

IMPLEMENTASI ASAS KETERBUKAAN DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

Akhmad Dani

Fakultas Hukum Universitas Palembang

E-mail: akhmaddani@unpal.ac.id

Abstract

The principle of openness is the principle that determines that every activity and the final result of one example in making a regional regulation must be accountable to the people as the highest sovereignty. One of the main features in the formation of regional regulations must be transparency. One of the important elements in the context of realizing good governance is the existence of good regional regulation management. The government is required to be open and guarantee access to control holders to various information regarding the public policy process, budget allocations for policy implementation, as well as monitoring and evaluation of policy implementation. There are 2 factors that influence the implementation of the principle of openness of the Regional People's Representative Council (DPRD) in the preparation of Regional Regulations, there are 2 supporting factors, namely the availability of adequate facilities and infrastructure, the willingness of experts and procurement personnel on duty, and the presence of DPRD members (on time). Inhibiting factors are the lack of understanding or uneven understanding of DPRD Members on the preparation of Regional Regulations, ineffective communication patterns, late submissions of Budget Work Plans from the City Government, some DPRD members seem to prioritize party interests rather than those of the people, and DPRD still consider the results of the stipulation of Regional Regulations. (document) is confidential.

Keywords: *Principle of Openness; Preparation of Regional Regulations*

Abstrak

Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir salah satu contoh dalam pembuatan perda harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai kedaulatan tertinggi. Salah satu ciri utama dalam pembentukan peraturan daerah harus transparansi. Salah satu elemen penting dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik adalah adanya pengelolaan peraturan daerah yang baik. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses pemegang kendali terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan. Faktor faktor yang mempengaruhi pelaksanaan asas keterbukaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyusunan Peraturan Daerah ada 2 yaitu Faktor pendukung berupa ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, kesediaan tenaga ahli dan tenaga pengadaan yang bertugas, dan kehadiran anggota DPRD (tepat waktu). Faktor penghambat yaitu minimnya pemahaman atau tidak meratanya pemahaman Anggota DPRD tentang penyusunan Peraturan Daerah, pola komunikasi kurang efektif, keterlambatan penyeteroran Rencana Kerja Anggaran dari Pemerintah Kota, beberapa Anggota DPRD terkesan lebih mengedepankan kepentingan partai daripada kepentingan rakyat, dan DPRD masih menganggap hasil penetapan Peraturan Daerah (dokumen) bersifat rahasia.

Kata Kunci: Asas Keterbukaan; Penyusunan Peraturan Daerah

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat, sebagaimana tertuang di dalam Pasal 1

ayat (2) perubahan ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) bahwa kedaulatan berada di tangan

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang. Kedaulatan sendiri berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan itu berarti rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi di Indonesia, serta Pasal 28 F Undang undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.

Kekuasaan tertinggi dalam konsep demokrasi yang dianut oleh Indonesia adalah ada di tangan rakyat, ini menunjukkan bahwa rakyat seharusnya terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan yang dibuat oleh pihak eksekutif.

Pemerintah dituntut juga secara aktif membuka diri demi kesejahteraan bagi masyarakat. Kesejahteraan umum diartikan sebagai keseluruhan prasyarat sosial yang memungkinkan atau mempermudah manusia mengembangkan semua nilainya, atau suatu kondisi kehidupan sosial yang diperlukan agar setiap individu, keluarga, dan kelompok masyarakat dapat mencapai keutuhan atau

perkembangan yang lebih utuh dan cepat, yang terdiri atas syarat-syarat yang harus dipenuhi agar masyarakat merasa sejahtera.

Pemerintah juga dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya harus mengedepankan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai semangat yang dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintah pada umumnya. Keselarasan penyelenggaraan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah bukan hanya pelimpahan kewenangan atau perpanjangan tangan pusat ke daerah tetapi harus mengedepankan transparansi, efisiensi dan efektivitas terhadap pelayanan publik kepada masyarakat.¹

Partisipasi masyarakat atau partisipasi publik dalam penyusunan Peraturan Daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap persiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi

¹ Djojosoekarto Agung, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi DPRD* (Jakarta: Penerbit Communication, 2004).

