

# HUBUNGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DAERAH DALAM PROSES PENETAPAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SORONG

Diah Qomariah<sup>1</sup>, Muh. Ridha Suaib<sup>2</sup>, Arie Purnomo<sup>3</sup>

<sup>123</sup>Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Sorong

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perubahan pola hubungan antara lembaga Eksekutif – Legislatif dalam perumusan Peraturan Daerah Kabupaten Sorong dan untuk mengetahui proses fungsi DPRD dan Eksekutif dengan perubahan perda. Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif. Pengambilan sampel dengan metode pengambilan sampel yang tidak acak (*non probability sampling*) maksudnya adalah untuk menyesuaikan dengan kriteria tertentu yang disebut juga pengambilan sampel bertujuan (*purposive sampling*). Dari hasil analisis yang dilakukan bahwa Pola hubungan Eksekutif dan Legislatif sekarang ini telah terjadi *Check and Balance*, sehingga kedua lembaga ini dalam melaksanakan tugasnya selalu berhati-hati. Terlihat dalam pembahasan perumusan Perda tentang Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sorong Legislatif dan Eksekutif berlangsung lebih demokrasi. Dalam peranannya anggota DPRD secara nyata sebagai pelaku utama dalam rumusan kebijakan di daerahnya. Kebijakan-kebijakan itu antara lain dapat dilakukan dalam perumusan peraturan daerah dengan prakarsa anggota. Namun selama ini belum ada satupun peraturan daerah yang dirumuskan atas inisiatif dari anggota DPRD Kabupaten Sorong. Yang mana semua peraturan daerah masih hasil rumusan dari Eksekutif (Pemda Kabupaten Sorong).

Kata Kunci: Legislatif, Eksekutif, Peraturan Daerah, Kabupaten Sorong

## PENDAHULUAN

Pada masa orde baru, telah banyak kita mendengar dan membaca tulisan yang mengandung kritik tentang keberadaan Legislatif (DPRD) dan Eksekutif Daerah Indonesia. Dimana DPRD lebih banyak berperan sebagai mitra yang kurang seimbang DARI Kepala Daerah yang juga merangkap Kepala Wilayah. Kedudukan DPRD disini adalah salah satu komponen Pemerintah Daerah umumnya dilihat sebagai faktor kelemahan dari suatu badan yang menyelenggarakan fungsi legislatif di Daerah. Ada anggapan, seolah-olah DPRD sebagai mitra Kepala Daerah, DPRD lebih banyak dituntut untuk mengikuti arah kebijakan Pemerintah Daerah yang sudah terlebih dahulu dirumuskan oleh Kepala Daerah.

Antara Legislatif dan Eksekutif di jaman Orde Baru hubungan yakni dominatif, dimana Pemerintah Daerah yang berkuasa mengawasi dan mengukur rakyat. Karena Kepala Daerah itu merangkap Kepala Wilayah sering dengan sebutan penguasa tunggal (Wakil Pemerintah Pusat di Daerah). Disini dia membina dan mengawasi langsung paratai politik, organisasi yang ada ditengah masyarakat dan juga mengawasi kinerja DPRD.

Dalam praktek pemerintah di daerah memang harus diakui bahwa Kepala Eksekutif (Kepala Daerah/Kepala Wilayah) posisinya sangat kuat. Dimana dalam pencalonannya, Kepala Daerah/Kepala Wilayah dipilih oleh DPRD namun pengangkatannya tetap oleh pemerintah Pusat. Bahkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ditegaskan bahwa walaupun jumlah perolehan suara pemilihan atas calon-calon Kepala Daerah akan dipertimbangkan, perolehan itu tidak mengikat pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan. Itulah sebabnya ada beberapa kasus dimana pemerintah pusat menetapkan penngangkatan Kepala Daerah dari seorang calon yang tidak memperoleh dukungan mayoritas. Pembeneran atas kebijakan seperti ini adalah kerana Kepala Daerah juga merangkap sebagai Kepala Wilayah.

Pola hubungan Legeslatif dan Eksekutif Daerah menurut versi era reformasi sekarang ini didasarkan pada hubungan yang demokrasi (berdasarkan asas kerakyatan). Hubungan demokrasi yaitu hubungan kekuasaan segitiga yang seimbang dan saling kontrol antar rakyat (warga negara yang berhak memilih dengan wadah yang mewakilinya). Politisi (anggota DPRD dan Kepala Daerah) dan Birokrasi (PNS dan Tentara). Melalui pemilihan umum yang lebih *free and fair*, dengan dibantu oleh partai politik peserta pemilu yang menawarkan calon wakil rakyat dan berbagai alternatif program dana kebijakan, rakyat menentukan wakil-wakilnya di DPRD dan/atau Kepala Daerah (secara langsung ataupun tidak langsung) yang akan membuat keputusan perihal kebijakan publik (APBD dan Peraturan Daerah lainnya) bagi mereka. Karena itu para anggota DPRD bertanggung jawab kepada konstituantenya, dan segala tindak tanduknya akan diawasi oleh wadah-wadah yang dibentuk oleh rakyat, seperti lembaga parlemen, forum pemerhati pelayanan publik, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan. Secara politik, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.

Dalam rangkaian pemikiran pada latar belakang, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana perubahan pola hubungan antara lembaga Eksekutif – Legislatif dalam perumusan Peraturan Daerah Kabupaten Sorong?
2. Bagaimana dalam proses fungsi DPRD dan Eksekutif dengan perubahan perda?

