

## **KAPASITAS DPRD KABUPATEN RAJA AMPAT DALAM FUNGSI LEGISLASI**

Pujo Sumedi

Sekretariat DPRD Kabupaten Raja Ampat

pudjasumedi@yahoo.com

R. Widodo Tripuro

Program Pascasarjana (S2) Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta,  
widodotripuro@yahoo.com

### ***ABSTRACT***

*The objective of this research is to know the institutional capacity and personal capacity and the factors affect the functioning legislation in Raja Ampat Regency Parliament term 2009-2014. The results of this research are the institutional and personal capacity of parliament as well as environmental factors have a considerable role and make a decisive contribution in the stages and process of implementation of the legislative function. Things that need to be recommended are an effort to improve their personal capacity more selective, the need for consistency and seriousness of local legislators in carrying out its duties and functions, as well as the need for more intense supervision in the application and enforcement of local regulations. Similarly, the recommendations are addressed to the central government on consistency in making laws and regulations, so that the local legislative bodies can easily follow higher regulatory policies appropriately.*

**Keywords:** *capacity, parliament, legislation*

### **ABSTRAK**

Tujuan penelitian ini ialah mengetahui kapasitas kelembagaan dan kapasitas personal serta faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi legislasi DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014. Hasil penelitian ini ialah bahwa kapasitas kelembagaan dan personal DPRD serta faktor lingkungan memiliki peran yang cukup besar serta memberikan kontribusi yang menentukan dalam tahapan dan proses pelaksanaan fungsi legislasi. Hal-hal yang perlu direkomendasi adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas personal yang lebih selektif, perlunya konsistensi dan keseriusan anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta perlunya pengawasan yang lebih *intens* dalam penerapan dan pelaksanaan peraturan daerah. Demikian pula rekomendasi yang ditujukan kepada pemerintah pusat mengenai konsistensi dalam pembuatan peraturan perundangan, agar lembaga DPRD dapat mudah menindaklanjuti kebijakan perundangan yang lebih tinggi dengan tepat.

**Kata-kata Kunci:** Kapasitas, DPRD, legislasi

## PENDAHULUAN

Suatu pemerintahan menjalankan begitu banyak fungsi dan terpusat, dapat disebut sebagai pemerintahan yang absolut, sehingga menjadi hambatan bagi terciptanya pemerintahan yang adil. Kuasa absolut ini memperbesar peluang untuk berlaku sewenang-wenang terhadap rakyatnya, oleh karenanya beberapa pemikir mulai mengembangkan pemikiran mengenai pemisahan atau pembagian kekuasaan. Pemikir seperti John Locke dan Montesquieu menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan.

John Locke menjabarkan mengenai *separations of power* (teori pemisahan kekuasaan) sebagai kritik pada kekuasaan absolut raja Stuart dan membenarkan *The Glorious Revolution* yang dimenangkan oleh parlemen Inggris. Selanjutnya John Locke menyebutkan tiga lembaga pemerintahan berdasarkan teori pemisahan kekuasaan, yakni: Legislatif sebagai lembaga pembuat perUndang-Undangan; eksekutif sebagai pelaksana perUndang-Undangan, termasuk

lembaga yang mengadili pelanggaran peraturan perUndang-Undangan; dan federatif yang menjalankan fungsi hubungan diplomatik dengan negara lain, seperti mengumumkan perang, Perdamaian dan mengadakan perjanjian (Budiarjo, 2003:151)

Setengah abad kemudian, Montesquieu menyampaikan tentang teori Trias Politika yang memisahkan kekuasaan secara mutlak. Hal ini untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan pemerintah dan agar hak-hak masyarakat terjamin. Meskipun demikian antara ketiga lembaga tersebut harus saling *check and balances*, sehingga tidak ada satu lembaga yang memiliki kekuasaan lebih tinggi. Pembagian kekuasaan yang dimaksud adalah: 1) Lembaga legislatif, yang anggotanya dipilih untuk membuat Undang-Undang dan sebagai refleksi kedaulatan rakyat, mediator dan komunikator antara rakyat dan penguasa, dan agregator aspirasi; 2) Lembaga eksekutif seperti raja atau presiden yang menjalankan Undang-Undang; dan 3) Lembaga yudikatif, sebagai lembaga peradilan yang bertugas menegakkan keadilan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu elemen pemisahan kekuasaan, yang salah satu fungsinya adalah membentuk peraturan daerah (Perda). Namun dalam melaksanakan fungsinya, lembaga ini pada umumnya mengalami kelemahan dalam proses penyusunan rancangan Perda seperti belum optimalnya dalam mengakomodasi aspirasi *stakeholders*, rendahnya inisiatif dalam Perda dan lemahnya analisis kebijakan publik. Demikian pula pemahaman tugas pokok dan fungsi masing-masing alat kelengkapan, serta badan musyawarah yang cenderung sekedar menagadministrasikan agenda rapat serta kemungkinan adanya *oligarki* pimpinan DPRD untuk menolak/menerima suatu Raperda.