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah.

Penerapan suatu Peraturan Daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengatur golongan orang tertentu saja dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Kemudian dalam proses penyusunan Peraturan Daerah tersebut para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan, karena partisipasi masyarakat berkaitan dengan keterbukaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) dalam penyusunan peraturan daerah.

Penyusunan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD harus mengedepankan asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Ini juga menjadi dasar pembentuk peraturan daerah agar dapat merealisasikan penyusunan maupun pelaksanaannya dengan sempurna.

Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari pengelolaan APBD harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat

sebagai kedaulatan tertinggi. Salah satu ciri utama dalam pengelolaan APBD adalah transparansi. Salah satu elemen penting dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik adalah adanya pengelolaan APBD yang baik. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses pemegang kendali terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah yang menerangkan bahwa; Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia² sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015

² Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

Tentang Pemerintah Daerah yang menerangkan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³

DPRD Kabupaten/Kota bertugas membentuk Peraturan Daerah bersama badan Eksekutif dan kemudian membahas dan memberikan persetujuan rancangan Peraturan Daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh Bupati/Walikota. Selain membahas, DPRD Kabupaten/Kota juga bertugas mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam hal ini pemerintah dituntut aktif dalam menjalankan fungsi dan tugas bersifat terbuka, berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Penyusunan rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota, masih belum sepenuhnya melibatkan masyarakat, khususnya terhadap Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Ini disebabkan oleh

kurangnya sosialisasi terhadap rancangan pembentukan Peraturan Daerah yang dibuat oleh DPRD. Lebih lanjut menurut komite pemantau legislatif dari pemantauan langsung masih kurang dari pihak pemerintah Kabupaten/Kota dengan DPRD, dimana pemerintah daerah dalam pengajuan dokumen seringkali terlambat dalam penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah,⁴ sehingga dalam pembahasan peraturan daerah seperti tentang APBD tidak terakomodir dengan baik sehingga secara otomatis pembahasan dan penyusunan bersifat tergesa-gesa dan menimbulkan bentuk transparansi yang kurang sempurna.

Selain itu sebagian Anggota DPRD masih mengedepankan kepentingan kelompok yang mana masih lebih mementingkan kepentingan partai-partai politik dibandingkan dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itulah sehingga sebagian besar masyarakat kabupaten/kota tidak mengetahui Peraturan Daerah/seperti tentang APBD yang dihasilkan tersebut. Sebagaimana pada proses pembuatan

³ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah

⁴ Suhendra Yulianto and Oskep Adhayanto, "Pelaksana Hak Insiatif di DPRD dalam Pembuatan PERDA Tahun 2009-2011," *Jurnal Perbatasan FISIP UMRAH*.

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

peraturan daerah, dapat kita lihat misalnya dalam Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPRD, dimana rapat tersebut digelar selalu secara tertutup. Hal ini menuai sorotan dari Komite Pemantau Legislatif Indonesia (KOPEL) yang menganggap DPRD Kabupaten/Kota tidak transparan. Menurut KOPEL Indonesia seharusnya semua lembaga publik harus terbuka sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Tertutupnya rapat Bamus ini dianggap hanya untuk merancang sebuah agenda untuk mengakomodir kepentingan individu atau pihak-pihak tertentu di DPRD, dan kembali mempertegas perbuatan seperti tersebut tidak mencerminkan asas keterbukaan. Berdasarkan informasi yang berhasil dihimpun pemantau KOPEL Indonesia, rencananya rapat ini membahas waktu penetapan atau selesainya pembahasan rancangan APBD Kabupaten/Kota.

