

EFEKTIVITAS TUGAS DAN FUNGSI LEMBAGA MUSYAWARAH KOTA

Rukiah Handoko

DKI Jakarta sebagai Ibukota Republik Indonesia dinilai memiliki kedudukan dan peranan yang sangat baik dalam mendukung dan menperlancar penyelenggaraan pemerintahan. Berbeda dengan propinsi lainnya, DKI Jakarta tidak berstatus daerah otonom sehingga tidak dilengkapi DPRD Tingkat II. Tapi dilengkapi dengan Lembaga Musyawarah Kota [LMK] sebagaimana diatur pasal 6 UU No. 11 tahun 1990. Kedudukan LMK tersebut adalah sebagai badan konsultatif yang menampung aspirasi masyarakat. Ia juga merupakan wadah komunikasi timbal balik antara pemerintah Kotamadya dan masyarakat.



Pendahuluan

Merupakan satu kenyataan bahwa Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting baik dalam mendukung dan menperlancar penyelenggaraan pemerintahan Negara maupun dalam membangun masyarakat. Oleh sebab itu untuk melaksanakan pengelolaan pemerintahan Kota Jakarta secara konsepsional, selaras dan serasi dan berkesinambungan, maka Kota Jakarta dinyatakan sebagai Daerah Khusus Ibukota berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1964.

Adapun sifat-sifat kekhususan dari Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah ditandai dengan;

- (1) daerah otonom tunggal sederajat Dati I,
- (2) pusat pemerintahan negara,
- (3) pusat kegiatan politik nasional dan
- (4) tempat kedudukan kedutaan/perwakilan negara lain.

Kemudian dengan merujuk pada ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang merupakan landasan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara khusus di DKI Jakarta, telah ditetapkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan DKI Jakarta.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tersebut kekhususan pemerintah DKI Jakarta lebih dipertegas lagi, yaitu dengan dinyatakan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan DKI Jakarta, maka Gubernur Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden; yang dalam pelaksanaannya mendapat petunjuk dan bimbingan Menteri Dalam Negeri (Pasal 10). Disebutkan juga bahwa pembiayaan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang bersifat khusus ini dibebankan kepada Anggaran Pemerintah Pusat (APBN) dan ditunjang oleh Anggaran Daerah (XpPBD).

Satu hal yang cukup menarik adalah bahwa dalam susunan perangkat pemerintahan DKI dewasa ini dilengkapi dengan Lembaga Musyawarah Kota (LMK). Keberadaan LMK berdasarkan ketentuan Pasal 16 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 adalah untuk menampung aspirasi masyarakat dan sebagai wadah komunikasi timbal balik antara masyarakat dan pemerintah pada tingkat Kotamadya. Dapat dikemukakan bahwa Kotamadya di Wilayah DKI Jakarta yang sekarang berjumlah 5 (lima) buah dengan status Wilayah Administrasi; dan bukan berbentuk daerah otonom, karena otonominya hanya terdapat pada tingkat DKI yang sederajat Propinsi Daerah Tingkat I.

Kehadiran LMK di Kotamadya dalam Wilayah DKI Jakarta, sebagai implementasi Pasal 16 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990, telah ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1992, yang pelaksanaannya ditetapkan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 1992 dan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 482 Tahun 1993.

Pembentukan Lembaga Musyawarah Kota Di DKI Jakarta

Berdasarkan atau menurut Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990, penyelenggaraan pemerintahan Ibukota Negara, yang menurut Pasal 9 "bersifat khusus", berada langsung di bawah Presiden sehingga Pemerintah Pusat dapat mencampurinya melalui "petunjuk dan bimbingan Menteri Dalam Negeri".