Hal yang sama dialami DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014. Menurut data dari himpunan Perda kabupaten Raja Ampat tahun 2009-2014, telah dihasilkan sebanyak 41 buah peraturan daerah, 10 (24%) diantaranya Perda inisiatif DPRD. Hal ini mengindikasikan permasalahan kapasitas DPRD Kabupaten Raja

Ampat dalam menjalankan fungsi legislasi.

## 2. METODOLOGI

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tentang kapasitas fungsi legislasi ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu mengacu kepada paradigma mendeskriptifkan peristiwa, perilaku orang atau suatu keadaan secara rinci dan mendalam yang berupa narasi. Adapun obyek pada penelitian ini adalah pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014. Teknik *purposive* digunakan untuk pemilihan subyek penelitian, yaitu melakukan observasi dan wawancara sesuai pedoman wawancara (*interview guide*) kepada informan yang terlibat langsung tentang situasi sosial tertentu (Suyanto dan Sutinah, 2011:53). Adapun informan yang dimaksud terdiri dari 10 orang yang berasal dari pihak legislatif dan pihak eksekutif.

Teknik pengumpulan data digunakan dalam penelitian ini adalah *interview/wawancara* dengan narasumber, observasi dan pengumpulan data sekunder/dokumentasi. Sedangkan

teknik analisis data yang digunakan adalah menganalisa data primer yang berasal dari informan, kemudian melakukan transkripsi untuk kemudian diinterpretasi dan pengambilan kesimpulan. Sedangkan data sekunder dianalisis dengan menyajikan data dalam bentuk tabel/grafik/gambar. Data yang telah terkumpul kemudian dipilah-pilahkan/*sortasi*, melalui tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Jenis data yang dianalisis adalah berupa data narasi dan uraian penjelasan dari informan serta dokumen tertulis.

### 3. HASIL PEMBAHASAN:

#### 3.1. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Menurut UU No 17 Tahun 2014 Tentang MD3, DPRD memiliki tiga fungsi utama yaitu legislatif, anggaran dan pengawasan. Secara teoritis, terdapat beberapa komponen yang menjadi dasar dari fungsi legislasi, yaitu :

##### 3.1.1. Fungsi perwakilan

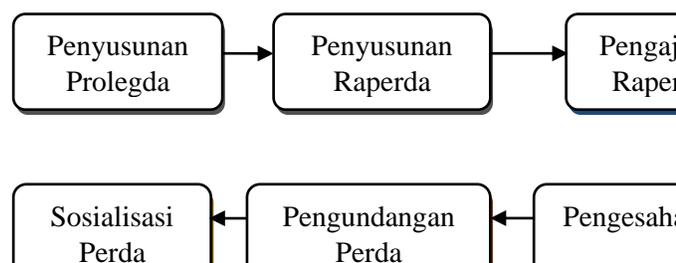
Dua jenis perwakilan politik yang dikenal, yaitu *direct democracy* dan *indirect democracy*. Menurut Montesquieu, kekuasaan yang

menampung, membicarakan dan memperjuangkan kepentingan rakyat serta merumuskan peraturan adalah “legislatif”. Lembaga ini mutlak dibentuk agar kepentingan rakyat terakomodasi, karena tanpa perwakilan, maka “suara minoritas” (*minority sounds*) mudah ditaklukkan oleh suara mayoritas. DPRD juga sebagai mediator antara rakyat dan penguasa, komunikator dan agregator kepentingan rakyat.

##### 3.1.2. Fungsi legislasi

Fungsi legislasi menurut UU No 22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR, DPD dan DPRD adalah fungsi membentuk Perda. Perda memiliki arti penting antara lain menentukan arah pembangunan dan pemerintahan daerah, serta sebagai dasar perumusan kebijakan. Langkah-langkah yang dilakukan dalam penyusunan Perda diawali dengan pembuatan program legislasi daerah (proledga) sebagai instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah, yang disertai naskah akademik.

Gambar 3.1. Proses Legislasi



a) **Penyusunan program legislasi daerah (Prolegda)**, merupakan rencana kerja tahunan DPRD dalam bidang legislasi. Materi penyusunan prolegda dapat berasal dari komisi, fraksi DPRD dan masukan dari masyarakat, untuk kemudian dihimpun dan dijadikan bahan konsultasi dengan eksekutif (Kepala Daerah) untuk dituangkan dalam kesepakatan bersama.

b) **Penyusunan Raperda**, sebelum proses penyusunan Raperda, didahului penyusunan naskah akademik (NA) yang memuat dasar filosofis, sosiologis dan yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur. NA dimaksudkan untuk mengkaji secara mendalam kebutuhan riil masyarakat dan dapat mengeliminasi kemungkinan pertentangan dengan peraturan-perundangan lainnya, baik yang sederajat maupun lebih tinggi,

sehingga menghasilkan peraturan yang baik.

c) **Pengajuan Raperda** yang berasal dari DPRD, minimal diusulkan oleh 5 orang secara tertulis, untuk dibawa dalam rapat paripurna. Apabila disetujui, kemudian *draft* dimaksud disampaikan kepada kepala daerah untuk dibahas, tetapi bila ditolak, maka *draft* dikembalikan kepada pengusul. Untuk Raperda yang berasal dari eksekutif, akan dibawa ke rapat paripurna. Apabila disetujui, Raperda akan dibahas bersama, tetapi bila ditolak segera dikembalikan untuk disempurnakan.