Melihat permasalahan diatas, perlu untuk dilakukan inovasi dalam proses perencanaan sehingga aspirasi-aspirasi politik diyakini benar-benar terserap dalam perencanaan. Dengan demikian, pembahasan rancangan peraturan daerah dan APBD dapat

lebih terfokus pada besaran dana yang seharusnya dialokasikan dan tidak lagi terlalu terbebani dengan transaksi-transaksi politik. Selain itu diperlukan juga pengembangan strategi berupa dialog ataupun sosialisasi dengan cara transparan mengenai perencanaan Peraturan Daerah dan penganggaran berbasis kinerja. Tujuan utama dilakukannya langkah ini adalah untuk mengubah paradigma tradisional yang berfokus pada penganggaran uang menjadi paradigma yang berbasis kinerja yang menitikberatkan pada perencanaan kegiatan yang menjawab akar permasalahan di masyarakat.

PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Asas Keterbukaan pada Penyusunan Peraturan Daerah

Kebijakan pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bertujuan untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, serta alasan pengambil keputusan publik, maka partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik akan mendorong peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan dan

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

pengelolaan badan publik, sehingga mewujudkan penyelenggara Negara yang baik yakni yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan.⁵

Pertimbangan lahirnya undang-undang ini bahwa informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan Nasional. Hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting Negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan Negara yang baik.⁶ Keterbukaan informasi Publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan Negara dan badan publik lainnya serta segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik.⁷

Dalam undang-undang ini dapat dilihat bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat di akses oleh setiap pengguna informasi publik, dapat diperoleh dengan cepat dan tepat waktu biaya ringan dengan cara sederhana kecuali yang bersifat rahasia sesuai dengan undang-undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta telah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar lagi.

Badan Legislasi adalah unit organisasi didalam Lembaga Legislatif yang kedudukannya bersifat tetap. Alat kelengkapan DPRD ini adalah unit yang pada awal dibentuknya merupakan bentuk kepanitiaan, namun seiring dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan

⁵ Konsideran, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

⁶ “Keterbukaan Informasi Publik Merupakan Salah Satu Ciri Penting Negara Demokratis,” 2020, <https://diskominfo.kalteng.go.id/berita/read/378/keterbukaan-informasi-publik-merupakan-salah-satu-ciri-penting-negara-demokratis>.

⁷ Konsideran, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

Daerah maka Panitia Legislasi berubah nama menjadi Badan Legislasi.⁸

Berdasarkan Tata Tertib DPRD yang mengatur tentang Fungsi dan tugas Pokok Badan Legislasi menyebutkan bahwa Badan Legislasi DPRD Kabupaten/Kota, mempunyai tugas dan wewenang dalam penyusunan/ pembentukan draft Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan prioritas yang telah ditetapkan dalam program legislasi daerah.

Program legislasi daerah (Prolegda) merupakan bagian penting dalam proses pembentukan peraturan daerah. Program ini akan menjadi pedoman bagi pemerintah lokal dan DPRD untuk membuat skala prioritas dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Tanpa Prolegda ada masalah secara hukum dalam program ini karena tidak ada kejelasan mekanisme Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dan skala prioritas yang harus didahulukan.

Salah satu organisasi non pemerintah yang didirikan untuk mengkaji kebijakan-kebijakan pemerintah yakni Kopel (Komite Pemantau Legislatif) senantiasa

menawarkan permintaan mengenai kebijakan-kebijakan terbaru pemerintah.

Penyusunan Peraturan Daerah masih sering ditemui beberapa hambatan. Misalnya sulitnya mengikuti agenda rapat komisi dengan mitra, sehingga data-data (risalah rapat) sulit untuk didapatkan. Selain itu Kopel menilai pihak DPRD masih kurang terbuka terkait pembahasan Peraturan Daerah tentang APBD. Hal ini tentu saja sangat disayangkan ketika suatu hal yang menyangkut hayat hidup orang banyak dilakukan dengan tertutup.

Banyaknya hal yang biasa ditutupi pihak DPRD menjadikan institusi ini semakin jauh dari rakyat. DPRD yang seharusnya menjadi wadah aspirasi masyarakat menjadi agak sedikit kaku. Sehingga dapat kita lihat bahwa saat ini partisipasi masyarakat masih sangat minim. Aspirasi masyarakat kecil banyak yang tidak sampai ke paripurna DPRD. Tentu hal ini tidak baik bagi pembangunan demokrasi bangsa Indonesia.

