



**PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO**

DISERTASI

Oleh

**SOFWAN HADI
NIM 130930101004**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2020**



**PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO**

DISERTASI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Doktor Ilmu Administrasi (S3) dan mencapai gelar
Doktor Ilmu Administrasi

Oleh

Sofwan Hadi
NIM 130930101004

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2020**

PERSEMBAHAN

Alhamdulillahirobbilalamin, atas rahmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan disertasi ini dengan baik. Disertasi ini penulis persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua, Bapak (Alm.) H. Moch. Djoesli Madani dan Ibu Hj. Hunainah, terima kasih atas jasa dan tauladanya.
2. Kedua mertua, Bapak (Alm.) H. Mochtar dan (Alm.) Ibu Hj. Chairanik, terima kasih atas bimbingan dan tauladanya.
3. Istri tercinta, Ir. Hj. Quratul Aini, M.Si yang telah memberikan dukungan luar biasa pada penulis dalam menyelesaikan studi ini.
4. Anak-anak tercinta, Ayu Shofiatul Maharani, SP, Ayunda Rachmawati, SPi, dan Shofil Fuad Madani yang ikut berjuang bersama penulis dalam mencari ilmu.
5. Bapak dan Ibu dosen yang membaktikan dirinya pada penulis.
6. Bupati dan Wakil Bupati serta Sekretaris Daerah Kabupaten Situbondo atas kesempatan yang diberikan pada penulis dalam menempuh studi lanjut.
7. Pimpinan DPRD Kabupaten Situbondo yang telah memberikan waktu kepada penulis untuk dimintai pendapatnya dalam rangka penyusunan disertasi ini.
8. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

MOTO

“Allah akan mengangkat (derajat) orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan“

(Al Mujadilah : 11)



*) Al-Qur'an

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sofwan Hadi

NIM : 130930101004

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi mana pun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

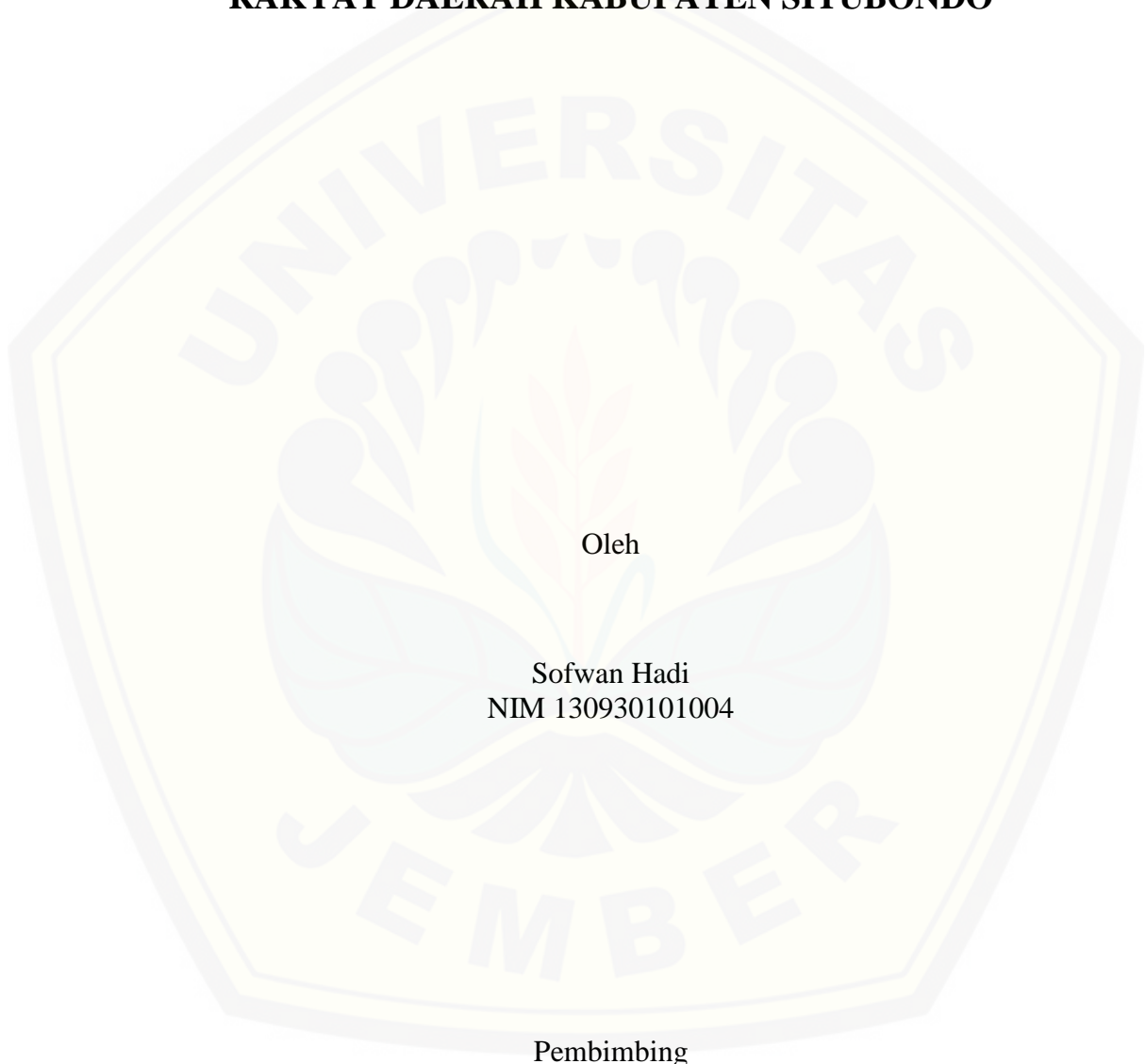
Jember, 21 Januari 2020

Yang menyatakan,

Sofwan Hadi
NIM 130930101004

DISERTASI

**PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO**



Oleh

Sofwan Hadi
NIM 130930101004

Pembimbing

Promotor : Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA
Co Promotor I : Dr. Djoko Poernomo, M.Si
Co Promotor I : Dr. Edy Wahyudi, MM

