisiatif *direct popular checks* menuntut DPRD Kota Malang dan para anggotanya untuk membuka ruang bagi publik untuk ikut mengusulkan perencanaan pembuatan peraturan daerah. Partisipasi warga tentu sangat penting dalam memperbaiki kualitas peraturan daerah. Partisipasi menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai penerima (objek) tetapi sebagai aktor utama (subjek) dari berbagai kegiatan pembuatan kebijakan (Huraerah, 2008).

Partisipasi masyarakat bisa dimulai dari diskusi publik terbuka. Pada tahap perencanaan, Diskusi publik terbuka bisa melalui majelis umum yang dapat didatangi langsung oleh publik atau diskusi publik terbuka melalui media internet. Tahap berikutnya adalah, draft hasil diskusi terbuka dapat publikasikan secara luas kepada masyarakat. Setelah dipublikasikan, draft akhir kemudian bisa

dibawa ke sidang paripurna DPRD untuk dibahas lebih lanjut hingga disahkan menjadi peraturan daerah.

Namun ada beberapa persyaratan agar diskusi publik terbuka dapat berlangsung dengan baik. Diskusi publik terbuka harus memenuhi dua persyaratan, yaitu kritis dan bebas. Kritis artinya siap dan mampu secara bertanggung jawab dan adil mengamati dan menyoroti proses pembuatan hingga pengambilan keputusan yang bersifat publik. Sementara bebas artinya setiap elemen dapat menyampaikan pendapat ataupun aspirasi dimanapun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis (Fishkin, 2009). Mekanisme ini menjelaskan bahwa setiap proses demokrasi dalam bentuk diskusi publik dapat memberikan pendapat bagi publik menyelesaikan problematikanya. Penulis berpendapat bahwa proses tersebut adalah esensi dalam setiap proses demokrasi. Aspirasi dan pendapat lainnya dalam diskusi publik menjadi kesempatan bagi setiap masyarakat untuk mengarahkan kebijakan nasional ataupun daerah sesuai dengan kepentingan publik.

Mekanisme *Direct Popular Checks* dipilih penulis karena yang pertama menjamin diskusi publik yang terbuka dan yang kedua memiliki dimensi deliberatif. Dimensi deliberatif adalah kondisi dimana setiap kebijakan harus melalui dan disepakati publik (Habermas, 1982). Dengan demikian, pelaksanaan *Direct Popular Checks* jelas ingin membuka ruang partisipasi yang seluas-luasnya bagi masyarakat. Partisipasi yang luas ini bertujuan untuk menciptakan peraturan daerah yang dapat menjawab kebutuhan publik. Pelaksanaan mekanisme *direct popular checks* dan setiap tahapan diatas akan menghasilkan output dan *outcome* yang penting bagi masyarakat. Selain kualitas aspirasi yang membaik dan peningkatan partisipasi masyarakat juga akan semakin meningkat, kebijakan atau peraturan daerah yang dibuat juga semakin membaik karena dinilai lebih responsif.

Peraturan Daerah Responsif Sebagai Output Mekanisme *Direct Popular Checks*

Peraturan daerah responsif muncul untuk mengatasi problem yang timbul dalam kebijakan atau peraturan daerah yang represif ataupun otonom. Terutama permasalahan kedekatan institusi pembuat kebijakan dengan kondisi sosial. Dalam peraturan daerah yang

memiliki sifat represif, legislatif daerah jauh dari kondisi sosial. Hal ini terjadi karena legislatif daerah kerap memanfaatkan kondisi kepasifan masyarakat.

Dampaknya, DPRD akan cenderung bersifat pragmatis dan oportunistis untuk memenuhi kebutuhan negara, penguasa bahkan pemodal, karena aspirasi masyarakat tidak terserap dan teorlah dengan baik. Peraturan daerah atau kebijakan bisa digambarkan sebagai manifestasi oligarki, sebagaimana pandangan John Austin (dalam Husein, 2008), bahwa "*Law is a law because is set by a sovereign political authority.*"

Kemudian, peraturan daerah yang otonom merupakan reaksi ketidakpuasan masyarakat atas kekuasaan negara di daerah yang dinilai dalam pembuatan peraturan daerah yang represif, sehingga munculah gagasan untuk mengatur semua urusan daerah yang didasarkan pada hukum yang berlaku. Namun muncul sebuah permasalahan, Nonet & Selznick (2010) mengatakan, perhatian utama peraturan daerah yang otonom adalah menjaga integritas institusi. Sehingga kerap kali, peraturan daerah justru akan menutup dirinya dari kondisi sosial, mempersempit akses publik, dan menerima formalisme untuk mencapai sebuah integritas.