Pembahasan Peraturan Daerah mengenai APBD pada DPRD yang berisi tentang pembahasan program pembangunan daerah serta belanja daerah pada dasarnya memang bukan

⁸ Peraturan Pemerintah 16 tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

rapat yang sifatnya rahasia. Tetapi sekarang ketika organisasi seperti KOPEL meminta hasil pembahasan rapat Perda APBD masih sering mendapatkan kesulitan data. Padahal organisasi ini meminta data tersebut untuk kepentingan masyarakat juga. Data yang didapatkan Kopel dianalisis dari berbagai perspektif kemudian diserahkan lagi ke DPRD, sehingga tidak ada alasan pihak DPRD untuk menolak memberikan data.

Hal lain yang menjadi kajian Penulis terkait dengan hasil reses anggota dewan. Anggota dewan melakukan reses tiap tiga bulan sekali, tentunya banyak hal yang anggota DPRD dengar langsung dari masyarakat. Penilaian masyarakat terhadap program-program dan kinerja pemerintah dapat didengar langsung oleh anggota dewan. Jika ada sesuatu hal yang sangat mendesak dan membutuhkan tindakan segera anggota dewan bisa langsung mengetahui sehingga bisa membuat atau membahas Peraturan Daerah inisiatif. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan KOPEL masih sering ditemui rapat yang membahas hasil dari reses anggota dewan bersifat tertutup dan tidak terakomodir, hal ini menjadi

sorotan dari KOPEL yang menganggap DPRD Kota Palembang tidak transparan, dimana menurut KOPEL Indonesia seharusnya semua lembaga publik harus terbuka sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP).

Ada beberapa hal yang bisa di apresiasi dari DPRD terkait dengan keterbukaan yakni rapat mengenai pembahasan kebijakan umum anggaran dan plafon prioritas anggaran sementara, rapat mengenai kesepakatan awal DPRD dan eksekutif tentang kebijakan anggaran, rapat mengenai pengambilan keputusan tentang Peraturan Daerah. Rapat-rapat seperti yang Penulis kemukakan diatas masih bisa dengan mudah diakses oleh pihak yang ingin mendapatkan informasi.

Penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 Tentang Pedoman penyusunan peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Permendagri. Mengenai keterbukaan DPRD dalam hal ini mengatakan cukup terbuka karena ada beberapa rapat dari DPRD untuk mendengarkan aspirasi

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

masyarakat yaitu dengan membuka forum pendapat dengar pendapat (Musrebang), dalam forum ini DPRD menerima dan mendengarkan aspirasi dari masyarakat dan kemudian ditampung dan dibahas melalui rapat komisi. Berikutnya melalui reses dalam hal ini DPRD mengundang langsung masyarakat Lembaga yang terkait dengan legislatif untuk membahas kebutuhan yang urgen dari masyarakat.⁹

Sebelum DPRD melakukan pembahasan dan penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD pihak DPRD membuka rapat dengan mengundang pakar yang berkompeten dibidang ini guna untuk mengetahui pertimbangan-pertimbangan yang akan disusun dalam Peraturan Daerah Kota Palembang Tentang APBD.

Dalam pembahasan dan penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD Peraturan Daerah diawali dengan kajian-kajian bahkan melibatkan naskah akademik kemudian hasil dari kajian akan diekspos melalui pansus bidang hukum serta perekonomian. Adapun rangkaian Peraturan Daerah yang disusun oleh

DPRD yaitu Peraturan Daerah inisiatif dalam Peraturan Daerah tersebut dimana ketika ditemukan ditengah masyarakat terdapat kebutuhan yang harus diatur dan akan dimasukkan dalam peraturan daerah. Tetapi sebelum diatur dalam Perda terlebih dahulu akan dibahas dan dikaji melalui pihak naskah akademik yang berkompeten agar sesuai dengan prosedur yang telah diatur.