d) **Konsultasi publik**, dimaksudkan untuk meminta masukan dari masyarakat berkaitan dengan materi Raperda yang akan dibahas. DPRD dapat melaksanakan konsultasi publik dengan cara menyebarkan *draft* Raperda kepada tokoh masyarakat, mengundang masyarakat untuk mendengarkan pemaparan Raperda, kunjungan langsung untuk mengkonfirmasi kebutuhan masyarakat dan melalui media (cetak dan elektronik).

e) **Pembahasan Raperda**, DPRD terlebih dahulu membentuk panitia khusus (pansus) yang merupakan gabungan dari lintas komisi maupun lintas fraksi, guna memastikan kesesuaian antara Raperda dan tujuan pembangunan, serta mampu meningkatkan kesejahteraan, pelayanan masyarakat serta mampu meningkatkan daya saing daerah.

f) **Pengesahan/penetapan**, sebelum penetapan Raperda, terlebih dahulu dilakukan evaluasi dari pejabat/instansi yang berwenang. Hasil evaluasi tersebut, dilanjutkan rapat paripurna DPRD melalui pengambilan keputusan fraksi-fraksi yang akan disetujui untuk ditetapkan menjadi Perda. Proses pengambilan keputusan ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD dan kepala daerah. Untuk selanjutnya Raperda dapat ditentukan kelanjutan proses pengesahan/penetapannya.

g) **Pengundangan Perda**, Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah, maka dapat diusulkan menjadi peraturan daerah dan selanjutnya dimuat dalam lembaran daerah, setelah memperoleh

nomor keputusan /stambuk dari biro hukum sekretariat daerah provinsi.

h) **Sosialisasi Perda**. Sebagai akhir dari tahapan penyusunan peraturan daerah adalah dilakukan sosialisasi kepada masyarakat agar dapat mengetahui peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan maupun aturan lain yang ditetapkan untuk dapat dipatuhi dan dilaksanakan dalam proses pembangunan daerah.

### 3.1.3. Legal drafting

Legal drafting merupakan proses perancangan peraturan perUndang-Undang seperti Perda, sebagai peraturan pelaksanaan perUndang-Undang yang lebih tinggi dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan. Dengan demikian materi Perda tidak boleh bertentangan dengan dan berdasarkan pada peraturan perUndang-Undang yang lebih tinggi. Dalam Pasal 1 ayat (7) UU No 10 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No 12 Tahun 2012 menjelaskan bahwa, Perda dibentuk oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Secara eksplisit

menegaskan bahwa DPRD memiliki *kekuasaan* membentuk Perda. Dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, mengandung makna bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi yang sebangun dengan fungsi legislasi DPR RI, namun DPRD bukan sebagai hirarki dari DPR RI.

### **3.1.4. Penguatan kapasitas kelembagaan**

Penguatan kapasitas kelembagaan (*organizational capacity building*) adalah upaya peningkatan kemampuan manajemen organisasi atau unit kerja untuk pencapaian keluaran, hasil, dan dampak, sesuai maksud, tujuan, visi dan misi organisasi. Penguatan ini lebih bertumpu pada entitas (*entity*) atau pengembangan mutu organisasi (Mardikanto dan Soebiakto, 2012:69) Dalam konteks kelembagaan menuntut adanya pengembangan mutu entitas/organisasi agar memiliki: 1) Kejelasan visi, misi dan budaya organisasi; 2) Kejelasan struktur, kompetensi dan strategi untuk tercapainya tujuan atau efektifitas organisasi; 3) Proses atau pengelolaan organisasi yang meliputi perencanaan,

pengorganisasian, pelaksanaan, pembiayaan dan pengendalian; 4) Pengembangan jumlah dan mutu sumber daya yang mencakup SDM, sumber daya informasi, keuangan serta sarana dan prasarana; 5) Interaksi antar individu di dalam organisasi; dan 6) Interaksi dengan entitas pemangku kepentingan lainnya (Mardikanto dan Soebianto, 2012:72-73). Menurut Moehersono (2012:73), keenam unsur ini merupakan ruang lingkup pengukuran kinerja kelembagaan yang indikator kinerjanya bisa kuantitatif dan kualitatif, yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan, perlu disepakati dan ditetapkan. Organisasi pengelola kegiatan pada umumnya berulang kali melakukan perbaikan dalam perencanaan/penyiapan pelaksanaan kegiatan dengan menekankan aspek analisis dan pemantauan (monitoring). Hal ini karena perencanaan yang telah disempurnakan dan lebih efisien akan menghasilkan kinerja kegiatan yang lebih baik (Mikkelsen 1999:39).

### **3.1.5. Kapasitas kelembagaan DPRD**

Perda disusun dalam rangka mengakomodir penyelenggaraan

otonomi daerah dan tugas pembantuan, sehingga merupakan penjabaran dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, dengan tetap memperhatikan karakter daerah dan kepentingan umum. Adapun rancangan Perdana dapat bersumber dari eksekutif maupun legislatif (DPRD).