Peraturan daerah atau hukum responsif hadir untuk membantu masyarakat menyelesaikan permasalahan jarak antara lembaga legislatif dengan kondisi sosial yang ada. Tujuan kebijakan adalah menciptakan kebijakan atau peraturan daerah yang lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan mau melepaskan diri dari formalisme belaka (Nonoet dan Selznick, 2010). Menurut pandangan penulis, peraturan daerah yang responsif bisa menjadi kebijakan yang jauh lebih dinamis bagi penyelesaian problem sosial masyarakat.

Namun, untuk menciptakan peraturan daerah yang responsif di Kota Malang, yang lebih dekat dengan kondisi sosial tidaklah mudah. Berbagai hambatan akan dapat terjadi. Dalam hukum otonom, institusi pembuat peraturan daerah atau hukum menganut prinsip '*Low Risk*', yang berarti semakin banyak/besar tekanan yang diterima, hal tersebut dapat dianggap sebuah ancaman atas gugatan terhadap otoritas yang sudah terlegitimasi (Nonoet dan Selznick, 2010). Kondisi tersebut justru akan membuat lembaga legislatif sebagai

institusi pembuat kebijakan semakin menutup diri dirinya dari kondisi sosial. Formalisme terjadi karena kritik sosial yang ada hanya diperbolehkan selama melalui prosedur formal yang ada, jika tidak, ditakutkan oleh mereka bahwa kritik tersebut bisa menurunkan integritas mereka.

Prinsip didalam kebijakan maupun peraturan daerah responsif, Institusi pembuatan hukum yang ada didalamnya akan menjadikan kritik sosial sebagai aspirasi konstituennya. Pembuatan peraturan daerah atau kebijakan responsif tidak sekadar bertujuan menghapus formalisme belaka. Dalam pandangan prinsip responsif, formalitas dalam pembuatan peraturan daerah tetap dijaga. Namun, tetap membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi menyalurkan aspirasi dalam pembuatan kebijakan. Sehingga segala bentuk aturan hukum, peraturan daerah, ataupun kebijakan lainnya diyakini menjadi kebijakan yang absah dan benar-benar diperuntukkan kepada masyarakat.

Output yang ingin dicapai oleh kebijakan responsif adalah peraturan daerah yang responsif yang dapat melibatkan masyarakat secara luas dan aktif dalam proses pembuatannya. Peraturan daerah yang responsif adalah cerminan produk hukum merupakan keinginan masyarakat lebih bersifat partisipatif dan aspiratif. (Husein, 2008).

Penulis menilai bahwa sistem kerja kerja legislatif daerah Kota Malang masih dalam sistem hukum otonom. Hal ini juga didukung dengan fakta yang ditunjukkan oleh MCW tahun 2014. Fakta-fakta tersebut tentang pengetahuan dan partisipasi masyarakat yang rendah hingga tempat pelaksanaan reses yang sulit dijangkau

seluruh kalangan masyarakat. Penulis juga memiliki interpretasi bahwa legislatif daerah Kota Malang membuat peraturan daerah hanya bertujuan untuk meligitimasi kelebagaannya saja sebagai institusi yang mewakili kepentingan masyarakat, tapi tidak dengan fungsi representasinya.

Strategi Penerapan Mekanisme *Direct Popular Checks*

Untuk menciptakan suasana yang kondusif dalam pembentukan peraturan daerah responsif melalui mekanisme *direct popular checks*, hal yang paling mendasar adalah mengedepankan proses pembuatan peraturan daerah yang kondusif. Pembuatan peraturan daerah harus berorientasi pada pencapaian tindakan rasional yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik.

Selain itu, terdapat dua hal yang harus diperhatikan dari pembuatan peraturan daerah yang responsif, yaitu faksiditas dan validitas peraturan daerah. Faksiditas menekankan kepastian peraturan daerah menurut rumusan peraturan daerah itu sendiri. Faksiditas peraturan daerah menganut pandangan bahwa peraturan daerah positif harus ditaati karena dalam peraturan daerah itu sendiri terdapat kebenaran dan keabsahan peraturan daerah.

Validitas peraturan daerah menekankan bahwa peraturan daerah harus dibentuk berdasarkan pada legitimasi secara moral. Menurut paham validitas peraturan daerah, peraturan daerah yang absah adalah peraturan daerah yang mendapatkan kesepakatan secara moral antara anggota legislatif dan masyarakat dari segi proses pembuatannya.

Tabel 2. Perbandingan Peraturan Represif, Otonom dan Responsif

	Represif	Otonom	Responsif
Tujuan	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Paksaan	Ekstensif, dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum.	Pencarian positif bagi berbagai alternatif.
Moralitas	Moralitas komunal, "moralitas pembatasan"	Moralitas kelembagaan (dipenuhi dengan integritas proses hukum).	Moralitas sipil, moralitas "kerja sama".
Politik	Peraturan subordinat dengan kekuasaan.	Kebijakan "independen" dari politik.	Terintegrasinya aspirasi kebijakan dan politik.
Partisipasi	Pasif. kritik diterima sebagai ketidak setiaan.	Akses dibatasi oleh prosedur baku.	Akses diperbesar melalui integrasi dan advokasi hukum.
Ketaatan	Tanpa syarat	Penyimpangan peraturan dibenarkan untuk menguji validitas peraturan.	Kritik dipandang sebagai gugatan atas legitimasi.

(Sumber: Nonet & Selznick, 2010)

Dalam membuat peraturan daerah, DPRD bisa memfasilitasi masyarakat melalui ruang konsultatif dan diskursus. Maka, untuk menciptakan peraturan daerah yang responsif, hal pertama yang perlu dilakukan adalah menciptakan ruang diskursus. Hal ini merupakan manifestasi dari mekanisme *direct popular checks*. Diskusi publik yang terjadi antar masyarakat dengan masyarakat ataupun anggota legislatif dan masyarakat harus terjadi secara dua arah, dan bukan hanya merupakan sosialisasi yang cenderung satu arah. Karena ruang diskursus satu arah bukanlah ruang diskursus sebenarnya, karena dalam ruang diskursus harus komunikasi terjadi timbal balik, argumen yang rasional, dan bertujuan untuk membentuk konsensus yang tujuannya jelas untuk menyelesaikan problematika yang ada dimasyarakat.

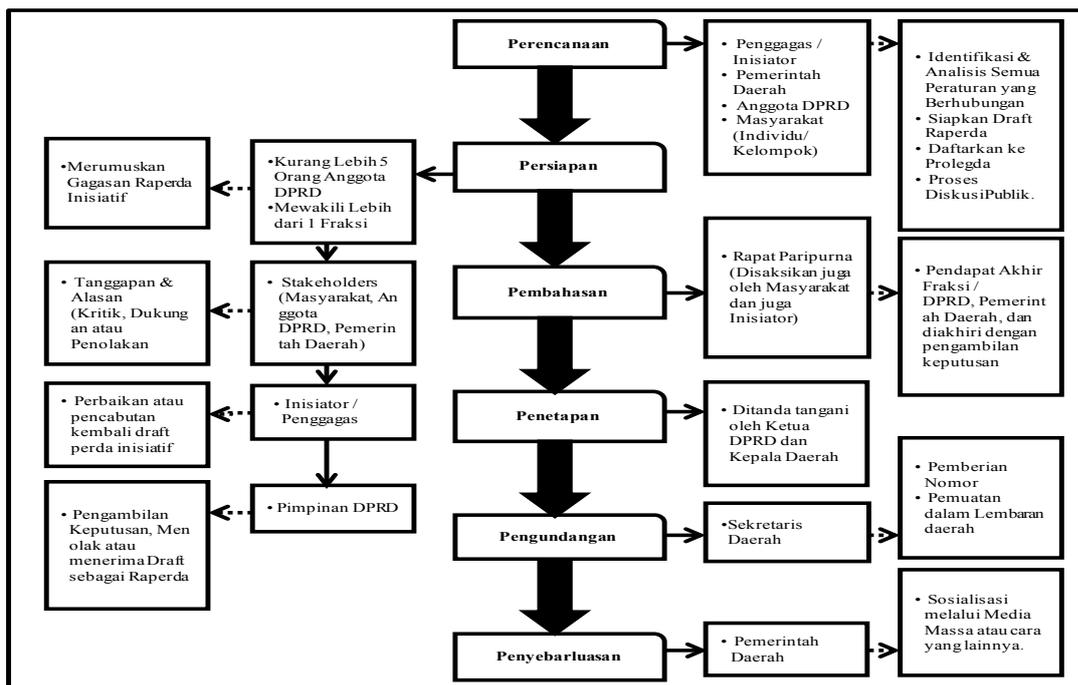
Media dan agenda penting dalam mekanisme *direct popular checks* berikutnya adalah proses sosialisasi. Proses ini bertujuan untuk menyampaikan pesan kepada masyarakat agar kebijakan ataupun peraturan daerah yang sudah dibuat sebelumnya bisa disebar luaskan dengan baik. Karena proses sosialisasi yang maksimal, juga akan membuka kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk melakukan masukan hingga koreksi terhadap kebijakan tersebut.

Anggota legislatif berkewajiban untuk menerima segala bentuk masukan yang diberikan

oleh masyarakat, baik yang mendukung (pro) maupun yang kurang menyukai kebijakan tersebut (kontra). Proses evaluasi dari masyarakat tersebut akan membuka proses diskusi publik mengenai sebuah peraturan daerah yang manakah yang memerlukan proses koreksi, diperbaiki, atau harus dibuat kembali, dalam sistem politik yang kita kenal, proses ini masuk didalam proses *feedback*. Dari proses diskusi publik tersebutlah, DPRD dapat mengoreksi diri agar proses pembuatan peraturan daerah dikemudian hari bisa jadi lebih maksimal. Jika ada perdebatan politik antar anggota legislatif, proses tersebut haruslah terjadi di dalam sidang paripurna DPRD itu sendiri, bukan dalam ruang diskusi publik.

DPRD Kota Malang juga harus menyediakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan mekanisme inisiatif. Seperti yang sudah di jelaskan diatas, mekanisme inisiatif dalam *Direct Popular Checks* diberikan oleh DPRD Kota Malang bagi publik untuk ikut mengusulkan perencanaan, pembuatan, atau perumusan peraturan daerah. Dalam praktiknya, ada kesempatan bagi masyarakat untuk menjadi inisiator atau penggagas dalam pembuatan peraturan daerah, yaitu contoh dalam perumusan peraturan daerah inisiatif (Perda Inisiatif). Diagram dibawah ini menjelaskan 6 tahapan yang harus dipahami masyarakat dan apa saja yang akan DPRD Kota Malang lakukan dalam perumusan Perda Inisiatif;

Gambar4. Mekanisme Perumusan Peraturan Daerah Inisiatif (Utomo, 2012)



Pada tahap perencanaan, DPRD Kota Malang harus mau membuka ruang yang lebih kepada masyarakat untuk menjadi inisiator dalam pembuatan draft rancangan peraturan daerah Kota Malang. Selain menjadi fasilitator dalam diskusi publik, DPRD Kota Malang juga harus membantu masyarakat untuk mengidentifikasi dan menganalisis semua peraturan yang berhubungan dengan draft raperda sebelum nantinya draft raperda di daftarkan ke program legislatif daerah (prolegda) Kota Malang. Dan yang tidak kalah penting, dalam pembuatan draft raperda ini tidak boleh ada intimidasi dari pihak DPRD ataupun Pemerintah daerah (Pemda), atau proses impersonifikasi lainnya.

Masuk dalam proses persiapan raperda, proses yang penting ada pada diskusi mengenai tanggapan para *stakeholders*. *Stakeholders* yang dimaksud adalah Masyarakat, DPRD, dan Pemda. Hasil dari tanggapan *stakeholders* inilah yang nantinya memberikan pandangan kepada inisiator untuk melakukan perbaikan ataupun pencabutan draft raperda. Menurut pandangan penulis, penulis sangat merekomendasikan bagi para inisiator untuk tidak mencabut draft raperda yang sudah melalui diskusi publik pada tahap perencanaan dan persiapan. Karena draft raperda yang sudah bisa melewati dua tahap tersebut dinilai sudah layak untuk ditetapkan menjadi raperda karena sudah melewati proses yang panjang. (Utomo, 2012). Proses akhir dari tahap persiapan adalah pengambilan keputusan menerima atau menolak draft sebagai raperda. Proses ini jelas adalah proses politik. Pimpinan DPRD Kota Malang harusnya menerima draft raperda jika memang tidak ada cacat hukum yang terjadi dari proses pembuatan atau perumusannya.

Tahap pembahasan adalah tahap akhir perumusan raperda sebelum nantinya ditetapkan menjadi perda. Pada tahap ini Masyarakat ataupun inisiator yang berasal dari masyarakat mengakhiri prosesnya dalam keikutsertaan mereka secara langsung dalam perumusan raperda. Masyarakat harus mau mewakilkan pembahasan raperda kepada anggota DPRD melalui mekanisme rapat paripurna. Namun, masyarakat masih memiliki peran penting dalam bentuk pengawasan atau kontroling terhadap pembahasan hingga penetapan raperda hingga menjadi perdayang sedang berlangsung didalam rapat paripurna. Proses inilah yang menjelaskan esensi utama dalam mekanisme

Direct Popular Checks atau yang dalam bahasa Indonesia dikenal dengan istilah Pengawasan Langsung oleh Masyarakat.