Keterbukaan menguraikan bahwa Pembahasan penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD dalam rapat DPRD melibatkan masyarakat dimana yang dimaksud LPM dan LSM serta Lembaga lainnya untuk memberikan saran dan masukan, karena setiap Anggota Dewan tidak sepenuhnya mengetahui kendala-kendala dari masyarakat dan juga sebagai wujud untuk menjalankan tugas dan fungsi dari DPRD.

Mengenai keterbukaannya masih belum sempurna, karena belum secara jelas ikut serta dalam merancang rencana-rencana program dari SKPD. DPRD hanya melihat fungsi-fungsi penganggaran namun dalam artian keterbukaan menurutnya, seharusnya ketika dalam merancang program dari pemerintah, pihak DPRD juga ikut

⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

serta dalam perancangan program dari pemerintah kota dalam pembahasan penyusunan Peraturan Daerah.

DPRD sudah cukup terbuka mengenai rapat-rapat dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD, namun masih adanya ketakutan anggota DPRD untuk melibatkan masyarakat dalam pembahasan, ketakutan yang dimaksud yaitu ketika masyarakat mengintrospeksi lebih dulu. kedepannya pihak DPRD juga harus mengambil inisiatif bilamana rancangan kebijakan anggaran (RKA) dari Pemerintah Kota harus jauh hari sebelumnya sudah diberikan kepada Anggota DPRD agar ada jangka waktu untuk mempelajari (RKA) dari pemerintah kota. Peran DPRD yang utama dalam pelaksanaan keterbukaan yaitu setiap anggota DPRD harus mempunyai data hasil dari musrembang masyarakat tiap Kecamatan dan Kelurahan, agar anggota DPRD dapat mengetahui kebutuhan yang paling utama dari masyarakat sehingga peraturan daerah yang telah disusun dapat direalisasikan dengan baik dan jelas.

Menurut Pembahasan dan Penyusunan Peraturan Daerah tentang

APBD berdasarkan pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diartikan sebagai pembuatan peraturan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan dan kemudian dibentuk menjadi peraturan daerah yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Pemerintah Daerah.

Mengenai Perda APBD proses pembahasannya melalui Badan Anggaran DPRD yang membahas tentang anggaran sesuai yang diajukan dengan SKPD. DPRD mempunyai tugas pokok yang berfungsi sebagai penganggar. Namun dalam pembahasan anggaran tidak melibatkan masyarakat dan sifatnya tertutup. Masyarakat akan terlibat pada musyawarah perencanaan pembangunan (Musrembang) dimana dimusyawarah ini membahas tentang pengajuan anggaran yang pembahasannya bersifat terbuka dan transparan.

Dalam pembahasan Peraturan Daerah tentang APBD cukup terbuka dan memberikan selalu informasi-

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

informasi kepada publik, bahkan setiap pembahasan Peraturan Daerah dihadiri oleh media terlebih kepada pihak masyarakat, karena pembahasan Peraturan Daerah menyangkut kepentingan masyarakat. Tetapi melihat dari sisi masyarakat masih banyak yang tidak memahami fungsi dan kewenangan dari DPRD bahkan masyarakat cenderung hanya ingin sesuatu yang nyata, masih jarang masyarakat ingin ikut serta dalam rapat utamanya pembahasan Peraturan Daerah tentang APBD karena penilaiannya masyarakat tidak ingin dipusingkan dengan hal itu, padahal sasaran Peraturan Daerah mengarah kepentingan masyarakat, pada saat Perda telah selesai barulah masyarakat banyak mengintrofeksi.

Pembahasan dan penyusunan Peraturan Daerah dalam rapat melibatkan pakar ahli yang berkompeten dibidang pembentukan Perundang-undangan. Yang menjadi indikator dalam proses penyusunan Peraturan Daerah yaitu Prolegda, karena Prolegda dapat diartikan sebagai instrumen perencanaan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. beberapa alasan

obyektif mengapa Prolegda diperlukan dalam proses pembentukan Rancangan peraturan daerah.

1. Memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
2. Menetapkan skala prioritas penyusunan peraturan daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama dalam pembentukan peraturan daerah;
3. Menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
4. Mempercepat proses pembentukan peraturan daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan peraturan daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan;
5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan peraturan daerah.

Dalam hal keterbukaan telah sesuai dengan prinsip transparansi karena sejalan dengan proses yang telah dilalui. Bentuk Keterbukaan DPRD dalam pembahasan dan penyusunan Peraturan Daerah seperti mengundang LSM dan LPM, tetapi sejauh ini belum melibatkan

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

masyarakat namun itu bisa saja dijalankan dengan syarat masyarakat yang ingin ikut serta dalam rapat penyusunan peraturan daerah, mengajukan persuratan kepada pihak DPRD. Dalam rapat-rapat Badan Anggaran selalu membuka ruang kepada masyarakat untuk mengikuti segala bentuk pembahasan yang disusun oleh DPRD dan sifatnya selalu terbuka, karena pembahasan mengenai Peraturan Daerah tentang APBD berisi tentang program pembangunan daerah dan untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah ada dua (2) bagian yaitu Anggaran Pokok dan anggaran perubahan. Adapun tahapan-tahapan dalam pembahasan dan penyusunan peraturan daerah tentang APBD yaitu:

1. Pengajuan nota keuangan melalui Pemerintah Kota.
2. Pembahasan Kebijakan Umum Anggaran dan plafon anggaran sementara (KUA/PPAS) dengan kesepakatan awal pihak DPRD dan Pemerintah Kota.
3. Pembahasan dan penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA), yang disusun oleh SKPD.

4. Pembahasan tingkatan komisi dengan SKPD mitra masing-masing.
5. Pembahasan Badan Anggaran untuk menyetujui peraturan daerah dengan APBD.
6. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah melalui Rapat Paripurna.

Dalam tahapan tersebut masih ada anggota DPRD yang belum memahami dalam perancangan Peraturan Daerah, dikarenakan tidak semua anggota Badan Anggaran mempunyai pemahaman yang sama tentang anggaran, misalnya ada yang mempunyai dasar secara akuntansi, politik, keuangan dan ada juga yang dasarnya teknik, dan ketika bercampur dalam satu badan anggaran akan berbagai macam tafsiran, dari itu dibutuhkan tenaga ahli Badan Anggaran untuk memberi masukan dan merumuskan bersama, tentang bagaimana proses penganggaran dari tingkatan Komisi Umum Anggaran sampai ditingkatan Rencana Kegiatan Anggaran, dan sifatnya selalu terbuka dan diinformasikan melalui media.

B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Asas

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

Keterbukaan DPRD dalam Penyusunan Peraturan Daerah.

Masalah pokok penegakan hukum menjadi poin penting pada faktor-faktor yang mempengaruhi Penerapan Asas keterbukaan pada Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012. Menurut Soerjono Soekanto menjelaskan beberapa unsur atau faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yakni faktor hukumnya sendiri, faktor aparat penegakan hukum, fasilitas, masyarakat dan kebudayaan.¹⁰ Lebih lanjut DPRD dalam menyusun Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 terdapat beberapa faktor, yang terbagi atas 2 yakni faktor pendukung dan faktor penghambat uraian lebih lanjut sebagai berikut :

1. Faktor pendukung

Hal-hal yang menjadi faktor pendukung pelaksanaan asas keterbukaan DPRD dalam penyusunan peraturan daerah tentang APBD yaitu:

- a. Ketersediaan data yang memadai
 - Anggota DPRD dalam menyusun Peraturan Daerah

tentang APBD memiliki sarana dan prasarana yang memadai seperti data yang akan dibahas,.Data yang akan dibahas di DPRD sebenarnya merupakan data valid yang menjadi kebutuhan langsung oleh setiap SKPD dan ini yang menjadi indikator dari kami selaku anggota dewan untuk merumuskan dan membahas pantas dan layak diberikan dan dibuatkan dalam sebuah peraturan daerah.