Sesuai dengan Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, setiap anggota DPRD berhak mengajukan rancangan Perda. Apabila dalam suatu masa sidang DPRD dan kepala daerah menyampaikan Raperda dengan materi sama, maka yang dibahas adalah Raperda yang disampaikan DPRD, sedangkan Raperda dari kepala daerah digunakan sebagai bahan sanding.

### **3.1.6. Kapasitas personal DPRD**

Kapasitas personal adalah kemampuan untuk menggunakan sumber daya yang dimiliki yang diintegrasikan dengan tujuan untuk mencapai tujuan akhir yang diinginkan. Kapasitas personal DPRD dalam fungsi legislasi adalah kapasitas untuk melaksanakan kegiatan atau tindakan

dengan kuantitas dan kualitas yang terukur yang didasarkan atas kompetensi, pendidikan, pengalaman, dan pengetahuan yang dimiliki oleh anggota DPRD tersebut (Winarna dan Murni, 2007).

Dalam fungsi legislasi, kapasitas anggota DPRD adalah: 1) Latar belakang personal anggota DPRD yang meliputi jenis kelamin, usia, tingkat dan bidang pendidikan, pengalaman pekerjaan, dan pengalaman organisasi; 2) Latar belakang politik atau bidang politik, yang tidak lepas dari partai politik. Setiap anggota DPRD seharusnya mempunyai latar belakang politik yang cukup seperti pengalaman di DPRD, jabatan di partai dan organisasi politik lainnya, 3) Latar belakang pengetahuan sebagai hasil dari proses melihat, mendengar, merasa dan berpikir yang menjadi dasar manusia dalam bersikap dan bertindak (Winarna dan Murni, 2007). Pengalaman dan pengetahuan yang tinggi akan membantu seseorang dalam memecahkan persoalan yang dihadapinya. Demikian pula semakin luas pengetahuan anggota legislatif maka semakin besar kapabilitasnya

dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Diharapkan pula para anggota DPRD mampu menempatkan kedudukannya secara proposional dalam hal penyelenggaraan pemerintah dan kebijakan publik (Yudoyono, 2000); 4) Pemahaman anggota DPRD terhadap peraturan, prosedur dan kebijakan juga penting. Peraturan, kebijakan dan prosedur ini berfungsi sebagai pedoman anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi agar berjalan efektif sesuai dengan tujuan dan peraturan perUndang-Undangan yang ditetapkan. Akan tetapi, jumlah peraturan, prosedur dan kebijakan yang berlebihan dapat menyebabkan disfungsi individu dan organisasi, membunuh inisiatif, mengurangi kepuasan kerja dan memicu sinisme serta persaingan.

Dengan demikian kapasitas personal DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi dapat difokuskan pada kemampuan dalam hal: 1) Memahami bidang pemerintahan umum; 2) Memahami sistem ketatanegaraan; 3) Memahami hukum atau perUndang-Undangan yang berlaku; 4) Memahami teknik *legal drafting*; 5) Peka terhadap

kebutuhan dan kepentingan masyarakat; 6) Memiliki wawasan yang luas; 7) Mempunyai etika dan moralitas yang tinggi; dan 8) Berjiwa disiplin.

### **3.1.7. Pelaksanaan Fungsi Legislasi**

Dalam melaksanakan fungsi legislasinya, DPRD Kabupaten Raja Ampat Masa Jabatan 2009-2014, ada beberapa hal yang dapat dijelaskan terkait dengan proses dan tahapan pelaksanaan fungsi legislasi tersebut, yaitu:

#### **a) Kapasitas Kelembagaan DPRD**

Ditinjau dari sisi kelembagaan, DPRD merupakan suatu organisasi yang terdiri dari beberapa alat kelengkapan yang bekerja sama untuk mencapai tujuan. Kapasitas kelembagaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

**1) Struktur organisasi**, dalam melaksanakan wewenang, tugas dan fungsinya, lembaga DPRD memiliki alat-alat kelengkapan yang masing-masing bekerja sesuai dengan

peraturan perundangan yang berlaku serta saling mendukung dalam menjalankan segala aktivitas kelembagaan. Sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang MD3, sebagaimana telah diubah melalui UU Nomor 17 Tahun 2014, alat kelengkapan DPRD Kabupaten Raja Ampat terdiri dari: (1) Pimpinan DPRD, terdiri dari ketua, wakil ketua I dan wakil Ketua II; (2) Badan anggaran; (3) Badan musyawarah; (4) Badan legislasi; (5) Badan kehormatan; (6) Komisi, yang terdiri dari Komisi A, Komisi B dan Komisi C; Fraksi, terdiri dari 3 fraksi yaitu fraksi Golongan Karya, fraksi Demokrat dan fraksi Kerakyatan Sejahtera. Sebagai hasil dari penerapan struktur organisasi tersebut, DPRD Kabupaten Raja Ampat mampu menjalankan kinerja lembaga dalam melaksanakan wewenang, tugas dan fungsinya dengan baik, termasuk dalam fungsi legislasi secara terarah dan maksimal.