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis Penelitian**

Agar dalam penelitian terjamin tingkat validitasnya, maka pemilihan metode penelitian harus didasarkan pada realitas yang menjadi objek. Mengacu pada teori Moh. Nasir (1988), penelitian ini menggunakan metode penelitian *Deskriptif*, dimana metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa di masa sekarang. Penggunaan metode penelitian deskriptif ini berupa studi kasus dengan analisis kualitatif. Tujuan dari penelitian deskripsi adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

### **Populasi dan Sampel**

Menurut Sugiono (2010), populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas obyek/subjek yang diterapkan untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Sampel adalah bagian dari populasi. Populasi atau universe ialah jumlah keseluruhan dari unit analisa yang ciri-cirinya akan diduga. Dalam penelitian ini pengambilan sampel dengan metode pengambilan sampel yang tidak acak (*non probability sampling*) maksudnya adalah untuk menyesuaikan dengan kriteria tertentu yang disebut juga pengambilan sampel bertujuan (*purposive sampling*).

Dalam penelitian ini responden terpilih adalah :

- a. Pejabat eksekutif  
Bupati/wakil Bupati Kabupaten Sorong, Sekretaris daerah atau Asisten Tata Praja, yang sering berhubungan dengan DPRD karena tugas atau jabatannya, Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Kepala Bagian Hukum Setwilda Kabupaten Sorong yang sering berhubungan dengan DPRD karena tugas atau jabatannya, Sekretaris DPRD Kabupaten Sorong
- b. Pejabat Legislatif  
Ketua atau para wakil ketua DPRD Kabupaten Sorong, ketua fraksi, ketua komisi (ketua, wakil ketua atau sekretaris) serta beberapa anggota dewan yang ditentukan secara *purposive*.

### **Teknik Pengumpulan Data**

Dalam upaya pengumpulan data yang diperlukan untuk penelitian dilakukan melalui cara atau teknik penelitian tertentu. Hadari Nawawi (1998 :94) mengemukakan enam teknik penelitian sebagai cara yang dapat ditempuh untuk mengumpulkan data yaitu :

- a. Teknik observasi langsung, yakni mengumpulkan data melalui pengamatan dan pencatatan gejala yang tampak pada objek penelitian.
- b. Teknik observasi tidak langsung, yakni mengumpulkan data melalui pengamatan objek secara tidak langsung.
- c. Teknik komunikasi langsung, yakni mengumpulkan data dimana peneliti mengadakan kontak langsung secara lisan dengan sumber data.
- d. Teknik komunikasi tidak langsung, yakni mengumpulkan data dengan mengadakan hubungan tidak langsung tapi menggunakan alat.
- e. Teknik pengukuran, yakni mengumpulkan data yang bersifat kuantitatif.
- f. Teknik studi dokumen/library research/bibliographis, yakni mengumpulkan data dengan sumber-sumber bacaan yang relevan.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Pola Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Proses Legislasi**

Penyelenggaraan pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 bahwa dalam menyelenggarakan tugas Pemerintahan Daerah, DPRD Menjalankan tugas sebagai badan Legislatif berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah dengan demikian Bupati sebagai badan Eksekutif dan DPRD sebagai badan Legislatif diharapkan selalu menjalin kerjasama sesuai dengan hak, kewajiban dan kewenangan masing-masing.

Mekanisme tersebut telah berjalan sebagaimana yang diharapkan hubungan keserasian ini tampak pada proses RAPBD maupun Rancangan Peraturan Daerah lainnya.

Jumlah produk hukum yang dihasilkan selama tahun anggaran 2015/2016 menurut jenisnya sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah : 67 buah
- 2) Keputusan Bupati : 26 buah
- 3) Surat Keputusan Bupati : 50 buah
- 4) Instruksi Bupati : 27 buah
- 5) Keputusan Ketua DPRD : 18 buah
- 6) Keputusan DPRD : 37 buah

Berkaitan dengan hal tersebut kegiatan DPRD Kabupaten Sorong selama tahun anggaran 2015/2016 sebagai berikut:

**Tabel 1.** Pelaksanaan Kegiatan DPRD Kabupaten Sorong Selama Periode Tahun Anggaran 2015/2016

No.	Uraian	2015/2016
1.	Rapat Panitia Musyawarah	14
2.	Rapat Paripurna Khusus	10
3.	Rapat Paripurna	28
4.	Rapat-Rapat Pimpinan	17
	Audensi	27
	Rapat-Rapat dan Kunjungan Kerja Komisi	

a. Rapat Kerja Komisi A	12
Dengar pendapat	5
Kunker Rutin	12
Kunker Khusus	3
b. Rapat Kerja Komisi B	15
Dengar pendapat	7
Kunker Rutin	12
Kunker Khusus	3
c. Rapat Kerja Komisi C	16
Dengar pendapat	6
Kunker Rutin	12
Kunker Khusus	4
d. Rapat Kerja Komisi D	17
Dengar pendapat	8
Kunker Rutin	12
Kunker Khusus	3
e. Rapat Kerja Komisi E	12
Dengar pendapat	10
Kunker Rutin	12
Kunker Khusus	3

Sumber: Sekretariat Kabupaten Sorong

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa Legislatif (DPRD) berupaya untuk melakukan berbagai aktivitas yang berkaitan dengan kelembagaan, tetapi belum aktivitas itu yang berhubungan dengan kegiatan yang menyentuh persoalan aspirasi yang ada dalam masyarakat.