- b. Ketersediaan tenaga ahli dan tenaga pengadaan yang bertugas.

Dalam pembahasan dan perumusan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh anggota DPRD kota menggunakan tenaga ahli untuk diperbantukan pada institusi DPRD dalam merumuskan Peraturan Daerah agar nantinya Peraturan Daerah yang dibuat sesuai dengan mekanisme pembuatan Peraturan Daerah yang keberadaannya dapat memperkuat dan menunjang tugas anggota DPRD.

¹⁰ Soejono Sukanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).

c. Kehadiran anggota DPRD

DPRD sebagai pelaksana dalam pembahasan dan penyusunan Peraturan Daerah sangat berpengaruh terhadap kehadiran Anggota dewan yang berkewajiban untuk menyusun dan mengambil keputusan yang sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Dengan hadirnya seluruh anggota DPRD yang minimal memenuhi kuota (*quorum*) dalam sidang pleno maka penyusunan Perda dan pengambilan keputusan yang sah akan terwujud. Selain itu Anggota dewan juga harus memahami peraturan daerah yang dibuat karena Peraturan Daerah sebagai dasar hukum untuk mengaplikasikan kebijakan anggaran pembangunan daerah dan juga sebagai wujud untuk menjalankan fungsi legislasi.

Aturan tata tertib dan UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), dimana disebutkan apabila enam kali

berturut-turut absen dalam rapat paripurna, akan langsung dijatuhi sanksi, namun pada kenyataannya terdapat beberapa anggota DPRD yang mengakali tata tertib tersebut, mereka sesekali hadir dan absen pada rapat.

2. Faktor penghambat

Proses pelaksanaan keterbukaan dalam menyusun Peraturan Daerah terdapat juga faktor yang menghambat, yang disebutkan sebagai berikut :

- a. Minim dan tidak meratanya pemahaman Anggota DPRD tentang penyusunan Peraturan Daerah. Pemahaman dalam penyusunan Peraturan Daerah ini terdapat kekeliruan anggota dewan dalam penyusunan, selaku anggota KOPEL mengatakan bahwa anggota DPRD rutin dalam kegiatan Bimbingan Teknis itu berarti segala aturan serta kebijakan yang telah dibuat seharusnya sudah dipahami dengan baik, akan tetapi masih ada sebagian dari Anggota DPRD khususnya Badan Anggaran yang belum

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

memahami asas-asas dalam penyusunan Peraturan Daerah, dikarenakan sumber daya manusianya yang berbeda-beda dalam artian pendidikan Anggota Dewan yang tingkatannya berbeda. Dari permasalahan ini akan berdampak kepada tugas dan fungsinya dalam menjalankan kinerja sebagai anggota DPRD.

b. Pola komunikasi kurang efektif

DPRD dalam melakukan penyusunan Peraturan Daerah masih kurang komunikatif antara DPRD dengan pemerintah. Hal ini dikarenakan masih tingginya pertimbangan keputusan yang bersifat subyektif berupa perumusan dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, sehingga unsur-unsur obyektif yang menyangkut kepentingan masyarakat yang seharusnya lebih diutamakan menjadi kurang diperhatikan.

c. Keterlambatan penyeteroran Rencana Kerja Anggaran dari

Pemerintah Kota. Berdasarkan anggota DPRD dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah terkadang terjadi keterlambatan yang mengakibatkan sidang atau rapat yang seharusnya terlaksana akan terjadi penundaan. Menurut penulis ini dikarenakan masih banyaknya campur tangan dan intervensi dari pihak-pihak yang mempunyai kepentingan terhadap penyusunan Peraturan Daerah yang dibuat, sehingga jika terjadi penundaan ini mengakibatkan sidang-sidang berikutnya akan terjadi penundaan pula, dengan demikian yang dirugikan dalam hal ini adalah masyarakat.

d. Beberapa Anggota DPRD terkesan lebih mengedepankan kepentingan partai daripada kepentingan rakyat .