**2) Pembagian tugas dan fungsi**, bagi alat-alat kelengkapan DPRD memegang peranan penting dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Karena itu harus dilakukan dengan batasan yang

jelas dan konsisten, untuk menghindari beban kerja dan tanggungjawab yang tidak seimbang serta tugas dan fungsi yang tumpang tindih antar alat kelengkapan. Dari hasil pengamatan, meskipun terdapat salah satu alat kelengkapan yang tidak berfungsi secara optimal, namun berkat kinerja alat kelengkapan lainnya yang cukup baik, maka kekurangan tersebut dapat tertutupi. Dengan demikian peran dan fungsi alat kelengkapan masih cukup baik, karena pembagian tugas dan fungsi berjalan sesuai mekanismenya, sehingga pelaksanaan fungsi legislasi juga berjalan dengan lancar.

**3) Kerjasama internal dan eksternal**, dalam pelaksanaan fungsi legislasi tidak terlepas dari faktor kerjasama, baik kerjasama antar alat-alat kelengkapan di internal DPRD maupun kerjasama dengan pihak diluar. Adapun kerjasama *eksternal* dilaksanakan dengan pihak-pihak yang berkepentingan/*stakeholder* atau terlibat dalam proses penyusunan Perda. DPRD Kabupaten Raja Ampat melakukan kerjasama baik dengan pihak *eksekutif* (melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah) maupun NGO

dalam rapat dengar pendapat. Selanjutnya pada tahapan konsultasi publik, bekerjasama dengan tokoh-tokoh masyarakat. Sedangkan pada tahap legalisasi, bekerjasama dengan pemerintah/ kementerian untuk konsultasi teknis. Selain itu kerjasama dengan Kepolisian Resort Raja Ampat pada tahapan sosialisasi, seperti Raperda tentang pelestarian terumbu karang dan biota laut tertentu. Kerjasama ini dimaksudkan untuk memberikan penyadaran kepada masyarakat tentang pentingnya pelestarian sumber daya alam, khususnya kelautan. Disamping itu dapat disampaikan mengenai sanksi atas pelanggaran Perda.

Dari hasil pengamatan diketahui bahwa DPRD Raja Ampat telah melaksanakan mekanisme kerjasama, baik *eksternal* maupun *internal* secara baik, sesuai dengan kebutuhan dan *urgensinya*. Kerjasama ini tidak sebatas di lingkup wilayah kabupaten, namun juga telah dilakukan dengan pihak pemerintah daerah lain, baik dalam Provinsi Papua Barat maupun provinsi lain.

**4) Tata Tertib**, menurut UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MD3 Pasal 398, bahwa tata tertib DPRD ditetapkan oleh DPRD dengan berpedoman pada peraturan perUndang-Undangan. Adapun ketentuan yang termuat dalam tata tertib DPRD pada ayat (3) diantaranya adalah tentang pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas lembaga, serta hak dan kewajiban anggota. Tata tertib DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014 ditetapkan dengan SK DPRD Nomor 3 Tahun 2009 yang harus dilaksanakan dan bersifat mengikat dalam menjalankan wewenang, tugas dan fungsi DPRD. Namun kenyataannya tata tertib itu belum ditaati oleh sebagian anggota DPRD. Perbedaan persepsi dalam memahami tata tertib dapat mengakibatkan perbedaan dalam menanggapi persoalan yang muncul dalam pelaksanaan fungsi legislasi, dan perbedaan pemahaman mengakibatkan terhambatnya kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Dari hasil pengamatan dalam penelitian ini, pelaksanaan dan pemahaman terkait tata tertib oleh sebagian besar anggota DPRD

Kabupaten Raja Ampat sudah memadai. Meskipun masih terdapat perbedaan dalam memahami arti dan makna dari isi tata tertib tersebut, namun seiring dengan berjalannya proses interaksi antar anggota, perbedaan tersebut dapat dihilangkan secara bertahap.

#### **b) Kapasitas Personal DPRD**

Ditinjau dari sisi personal, kapasitas DPRD dapat diuraikan menjadi dua, yaitu sumber daya manusia dan kedisiplinan, dengan penjelasan sebagai berikut : 1) Sumber Daya Manusia (SDM). Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, sumber daya manusia merupakan aspek yang memegang peranan yang sangat penting, karena berfungsi sebagai implementator kebijakan. Sumber daya manusia tersebut terdiri dari: (1) Pendidikan, DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014 memiliki SDM yang berlatar belakang pendidikan yaitu mulai dari SLTA sampai dengan pascasarjana. dan usia antara 36 sampai dengan 55 tahun, yang sebagian besar merupakan usia produktif; (2) Pengalaman organisasi, para anggota DPRD berasal dari partai

politik dengan berbagai latar belakang pengalaman. Pengalaman dalam berorganisasi ini merupakan modal personal dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam hal ini pengalaman didominasi sebagai aktivis partai dan beberapa diantaranya pernah menjabat anggota periode sebelumnya, sehingga telah memiliki pengalaman dalam pelaksanaan fungsi legislasi, sehingga berpengaruh positif dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

**c) Latar belakang pekerjaan,** sebelum terjun ke partai politik, umumnya para anggota DPRD telah memiliki pekerjaan. Sebagian besar sebagai pengusaha, kemudian karyawan swasta, guru dan PNS, sehingga pengalaman tersebut kurang relevan dengan fungsi legislasi. Bahkan anggota yang berlatar belakang pengusaha, memiliki pemikiran bahwa setiap kegiatan memiliki konsekuensi finansial, sehingga setiap kegiatan dianggap sebagai sumber penghasilan diluar penghasilan tetap. Tentu hal ini berpengaruh terhadap perilaku anggota dalam melaksanakan wewenang, tugas dan fungsinya.