**Tabel 2.** Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Eksekutif ke Legislatif (DPRD) Kabupaten Sorong

Tahun Sidang	Rancangan Peraturan Daerah Diusulkan Oleh		Jumlah
	Pemerintah Daerah	Inisiatif DPRD	
1997/1998	50 (100%)	-	50 (100%)
1998/2014	60 (100%)	-	60 (100%)
2015/2016	67 (100%)	-	67 (100%)

Sumber Data : Bagian Hukum Setwilda Kabupaten Sorong

Dari tabel diatas, jelas menggambarkan bahwa sampai sekarang ini kesemuanya Rancangan Peraturan Daerah itu berasal dari Eksekutif, tidak pernah sekalipun berasal dari inisiatif DPRD. Kondisi ini sangat memperhatikan bagi perkembangan lembaga Legislatif Daerah khususnya DPRD Kabupaten Sorong. Dimana dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 telah diatur mengenai hak inisiatif dewan yang mana dalam Pasal 19 ayat (1) huruf f “*dinyatakan bahwa DPRD mempunyai hak mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah*”.

Senada dengan hal diatas menurut Riswandha DPRD itu mempunyai fungsi antara lain yaitu fungsi Legislasi “*yaitu berhubungan dengan upaya menunjukkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh Eksekutif /Pemerintah*”. Dalam hal ini kuatitas personel anggota dewan benar-benar diuji, karena harus merancang dan menentukan arah suatu tujuan aktivitas pemerintah sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.

Riswandha mengemukakan ada 6 (enam) hak yang dimiliki oleh anggota Dewan yaitu: 1). Hak inisiatif, 2). Hak anggaran, 3). Hak bertanya, 4). Hak meminta keterangan/interpelasi, 5). Hak Angket dan 6). Hak integrasi. Dengan melihat persoalan diatas sehingga dewan seharusnya harus tanggap merespon aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dengan merumuskan Rancangan Peraturan Daerah. Sehingga hak yang ada dimiliki oleh anggota DPRD itu akan mendapat respon positif dari masyarakat.

Akan tetapi disisi lain yang berhak untuk menetapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah adalah Bupati. Yang mana tercantum pada Pasal 43 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 yang mengatur kewajiban Kepala Daerah antara lain "*mengajukan Rancangan Peraturan daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan daerah beserta dengan DPRD*".

Namun menurut salah seorang anggota DPRD dari fraksi PDI-P kami untuk merespon aspirasi masyarakat mengalami kendala dalam Tata tertib DPRD Pasal 17 yang berbunyi sebagai berikut "*untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah itu harus diusulkan oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD sebagai usul prakarsa*".

Mekanisme proses perumusan Peraturan Daerah, diawali dari mana Peraturan Daerah berasal. Sebagaimana lazimnya suatu Peraturan Daerah, ada dua kemungkinan tentang asal dari Peraturan Daerah. Yang pertama Peraturan Daerah berasal dari usulan pihak Eksekutif, dimana hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 43 huruf g yang mengatur mengenai kewajiban Kepala Daerah yaitu : "*Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah bersama dengan DPRD*".

Yang kedua, Peraturan Daerah yang berasal dari pihak Legislatif (hak inisiatif DPRD), dalam Undang- Undang Nomor 23 tahun 2014 diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang: "*Bersama dengan Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah*".

Disamping itu juga diatur dalam Pasal 19 ayat (1) huruf f yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai hak Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari pihak Eksekutif maupun pihak Legislatif akan melalui pembahasan di DPRD. Jika usulan Peraturan Daerah berasal dari pihak Eksekutif maka yang akan melakukan pekerjaan persiapan adalah pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya. Perangkat Daerah terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis lainnya. Khusus dalam rangka perumusan Peraturan Daerah, tugas persiapan dilakukan oleh Sekretaris Daerah sesuai dengan Pasal 61 ayat (5) bahwa "*Sekretaris Daerah berkewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas, lembaga teknis, dan unit pelaksana lainnya*".

Selanjutnya Sekretaris Daerah akan dibantu oleh Bagian Hukum atau Bagian yang lain sebagai leading sektor yang terkait dengan Peraturan Daerah yang akan dirumuskan. Leading sektor disini, maksudnya adalah dimana unit instansi yang terkait langsung dalam perumusan Peraturan Daerah tersebut. Misalnya Rancangan Peraturan Daerah yang disusun adalah Peraturan Daerah mengenai Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sorong maka Leading sektornya adalah Bagian Hukum, Bagian Aparatur. Dengan pengarahan/petunjuk Sekretaris Daerah dan Asisten Ketataperajaan, tetapi yang banyak berperan disini adalah Asisten Ketataperajaan.

Setelah Rancangan Peraturan Daerah tersusun maka langkah selanjutnya adalah menyampaikan Rancangan tersebut kepada DPRD. Rancangan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD dengan nota pengantar Kepala Daerah. Selanjutnya Rancangan Peraturan Daerah akan ditindak lanjuti sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing DPRD.

Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Bupati kepada pimpinan DPRD itu dijadwalkan untuk dibahas lebih lanjut. Sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Pasal 116

sampai dengan Pasal 120, adapun tahapan pembicaraan mengenai pembahasan rancangan Daerah dilakukan melalui 4 (empat) tahap. Tahap pembicaraan yaitu tahap I, II, III dan IV.