Anggota DPRD dalam melakukan penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD masih cenderung tidak mengedepankan asas kemanfaatan terhadap kepentingan rakyat, dimana masih adanya anggota DPRD yang mengedepankan kepentingan partai dibandingkan dengan kepentingan rakyat. Ini

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

tercermin dari beberapa sidang yang dimana pada sidang-sidang dalam pembahasan pembentukan Peraturan Daerah, terkadang dalam pembahasan terkesan memiliki kepentingan partai dan saling menyalahkan dalam perumusan peraturan daerah tentang APBD.

- e. DPRD masih menganggap hasil penetapan Peraturan Daerah (dokumen) bersifat rahasia.

Peraturan daerah yang telah disusun dan menjadi dokumen oleh DPRD masih bersifat rahasia, ini disebabkan masih adanya kesulitan masyarakat atau lembaga non pemerintahan dalam mengakses penetapan peraturan daerah tentang APBD yang disusun oleh DPRD, sedangkan dalam Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik menjelaskan bahwa Hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting Negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan

penyelenggaraan Negara yang baik.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pelaksanaan Asas Keterbukaan DPRD dalam penyusunan peraturan daerah secara tahapan harusnya sudah sesuai dengan susunan aturan dan prosedur yang telah diatur dengan mengacu pada undang-undang pembentukan peraturan Perundang-undangan, namun pelaksanaan pembahasan dan penyusunan Peraturan Daerah tentang APBD belum sepenuhnya dilakukan secara terbuka atau tidak transparansi, karena masih adanya rapat yang seharusnya bersifat terbuka untuk publik namun dilaksanakan secara tertutup khususnya dalam pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Ini menunjukkan bahwa mayoritas Anggota DPRD Kabuapten/Kota belum memahami dan menyadari bentuk pembahasan yang mana bersifat terbuka maupun tertutup atau bersifat rahasia.

Faktor faktor yang mempengaruhi pelaksanaan asas keterbukaan DPRD dalam penyusunan Peraturan Daerah ada 2 yaitu Faktor

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, Halaman 194-210

pendukung berupa ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, kesediaan tenaga ahli dan tenaga pengadaan yang bertugas, dan kehadiran anggota DPRD (tepat waktu). Faktor penghambat yaitu minimnya pemahaman atau tidak meratanya pemahaman Anggota DPRD tentang penyusunan Peraturan Daerah, pola komunikasi kurang efektif, keterlambatan penyeteroran Rencana Kerja Anggaran dari Pemerintah Kota, beberapa Anggota DPRD terkesan lebih mengedepankan kepentingan partai daripada kepentingan rakyat, dan DPRD masih menganggap hasil penetapan Peraturan Daerah (dokumen) bersifat rahasia.

Dalam pembahasan dan penyusunan Peraturan Daerah sudah semestinya mengedepankan asas keterbukaan, karena sangat jelas diatur dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi publik, yang sudah menjadi kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan Nasional. Diharapkan partisipasi masyarakat untuk ikut terlibat dalam pembentukan kebijakan publik, dimana peran

pemerintah daerah harus lebih aktif membuka ruang-ruang untuk menyampaikan aspirasi masyarakat sehingga fungsi kontrol dapat berjalan dan keinginan masyarakat dapat tersalurkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Djojosoekarto Agung. *Akuntabilitas Publik dan Fungsi DPRD*. Jakarta: Penerbit Communication, 2004.
- Suhendra Yulianto and Oskep Adhayanto. "Pelaksana Hak Inisiatif di DPRD dalam Pembuatan PERDA Tahun 2009-2011," *Jurnal Perbatasan FISIP UMRAH*.
- "Keterbukaan Informasi Publik Merupakan Salah Satu Ciri Penting Negara Demokratis," 2020.
<https://diskominfo.kalteng.go.id/berita/read/378/keterbukaan-informasi-publik-merupakan-salah-satu-ciri-penting-negara-demokratis>.
- Peraturan Pemerintah 16 tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Soejono Sukanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik