

## **POLA HUBUNGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF KAITANNYA TERHADAP FUNGSI LEGISLASI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

**Paiman Raharjo<sup>1\*</sup>, Zakiah Iryani Rahman<sup>2</sup>**

Program Pascasarjana Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)

\*paiman.raharjo@dsn.moestopo.ac.id

### **Abstract**

*The relation of Legislative and local Executif in the formulation process of local ordinance in the period of the new orde, started from the draft up to the local ordinance is legalized completely dominated by the Executif without any changing of the Legislative by the application of the ordinance number 22. 1999 about the local government and in the same time by the repeatedly reformation in the political field have been opened the way for Legialative to process the local ordinance formulation given by the Executive. Based on the theory, power divide, politic representation, region government and the relation between legislative-executive in region government, the observation of these things are going in Tual Maluku Tenggara archipelagos and the Local people's representative by using qualitative method. The collecting of data uses the the interview technique deeply, documentation. The observation with 1) Schedule ruler of DPRD, 2) Organization structure/membership of DPRD, 3) Human source and 4) The communication between legislative-executive in region (as free variable) and the tied variable are; DPRD functions (legislative ). The problem of the research are : 1) How are the realization of the relation pattern between the board of Executive – Legeslative in the formulation of the local ordonance. 2) how the faktors to influence Legislative function. Although there are some weaknesses especially in the member of Legislative such as human resouce, the way of recruiting the members and the haudicap from the discipline rules of the local people's representative board. But although there has been fredom to tell the opinion, up to now there hasn't been the local rules which are discussed by the initiative of the local people's representative board members. All of the local rules are still dominated by the Excecutive.*

**Keywords:** *Legislative and Executive, Legislative Function, Southeast Maluku Regional Government*

### **Abstrak**

Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah dalam proses perumusan peraturan daerah pada masa orde baru, mulai dari rancangan sampai dengan peraturan daerah disahkan sepenuhnya didominasi oleh Eksekutif tanpa ada perubahan Legislatif dengan berlakunya peraturan tersebut. Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan bersamaan dengan berulangnya reformasi di bidang politik telah membuka jalan bagi Legilatif untuk memproses perumusan peraturan daerah yang diberikan oleh Eksekutif. Berdasarkan teori, pembagian kekuasaan, keterwakilan politik, pemerintahan daerah dan hubungan antara legislatif-eksekutif dalam pemerintahan daerah, pengamatan terhadap hal-hal tersebut terjadi di kepulauan Tual Maluku Tenggara dan perwakilan masyarakat lokal dengan menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data menggunakan teknik wawancara mendalam, dokumentasi. Tujuan penelitian ini adalah : 1) Bagaimana realisasi pola relasi antara Badan Eksekutif – Legislatif dalam perumusan peraturan daerah. 2) bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi Legislatif. Hasil penelitian menunjukkan meskipun terdapat beberapa kelemahan khususnya pada anggota Legislatif seperti sumber daya manusia, cara perekrutan anggota dan haudicap dari aturan disiplin dewan perwakilan rakyat setempat. Namun meski sudah ada kebebasan untuk berpendapat, hingga kini belum ada peraturan daerah yang dibahas atas inisiatif anggota dewan perwakilan rakyat setempat. Semua peraturan daerah masih didominasi oleh Pengurus.

**Kata kunci:** Legistatif dan Eksekuif, Fungsi Legislasi, Pemda Maluku Tenggara

## PENDAHULUAN

Pembentukan suatu pemerintahan pada hakikatnya dimaksudkan untuk menciptakan suatu tatanan guna menjamin keteraturan dan ketertiban. Jaminan keteraturan dan ketertiban merupakan prasyarat bagi keberlangsungan proses dan kehidupan masyarakat. Ini berarti substansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Handika & Rostyaningsih, 2020). Konsep ini memberikan indikasi bahwa pemerintah haruslah memiliki keberpihakan kepada masyarakat. Sehubungan dengan konsep tersebut Pemerintah perlu semakin didekatkan dengan masyarakat sehingga dapat memberikan respon secara cepat terhadap kebutuhan masyarakat yang dinamis (Kadarisman et al., 2021). Otonomi daerah diharapkan akan memberdayakan masyarakat dan menghidupkan demokrasi yang tercermin dari keterwakilan mereka di DPRD dan produk-produk kebijakan DPRD serta Pemerintah Daerah.

Tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan politik di Indonesia adalah terbentuknya sistem politik yang demokratis. Oleh karena itu, kedaulatan atau kekuasaan yang tertinggi dalam negara haruslah berada di tangan rakyat. Artinya, rakyatlah yang berdaulat dan sekaligus sebagai pemilik utama kekuasaan tertinggi tersebut (Dahlan Thaib: 2000).

Namun demokrasi paling umum dimaknakan sebagai tatanan kehidupan dimana warga negara menikmati kebebasan dan hak-hak dasarnya, serta ada jaminan hukum agar warga negara dapat mengekspresikan aspirasinya secara maksimal dan terbuka.

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dijalankan secara demokratik pula. (Bagir Manan (2001 : 59)

Kualitas dari demokrasi di daerah akan sangat di tentukan oleh kualitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang merupakan wakil dari rakyat dalam menjalankan demokrasi. Oleh sebab itu undang-undang otonomi juga menghendaki terjadinya pemberdayaan (*empowering*) DPRD agar penilaian sumbang terhadap DPRD di era Orde Baru tidak terulang lagi. Pemberdayaan adalah upaya agar DPRD mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawab secara wajar baik sebagai mitra eksekutif maupun sebagai pengemban pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah.

Sesuai dengan kondisi politik saat itu maka, rumusan tentang kedudukan DPRD dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 mengalami perubahan mendasar, hal tersebut terlihat pada rumusan tentang pemerintah daerah. Dalam rumusan Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004 disebutkan, Pemerintah Daerah adalah : a) Pemerintah Daerah Provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi; b) Pemerintah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Pengertian otonomi daerah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (bab 1. pasal 1, 5).

Pola hubungan Legislatif 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) yang akan membuat keputusan perihal kebijakan publik (APBD dan Peraturan Daerah lainnya) bagi mereka. Karena itu para anggota DPRD bertanggung jawab kepada konstituennya, 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.

Berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang mekanisme pembuatan perda bahwa Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD (pasal 136). Rancangan perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota (pasal 40).

Terkait dengan pembuatan perda tersebut, apabila dalam suatu sidang DPRD dan gubernur/bupati/walikota menyampaikan Rancangan Peraturan daerah mengenai materi yang sama maka yang akan dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD sedangkan Rancangan Peraturan daerah yang disampaikan oleh Gubernur / Bupati / Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Berdasarkan ketentuan tersebut apakah setelah UU No 32 tahun 2004 diaktualisasikan, tidak ada lagi image tentang DPRD yang hanya posisinya

sebagai *Rubber Stamp*, hal ini dapat dilihat dengan Ranperda yang dihasilkan apakah hanya merupakan inisiatif dari eksekutif ataukah berasal dari inisiatif DPRD atas fungsi legislatifnya. Kemudian apakah eksekutif masih memiliki peran yang lebih dominan terhadap pembuatan kebijakan daerah tersebut.

Di dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang mekanisme pembuatan peraturan daerah, dinyatakan bahwa, peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Namun pada kenyataannya posisi eksekutif masih tampak lebih dominan dibanding dengan posisi legislatif, menjadi suatu hal yang menarik untuk dikaji/diteliti. Oleh karena itu penelitian ini difokuskan pada "Pola hubungan legislatif dan eksekutif kaitannya terhadap fungsi legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU nomor 32 tahun 2004 pada Pemda Kabupaten Maluku Tenggara".

Dari uraian latar belakang dan alur pikir di atas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan menjadi fokus tesis ini yaitu : 1) Bagaimanakah pola hubungan DPRD dan Pemda dalam proses pembuatan Peraturan Daerah ? 2) Mengapa terjadi pola hubungan DPRD dan Pemda sebagaimana kenyataan yang ada dalam dua cabang kekuasaan tersebut ?

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis pola hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tenggara dalam proses perumusan serta penetapan peraturan daerah serta mengetahui, memahami, dan menganalisis mengapa terjadi pola hubungan DPRD dan Pemda sebagaimana kenyataan yang terjadi saat ini

### Tinjauan Pustaka

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat (DPRD) merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di

depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan (Sarjen, 1998).

Memahami perkembangan demokrasi di Indonesia, dapat dilihat dari sejauh mana peranan yang dimainkan oleh lembaga legislatif dalam hubungannya dengan eksekutif (Purnamawati, 2020). Apabila dalam suatu sistem politik, lembaga legislatifnya berperanan dengan baik, artinya dapat melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal, maka dapat dikatakan bahwa secara empirik negara yang bersangkutan telah melaksanakan azas demokrasi dalam artian yang sebenarnya. Sebaliknya, apabila legislatif kurang memainkan peranan yang berarti dalam proses politik, maka negara yang bersangkutan dapat dikatakan belum dapat melaksanakan asas demokrasi yang dalam artian substansial, kendatipun negara yang bersangkutan menggunakan label demokrasi. Secara demikian, maka peranan yang dimainkan oleh lembaga legislatif menentukan kualitas demokrasi.

Dengan mengikuti kelaziman dengan teori ketatanegaraan pada umumnya maka salah satu fungsi DPR adalah dibidang Legislatif. Fungsi Legislatif DPR tidak terlepas dari konsep "trias politica" yang ditawarkan oleh Montesquieu. Pendapat Montesquieu kekuasaan itu berada pada satu tangan maka kekuasaan itu sering disalahgunakan. Untuk mencegah penyalahgunaan ataupun penggunaan kekuasaan yang berlebih-lebihan maka kekuasaan itu dipisah-pisahkan (Thaib,1994).

Menurut konsep "trias politica" kekuasaan dalam negara dibagi ada tiga yakni, kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Dengan

adanya sistem pemisahan tersebut maka didalam konsep "trias politica" terdapat suasana "check and balance" karena masing-masing kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat pertimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga tersebut. Konsep "trias politica" tersebut diadakan modifikasi dalam sistem pemerintahan negara-negara barat. Sedangkan landasan proses kekuasaan Legislatif di Indonesia secara garis besar dilakukan oleh pihak Legislatif dan Eksekutif pada tataran DPR dan Presiden juga dilakukan oleh DPRD dan pemerintah Daerah.

Hubungan antara legislatif daerah (DPRD) dengan eksekutif daerah (Pemda) akan muncul berkaitan dengan dilaksanakannya tugas dan wewenang masing-masing, terutama bidang tugas yang menjadi urusan bersama seperti pembuatan peraturan daerah (Perda), penetapan APBD dan lain-lainnya. Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, diantara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarkhi atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan sub ordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervens. Pemda tidak dapat memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki administrasi pemerintah daerah (Juanda, 2014).

Terbagi dalam tiga pola hubungan yakni : "dominasi Eksekutif, dominasi Legislatif, dan hubungan yang seimbang" dan lebih lanjut dikatakannya dalam suatu sistem politik satu negara ketiga pola hubungan tersebut tidak berjalan dengan tetap" (Anwar et al.,

2015). Oleh karena itu untuk membangun pola hubungan yang ideal antara Legislatif dan Eksekutif dalam arti terciptanya keseimbangan antara kedua lembaga tersebut sangat tergantung pada sistem politik yang dibangun. Semakin demokratis sistem politik itu maka hubungan antara Legislatif dan Eksekutif akan semakin seimbang. Sebaliknya semakin tidak demokratis sistem politik suatu negara maka yang tercipta dua kemungkinan yaitu dominatif Eksekutif yang menciptakan rezim otoriter dan dominatif Legislatif yang menciptakan anarki politik.

Dalam pemerintahan yang demokratis kekuasaan tidak berada dan dijalankan oleh satu badan tapi dilaksanakan oleh beberapa badan atau lembaga. Tujuan dari dibagi-baginya penyelenggaraan kekuasaan tersebut, agar kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu tangan yang dapat berakibat pada terjadinya pemerintahan yang otoriter dan terhambatnya peran serta rakyat dalam menentukan keputusan-keputusan politik.

Dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara sebagai salah satu ciri negara demokrasi, di dalamnya terdapat beberapa badan penyelenggara kekuasaan seperti, badan legislatif, eksekutif, yudikatif dan lain-lain. Pembagian kekuasaan berdasarkan teori Montesquieu yakni "Trias Politica" anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan : pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making functions*) ; kedua kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang ( dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*) ; ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*). Trias politica adalah satu prinsip normative bahwa kekuasaan- kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada

orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak azasi warga negara lebih terjamin.

Dahlan Thaib (2000) mengemukakan bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara itu dalam operasional kekuasaan masing-masing. Dengan sistem yang demikian maka di dalam ajaran Trias Politica terdapat suasana "Check and Balances" , dimana di dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah di tentukan. Dengan demikian akan terdapat hubungan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa sistem check and balances dapat mencegah lembaga atau badan-badan yang telah mempunyai kekuasaan masing-masing untuk tidak melakukan hal-hal yang bukan menjadi bagian kekuasaannya. Penyelenggaraan kekuasaan akan menjadi lebih efektif karena antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain hubungannya diatur sedemikian rupa dalam kerangka keseimbangan dan pengawasan.

Dari definisi perwakilan politik yang dikemukakan dalam tulisan Riswandha Imawan (2001) sebagaimana disebutkan di muka, dalam melakukan aktifitas para wakil perlu menentukan posisi mereka terhadap pihak yang diwakili. Dalam kaitan ini, dikenal adanya dua teori perwakilan politik (Athahirah & Pranata, 2020).

1). Teori Mandat (sering disebut *functional representation*)

Menurut teori yang pertama kali dikenalkan oleh J.J. Rousseau ini, wakil dilihat sebagai penerima mandat dimana ia harus merealisasikan kekuasaan pihak yang diwakilinya dalam proses kehidupan politik. Menurut teori ini, tindakan wakil di

lembaga perwakilan harus sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh pihak yang diwakilinya. Oleh karena itu pandangan, sikap dan tindakan wakil harus sejalan dengan mandat yang diberikan. Bila terjadi perbedaan pandangan, sikap dan tindakan antara wakil dengan pihak yang diwakili, dapat berakibat turunnya reputasi para wakil.

2). Teori kebebasan (sering disebut *political representation*)

Ajaran ini dikembangkan oleh Abbe Sieyes di Perancis, serta Block Stone di Inggris. Menurut teori ini, wakil dapat bertindak bebas tanpa tergantung oleh instruksi yang diberikan oleh pihak yang diwakilinya. Wakil merupakan orang yang terpercaya, terpilih, serta memiliki kesadaran akan hukum dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Oleh sebab itu mereka dapat melakukan tindakan apapun atas nama mereka.

## METODOLOGI

Berkaitan dengan lokasi penelitian maka penulis melakukan penelitian pada Kantor Daerah Kabupaten Maluku Tenggara serta Sekretariat DPRD Maluku Tenggara. Dalam penelitian ini responden terpilih adalah Pejabat eksekutif terdiri dari Bupati/wakil Bupati Kabupaten Maluku Tenggara, Sekretaris daerah, Asisten yang sering berhubungan dengan DPRD karena tugas atau jabatannya, Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (KESBANGPOL), Kepala Bagian Hukum Setwilda Kabupaten Maluku Tenggara yang sering berhubungan dengan DPRD karena tugas atau jabatannya, Sekretaris DPRD Kabupaten Maluku Tenggara. Pejabat Legislatif terdiri dari Ketua atau para wakil ketua DPRD Kabupaten Maluku Tenggara, ketua fraksi, ketua komisi (ketua, wakil ketua atau sekretaris) serta beberapa anggota dewan yang ditentukan secara *purposive*. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dengan wawancara mendalam dan dokumentasi

Analisis data dalam penelitian ini mencakup kegiatan menelaah data,

membaginya menjadi satuan-satuan yang dapat dikelola, mensintesakannya, mencari pola menemukan apa yang penting dan apa yang akan dipelajari dan memutuskan apa yang akan dilaporkan, serta analisis yang dilakukan secara induktif. (Bogdan & Biklen,1990). Proses analisis data dalam penelitian ini digunakan model Miles dan Huberman dalam (Wanto, 2017) yaitu menggunakan analisis interaktif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pola Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Daerah Dalam Pembuatan Perda

Mekanisme pembahasan rancangan peraturan daerah menjadi Peraturan Daerah dapat dibagi dalam dua tahapan proses yakni : tahapan pertama, tahapan proses pembahasan ranperda di luar APBD, serta tahapan kedua adalah tahapan proses pembahasan ranperda yang berkaitan dengan anggaran daerah. Kaitannya terhadap proses penyusunan perda di kabupaten Tual Maluku Tenggara, bahwa selama ini Ranperda yang di usulkan sebagian besar berasal dari pihak eksekutif sementara usulan Ranperda dari DPRD setempat belum ada, hal ini dapat di lihat dari tabel berikut :

Tabel 1. Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Eksekutif ke Legislatif (DPRD) Kab. MALRA

Tahun Sidang	Usulan Rancangan Peraturan Daerah		Jumlah
	Eksekutif	Legislatif	
2004	16	0	16
2005	12	0	12
2006	1	0	1

Sumber Data : Kabag Hukum Sekretariat Daerah MALRA

Berdasarkan tabel 1 maka dapat dilihat dan disimpulkan bahwa walaupun dalam UU 32/2004 mengatur tentang hak dari lembaga legislatif dalam pengusulan sebuah rancangan perda namun sejauh ini yang terjadi peran tersebut belum

sepenuhnya dilakukan oleh DPRD setempat.

Proses pembahasan Ranperda di internal pemerintah daerah (eksekutif) sendiri tahapan awalnya dimulai dengan pengusulan Draff oleh dinas atau instansi teknis terkait (unit yang memiliki kepentingan terhadap Ranperda tersebut), atau dapat juga berasal dari Bagian Hukum Sekertaris Daerah (sekwilda) yang menyusun langsung akan tetapi setelah itu akan diundang pihak-pihak yang terkait membahas substansi atau muatan-muatan yang akan diusulkan menjadi sebuah Ranperda.

Proses pembahasan Perda bersama atas dua lembaga ini yakni Eksekutif (Pemerintah Daerah) dan Legislatif (DPRD) Maluku tenggara melalui tahapan-tahapan sebagai berikut: Pembicaraan tahap I meliputi penjelasan Bupati dalam rapat paripurna DPRD. Dalam penjelasan ini, secara umum digambarkan tentang langkah-langkah arah kebijakan umum Kepala Daerah yang akan di ambil berkaitan dengan rencana yang tertuang dalam konsep Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Pembicaraan tahap II meliputi ; adalah pemandangan umum anggota-anggota fraksi DPRD yang berisi tanggapan terhadap rancangan perda yang diajukan oleh Kepala Daerah. Tanggapan-tanggapan dari masing-masing anggota fraksi ini pada umumnya diajukan pada hal-hal yang bersifat umum, tidak bersifat teknis. Pada umumnya materi pemandangan umum anggota-anggota fraksi ini, adalah bersifat pertanyaan, yang merupakan hasil dari kompilasi aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang harus diperjuangkan oleh masing-masing anggota fraksi, sehingga paling tidak dapat dijadikan bahan kontribusi Kepala daerah dalam pengambilan kebijakan. Dengan adanya beberapa pertanyaan yang diajukan oleh masing-masing anggota fraksi melalui juru bicaranya, maka Kepala daerah wajib memberikan

penjelasan tertulis, sebagai bahan pembahasan pada tahap selanjutnya.

Pembicaraan tahap III meliputi pembahasan rancangan Perda dalam rapat-rapat komisi/gabungan komisi, atau dalam rapat panitia khusus, yang dilakukan bersama-sama dengan unit kerja di lingkungan Kepala Daerah. Pembicaraan tahap ketiga ini, merupakan inti dari pembahasan sebuah rancangan Perda, karena yang dibahas adalah hal-hal yang menyangkut teknis dari materi Perda termasuk pula peraturan perundang-undangan sebagai atribusi terhadap Perda. Hasil pembahasan tahap ketiga ini dapat dirumuskan kesepakatan untuk bahan rekomendasi/laporan yang disampaikan pada rapat pimpinan diperluas sebelum memasuki rapat paripurna, guna diambil kebijakan oleh pimpinan DPRD untuk memasuki tahap selanjutnya.

Pembicaraan tahap IV meliputi; Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan ; laporan hasil pembahasan tahap III dan pandangan akhir fraksi-fraksi; Pemberian kesempatan kepada Bupati untuk menyampaikan kata sambutan kepada pengambilan keputusan tersebut. Berdasarkan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku, maka setelah peraturan daerah mendapat persetujuan dalam rapat paripurna maka peraturan daerah tersebut ditanda tangani oleh Kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD dan persetujuan DPRD ditetapkan dengan keputusan DPRD yang ditanda tangani oleh Ketua DPRD.

Berbicara mengenai fungsi legislasi DPR, maka selama ini dari tahun 2004, 2005, dan awal 2006 belum ada usul inisiatif dari DPRD setempat terkait terhadap sebuah Rancangan Perda. Bertolak dari kondisi realitas diatas maka, walaupun telah diamanatkan oleh ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang usul inisiatif DPRD dalam mengusulkan suatu Rancangan Perda namun selama ini peran legislasi dari DPRD itu sendiri belum mampu

berjalan secara maksimal khususnya yang terkait dengan pengusulan suatu rancangan peraturan daerah. DPRD adalah merupakan representasi dari seluruh komponen masyarakat sehingga diharapkan segala masalah yang terjadi di masyarakat dapat direspon secara aktif oleh lembaga yang mewakili mereka (DPRD) yang aktualisasinya bisa dalam usulan sebuah rancangan perda yang merupakan problem solving bagi permasalahan yang terjadi di masyarakat, sehingga realitas yang terjadi terkesan DPRD hanyalah reaktif terhadap sesuatu yang telah ada.

Dengan melihat persoalan diatas dewan seharusnya harus tanggap dan merespon aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dengan merumuskan Rancangan Peraturan Daerah, Sehingga hak yang dimiliki oleh anggota DPRD itu akan mendapat respon positif dari masyarakat.

### Faktor-faktor Yang Menghambat Fungsi Legislasi DPRD

#### *SDM Anggota Legislatif*

Sebagai dampak dari Pemilu yang demokratis tadi maka wakil yang duduk di DPRD cerminan dari wakil-wakil yang *refrensitatif*. Namun yang menjadi pertanyaan apakah *refrensitatif* tersebut didukung oleh kemampuan sumber daya yang memadai. Kelemahan dari anggota DPRD, oleh sebagian anggota dewan disinyalir karena rekrutmen Partai yang kurang berlangsung dengan baik

Tabel 2. Latar Belakang Pendidikan Anggota

No.	Pendidikan	Jumlah
1.	SLTP	-
2.	SLTA	7
3	Sarjana Muda	-
4	Sarjana	18
5	Pasca Sarjana	-

Legislatif (DPRD)

Sumber Data: Sekretariat DPRD KAB. MALRA

Kualitas anggota dewan dianggap dominan mempengaruhi peran dan fungsi anggota legislatif karena tingkat pendidikan merupakan referensi permanent yang dimiliki seseorang dalam bertindak untuk memperjuangkan kepentingan public dari kelompok politik pendukungnya.

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 selain itu oleh karena kurangnya pemahaman anggota dewan dalam pembuatan Perda sehingga selama ini belum ditemukan adanya Ranperda yang berasal dari hak inisiatif DPRD sehingga kesan yang ada DPRD hanya sebagai Rubber Stamp dalam setiap kebijakan yang dihasilkan. Eksekutif menjadi leluasa menuangkan berbagai kebijakan yang akan dilaksanakannya. Sebaliknya menyebabkan kontraproduktif bagi Legislatif karena tidak melakukan apa-apa bahkan tidak mencoba untuk dapat memberikan masukan-masukan kebijakan dan cenderung menunggu inisiatif dari Eksekutif.

#### *Tata Tertib internal 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 109, ketentuan ini yang mempersyaratkan dukungan minimal 3 (tiga) 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 memadahi. *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.

#### *Struktur Organisasi*

Hirarki organisasi ternyata tidak begitu mengganggu jalannya tugas-tugas dewan, namun karena DPRD adalah lembaga politik, maka apa yang terjadi di dalamnya banyak dipengaruhi oleh berbagai kepentingan, terutama dengan banyaknya Parpol yang duduk di DPRD dan SDM yang kurang memadai berakibat pada lambannya pengambilan keputusan.

#### *Pengalaman Organisasi*

DPRD tidak lain adalah sebuah organisasi, maka apa yang berhubungan dengan latar belakang pengalaman organisasi anggota dewan khususnya sebelum menjadi wakil rakyat.

Pentingnya pengalaman organisasi bagi anggota dewan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi sikap dan tingkah lakunya oleh karena berhubungan dengan rekrutmen politik anggota DPRD. Pengalaman seseorang di tempat kerja maupun organisasi tertentu khususnya organisasi induk, penting bagi siapa saja yang mau menjadi Anggota dewan.

#### *Kondisi Sosial Ekonomi*

Menurut Abcanian dan Masannat (1970 : 124), *social influence* (pengaruh sosial) adalah salah satu diantara sumber tingkah laku politik individu. Dalam dimensi horizontal, pengaruh sosial tersebut menjadi dua faktor yang penting, yaitu kelas dan status, yang mana keduanya dapat diukur dengan pekerjaan, penghasilan, dan sebagainya.

Dari pendapat tersebut jelaslah bahwa seseorang yang berstatus sosial ekonomi tinggi baik pengusaha maupun ahli, lebih terlibat dalam opini-opini politik.

## SIMPULAN

Realitas yang terjadi pada Kabupaten Maluku Tenggara kaitannya terhadap prosedur dan mekanisme pembuatan Ranperda menjadi sebuah Perda, belum tampak gambaran kemitraan sejajar anatara DPRD dan Eksekutif. Pihak Eksekutif yang dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah lebih dominan dalam hal pembuatan Ranperda. Pola hubungan yang masih didominasi oleh eksekutif itu, disebabkan antara lain oleh faktor Sumber Daya Manusia yang dimiliki DPRD (dalam hal ini para anggota DPRD) belum memadai, baik dari aspek kemampuan dan profesionalismenya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, K., Supriyono, B., & Suryadi. (2015). FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN PELAYANAN PUBLIK DI KABUPATEN SITUBONDO. *Raformasi*, 5(2), 1–11. <https://jurnal.unitri.ac.id/index.php/reformasi/article/download/320/324>
- Athahirah, A. U., & Pranata, W. H. (2020). RELASI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DENGAN KONSTITUEN DAPIL III KECAMATAN PARIAMAN TENGAH KOTA PARIAMAN PROVINSI SUMATERA BARAT. *Wahana Bhakti Praja: Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, 13(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.33701/jppdp.v11i2.1336>
- Budiardjo, Miriam, 1978, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 1978, Jakarta, PT. Gramedia
- Handika, B. N., & Rostyaningsih, D. (2020). Analisis Kualitas Pelayanan Publik (Studi Kasus Pada Kantor SAMSAT Kabupaten Kudus). *Journal Of Public Policy And Management Review*, 9(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/jppmr.v9i2.27348>
- Juanda, K. (2014). MEMBANGUN HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN

- LEGISLATIF DAERAH [ Analisis Komunikasi Kebijakan Publik ]. *Tasamuh*, 11(2), 269–292. <https://journal.uinmataram.ac.id/index.php/tasamuh/article/view/644>
- Kadarisman, M., Izzatusholekha, & Putra, N. (2021). Dinamika politik dalam reformasi administrasi publik. *KAIS Kajian Ilmu Sosial*, 2(1), 141–157. <https://jurnal.umj.ac.id/index.php/kais/article/download/9660/5820>
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset
- Purnamawati, E. (2020). PERJALANAN DEMOKRASI DI INDONESIA. *Solusi*, 18(2), 251–264. <https://doi.org/https://doi.org/10.36546/solusi.v18i2.290>
- Thaib, Dahlan, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Liberty
- Wanto, A. H. (2017). KUALITAS PELAYANAN PUBLIK BERBASIS KONSEP SMART CITY. *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)*, 2(1), 39–43. <https://doi.org/https://doi.org/10.26740/jpsi.v2n1.p39-43>