PENGESAHAN

Disertasi berjudul “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo” karya Sofwan Hadi telah diuji dan disahkan pada:
Hari, tanggal : Senin, 21 Januari 2020
Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji:

Pimpinan Sidang,

Penguji Luar/Tamu,

Prof. Dr. Hadi Prayitno, M.Kes
NIP. 19610608 198802 1 001

Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS
NIP 196109051986011002

Penguji Utama,

Penguji Anggota,

Dr. Akhmad Toha, M.Si
NIP 195712271987021002

Dr. Pairan, M.Si
NIP 196411121992011001

Penguji Anggota,

Co Promotor 2,

Rachmat Hidayat, S.Sos., M.Si., M.PA., Ph.D
NIP 198103222005011001

Dr. Edy Wahyudi, MM
NIP 19750825 200212 1 002

Co Promotor 1,

Promotor,

Dr. Djoko Poernomo, M.Si
NIP 196002191987021001

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A
NIP. 19520727 198103 1 003

Mengesahkan
Penjabat Dekan,

Prof. Dr. Hadi Prayitno, M.Kes
NIP. 19610608 198802 1 001

RINGKASAN

Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo; Sofwan Hadi, 130930101004: 2020; 464 halaman: Program Studi Doktor, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Fungsi legislasi yang melekat pada DPRD merupakan kewenangan yang diberikan oleh UU untuk mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui setiap kebijakan legislasi yang dibuat. Oleh karena itu, penyusunan kebijakan legislasi patut dicermati oleh semua pihak agar bisa mencapai tujuan mensejahterakan masyarakat dan tidak terjadi bias kepentingan dalam penyusunannya, karena dalam proses penyusunan kebijakan legislasi rawan terhadap bias kepentingan, terutama yang dilakukan oleh elit pembuat legislasi sebagaimana sering terlihat di banyak tempat, tanpa terkecuali di Kabupaten Situbondo.

Atas dasar fenomena awal tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan dan menganalisis proses dan dinamika dalam penyusunan kebijakan legislasi yang ada di di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo. Dari hasil analisis tersebut selanjutnya disusun model rekomendasi sebagai bagian dari temuan dan rekomendasi penelitian. Untuk dapat mencapai tujuan penelitian tersebut, maka dalam kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif agar bisa mengungkap fenomena yang spesifik sehingga menemukan kebaruan atau *novelty*.

Hasil kajian menyimpulkan bahwa: *Pertama*, Mekanisme normatif dalam penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo sudah memadai, baik regulasi yang berasal dari pemerintah pusat maupun peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Situbondo. Namun dalam tataran praktik pelaksanaannya, mekanisme tersebut seringkali menjadi bias kepentingan yang pada akhirnya bertentangan dengan mekanisme normatif (peraturan maupun tata tertib) itu sendiri. *Kedua*, Proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo seringkali dilakukan dengan tidak memperhatikan keterlibatan para pihak secara luas dan demokratis, sehingga menyebabkan perumusan kebijakan legislasi menjadi oligarki atau hanya dilakukan oleh para elit (baca: elit formal dan elit informal) dengan minim keterlibatan para pihak. *Ketiga*, Dinamika yang saling pengaruh-mempengaruhi dan saling meminta serta memberi, antara pihak-pihak yang memiliki kekuasaan legislasi (baca: elit formal dan elit informal) menyebabkan dinamika menjadi tidak konstruktif bagi terwujudnya produk kebijakan legislasi yang sesuai dengan harapan publik. *Keempat*, Hasil penyusunan kebijakan legislasi yang seringkali bertentangan dengan mekanisme normatif, dilakukan dengan proses yang eksklusif (baca: oligarki), menyebabkan dinamikanya menjadi tidak konstruktif dan produk kebijakan legislasi menjadi tidak optimal, baik secara kuantitas maupun kualitas.

SUMMARY

Strengthening the Legislative Function of the Regional Representative Council of the Situbondo Regency; Sofwan Hadi, 130930101004: 2020; 464 Pages: Doctoral Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Jember University.

The legislative function inherent in the DPRD is the authority given by the Act to encourage the realization of people's welfare through every legislative policy made. Therefore, the formulation of legislation policies should be observed by all parties in order to achieve the goal of prospering the community and there is no bias in their interest, because the legislative policy formulation process is prone to bias interests, especially those carried out by the legislative elite as often seen in many places, without exception in Situbondo Regency.

Based on these initial phenomena, this study aims to describe and analyze the processes and dynamics in the formulation of legislation policies in the Situbondo District Representative Council. From the results of the analysis, a recommendation model is then arranged as part of the research findings and recommendations. To be able to achieve the objectives of the research, this study uses qualitative research methods in order to uncover specific phenomena so as to find novelty.

The results of the study concluded that: *First*, the normative mechanism in the preparation of legislative policies in the Situbondo DPRD was adequate, both the regulations originating from the central government and the Situbondo DPRD regulations. However, at the level of implementation practice, these mechanisms often become biased in importance and ultimately conflict with the normative mechanism (rules and regulations) itself. *Second*, the legislative policy formulation process in the Situbondo DPRD is often carried out without regard to the involvement of parties in a broad and democratic manner, causing the formulation of legislation policies to become an oligarchy or only carried out by elites (read; formal elites and informal elites) with minimal involvement of the parties. *Third*, the dynamics of mutual influence-influence and mutual requesting and giving, between parties who have legislative power (read: formal elites and informal elites) cause dynamics to be non-constructive for the realization of legislation policy products that are in accordance with public expectations. *Fourth*, the results of the formulation of legislation policies that often conflict with normative mechanisms are carried out in an exclusive process (read: oligarchy), causing the dynamics to be non-constructive and the products of legislation policies to be suboptimal, both in quantity and quality.

PRAKATA

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan judul **“Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo”**. Penulisan disertasi ini dimaksudkan untuk melengkapi tugas akhir kegiatan penelitian dan memenuhi satu syarat akademik untuk menempuh ujian akhir program Doktor Ilmu Administrasi yang diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penulis menyadari tanpa bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, disertasi ini tidak akan selesai tepat pada waktunya, bahkan mungkin tidak akan terwujud. Untuk itu, penulis sampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu sehingga disertasi ini dapat diselesaikan dan secara khusus penulis sampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA selaku Promotor, Dr. Djoko Poernomo, M.Si selaku Co Promotor I, dan Dr. Edy Wahyudi, MM selaku Co Promotor II yang dengan sabar telah memberikan bimbingan dan motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini;
2. Tim Penguji Disertasi serta Penguji Luar / Tamu Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS dari Universitas Brawijaya Malang, dan para dosen Program Doktor Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
3. Rektor Universitas Jember dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan, pelayanan, dan bimbingan kepada penulis;
4. Bupati Situbondo yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Studi Doktor pada Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
5. Pimpinan DPRD Kabupaten Situbondo yang memberikan izin dan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian diinstitusinya;

6. Kedua orang tua, Bapak (Alm.) H. Moch. Djoesli Madani dan Ibu Hj. Hunainah yang terus mendoakan penulis agar selalu semangat dan optimis dalam menjalani hidup dan kehidupan.
7. Kedua mertua, Bapak (Alm.) H. Mochtar dan (Alm.) Ibu Hj. Chairanik yang terus memberikan atas bimbingan dan tauladanya.
8. Istri tercinta, Ir. Hj. Quratul Aini, M.Si yang dengan penuh perhatian telah banyak memberikan dukungan lahir dan batin.
9. Anak-anak tercinta, Ayu Shofiatul Maharani, SP, Ayunda Rachmawati, SPi, dan Shofil Fuad Madani semoga ini dapat menjadi pemacu pendidikan kalian di masa yang akan datang.
10. Teman-teman Program Doktor Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember yang selama ini menjadi teman suka dan duka.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini bukanlah karya yang tidak mempunyai kelemahan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun dari berbagai pihak akan penulis terima dengan senang hati.

Jember, Januari 2020

Penulis

DAFTAR ISI

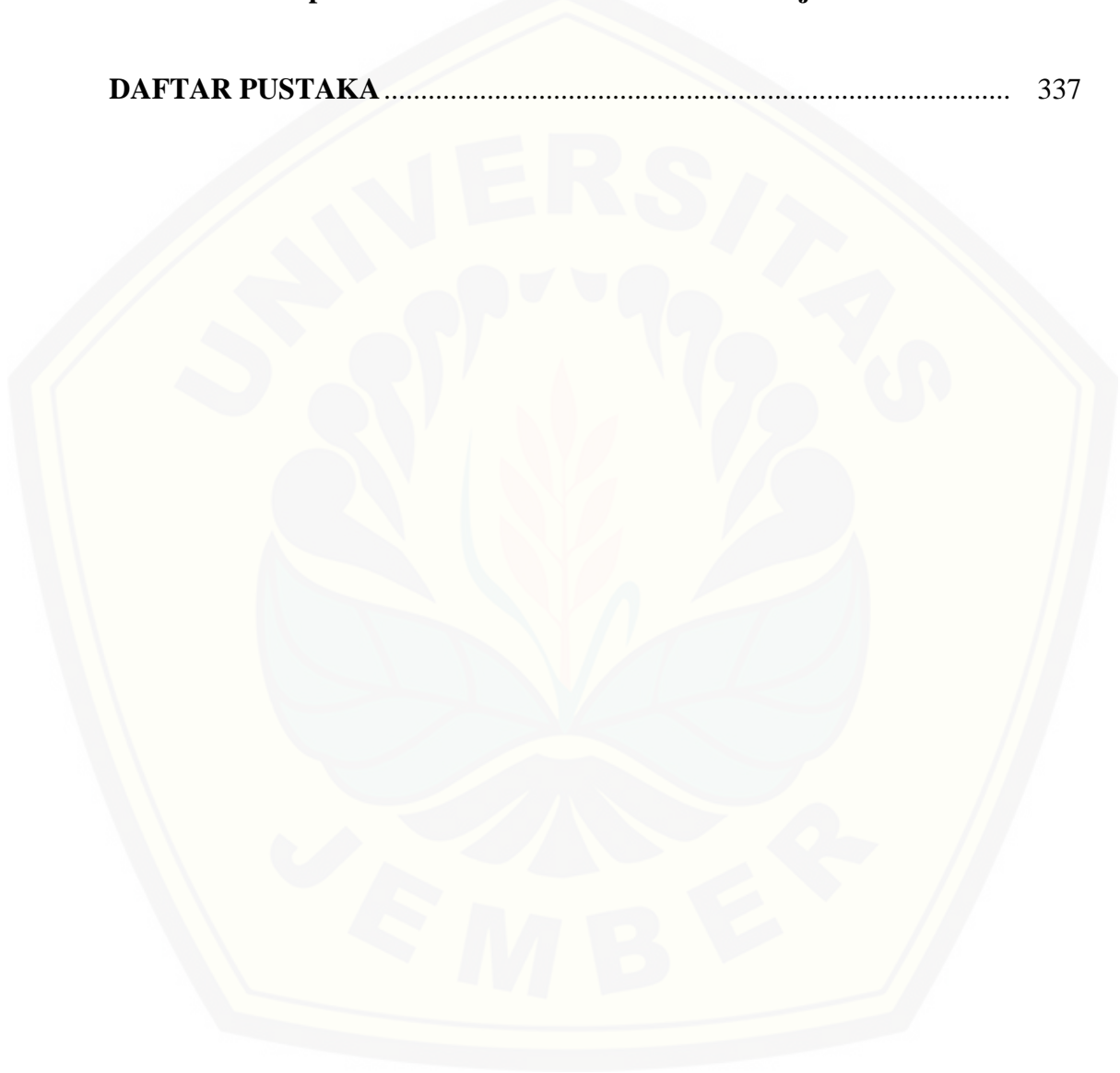
	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
PERSEMBAHAN	ii
MOTTO	iii
PERNYATAAN	iv
PERSETUJUAN	v
PENGESAHAN	vi
RINGKASAN	vii
ABSTRACT	viii
PRAKATA	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR SINGKATAN	xviii
DAFTAR ISTILAH	xviv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	9
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Kajian Pustaka	12
2.2 Landasan Teori	33
2.2.1 Administrasi Publik	34
2.2.1.1 Administrasi Publik Ditinjau dari Perspektif Manajemen	36
2.2.1.2 Administrasi Publik Ditinjau dari Perspektif Politik	40

2.2.1.3 Administrasi Publik Ditinjau dari Perspektif Hukum.....	42
2.2.2 Kebijakan Publik.....	47
2.2.2.1 Teori Perumusan Kebijakan	50
2.2.2.2 Tipe Demokrasi Langsung dan Tipe Demokrasi Perwakilan	57
2.2.3 Teori Politik Pemerintahan dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi.....	59
2.2.3.1 Teori Tahapan Kebijakan Sinoptik	65
2.2.4 Interaksi Politik Lokal	66
2.2 Kerangka Berfikir Penelitian.....	70
BAB III METODE PENELITIAN	74
3.1 Jenis Penelitian	74
3.2 Fokus Penelitian	75
3.3 Lokasi Penelitian	76
3.4 Unit Analisis Penelitian	76
3.5 Sumber Data	77
3.5.1 Informan	77
3.5.2 Tempat dan Peristiwa	79
3.5.3 Dokumen	79
3.6 Pengumpulan Data	80
3.7 Keabsahan Data	83
3.8 Analisis Data	86
3.9 Konsistensi <i>Road Map</i> Penelitian.....	89
3.10 Keterbatasan Penelitian	93
BAB IV DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN	94
4.1 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo.....	94

4.2 Sosiokultural Masyarakat Situbondo	98
BAB V MEKANISME PENYUSUNAN KEBIJAKAN LEGISLASI DAERAH PADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO	101
5.1 Mekanisme Setiap Regulasi Dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi.....	103
BAB VI PROSES PENYUSUNAN KEBIJAKAN LEGISLASI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO	120
6.1 Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah	122
6.1.1 Pembicaraan Tahap I atau Penyampaian Nota Penjelasan	124
6.1.2 Pembicaraan Tahap II atau Pandangan Umum.....	126
6.1.3 Pembicaraan Tahap III atau Pembahasan Bersama Raperda	128
6.1.4 Pembicaraan Tahap IV atau Rapat Paripurna	138
6.1.5 Tahap Pengundangan: Antara Evaluasi dan Klarifikasi Gubernur.....	144
6.1.6 Tahap Sosialisasi Peraturan Daerah.....	146
6.2 Proses Penyusunan Kebijakan Legislasi Yang Bias	147
BAB VII DINAMIKA DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN LEGISLASI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO	152
7.1 Dinamika Dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo	152
7.1.1 Kepentingan Politik Dalam Proses Penyusunan Kebijakan Legislasi.....	163
7.1.2 Nilai Tawar DPRD Dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi.....	171
7.1.3 <i>Interest</i> Politik Dalam Proses Penyusunan	

Kebijakan Legislasi.....	177
7.2 Dinamika Oligarki Kekuasaan Dalam Proses	
Penyusunan Kebijakan Legislasi.....	188
BAB VIII HASIL DAN HAMBATAN DALAM PENYUSUNAN	
LEGISLASI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	
DAERAH KABUPATEN SITUBONDO	201
8.1 Hasil Penyusunan Kebijakan Legislasi di DPRD	
Kab. Situbondo.....	201
8.2 Hambatan Dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi	
di DPRD Kab. Situbondo	204
8.3 Model <i>Existing</i> Penyusunan Kebijakan Legislasi di Dewan	
Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo	228
8.4 Proposisi Mayor	232
BAB IX ANALISIS PROSES PENYUSUNAN KEBIJAKAN	
LEGISLASI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	
KABUPATEN SITUBONDO	238
9.1 Analisis Teoritik dan Empiris Penyusunan	
Kebijakan Legislasi.....	247
9.1.1 Adanya Cacat Tersembunyi dalam Penyusunan	
Kebijakan Legislasi.....	248
9.1.2 Konsep Ideal Dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi	251
9.2 Analisis Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi	
Demokrasi Elitis” Seidman <i>et., al.</i>	258
9.3 Analisis Tesis, Sintesis dan Anti Tesis Serta Dimensi Pada	
Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis	
<i>Seidman et., al.</i> dan Temuan Penelitian	263
BAB X MODEL REKOMENDASI PROSES PENYUSUNAN	
KEBIJAKAN LEGISLASI YANG DELIBERATIF.....	279

BAB XI PENUTUP	331
11.1 Simpulan	331
11.2 Implikasi Teoretis	332
11.3 Implikasi Praktis atau Rekomendasi Kebijakan	336
DAFTAR PUSTAKA	337