**d) Kerjasama antar personal,** anggota DPRD Kabupaten Raja Ampat telah terjalin dengan lancar. Baik di dalam situasi *formal* seperti rapat-rapat *internal* DPRD maupun situasi *informal* seperti koordinasi dan *sharing* pada saat diluar agenda sidang. Hal ini memberikan dukungan yang baik kepada pelaksanaan tahapan dan proses yang telah ditentukan, sehingga berjalan dengan lancar dan membuahkan hasil yang maksimal.

**e) Kedisiplinan,** keberhasilan suatu tahapan atau proses kerja/kegiatan, salah satunya ditentukan oleh motivasi dari para pelaku kegiatan tersebut. Tidak dipungkiri bahwa masing-masing anggota DPRD memiliki motivasi dan keseriusan yang berbeda dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Untuk mengetahui keseriusan anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya, antara lain dengan mencermati kehadiran pada sidang/rapat alat kelengkapan DPRD.

Dari hasil pengamatan, tingkat kehadiran anggota DPRD pada rapat-rapat alat kelengkapan memang cukup tinggi. Kalaupun ada anggota yang tidak hadir, biasanya karena bersamaan

waktunya dengan agenda penting lainnya ataupun karena kondisi kesehatan yang tidak memungkinkan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kedisiplinan dan keseriusannya cukup tinggi, sehingga berpengaruh positif dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

## **5) Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Legislasi**

### **a) Kebijakan Pemerintah Pusat**

Faktor kebijakan yang mempengaruhi fungsi legislasi yang dimaksud dalam adalah implementasi peraturan perundangan yang terkait dengan proses dan tahapan-tahapan penyusunan Perda, yang terdiri dari: (1) Aspek isi kebijakan, dalam beberapa kebijakan yang dirumuskan terdapat kebijakan dari pemerintah pusat yang cenderung mendominasi dan mengatur daerah sesuai dengan keinginan pemerintah pusat. Hal ini bertentangan dengan makna otonomi daerah yang seluas-luasnya, karena daerah kurang leluasa menentukan peraturan sesuai kebutuhannya. Sesuai dengan hasil pengamatan, ada kenyataan bahwa

suatu peraturan daerah belum dilaksanakan, tetapi sudah muncul peraturan baru dari pusat, sehingga harus mengubah Perda agar sesuai dengan aturan baru tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan dari pusat yang sering berubah-ubah, memberi dampak menghambat pelaksanaan fungsi legislasi; (2) Aspek sosialisasi, dari pemerintah pusat adauupaya pengenalan kepada DPRD mengenai kebijakan dari pemerintah pusat dalam bentuk peraturan perundangan. Pengenalan ini dimaksudkan agar timbul pemahaman yang setidaknya mendekati kesamaan persepsi oleh lembaga DPRD yang berkaitan dengan fungsi legislasi. Lemahnya sosialisasi membawa akibat lemahnya pemahaman, sehingga pemahaman terhadap kebijakanpun menjadi lemah. Sebagai upaya peningkatan pemahaman terhadap kebijakan, DPRD melaksanakan kegiatan bimbingan teknis yangbertujuan untuk meningkatkan kapasitas dalam fungsi legislasi. Mengingat latar belakang para anggota DPRD yang berbeda baik tingkat pendidikan, pekerjaan maupun

intelektualitasnya, maka kegiatan sosialisasi ini diperlukan. Namun sesuai hasil pengamatan, ternyata tidak semua anggota DPRD memiliki keseriusan dalam mengikuti bimbingan teknis. Akan tetapi kegiatan tersebut tetap penting dan perlu dilaksanakan guna meningkatkan kapasitas anggota DPRD; (3) Aspek SDM dan sarana-prasarana. Guna mendukung kinerja tentu diperlukan sumber daya manusia yang mampu bekerja sesuai dengan ritme kerja para anggota legislatif yang memiliki berbagai karakter sesuai dengan latar belakang sosial dan pendidikannya. Selain itu perlu dukungan sumber daya manusia dari sekretariat DPRD memberikan pengaruh yang besar terhadap kelancaran dan keberhasilan proses pelaksanaan fungsi legislasi lembaga DPRD.