Kemudian oleh Pasal 16 disebutkan bahwa di tiap Kotamadya dalam lingkungan Pemerintahan DKI Jakarta dibentuk suatu Lembaga Musyawarah Kota. Seperti diketahui, menurut Pasal 7 ayat (1), Wilayah DKI Jakarta

dibagi dalam Wilayah-wilayah Kotamadya, yang dalam kenyataan sekarang ada lima, yakni *Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Timur, Jakarta Selatan dan Jakarta Barat*, masing-masing dipimpin oleh seorang Walikotaamadya. Walikotaamadya dibantu oleh seorang Wakil Walikotaamadya.

Berbeda dari Kotamadya di Propinsi-propinsi lainnya, Kotamadya di DKI Jakarta tidak berstatus daerah otonom, sehingga tidak dapat dilengkapi dengan suatu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II Kotamadya, namun menurut Pasal 16 dilengkapi dengan suatu LMK guna "menampung aspirasi masyarakat dan sebagai wadah komunikasi timbal balik" antara masyarakat dan Pemerintah Kotamadya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kedudukan LMK adalah sebagai *Badan Konsultatif* dengan tugas pokok sesuai dengan peraturan pembentukannya, yakni untuk menampung aspirasi masyarakat dan sebagai wadah komunikasi timbal balik antara pemerintah Kotamadya dan masyarakat, jadi tidak sebagai suatu badan perwakilan rakyat. Di samping tugas pokok tersebut di atas LMK juga berfungsi sebagai *Badan Penasehat (Advisory Body)*.

Untuk mengidentifikasi lebih lanjut pengertian "Badan Konsultatif" tersebut di atas, perlu kita kaji fungsi LMK menurut yang tertuang dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 yang berbunyi sebagai berikut:

"Dalam rangka menampung aspirasi masyarakat dan sebagai wadah komunikasi timbal balik pada tingkat Kotamadya, dibentuk Lembaga Musyawarah Kota yang keanggotaannya terdiri dari organisasi kekuatan sosial politik, ABRI dan unsur pemerintah yang selanjutnya diatur oleh Menteri."

Apabila disimak fungsi LMK tersebut di atas, maka terdapat beberapa hal yang dari segi hukum ketatanegaraan dan pemerintahan memerlukan kajian secara khusus, oleh karena bagaimana pun Negara kita menurut Undang-undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum.

1. *Dalam menyelenggarakan tugas pokoknya LMK berfungsi untuk menerima/menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Wilayah Kotamadya. Namun tidak ada disinggung hal bentuk hukum dari nasehat-nasehat atau rekomendasi-rekomendasi yang menjadi salah satu konsekuensi logis dari penampungan aspirasi masyarakat tersebut di atas. Sampai di mana LMK mempunyai kewenangan untuk menuangkan pandangan-pandangannya ke dalam bentuk produk-produk hukum yang sedikit*

banyak mengikat dan wajib diperhatikan oleh perangkat Pemerintah Kotamadya seperti Keputusan Walikotamadya dan Peraturan Daerah.

Jikalau tidak ada konsekuensi hukumnya apakah pengadaan Lembaga Musayawarah Kota itu tidak merupakan pemborosan?

Oleh karena dengan kalimat "menyusun saran dan penyelesaiannya" saja apakah produk LMK hanya dimaksudkan sebagai rekomendasi belaka yang tidak membawa akibat hukum, artinya: bahwa saran yang disampaikan LMK itu tidak diwajibkan Walikotamadya untuk memperhatikannya.

Tegasnya, sampai sejauh mana pihak Walikotamadya akan memperhatikan (melaksanakan) saran-saran LMK itu, dan sampai di mana LMK mempunyai hak atau kewenangan untuk mengawasi atau memantau pelaksanaannya. Jika yang dimaksud dengan "konsultasi dan komunikasi timbal balik" antara pemerintah Kotamadya dan masyarakat pada dasarnya benar tidak ada akibat yuridis, maka dapat dikuatirkan LMK dalam praktek akan dihadapkan kepada situasi yang berbeda dalam melaksanakan fungsinya.