DAFTAR TABEL

1.1	Deferensiasi Kinerja DPRD Kabupaten Situbondo 2009-2014 dengan DPRD Kabupaten Situbondo 2014-2019.....	5
1.2	Tingkat pendidikan Anggota DPRD Kab. Situbondo Periode 2014-2019	8
1.3	Tingkat pendidikan Anggota DPRD Kab. Jember Periode 2009-2014	9
2.1	Hasil Penelitian Terdahulu	22
6.1	Kepentingan DPRD dan Bupati Dalam Penyusunan Legislasi Daerah di Kabupaten Situbondo	146
6.2	Analisis Proses Penyusunan Legislasi di Kabupaten Situbondo.....	150
7.1	Dinamika Dalam Penyusunan Legislasi di Kabupaten Situbondo	186
8.1	Matrik Fokus Kajian, Proposisi Minor , Teori, dan Proposisi Mayor	235
10.1	Kritik Teoritis	235

DAFTAR GAMBAR

2.1	Proses Penyusunan Kebijakan.....	48
2.2	Teori Legislasi Demokrasi Elitis Seidman <i>et., al.</i> (2002)	64
2.3	Kerangka Berfikir Penelitian.....	72
3.1	Model Analisis Interaktif	86
3.2	Konsistensi <i>Road Map</i> Penelitian	91
5.1	Alur Mekanisme Legislasi Menurut UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	106
5.2	Alur Mekanisme Legislasi Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	109
5.3	Alur Mekanisme Legislasi Menurut Permendagri No. 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah	111
5.4	Alur Mekanisme Legislasi Menurut Peraturan DPRD Kab. Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD	113
7.1	Dinamika Politik dan Oligarki Dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi	198
8.1	Hasil Penyusunan Kebijakan Legislasi di DPRD Kab. Situbondo	226
8.2	Model <i>Existing</i> Penyusunan Kebijakan Legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo	230
9.1	Kritik Terhadap Toeri Penyusunan Kebijakan Legislasi Seidman <i>et., al.</i> dan Temuan Penelitian atau <i>Novelty</i>	262
9.2	Dimensi Penyusunan Kebijakan Legislasi Yang Deliberatif	277
10.1	Tahapan Awal Penyusunan Kebijakan Legislasi	295
10.2	Tahapan Penyusunan Kebijakan Legislasi Pada DPRD Kabupaten Situbondo	296
10.3	Norma Pada Penyusunan Kebijakan	297
10.4	Model Rekomendasi Penyusunan Kebijakan Legislasi Deliberatif	230

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Baleg	: Badan Legislatif
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPS	: Badan Pusat Statistik
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
D IV	: Diploma IV
DPD	: Dewan Pimpinan Daerah
FITRA	: Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran
FKD	: Forum Kepala Desa
HO	: <i>Hinder Ordonantie</i>
KH. ASA	: KH. As'ad Samsul Arifin
KH. FASA	: KH. Fawa'id As'ad Samsul Arifin
KH. KASA	: KH. Kholil As'ad Samsul Arifin
Kunker	: Kunjungan Kerja
Kabag	: Kepala Bagian
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
NPM	: <i>New Public Management</i>
NPS	: <i>New Public Service</i>
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
NA	: Naskah Akademik
Pileg	: Pemilihan Umum Legislatif
Prolegda	: Perencanaan Penyusunan Program Legislasi Daerah
Perda	: Peraturan Daerah
PDRD	: Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
Parpol	: Partai Politik
POSDCORB	: <i>Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting</i>
Perpres	: Peraturan Presiden
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perkada	: Peraturan Kepala Daerah
PB KHD	: Peraturan Bersama Kepala Daerah
Per DPRD	: Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Pemda	: Pemerintah Daerah
Pansus	: Panitia Khusus
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PU	: Pemandangan Umum
PP	: Peraturan Pemerintah
PKL	: Pedagang Kaki Lima
Panmus	: Panitia Musyawarah



Pansus	: Panitia Khusus
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah
PR	: Pekerjaan Rumah
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
RTR	: Rencana Tata Ruang
Raker	: Rapat Kerja
RIPKDA	: Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah daerah
RIA	: <i>Regulatory Impact Assessment</i>
ROCCIPP	: <i>Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology</i>
RUTR	: Rencana Umum Tata Ruang
RPJPD	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJP	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang
Raperda	: Rancangan Peraturan Daerah
SLTA	: Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SMA	: Sekolah Menengah Atas
S1	: Strata 1
S2	: Strata 2
S3	: Strata 3
Seknas	: Sekretariat Nasional
Sekda	: Sekretaris Daerah
Sekwan	: Sekretariat Dewan
SDM	: Sumber Daya Manusia
UU	: Undang- Undang
UUD	: Undang- Undang Dasar
TI	: Teknologi dan Informasi
Tatib	: Tata Tertib
OPA	: <i>Old Public Administration</i>

DAFTAR ISTILAH

Tokoh Informal Berpengaruh	Tokoh agama (Islam) yang memiliki pondok pesantren besar, berpengaruh dan memiliki <i>history</i> dan pengaruh besar baik pada pihak pemerintah (bupati dan DPRD), partai politik dan maupun masyarakat Situbondo.
<i>Novelty</i>	Temuan penelitian atau kebaruan yang menjadi penguat atau inti dalam disertasi ini.
Pendalungan	Masyarakat yang berada dalam posisi transisi dalam pola sosial budayanya yaitu budaya Madura dan Jawa.
P1 – P3	Merupakan Istilah atau penyebutan pada Bupati (P1), Wakil Bupati (P2) dan Ketua DPRD (P3) yang dalam kenyataanya peran itu secara praktik diperankan oleh tokoh informal berpengaruh (baca: KH. ASA, KH. FASA : KH dan KH. KASA), sementara Bupati, Wakil Bupati dan Ketua DPRD menjadi subordinasi tokoh informal berpengaruh.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam konteks otonomi daerah seperti saat ini, peranan kelembagaan legislatif dan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di kabupaten atau kota semakin penting dan strategis untuk dapat berkontribusi secara optimal dalam mewujudkan pengelolaan pemerintahan yang baik. Prasyarat terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah penerapan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik secara menyeluruh, mulai dari penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi, responsibilitas, dan konsensus dengan masyarakat.

Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diberikan ruang kepada kabupaten atau kota untuk melaksanakan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui adanya peningkatan pelayanan, pemberdayaan, pembangunan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Seidman *et. al.* (2002:31) yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan yang lebih rendah, untuk lebih mandiri dalam menangani urusannya. Dan juga didukung oleh pendapat Smith (2006:31), yang menyatakan bahwa desentralisasi sebagai proses melakukan pendekatan kepada pemerintah daerah yang mensyaratkan terdapatnya pendelagasian kekuasaan (*power*) kepada pemerintah bawahan dan pembagian kekuasaan kepada daerah. Pemerintah pusat diisyaratkan untuk menyerahkan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi.

Pandangan Seidman *et. al.* dan Smith secara normatif benar adanya. Namun lebih dari itu, otonomi daerah menurut hemat peneliti tidak saja memberikan peluang. Tetapi di sisi lain, juga memberikan tantangan kalau tidak mengatakan ancaman manakala tidak dikelola dengan baik sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Karena

dinamika dalam otonomi daerah sangat kompleks, mulai faktor historis (perjalanan sejarah), budaya, tradisi agama, geografi dan demografi, politik, kondisi ekonomi, kondisi sosial (Mutalib dan Ali Khan, 1982).

Pandangan di atas merupakan *theoretical gap* terhadap pandangan Seidman *et., al.* dan Smith yang dapat dijelaskan sebagai berikut. Otonomi daerah sebagai peluang karena diberikannya keleluasaan pada pemerintah daerah (baca: eksekutif bersama-sama legislatif) untuk melakukan terobosan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memanfaatkan potensi yang ada pada daerahnya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Adapun otonomi daerah sebagai tantangan (kalau tidak mengatakan ancaman) karena selama ini implementasi dari otonomi daerah mayoritas cenderung mengarah pada terjadinya bias penyelewengan kekuasaan, contoh aktual dari hal seperti yang dirilis oleh Harian Kompas ada sekitar 241 kepala daerah yang terlibat korupsi dalam kurun waktu 2015-2018 dari total 548 kepala daerah yang ada dan ada sekitar 650 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang tertangkap melakukan tindak pidana korupsi (Harian Jawa Pos 5 Januari 2019).

Berdasarkan data dari Harian Kompas tersebut dapat dipahami mengapa hal tersebut bisa terjadi karena disebabkan oleh belum siapnya aparatur penyelenggara pemerintahan (baik eksekutif maupun legislatif) menerima tanggung jawab besar tersebut, sehingga terjadi penyalahgunaan wewenang. Agenda optimalisasi terhadap kinerja penyelenggara pemerintahan tersebut penting dilakukan guna mampu dapat memikul tanggung jawab yang besar secara optimal untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan peranan legislatif daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Ayat 4 menyatakan bahwa: "*Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang memiliki fungsi dalam bidang legislasi, anggaran dan pengawasan, sehingga keberhasilan dan kegagalan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah daerah dan DPRD*". Pasal tersebut memberikan ruang yang besar kepada

kelembagaan legislatif daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lagi di dominasi oleh eksekutif semata, sehingga sukses tidaknya penyelenggaraan di daerah merupakan tanggung jawab bersama (eksekutif dan legislatif).

Bahkan dalam Pasal 207 Ayat 1 secara tegas menyatakan bahwa: “*Diantara lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut mempunyai kedudukan yang sama, sesuai dengan fungsinya masing-masing dan tidak saling membawahi (berada pada derajat yang sama)*”. dalam pasal 207 tersebut terselip makna bahwa kedudukan kelembagaan legislatif daerah saat ini memiliki makna strategis dan penting dalam menentukan maju dan tidaknya suatu daerah.

Hubungan yang sejajar dan sama kuat tersebut secara regulasi, seringkali dalam realitasnya tereduksi oleh lingkungan kebijakan yang tidak mendukung atau kurang kondusif sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Situbondo, dimana sinergi antara kelembagaan legislatif dengan eksekutif tidaklah mudah. Banyak dinamika yang mengiringi interaksi antar kedua lembaga tersebut, salah satunya adalah tatkala eksekutif sebagai regulator tidak mampu mengartikulasikan tata kelola otonomi daerah dengan baik, karena tidak transparan, akuntabel, kurangnya pelibatan para pihak, respon yang lambat dalam penyelenggaraan pemerintahan. DPRD sebagai lembaga pengontrol menghadapi masalah dengan internal, seperti keterbatasan kualitas Anggota Dewan yang profesional akibat rendahnya sumber daya manusia yang ada di kelembagaan tersebut dan adanya sikap pragmatis pada sebagian Anggota DPRD, sehingga berdampak pada terjadinya tindakan kolusif antara sebagian Anggota Dewan dengan pihak eksekutif.

Lemahnya peranan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan dan juga dalam fungsi anggaran berawal dari lemahnya DPRD dalam fungsi legislasi, berdasarkan analisis yang dilakukan oleh Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) tahun 2018 terhadap 23 kelembagaan DPRD di Indonesia ditemukan fakta bahwa sebagian besar DPRD dalam fungsinya kurang optimal, karena kemampuan perancangan hukum (*legal drafting*) rendah. Padahal *legal drafting* merupakan pintu masuk dalam melakukan fungsi pengawasan dan fungsi

anggaran. Manakala dalam *legal drafting* DPRD lemah, maka fungsi yang lain juga akan lemah.