Ketersediaan fasilitas fisik yang memadai akan mendukung pelaksanaan fungsi legislasi. Pada saat ini DPRD menempati gedung milik pemerintah daerah sebagai kantor. Gedung tersebut memiliki fasilitas cukup lengkap, diantaranya bangunan permanen dan *representatif* beserta

perlengkapan kantor yang cukup layak. Selain itu untuk mendukung mobilitas DPRD, disediakan kendaraan dinas roda empat untuk pimpinan dan fraksi, kendaraan laut untuk pimpinan, serta kendaraan roda dua untuk anggota. Sedangkan untuk pelayanan tamu tersedia kendaraan minibus dan *pick up* untuk operasional staf sekretariat.

### **b) Faktor Lingkungan**

Faktor lingkungan terdiri dari lingkungan elit politik dan birokrasi pemerintahan, serta lingkungan partai politik dan lingkungan masyarakat. Pengaruhnya terhadap hak-hak DPRD memiliki intensitas yang berbeda-beda, yakni sebagai berikut: (1) Lingkungan elit politik dan birokrasi, dalam melaksanakan wewenang, tugas dan fungsinya, DPRD bermitra dengan eksekutif sebagai pelaksana kebijakan. Namun terkadang DPRD dapat terpengaruh oleh eksekutif dalam menyelenggarakan fungsi legislasinya. Hal inilah yang dimaksud dengan pengaruh lingkungan birokrasi. Pengaruh ini tidak terlepas dari kondisi makro yang melingkupi hubungan kerja antara dua lembaga tersebut pada masa lalu. Seiring berlakunya UU

Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara legislatif dan eksekutif berubah, dimana legislatif memiliki kewenangan lebih besar dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat. Kewenangan ini menjadi otoritas yang tidak dapat dipengaruhi oleh eksekutif. Namun kenyataannya masih terjadi intervensi dari eksekutif kepada legislatif dalam menentukan kebijakan. Meskipun demikian dalam setiap tahapan penyusunan Perda, DPRD selalu bekerjasama dengan eksekutif, sehingga hubungan kemitraan keduanya cukup harmonis.

(2) Lingkungan partai politik, keanggotaan DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014 adalah hasil pemilu tahun 2009. Antara anggota DPRD dan partai politik terdapat dua bentuk hubungan yaitu, hubungan kendali dan hubungan produktif (Sarmin, 2009). Hubungan kendali kuat biasanya terjadi pada partai politik yang keterwakilan di parlemen banyak dan membentuk fraksi mandiri. Adapun hubungan kendali lemah bila keterwakilan partai politik di parlemen kecil sehingga fraksi gabungan. Namun kemudian adakecenderungan bahwa,

semakin strategis isu dalam Raperda, semakin tinggi kontrol partai kepada wakilnya. Sebaliknya jika isunya tidak strategis maka partai cenderung menyerahkan kepada kemampuan wakilnya.

Dalam hubungan produktif, wakil partai politik wajib menyetorkan sebagian pendapatannya kepada partai pengusung secara resmi. Besarnya setoran tergantung kesepakatan antara wakil dengan partai ketika pencalonan legislatif. Dari hasil pengamatan peneliti, dalam proses pengambilan keputusan suatu kebijakan, pengaruh partai politik dapat menjadi kendala sekaligus pendukung tercapainya kesepakatan dalam pengambilan keputusan. Sebagai contoh, dalam tahapan rapat paripurna penetapan suatu Perda, masih sering terjadi tarik ulur yang berkepanjangan, sehingga memakan waktu cukup lama dan mengganggu agenda yang sudah ditetapkan.

(3) Lingkungan masyarakat, memiliki fungsi sebagai kontrol bagi DPRD. Bentuk kontrol tersebut dapat berupa demonstrasi terhadap kebijakan yang diterbitkan, ajakan untuk melakukan

dialog, komentar tokoh masyarakat di berbagai media yang menyoroti tindakan dewan, serta sorotan pers melalui pemberitaannya. DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014, mendapat respon dari masyarakat berupa pemberitaan di media massa sebanyak 265 kali, pengaduan langsung baik melalui surat maupun lisan sebanyak 34 kali dan berbentuk demonstrasi sebanyak 3 kali. Hal ini mencerminkan bahwa respon masyarakat terhadap kinerja DPRD tidak terlalu tinggi namun cukup beragam.

## **4. SIMPULAN DAN SARAN**

### **4.1. Simpulan**

Kapasitas kelembagaan DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014 memiliki kinerja yang cukup baik. Struktur organisasi yang diterapkancukup mengakomodir kebutuhan dalam melaksanakan wewenang, tugas dan fungsi. Pembagian tugas dan fungsi alat kelengkapan DPRD dapat dijalankan sesuai mekanisme yang telah ditetapkan. Peran kerjasama dalam pelaksanaan fungsi legislasi, baik yang

bersifat *internal* maupun *eksternal* dapat berjalan dengan optimal. Demikian pula tata-tertib DPRD, secara umum telah ditaati pada setiap tahapan dalam proses fungsi legislasi, sehingga proses tersebut berjalan cukup lancar dan terarah serta memberikan hasil cukup optimal.