## **Kelebihan Sistem Baru Dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah**

### **1. Kesejajaran Eksekutif dan Legislatif Daerah**

Berbeda dengan Undang-undang Sebelumnya, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana DPRD tidak leluasa memberikan pendapat pada Eksekutif, karena Undang-Undang sebelumnya (UU. No. 5 Th 1974) bahwa DPRD itu bagian dari pemerintah daerah. kalau sekarang Legislatif dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sudah menjadi *Mitra* dan *Sejajar* dengan pemerintah daerah dalam membuat suatu kebijakan di daerah dan tidak ada lagi intervensi Eksekutif. Dimana setiap Eksekutif akan membuat kebijakan publik harus berkonsultasi dengan lembaga Legislatif. Dalam merumuskan Peraturan Daerah Eksekutif sekarang sangat hati-hati karena tidak jarang perumusan kebijakan itu akan ditolak/ditunda pengesahannya oleh DPRD apabila tidak ada nuansa yang menyuarakan aspirasi berkembang dalam masyarakat. Dan sekarang tidak menjadi langka lagi dalam Rapat Kerja dengan Eksekutif mengenai pembahasan Raperda, dimana berjalan dengan alot dan kadang kala memakan waktu yang cukup lama. Sehingga membuat Eksekutif menjadi kewalahan, dimana Eksekutif menginginkan Peraturan Daerah itu cepat selesai, disini lain Legislatif menghendaki Peraturan Daerah itu benar-benar dibahas secara mendalam sehingga apabila Peraturan Daerah itu disahkan tidak menimbulkan dampak yang akan memberatkan masyarakat. Maka dengan ini pola hubungan Eksekutif dan Legislatif sekarang ini sudah terjalin hubungan *Sejajar/Demokrasi*.

Dalam hubungan kemitraan Legislatif dan Eksekutif diletakkan dalam konteks tugas dan wewenang DPRD, antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (1) huruf d : “bersama dengan Bupati, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah”.
2. Pasal 18 ayat (1) huruf e : “bersama dengan Bupati, Bupati atau Walikota menetapkan APBD”.
3. Pasal 18 ayat (1) huruf q : “memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah”.

Disini dapat disimpulkan dari pernyataan beberapa Pasal tersebut, bahwa DPRD bukanlah sebagai “*lawan*” pemerintah daerah dan perangkatnya. Tetapi lebih tepat sebagai “*Mitra Kerja*” walaupun dalam rapat-rapat kerja dalam pembahasan Peraturan Daerah terjadi perbedaan-perbedaan pendapat tetap saling hormati dan hormati itulah namanya “*Demokrasi*”.

### **2. Akuntabilitas Kebijakan**

Apabila kebijakan yang telah diputuskan oleh Legislatif dan Eksekutif, harus dijamin adanya kepatutan dari pada sasaran kebijakan tersebut. Untuk mengimplementasi kebijakan itu adalah Eksekutif sebagai leading sector dari keputusan yang telah disepakati itu. Regulasi yang ketat dan kontrol politik yang efektif terhadap sasaran kebijakan itu menjadi tepat untuk menjamin adanya kepatutan dari kebijakan yang telah diputuskan bersama.

Tetapi tugas dari legislator tidak berakhir ketika kebijakan/Peraturan Daerah itu diundangkan dalam lembaran daerah, tapi masih mengevaluasi dampak dari legislasi itu apakah telah diterima oleh sasarannya (masyarakat) sesuai dengan harapan. Apabila kebijakan yang diputuskan ini diterima maka legislasi itu telah mengakomodasi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Apabila ditolak oleh masyarakat berarti kebijakan itu harus dikaji ulang dan sebagai pedoman untuk berhati-hati dalam menentukan kebijakan yang akan datang.

### **3. Eksekutif Berhati-hati Dalam Merumuskan Peraturan Daerah**

Sudah saatnya Eksekutif untuk melakukan perubahan paradigma, terkait dengan kegiatan penyusunan perumusan Peraturan Daerah. Sekarang Eksekutif (Pemda) tidak bisa lagi memaksakan kehendaknya seperti sebelum-sebelumnya sekarang Eksekutif (Pemda) dalam merumuskan Peraturan Daerah harus lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat (pasar) yang tujuan akhir dari kebijakan itu. Dan Eksekutif jangan lagi menganggap “*Sebelah Mata*” terhadap Legislatif, dimana Legislatif sekarang telah “*Unjuk Gigi*”. Setiap ada Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Eksekutif dikaji secara mendalam dan apabila ada Rapat Kerja pembahasan Raperda antara Legislatif dan Eksekutif, pihak Legislatif menghendaki dalam rapat tersebut, harus dihadiri langsung oleh Kepala Bagian/Kepala Dinas yang benar-benar sebagai leading sektor. Nah ini jarang terjadi sebelum-sebelumnya biasanya dalam rapat kerja pembahasan Raperda Eksekutif (Pemda) hanya mengutus staf setara dengan Kasubbag yang jabatannya paling rendah.