Sementara itu masih timbul pertanyaan apakah konsultasi dan komunikasi antara LMK dan masyarakat untuk memperoleh masukan (input) juga hanya terbatas pada bentuk-bentuk dialog dengan para warga masyarakat tertentu yang bersifat informatif belaka? Apakah LMK tidak ada kewenangan untuk mengangkat aspirasi yang berkembang dalam masyarakat ke dalam suatu bentuk usulan (proposal) berupa rumusan kebijaksanaan pemerintah Kotamadya ataupun rancangan keputusan-keputusan Walikotamadya.

Hal lain berkaitan dengan tugas pokok ketiga adalah, bahwa LMK membantu pemerintah Kotamadya agar masyarakat dapat berpartisipasi untuk mendukung pelaksanaan program pemerintah, sedangkan program yang dimaksud dibentuk dan ditetapkan oleh pemerintah yang hierarkis lebih tinggi, yakni Pemerintah Daerah DKI Jakarta.

Apabila kita kembali ke konsep Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 yang menghendaki agar dalam wilayah administratif Kotamadya di DKI Jakarta terdapat wadah atau badan yang menjembatani antara pemerintah dan masyarakat Wilayah Kotamadya, maka idealnya wadah tersebut harus benar-benar merupakan komunikator yang efektif secara timbal balik antara pemerintah dan masyarakat. Namun, berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada sekarang, secara yuridis normatif LMK akan banyak mengalami hambatan dalam melaksanakan tugas pokoknya oleh karena tidak mempunyai kewenangan untuk menghasilkan produk-produk hukum tertentu.

2. Yang juga perlu dipikirkan dampaknya adalah hal komposisi keanggotaan LMK yang banyak didominasi oleh aparat pemerintahan Kotamadya, padahal tingkat kecerdasan masyarakat kita sekarang sudah jauh di atas masyarakat Indonesia pada awal abad ke-20 di zaman Locale Raad 1910 yang didominasi oleh pejabat-pejabat pemerintahan.

Jabatan Sekretaris LMK dipegang oleh Asisten Pemerintahan Kotamadya adalah baik agar sekaligus berfungsi sebagai nara sumber mengenai peraturan-peraturan dan policy-policy pemerintahan yang berlaku.

Jika melihat kompleksitas keadaan sosial-budaya masyarakat Jakarta masa kini, mungkin jumlah anggota LMK yang dari unsur masyarakat dapat dianggap kurang memadai, lebih-lebih karena mereka tidak mendapat mandat, dengan perkataan lain tidak dipilih oleh rakyat.

Susunan keanggotaan LMK menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1992, Pasal 8, adalah sebagai berikut:

- a. Walikotaamadya karena jabatannya menjadi Ketua LMK merangkap Anggota;*
- b. Unsur Golongan Karya ABRI 1 orang & pengganti 1 orang;*
- c. Unsur Pemerintah 1 orang dan pengganti 1 orang;*
- d. Unsur PPP 1 orang dan pengganti 1 orang;*
- e. Unsur PDI 1 orang dan pengganti 1 orang.*

Dengan demikian, maka LMK terdiri atas 11 (sebelas) orang Anggota, yang terdiri atas 6 (enam) Anggota Tetap dan 5 (lima) orang Anggota Pengganti. Jika mengingat, bahwa menurut Pasal 11 Keputusan Gubernur Kepala Daerah DKI Jakarta Nomor 482 Tahun 1993 hanya Anggota Tetap yang mempunyai hak bicara (dan hak suara) sedangkan Anggota Pengganti hanya jika Anggota Tetap yang bersangkutan tidak (bisa) hadir, maka jelaslah bahwa "unsur pemerintah" sangat dominan, yakni Walikotaamadya yang menjadi Anggota Tetap dan Ketua, Anggota Tetap dari ABRI, Anggota Tetap dari Pemerintah, Anggota Tetap dari Golongan Karya yang biasanya menyuarakan opini Pemerintah, dan Sekretaris LMK/Asisten Pemerintahan Kotamadya yang walaupun resminya tidak mempunyai hak bicara, namun di dalam praktek akan selalu mempunyai pengaruh besar oleh karena "information/knowledge is power."