Hasil analisis dari FITRA tersebut pada kenyataan di lapangan menemukan konfirmasi yang selaras, bahwa lemahnya posisi DPRD Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan kebijakan legislasi berdampak signifikan terhadap fungsi yang lain (baca: fungsi pengawasan dan fungsi anggaran). Berdasarkan laporan kinerja DPRD Kabupaten Situbondo yang peneliti dapat dari Sekertariat Dewan menyebutkan bahwa pada tahun ke-3 atau tahun 2016 DPRD Kabupaten Situbondo dalam kinerja legislasinya (baca: penyusunan Rancangan Peraturan Daerah usul inisiatif) mengalami penurunan, jika dibandingkan dengan DPRD masa sebelumnya di tahun periode yang sama, hal tersebut terlihat dari tabel deferensiasi kinerja DPRD periode 2009-2014 dengan periode 2014-2019 di bawah ini:

Tabel 1.1 Deferensiasi Kinerja DPRD Kabupaten Situbondo Periode 2009-2014 dengan Periode 2014-2019

Periode	2009		2010		2011		2012		Total Target	Total Realisasi
	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi		
DPRD 2009-2014	9	9	4	4	24	24	10	8	47	45
Periode	2014		2015		2016		2017		Total Target	Total Realisasi
	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi	Target	Realisasi		
DPRD 2014-2019	10	6	4	4	15	8	13	3	42	21

Sumber: Sekertariat DPRD Kabupaten Situbondo, Data diolah

Kecenderungan menurunnya kinerja DPRD Kabupaten Situbondo dalam bidang legislasi berdampak pada menurunnya citra DPRD di mata sebagian masyarakat, karena hal tersebut dianggap sebagai kelemahan dalam pengelolaan aspirasi publik dalam perancangan hukum (*legal drafting*). Namun menurut sebagian Anggota Dewan menurunnya kinerja legislasi DPRD Kabupaten Situbondo sebagai sesuatu yang wajar karena dinamika yang dihadapi dari tahun ke tahun juga dinamis dan hal tersebut berdampak pada kuantitas legislasi yang di hasilkan, sehingga menurut mereka tidak tepat manakala dinilai kinerja legislasinya menurun, karena bisa jadi kualitas legislasi yang disusun lebih optimal.

Menurunnya kuantitas legislasi yang dihasilkan oleh DPRD Kabupaten Situbondo Periode 2014-2019 tersebut, menurut hemat peneliti ditengarai oleh belum mampunya sebagian Anggota Dewan memanfaatkan modal sosial yang ada secara konstruktif, yaitu dukungan tokoh informal berpengaruh dalam penyusunan kebijakan legislasi sehingga menyebabkan adanya penurunan kuantitas penyusunan kebijakan legislasi yang dihasilkan.

Lebih lanjut, hasil observasi awal menunjukkan bahwa pada sebagian Anggota Dewan yang berasal dari partai yang memiliki suara dominan di DPRD Kabupaten Situbondo dan memiliki dukungan modal sosial yang cukup potensial dari kalangan tokoh informal berpengaruh, seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dalam kontribusi penyusunan kebijakan legislasi masih sarat dinamika dan belum bisa mewarnai secara konstruktif bagi optimalisasi penyusunan kebijakan legislasi, baik secara kuantitas maupun kualitas, seperti dikemukakan banyak kalangan, baik yang berasal dari internal partai politik bersangkutan maupun dari masyarakat umum (kumpulan wawancara 12 Mei 2017- 5 Agustus 2018).

Kondisi di atas mempengaruhi penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo menjadi lambat dan cenderung kurang sesuai dengan kehendak publik. Ditambah lagi dengan adanya kompetisi antar partai politik yang memiliki kursi di DPRD Kabupaten Situbondo, sehingga tidak jarang

menimbulkan kondisi dinamika politik antar fraksi yang ada dan berpengaruh terhadap percepatan penyusunan kebijakan legislasi selama ini.

Di sisi lain, lemahnya kinerja kebijakan legislasi DPRD Kabupaten Situbondo karena beberapa alasan yang menjadi *research gap* dalam kajian ini, seperti: *Pertama*, Sebagian besar Anggota Dewan tidak mau dinilai kinerjanya, dengan beberapa alasan (yang terkesan dibuat-buat), misalnya:

1. DPRD Kabupaten Situbondo sebagai kelembagaan politik merasa tidak perlu adanya laporan kinerja.
2. Belum adanya format yang baku tentang laporan kinerja atau memori DPRD secara umum, sehingga menyebabkan adanya pengabaian terhadap pentingnya pengukuran kinerja.
3. Laporan kinerja atau memori DPRD Kabupaten Situbondo dianggap sebatas formalitas semata oleh sebagian besar Anggota Dewan. Karena selama ini laporan kinerja tersebut tidak dijadikan rujukan oleh partai politik dalam menilai Anggota Fraksinya dan terkesan hanya bagian dari proses administrasi belaka yang “sukarela” diisi atau tidak dan dipatuhi atau tidak dipatuhi oleh para Anggota Dewan selama ini, dan laporan kinerja tersebut juga tidak memiliki konsekwensi hukum apapun, sehingga laporan kinerja semakin tidak memiliki *taji* di mata para Anggota Dewan.
4. Laporan kinerja atau memori DPRD Kabupaten Situbondo lebih banyak diisi dengan kliping-kliping berita di media cetak dan majalah DPRD Kabupaten Situbondo. Lebih didominasi oleh foto-foto kegiatan pimpinan dan alat-alat kelengkapan DPRD Kabupaten Situbondo lainnya, dibandingkan dengan gambaran kinerja DPRD Kabupaten Situbondo yang telah dicapai.
5. Laporan kinerja atau memori DPRD Kabupaten Situbondo tidak dapat menjadi acuan dan pedoman bagi DPRD Kabupaten Situbondo masa bhakti berikutnya, karena tidak memuat rekomendasi yang jelas dan aplikatif, dan

6. Rendahnya tuntutan publik terhadap laporan kinerja DPRD Kabupaten Situbondo, dan di sisi Anggota Dewan kinerja atau memori DPRD Kabupaten Situbondo dianggap sebatas formalitas semata, karena tidak ada konsekwensi hukum apapun.