#### **4. Efektifitas Pola Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Daerah Dalam Perumusan Peraturan Daerah**

Dalam perumusan Peraturan Daerah faktor yang penting adalah bagaimana merumuskan kebijakan (Perda) untuk dilaksanakan, ditegakkan dan dipatuhi. Sehingga dalam proses legislasi ini Legislator harus merumuskan apakah dampak dari kebijakan yang dihasilkan nantinya akan efektif diterima oleh masyarakat. Untuk mengukur kebijakan itu efektif atau tidak bisa kita gunakan antara lain sebagai berikut :

a. *Jangka Pendek Dan Menengah*

Setelah kebijakan (Perda) yang sudah dilegislasikan itu harus sederhana, jelas dan mudah dipahami. Kesederhanaan itu dalam penggunaan kalimat yang jelas, lugas dan mudah dimengerti oleh sasaran dari kebijakan (Perda) tersebut. Sehingga dalam pelaksanaannya kebijakan itu membuat kemudahan sasaran kebijakan (masyarakat) untuk mengaksesnya. Dengan penggunaan kalimat yang mudah dipahami, sehingga menjamin kemudahan masyarakat untuk mengakses kebijakan (Perda). Lalu dapat dipatuhi dan menjamin kepastian hukum.

b. *Jangka Panjang*

Dalam pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan bersama, disini diserahkan sepenuhnya kepada aparat pelaksana yakni Eksekutif (Pemda). Penegakan yang telah dipahami isinya oleh sasaran kebijakan harus-harus benar-benar ditegakkan, yang di iringi dengan sanksi hukuman apabila terjadi pelanggaran.

#### **5. “Check And Balances” Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Proses Perumusan Peraturan Daerah**

Didalam gedung rakyat ini lazimnya rumusan suatu Peraturan Daerah terjadi tarik menarik kepentingan dan berebut pengaruh adalah suatu pemandangan yang kita jumpai. Namun nuansa itu lebih menonjol setelah era reformasi dibandingkan dengan era Orba yang telah kita lewati. Dapat kita renungkan selama kurun waktu 32 tahun yang silam selama itu pula proses dalam perumusan Peraturan Daerah tidak pernah kita lihat tarik menarik yang dilakukan oleh anggota Legislatif (DPRD). Kalaupun ada tarik menarik itu adalah hanya sekedar basa-basi, rekayasa atau yang paling lazim adalah sandiwara belaka, unsur yang dijamin perdebatanpun ada kalanya yang kurang menyentuh substansi yang dibahas, kita masih tergiang ingatan kita julukan yang miring atau negatif untuk Legislatif pada saat itu dalam perumusan dalam perumusan suatu Peraturan Daerah . Banyak masyarakat mengatakan hanya sebagai “tukang stempel” (*rubber stamp*) dari Peraturan Daerah yang diajukan oleh Eksekutif, sehingga akan terjadi “*check and balances*”.

Tetapi sekarang ini angin segar reformasi nampaknya suatu dampak yang cukup positif terhadap setiap perumusan Peraturan Daerah yang diajukan oleh pihak Eksekutif. Kini DPRD

(Legislatif) yang pada masa lalu kurang bersemangat untuk melakukan suatu perdebatan dalam proses perumusan Peraturan Daerah, pada saat sekarang ini malah sebaliknya mereka mulai menunjukkan jadi dirinya, walaupun disana sini masih ada kekurangan pengalaman SDM yang memadai. Konsekuensinya untuk jati diri DPRD nampaknya harus dilakukan mengingat situasi dan kondisi yang mana menghendaki demikian. Masyarakat pada era reformasi ini tidak mau lagi menerima begitu saja perilaku DPRD yang tidak menyuarakan aspirasi mereka. Dipihak lain berbagai organisasi sosial seperti LSM, Ornop, sebagai kelompok penekan akan selalu mendesak kepentingannya kepada DPRD.

Pola pemahaman anggota DPRD terhadap rumusan Peraturan Daerah tentang Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sorongsangat bervariasi. Hal ini bisa dimaklumi karena latar belakang yang berbeda-beda. Salah satu anggota DPRD dan budayawan Kabupaten Sorong mengakui sendiri tentang hal itu seperti yang dikatakan demikian.

...”Karena banyak Partai sekarang ini maka anggota DPRD saat ini tidak mudah diajak sepakat dalam memutuskan permasalahan termasuk perumusan Peraturan Daerah . Lain pada jaman orde baru mudah sekali anggota DPRD mudah sekali diajak sepakat dan tidak menghalang-halangi ( wawancara, 21 Oktober2016, Anggota DPRD).

Perbedaan pandangan dalam perumusan rancangan Peraturan Daerah tentang Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sorongantara Eksekutif dan Legislatif. Legislatif dalam pembahasan Rancangan Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sorong menginginkan perubahan Kasubbag Tata Usaha menjadi Kabag Tata Usaha, mengingat dengan adanya Peraturan Daerah baru ini. Otomatis terjadi perampingan sehingga banyak sekali pegawai yang Eselonnya tinggi tidak ada lagi jabatan, sehingga dengan adanya Kabag Tata Usaha ini sedikit banyak akan mengurangi pegawai yang pangkatnya puncak itu bisa dimanfaatkan. Selain itu karena begitu banyaknya tugas Bagian yang bisa di jalankan oleh Kabag Tata Usaha yang membawahi 3 (tiga) Kasubbag yaitu Kasubbag Kepegawaian, Kasubbag Keuangan, Kasubbag Umum sehingga keperluan Bagian bisa di akomodir oleh Bagian Tata Usaha.

Hal senada juga disampaikan oleh Komisi A sebagai mitra Eksekutif dalam perumusan Peraturan Daerah .

....”Kami dalam setiap perumusan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Eksekutif selalu berpedoman pada Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dan memperhatikan aspirasi yang ada dalam masyarakat jangan nantinya kebijakan yang kami buat nantinya mengakibatkan masyarakat menjadi resah maupun Pemda dengan adanya Peraturan Daerah baru ini ( wawancara, 18 Oktober2016).