Sementara itu yang dapat di kategorikan "murni" berasal dari masyarakat hanyalah unsur PPP dan PDI. Keadaan demikian itu sudah tentu akan atau dapat mewarnai proses perumusan dan penetapan keputusan LMK, walaupun produk-produk hasil keputusan rapat LMK pada umumnya hanya dimaksudkan sebagai saran-saran kepada Walikotaamadya. Namun, jika kita melihat kepada isi atau bunyi Sumpah Jabatan menurut Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1992, maka saran-saran para anggota LMK tersebut tidak boleh dianggap enteng.

Kesimpulan

1. Peraturan-peraturan mengenai pembentukan LMK sebagaimana dikehendaki oleh Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990, Pasal 16 jo. penjabarannya yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1992 tentang "Lembaga Musyawarah Kota di Kotamadya, ternyata di sana sini menunjukkan ketidak konsistenan terhadap konsep dan tujuan LMK sebagai penampung aspirasi masyarakat dan wadah timbal balik antara masyarakat dan pemerintah Kotamadya.
2. Karena produk LMK tidak diberi sifat yuridis, maka tingkat kegiatan LMK tidak sepadan dengan landasan dan fasilitas pendukungnya serta sumpah jabatan yang harus dilakukan oleh para anggotanya. Oleh sebab produk LMK hanya diberi tugas "saran" maka Walikotamadya tidak terikat untuk memperhatikannya dan melaksanakannya. Kegiatan dan keberadaan LMK yang hanya memberikan saran-saran tanpa akibat hukum sehingga dapat diabaikan oleh Walikotamadya akan merupakan pemborosan keuangan Negara dan daerah di samping kemungkinan timbulnya frustrasi di kalangan para anggota LMK dan para warga masyarakat yang berkepentingan.
3. Jabatan rangkap Walikotamadya sebagai Ketua LMK dapat menjadi kendala bagi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi LMK sebagai penampung aspirasi masyarakat dan wadah komunikasi timbal balik antara masyarakat dan pemerintah jikalau Walikotamadya tidak mampu bersikap demokratis dan fair.

Saran-Saran

1. Seyogyanya LMK diberi kewenangan untuk dapat menghasilkan produk-produk hukum yang sesuai dengan tingkatan dan lingkup masyarakat hukumnya.
2. Susunan keanggotaan LMK dapat disempurnakan sehingga dapat mencerminkan keadaan sosial politik dan budaya masyarakat Wilayah Kotamadya secara realistis, mengingat tingkat pendidikan masyarakat Jakarta masa kini yang cukup tinggi. Dalam hal ini sebaiknya jangan

sampai timbul kesan adanya dominasi oleh unsur pemerintah.

3. Mungkin ada baiknya jika kepada para anggota pengganti juga diberi hak bicara agar ragam pandangan dan pendapat lebih banyak dan lebih mendekati realitas keadaan masyarakat Wilayah Kotamadya.
4. Unsur masyarakat mungkin dapat ditambah, misalnya dengan mengikutsertakan "penasehat-penasehat" dari perguruan tinggi swasta, lembaga-lembaga kesehatan swasta, LBH, organisasi wanita, dan lembaga konsumen yang beroperasi di Wilayah Kotamadya.
5. Ada baiknya jika Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1992 dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Daerah, terutama untuk mengadakan "penasehat-penasehat LMK" yang tidak ada larangannya dalam Undang-undang dan Peraturan Menteri Dalam Negeri, serta menjabarkan Pasal 16 tentang penggunaan Uang Daerah melalui APBD yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kepustakaan

- Atmosudirjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988.
- Irawan, Soejito, *Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Pradnya Paramita, 1984.
- Sujamto, *Perspektif Otonomi Daerah*, Jakarta : Bina Cipta, 1990.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Yogyakarta : Liberty, 1983.
- Muslimin, Amrah., *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung : Alumni, 1986.