Dari sisi kapasitas personal, DPRD Kabupaten Raja Ampat memiliki SDM yang cukup memadai untuk melaksanakan fungsi legislasi. Kerjasama antar personal antar anggota DPRD yang baik dan *intensif*, memberi kontribusi dan peran yang besar cukup besar, khususnya yang berkaitan dengan mekanisme penerapan aturan-aturan dan tatacara pelaksanaan fungsi legislasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi legislasi, yang terdiri terdiri dari: 1) sarana dan prasarana yang cukup memadai; 2) SDM di sekretariat DPRD yang dapat bekerjasama, berkoordinasi dan mampu memfasilitasi DPRD, memberi dukungan yang cukup besar dalam pelaksanaan fungsi legislasi; dan 3) faktor lingkungan masyarakat dalam bentuk aspirasi dan isu-isu strategis

yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat, merupakan masukan yang berharga. Lingkungan masyarakat juga memberikan fungsi kontrol kepada DPRD berupa respon-respon yang memberi motivasi kepada anggota DPRD dalam menjalankan wewenang, tugas dan fungsinya.

Faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi legislasi adalah kebijakan pemerintah pusat yang sering berubah, sehingga menghambat kelancaran pelaksanaan fungsi legislasi, mulai dari perencanaan, penyusunan, penetapan hingga penerapannya. Demikian pula faktor lingkungan partai politik berupa kesepakatan-kesepakatan antara anggota DPRD dengan partai pengusungnya cenderung menghambat kelancaran fungsi legislasi karena membatasi kebebasan dan kreativitas anggota DPRD dalam menyampaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

#### **4.2. Saran**

Kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan peningkatan kapasitas personal anggota DPRD perlu dilaksanakan lebih selektif. Demikian pula konsistensi dalam

keseriusan para anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya perlu ditingkatkan. Selain itu perlu dicegah adanya *intervensi* berbagai pihak yang dapat mengakibatkan kinerja anggota DPRD tidak maksimal dalam menyuarkan aspirasinya.

Pengawasan dan monitoring terhadap implementasi suatu kebijakan yang dituangkan dalam sebuah Perda perlu ditingkatkan dan dilaksanakan secara rutin oleh lembaga DPRD. Pemerintah pusat perlu mempertimbangkan bahwa setiap daerah memiliki karakter, keunikan, ciri khas dan kultur budaya yang berbeda-beda, sehingga dalam merumuskan suatu kebijakan untuk daerah tidak disama-ratakan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Budiarjo, Miriam. 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mardikato, Totok dan Soebianto, Poerwoko. 2012. *Indikator Kerja Utama (IKU): Perencanaan, Aplikasi dan Pengembangan*. Jakarta: PT.Raja Grafindo.
- Marbun, B.N. 1983. *DPR Daerah Pertumbuhan, Masalah &*

*Masa Depan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Mikkelsen, Britha. 2011. *Metode Penelitian Parsipatoris dan Upaya Pemberdayaan: Panduan bagi Praktisi Lapangan (terjemah)*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Moehariono, (ed) ke 1.2012. *Indikator Kinerja Utama (IKU):Perencanaan, Aplikasi dan Pengembangan*. Jakarta: PT.Raja Grafindo.

Suhelmi, Ahmad. 2001. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Syaukani, HR, Gaffar, A., Rasyid, R.M. 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar-PUSKAP.

Thaib, D., 1994. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Winarna, Jaka dan Sri Murni. 2007. *Pengaruh Personal Background, Political Background dan Pengetahuan Dewan tentang Anggaran terhadap Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah (Studi Kasus Di Karesidenan Surakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2006)*,” dalam Simposium Nasional Akuntansi X. 26-28 Juli.

Makassar: Universitas  
Hasanudin.

Peraturan PerUndang-  
Undangan.

### Sumber Lain

Dasgupta, Rohini. Online. 2012. *Notes on the Montesquieu Separation of Power*. [www.preservearticle.com](http://www.preservearticle.com). Diakses pada 7 Mei 2015.

Herdiana Budi. 2008. *Pengaruh Komunikasi Internal*. <http://kuliahkomunikasi.blogspot.co.id>. Diakses 9 September 2016.

Kelly, Martin. Online. 2011. *Separation of Power by Montesquieu*. [www.americanhistory.about.com](http://www.americanhistory.about.com). Diakses 15 Juli 2015.

Locke, John. Online. 1690. *Two Treatises on Civil Government*. [www.lonang.com](http://www.lonang.com), (Lonang Library). Diakses pada 15 Juli 2015.

Yudoyono, Bambang. 2000. *Optimalisasi Peran DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. <http://www.bangda.depdagri.go.id/jurnal/jendela/jendela3.htm>. Diakses tanggal 7 Oktober 2016.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Keputusan Pimpinan Sementara DPRD Kabupaten Raja Ampat Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Tim/Panitia Kerja Penyusunan Rancangan

Tata Tertib dan Kode Etik  
DPRD Kabupaten Raja  
Ampat.

Keputusan DPRD Kabupaten Raja  
Ampat Nomor 3 Tahun 2009

Tentang Penetapan  
Rancangan Peraturan DPRD  
Tentang Tata Tertib DPRD  
Menjadi Peraturan DPRD  
Tentang Tata Tertib DPRD  
Kabupaten Raja Ampat.