Eksekutif dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sorongdidari pada Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dengan demikian dalam melakukan perumusan Peraturan Daerah Eksekutif acuannya selalu pada petunjuk yang diberikan oleh Pusat.

....”Dalam perumusan Peraturan Daerah petunjuk yang di keluarkan oleh Pusat harus menjadi pedoman supaya dalam kita dalam merumuskan Peraturan Daerah tidak menyimpang atau keluar dari ketentuan yang telah ditetapkan. Namun kita tidak akan menolak perubahan-perubahan dari Legislatif sepanjang itu bisa diterima dan masuk akal ( wawancara, 15 Oktober 2016, salah seorang Kabag).

Namun tidak kita ragukan lagi pengalaman Eksekutif dalam perumusan Peraturan Daerah, walaupun sekarang ini DPRD *unjuk gigi* dalam pembahasan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Eksekutif. Dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah Eksekutif dengan mempertimbangan faktor-faktor sebagai berikut:

- 1) Faktor dari sudut hukum, Rancangan Peraturan Daerah baik draft bentuk maupun materi harus mendasarkan pada pedoman umum yang ditetapkan oleh Pemerintah;



- 2) Faktor dari sudut pandang manajemen Pemerintahan, maka pihak Pemerintah Daerah sebagai “ekskutor” harus mempertimbangkan dari segi politik, sosial, Hankam;
- 3) Faktor dari dimensi politis sosiologis, Peraturan Daerah itu jangan ada mementingkan kelompok yang ditonjolkan sehingga bisa diterima oleh semua lapisan masyarakat.

Dengan munculnya perbedaan-perbedaan dalam pembahasan Peraturan Daerah antara Legislatif dan Eksekutif, menimbulkan suasana sedikit tegang sehingga kita butuh semacam jurus jitu atau strategi dari Eksekutif untuk menyelesaikan Peraturan Daerah. Biasanya dengan cara-cara melakukan lobi-lobi, melakukan pembicaraan yang diwarnai dengan guyon dan santai. Tetapi cara yang paling efektif dilakukan untuk menghindari ketegangan antara Eksekutif dan Legislatif dengan melalui Ketua Fraksinya masing –masing. Karena menurut Eksekutif ketua Fraksi rata-rata tokoh lama di DPRD dimana mereka sangat berpengalaman dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang terjadi pada anggotanya.

....”Kalau kita menempuh jalan buntu dalam pembahasan Peraturan Daerah, kita harus melobi Ketua Fraksi untuk memberi pengarahan kepada anggotanya yang tetap pendiriannya mengenai salah satu substansi pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Untuk memberikan pengarahan kepada yang bersangkutan agar menjaga kebersamaan dan tidak perlu mempertahankan pendiriannya masing-masing. Sehingga pembahasan Peraturan Daerah itu dapat terselesaikan ( wawancara, 19 April, 2016 Kepala Bagian Pemda Kabupaten Sorong).

### **Kekurangan Sistem Baru Dalam Perumusan Peraturan Daerah**

Sejak dulu masyarakat sudah mengetahui kelemahan DPRD (Legislatif) perannya dalam sistem politik di Indonesia. Banyak yang mengatakan DPRD zaman Orde Baru kecil sekali perannya dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya, kalau sedikit vokal akan mendapatkan recall dari Ketua Partainya. Sekarang ini nuansanya sudah lain tidak dikenal lagi yang namanya recall anggota DPRD, sehingga anggota DPRD leluasa memperjuangkan aspirasi kehendak masyarakat dalam menentukan kebijakan. Tetapi untuk merespon aspirasi masyarakat tersebut lembaga DPRD masih mengalami kendala-kendala seperti berikut:

#### **1. Sumber Daya Manusia Anggota Legislatif Yang Terbatas.**

Pemilu tahun 2014 merupakan Pemilu yang berlangsung sangat terbuka dan demokratis dibanding dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya. Sebagai dampak dari Pemilu yang demokratis tadi maka wakil yang duduk di DPRD cerminan dari wakil-wakil yang *refrensitatif*. Namun yang menjadi pertanyaan masyarakat apakah *refrensitatif* didukung oleh kemampuan sumber daya yang memadai.

Karena kurang pemahaman tentang teknik perumusan rancangan Peraturan Daerah dan juga didukung oleh SDM yang kurang memadai sehingga dalam melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah kadang kala terjadi terhambat. Karena adanya tarik ulur berkepanjangan antara anggota DPRD itu sendiri yang ikut terlibat dalam pembahasan Raperda tersebut dengan Eksekutif, tetapi walaupun demikian akhirnya Peraturan Daerah itu selesai juga. Sering kali terjadi pemahaman yang sepele sehingga menjadikan molor waktu dalam pembahasan Raperda yang ingin cepat diselesaikan.

Hampir sebagian anggota DPRD muka baru, dengan langkanya pengalaman mereka mengenai teknik perumusan Raperda menyebabkan berbagai kesulitan dalam pembahasan tersebut. Tetapi sebaliknya para anggota yang lama justru kurang membantu anggota baru untuk memahami cara perumusan Raperda, sehingga argumentasi yang diajukan oleh anggota yang baru ini tidak sesuai dengan tujuan yang dibahas. Persoalan ini biasanya dapat diatasi oleh ketua Pansus yang netral dan tidak memihak kepentingan manapun juga dan kesadaran anggota DPRD akan pentingnya musyawarah dan mufakat.