Tahap Penetapan, Pengundangan dan Penyebarluasan merupakan tiga tahap terakhir dari perjalanan draft raperda yang kini sudah menjadi perda. Tahap Penetapan adalah tahapan formalitas, dimana perda yang sudah disepakati akan ditanda-tangani oleh Ketua DPRD Kota dan Walikota Malang. Tahap pengundangan juga merupakan tahapan formalitas dari proses perjalanan panjang sebuah peraturan daerah. Didalam proses ini peraturan daerah akan diberi penomoran oleh sekretaris daerah pemda Kota Malang. Namun tahapan terakhir, Tahap Penyebarluasan bukan hanya proses formalitas semata, Tahap ini merupakan tahap sosialisasi peraturan daerah yang dilakukan oleh pemda Kota Malang sebagai pihak atau lembaga eksekutif/pelaksana peraturan daerah. Proses sosialisasi harus dilakukan secara maksimal agar masyarakat bisa mengetahui secara menyeluruh peraturan daerah yang sudah ditetapkan.

SIMPULAN

Pembuatan peraturan daerah yang responsif melalui mekanisme *Direct Popular Checks* yang masuk dalam konsep demokrasi deliberatif menentang dominasi suara terbanyak dalam mengambil keputusan. Maka dari itu, proses diskusi publik diperlukan agar golongan mayoritas bisa menunjukkan rasa empati mereka terhadap golongan minoritas dan begitu pula sebaliknya, yang berada didalam daerah yang sama, khususnya masyarakat Kota Malang. Dalam mekanisme *Direct Popular Checks* bisa menjamin masyarakat Kota Malang untuk berpartisipasi didalam setiap proses pembuatan kebijakan atau peraturan daerah. proses partisipasi tersebut akan termanifestasi didalam diskusi publik rencana pembuatan kebijakan. Partisipasi masyarakat yang maksimal, jelas akan diikuti oleh pengawasan publik yang juga maksimal, dampaknya aspirasi masyarakat akan bisa terjaga dan terbawa dengan baik. Peneliti memiliki rekomendasi, bahwa selain memberikan rekomendasi bagi DPRD untuk menjamin aspirasi masyarakat Kota Malang melalui mekanisme *Direct Popular Checks*, penulis juga memberikan rekomendasi kepada masyarakat Kota Malang untuk selalu proaktif terhadap informasi apapun yang berkaitan

dengan pembuatan peraturan daerah Kota Malang. Konstituen atau masyarakat maupun DPRD harus memahami setiap proses *direct popular checks* dalam proses diskusi publik hingga perumusan peraturan daerah. Karena jika keduanya tidak saling memahami tahap demi tahap dari mekanisme yang sudah dijelaskan di atas, maka kecenderungan proses perumusan peraturan daerah inisiatif tadi bisa dijadikan lahan bagi anggota DPRD Kota Malang untuk melakukan impersonifikasi akan semakin besar. Impersonifikasi yang dimaksud yaitu anggota legislatif DPRD Kota Malang bisa menyampaikan kepentingan pribadi, kelompok tertentu atau partainya didalam proses tersebut. Padahal pandangan konstituen atau masyarakat tidak ditentukan berdasarkan pada pemilu saja, tapi juga berkembang sesuai dengan kebutuhan konstituen tersebut.

Melalui mekanisme *Direct Popular Checks*, fenomena impersonifikasi yang terjadi di masyarakat dapat dicegah, yaitu melalui proses diskursus ketika argumen-argumen dari pihak-pihak yang terlibat disampaikan berdasarkan pada rasionalitas yang bebas dan kritis. Diskusi publik harus dapat dimaksimalkan oleh masyarakat yang berkepentingan dan harus menyampaikan argumen berdasarkan pada rasionalitas. Debat publik ini akan dijadikan dasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah (raperda) Kota Malang yang nantinya disusun kembali dan disahkan oleh DPRD Kota Malang dalam sidang paripurna pengesahan peraturan daerah.