....” Kami selalu memberikan masukan-masukan kepada anggota baru untuk memahami teknik dalam perumusan / pembahasan rancangan Peraturan Daerah

yang diajukan oleh Eksekutif. Kami juga tidak memungkiri minimnya pengetahuan anggota baru kami dalam hal ini. ( wawancara, 21 Oktober 2016 salah seorang Ketua Pansus).

Dapat kita maklumi bersama walaupun secara umum sumber daya manusia anggota DPRD dianggap cukup, karena rata-rata pendidikan terakhir anggota DPRD Kabupaten Sorong adalah Pasca Sarjana 3 (tiga) orang (4 persen), Sarjana 36 (tiga Puluh enam) orang (48 persen), Sarjana Muda 6 (enam) orang (8 persen), SLTA 28 (dua puluh delapan) orang (37 persen),. Namun pengalamannya kurang dalam perumusan Peraturan daerah (kebijakan) sehingga mengakibatkan banyak sekali hambatan karena sering sekali terjadi perbedaan persepsi tentang suatu substansi diperdebatkan sampai lama hingga nyaris mengesampingkan masalah pokok yang seharusnya dibahas.

**Tabel 3.** Latar Belakang Pendidikan Anggota Legislatif (DPRD) Kabupaten Sorong Periode 2014/2019

No.	Pendidikan	Jumlah	Persentase
1.	SLTA	6	37 %
2	Sarjana Muda	3	8 %
3	Sarjana	10	48 %
4	Pasca Sarjana	2	4 %
<b>Jumlah</b>		<b>21 Orang</b>	<b>100 %</b>

Sumber Data: Sekretariat DPRD Kabupaten Sorong.

## 2. Rekrutmen Dan Keterwakilan Anggota DPRD Yang Rendah

Proses rekrutmen anggota DPRD, yaitu bersifat sangat tertutup karena untuk menentukan siapa yang akan direkrutmen duduk dalam lembaga DPRD itu, bukannya pemilih tetapi pimpinan partainya. Disini terlihat dengan adanya ketentuan rengking yang dicalonkan oleh ketua partai. Sebagai contoh ada calon yang sangat populer didaerah pemilihannya (Kabupaten/ Kota) yang dicalonkan oleh partainya tetapi tidak terpilih untuk mewakili daerahnya duduk dilembaga DPRD Kabupaten. Karena rengkingnya diubah oleh DPD Kabupaten yang tidak dimungkinkan untuk terpilih mewakili daerahnya di DPRD Kabupaten. Hal ini terbukti sekali kuatnya dominan ketua partai dalam menentukan siapa calon yang menjadi anggota DPRD Kabupaten untuk mewakili daerahnya. Sehingga banyak sekali anggota DPRD Kabupaten itu dia tidak tahu perkembangan yang terjadi di daerah pemilihannya sendiri, dan tidak kita mustahilkan ada anggota DPRD itu hanya numpang lahir saja di daerah pemilihannya. Setelah itu dia dibesarkan dikota Kabupaten sampai menyelesaikan pendidikannya, sehingga dia tidak tahu bahwa didaerahnya sudah banyak perubahan sementara dia masih sebagai anggota DPRD berpikir pola kota Kabupaten.

## 3. Kendala Internal Tata Tertib DPRD

Anggota DPRD dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari berpedoman pada tata tertib yang mana dalam tata tertib adanya hak-hak untuk melaksanakan tugas dan kewenangan anggota DPRD sehari-hari. Hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Pasal 17, ketentuan ini yang mempersyaratkan dukungan minimal 5 (lima) orang anggota DPRD. Kendala ini sangat sulit dilakukan oleh anggota DPRD dikarenakan:

*Pertama*, untuk terlibat dalam sebuah kegiatan mewujudkan hak-hak yang dikendaki oleh masyarakat anggota DPRD tidak didukung oleh *sumber daya manusia* yang memadai. Jarang

sekali didapatkan Legislator yang tangguh karena pengalaman seperti itu diperlukan ilmu pengetahuan yang bersifat sekular. Jadi anggota DPRD untuk menangkap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan kemudian mengadopsinya dalam bentuk kebijaksanaan publik jarang terwujud.

*Kedua*, harus adanya dukungan dari fraksi yang lain untuk mewujudkan keinginan anggota dalam mengadopsi aspirasi yang dikehendaki oleh masyarakat. Disini mengharuskan adanya koalisi antar fraksi baru, dapat mewujudkan hal tersebut. Koalisi akan berjalan dengan baik apabila memiliki persamaan ideologis, saya bandingkan ideologis antara Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) yang satunya berbasis Islam sedangkan PDI-P berbasis nasionalis.

Dari pengamatan dilapangan kelemahan-kelemahan yang mempengaruhi pembahasan perumusan Rancangan Peraturan Daerah oleh Legislatif faktor penunjang dan penghambat yang berasal dari Legislatif telah disinyalir oleh para Pakar. Fried (1996) dalam Thaib (1994) mengajukan 10 (sepuluh) faktor penghambat berfungsinya lembaga politik termasuk lembaga Legislatif (DPRD). Faktor-faktor tersebut meliputi: Informasi, Keadilan, Social Power, Popularitas, Legitimasi, Kepemimpinan, Kekerasan (Violence), Peraturan (Rulles), Economic Power. Curtis (1978) dalam Thaib (1994) mengajukan beberapa sumber kelemahan badan Legislatif (DPRD) yang meliputi antara lain, kekurangan fasilitas kerja, kekurangan sarana penelitian dan kepustakaan, kekurangan tenaga Sekretariat dan kurang tersosialisasi komisi-komisi yang ada di dewan.

#### **4. Aturan Dan Tradisi Eksekutif Dalam Perumusan Raperda**

Kepatuhan terhadap ketentuan-ketentuan hukum dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah selalu diperhatikan oleh Eksekutif. Bagian Hukum adalah unit Eksekutif dalam menangani setiap persoalan teknis dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah . Karena banyak referensi Peraturan Perundang-Undangan yang dijadikan pijakan untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah. Hasil wawancara baik itu kepada Kepala Bagian Hukum, Kabag Perundang-Undangan, maupun Kasubbag Perundang-Undangan dan staf dapat disimpulkan bahwa mereka selalu berprinsip dan selalu mempedomani setiap Peraturan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah yang lebih atas atau Pusat. Dalam setiap ada perubahan Eksekutif selalu berkoordinasi dengan Kabupaten maupun dengan Daerah lain di Indonesia. Dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sorong Eksekutif berpedoman dengan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2014 tentang kewenangan Pemerintah dan kewenangan Kabupaten sebagai Daerah Otonomi.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2014 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
3. Surat Edaran Mendagri Nomor 0621/729/ SJ taggal 21 Maret 2014 Tentang Penataan Perangkat Daerah.

#### **KESIMPULAN**

1. Pola hubungan Eksekutif dan Legislatif sekarang ini telah terjadi *Check and Balance*, sehingga kedua lembaga ini dalam melaksanakan tugasnya selalu berhati-hati. Terlihat dalam pembahasan perumusan Perda tentang Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sorong Legislatif dan Eksekutif berlangsung lebih demokrasi. Sehingga suasana dalam pembahasan Perda tersebut lebih terasa semarak karena terjadi perdebatan dan adu pendapat yang alot tetapi tetap saling menghargai pendapat anggota, sehingga menghilangkan kesan yang selama ini disandang oleh DPRD sebagai tukang stempel.
2. Dalam Fungsinya anggota DPRD secara nyata sebagai pelaku utama dalam rumusan kebijakan di daerahnya. Kebijakan-kebijakan itu antara lain dapat dilakukan dalam perumusan peraturan

daerah dengan prakarsa anggota. Namun selama ini belum ada satupun peraturan daerah yang dirumuskan atas inisiatif dari anggota DPRD Kabupaten Sorong. Yang mana semua peraturan daerah masih hasil rumusan dari Eksekutif (Pemda Kabupaten Sorong).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin., 1990, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Renika Certa, Jakarta.
- Alfian., 1993, *Komunikasi politik dan Sistem Politik Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Anderson, JE., 1979, *Public Policy Making Hoolt*, Rinehart and Weston, NewYork.
- Amal, Ichlasul dan Nasikun, 1988, *Konferensi Nasional Program Pengembangan Wilayah (Nation Conference On Area Development)*, Yogyakarta.
- Byernees, Lsandral., 1980, *Human Communication, Prinsiples Context is and Skills*, St. Martinsi NewYork
- Dunn, William., 2000, (*terjemahan Samudra Wibawa, Agus Herwanto Hadna, Erwan, Agus purwanto, Penyunting; Muhadjir Darwin*) *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press.
- Dye, TR., 1978, *Landerstanding Public Administration*, University Of Islabama Press.
- ChilCote, H, Ronald, 1981, *Theories Of Comparative Politics : The Georch Fora Paradigm*, Colorado, Westvrew Press.
- Effendi, Sofian., 1990, *Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Menghadapi Era Tinggal Landas*, Solo.
- Gaffar, Affan , 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar.
- Gibson, L, James, 1996 *Organisasi Jilid 1*, Binarupa Aksara.
- Haris, Syamsuddin, 1998, *Struktur Proses Dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan*, Dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta, Yayasan Obor.
- Islamy, M. Irfan., 1998, *Agenda Kebijakan Administrasi Negara*, Universitas Brawijaya, Malang.
- Lapera, Tim 2000, *Otonomi Versi Negara*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama.
- Lay, Cornelis, 1995, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah : Antara Teori Dan Praktek*, Dalam Seminar Setengah Abad Republik Indonesia Merdeka, Salatiga, Bina Dharma, UKSW Dan GMKI.
- Malarangeng, Andi A., 2000 *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*, BIGRAF Publishing bekerjasama dengan FISIP Universitas Muhammadiyah Malang.
- Mariam, Budiardjo, 1996, *Demokrasi di Indonesia Parlementer Dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta Gramedia.
- Mohtar Mas'oeed dan Colin Mac Andrews., 1978, *Perbandingan Sistem Politik* Gadjah Mada University Press.
- Moleong. J. Lexy., 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Posdakarya, Bandung.
- Panuju, Redi., 1998., *Sistem Konukikasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rasyid, M. Ryaas., 1997, *Kajian Birokrasi Pemerintah dan Politik ORBA*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- Rauf, Maswardi., 1993, *Indonesia dan Komunikasi Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Smith, C. B, 1985, *Desentralisation The Territorial Demokasion Of The State*, London, George Allen & Unwin.
- Thaib, Dahlan., 1994, *DPRD Sistem Ketatanegaran Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Thoha, Miftah., 1983, *Perilaku Organisasi*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Yudoyono, Bambang., 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Harapan