Terakhir, mekanisme *direct popular checks* bisa menjadi inovasi gagasan untuk menciptakan era responsif dalam pembuatan peraturan daerah di Indonesia, terutama mengenai sarana inisiatif yang dapat dilakukan oleh rakyat. Peraturan daerah responsif selalu menghendaki adanya partisipasi masyarakat dalam proses setiap pembuatannya. Dengan kemampuan masyarakat Kota Malang dalam ikut serta menciptakan peraturan daerah yang responsif, maka selain memberikan pilihan bagi masyarakat, peraturan daerah tersebut dapat memberi masyarakat posisi tawar yang kuat dihadapan pemimpin daerah maupun anggota DPRD. Masyarakat, yang saat ini hanya dipandang sebagai objek program politik, harus mau menjadi kelompok kepentingan (subjek) yang memiliki posisi tawar yang kuat (Unger, 2008). Selain itu, menurut

pandangan peneliti, legitimasi DPRD Kota Malang juga semakin menguat, dikarenakan DPRD sebagai institusi akan memperoleh kepercayaan publik. Jadi, fungsi representasi yang dimiliki DPRD tidak hanya formalisme belaka, namun bisa masuk ke arah yang lebih substantif. Substantif berarti anggota DPRD benar-benar representasi publik, lebih aspiratif, partisipatif, dan responsif.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Yulianto. Fajar, Mukti. (2007). *Dualisme Penelitian Hukum*. Yogyakarta: FH UMY.
- Buehler, M. (2014). *Elite Competition and Changing State-Society Relations: Shari'a Policymaking in Indonesia*. Dalam Noor, F. (2017). *OPOSISI DALAM KEHIDUPAN DEMOKRASI: Arti Penting Keberadaan Oposisi sebagai Bagian Penguatan Demokrasi di Indonesia*. *Masyarakat Indonesia*, 42(1)
- Habermas, Jurgen. (1982). *The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, Jurgen. (2007). *Teori Tindakan Komunikatif II: Kritik atas Rasio Fungsionaris*. (Terjemahan). Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Haliim, Wimmy. (2016). *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif*. *Jurnal Masyarakat Indonesia LIPI*. Vol 42, No 2, Juni 2016, Hal 19-30
- Huraerah, Abu. (2008). *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat Model dan Strategi Pembangunan Berbasis Kerakyatan*. Bandung: Humaniora.
- Husein, Wahyu. (2008). *Hukum, Politik, & Kepentingan*. Yogyakarta: LaksBang.
- Ife, Jim. Tesoreiro, Frank. (2008). *Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi Community Development*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kawal Aspirasi Rakyat, Reses DPRD Tidak Berkualitas. Diakses pada 11 Desember 2016, pukul 15.00 dari <http://mcw->

- malang.org/arsip/2014/12/kawal-aspirasi-rakyat-reses-dprd-tidak-berkualitas/
- Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2016. *Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Revisi*.
- Nonet, Philippe, & Selznick, Philip. (2010). *Hukum Responsif*. Bandung: Nusamedia.
- Rahardjo, Satjipto. (2010). *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Robinson, R., & Hadiz, V.R. (2004). *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge Curzon.
- Simabura, Charles. (2009). *Akuntabilitas Rekrutmen Calon Anggota DPRD Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat*. Jurnal Konstitusi. Vol. 2, No. 1, Juli 2009, Hal 8-24
- Strong, C. F. (1966). *The Modern Political Constitutions*. London: The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limite.
- Strong, C. F. (2008). *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Kontitusi Dunia*. Bandung: Nusa Media.
- Suharjono, Muhammad. (2014). *Pebentukan peraturan daerah yang responsif dalam mendukung otonomi daerah*. Jurnal Ilmu Hukum, Februari 2014, Vol. 10, No. 19, Hal 21-37
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD.
- Utomo, Tri W. *Perda Inisiatif dan Legal Drafting*. Disampaikan dalam Seminar dan Diskusi Panel DPRD Kota Padang, Sumatra Barat. Bukit Tinggi, 28 Januari 2012.
- Temuan reses dewan banyak di hotel dan restoran. Diakses pada 12 Desember 2016, pukul 00.49. dari <https://m.tempo.co/read/news/2015/01/17/078635438/temuan-reses-dewan-banyak-di-hotel-dan-restoran>
- Winters, J. A. (2004). *Oligarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Winters, J. A. (2014). Oligarchy and Democracy in Indonesia. Dalam Noor, F. (2017). *OPOSISI DALAM KEHIDUPAN DEMOKRASI: Arti Penting Keberadaan Oposisi sebagai Bagian Penguatan Demokrasi di Indonesia*. *Masyarakat Indonesia*, 42(1).