Kedua, Merosotnya kinerja DPRD Kabupaten Situbondo dalam menjalankan fungsi legislasi ditengarai akibat dari rendahnya kualitas pada sebagian besar Anggota Dewan sebagaimana tercermin dari latar belakang pendidikan sebagian Anggota Dewan yang hanya lulusan Sekola Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau sederajat sebanyak 13 orang atau 29 persen. Sedangkan yang memiliki pendidikan terakhir Diploma IV (DIV) atau Strata 1 (S1) sebanyak 27 orang atau 60 persen, dan pendidikan terakhir S2 sebanyak 5 orang atau sebesar 11 persen, lebih lanjut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2 Tingkat pendidikan Anggota DPRD Kab. Situbondo Periode 2014-2019

No	Pendidikan	Laki-laki	Perempuan	Total
1	Kurang dari SLTA atau Sederajat	-	-	-
2	SLTA atau Sederajat	11	2	13
3	D1 s/d D3	-	-	-
4	DIV atau S1	20	7	27
5	S2	3	2	5
	JUMLAH	34	11	45

Sumber: Laporan Kinerja DPRD Kabupaten Situbondo Masa Jabatan 2014-2019

Pada tabel di atas nampak terlihat lemahnya SDM pada sebageaian besar Anggota Dewan, karena masih banyak Anggota Dewan yang hanya berpendidikan SLTA atau sederajat sebanyak 13 orang atau 28,9 persen. Dengan pendidikan akhir SLTA atau sederajat, kelihatannya Anggota Dewan tersebut tidak bisa berbuat banyak dalam mengartikulasikan fungsi sebagai wakil rakyat. Bandingkan dengan DPRD Kabupaten Jember, yang hampir keseluruhannya memiliki pendidikan Sarjana (S1) atau Strata 2(S2), bahkan ada ada yang Strata 3 (S3). Lengkapnya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.3 Tingkat pendidikan Anggota Dewan Kab. Jember Periode 2009-2014

No	Pendidikan	Laki-laki	Perempuan	Total
1	Kurang dari SLTA atau Sederajat	-	-	-
2	SLTA atau Sederajat	3	2	5
3	D1 s/d D3	-	-	-
4	DIV atau S1	29	5	34
5	S2	3	2	5
6.	S3	-	2	2
	JUMLAH	35	10	45

Sumber: Laporan Kinerja DPRD Kabupaten Jember Masa Jabatan 2014-2019

Berdasarkan atas kedua tabel di atas, dapat dilihat bahwa kualitas pendidikan pada besar Anggota Dewan Kabupaten Situbondo yang masih relatif rendah, jika dibandingkan dengan Anggota Dewan Kabupaten Jember, sehingga berdampak rendahnya kinerja penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo selama ini.

Adanya *theoretical gap* dan *research gap* yang cukup menonjol dalam ulasan latar belakang, maka layak kiranya hal tersebut ditindaklanjuti dengan penelitian lebih lanjut dengan judul kajian tentang “Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Situbondo”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan pada latar belakang masalah, maka permasalahan dalam disertasi ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo ?
2. Bagaimana proses penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo ?
3. Bagaimana dinamika penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo ?

4. Bagaimana hasil penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo ?
5. Model penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian untuk memberikan arah kepada peneliti untuk melakukan aktivitas penelitiannya, agar dalam proses tersebut peneliti tidak keluar dari tujuan yang telah ditetapkan. Sesuai dengan permasalahan, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis mekanisme penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo.
2. Menganalisis proses penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo.
3. Menganalisis dinamika penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo.
4. Menganalisis hasil penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo.
5. Deskripsi tentang Model penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo.

1.4 Manfaat Penelitian

Di samping mempunyai tujuan yang hendak dicapai, penelitian ini juga memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi peningkatan teori ilmu administrasi publik, khususnya dalam penyusunan kebijakan legislasi.
2. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan diskusi bagi sivitas akademika dan memberikan masukan, baik berupa konsep atau teori, informasi maupun pertimbangan bagi pihak-pihak yang terkait penyusunan kebijakan legislasi pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3. Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat dijadikan masukan dalam penguatan fungsi DPRD dalam penyusunan kebijakan legislasi.



BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab II ini peneliti menyajikan sub bab tentang kajian pustaka dan landasan teori. Dalam kajian pustaka tersebut peneliti melakukan kajian terhadap beberapa penelitian yang memiliki tema yang sama, baik berupa artikel jurnal, tesis dan disertasi sebagai gambaran agar tidak terjadi pengulangan atau repetisi dan peneliti juga dapat menemukan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini.

Sedangkan landasan teori dalam kajian ini adalah seperangkat definisi, konsep serta teori yang dikemukakan oleh para ahli yang dapat dijadikan dasar atau dalil guna memperkuat pembahasan dan hasil penelitian ini. Adapun kajian pustaka dan landasan teori dalam disertasi ini diuraikan dalam penjabaran di bawah ini:

2.1 Kajian Pustaka

Dalam setiap penelitian, peneliti harus melakukan kajian pustaka terlebih dahulu. Kajian pustaka penting karena mempunyai fungsi membantu peneliti dalam menentukan konsep dengan tepat. Kajian pustaka digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan analisis terhadap permasalahan yang diteliti dan mempunyai fungsi untuk menjelaskan hubungan yang dipergunakan untuk menjelaskan gejala dan permasalahan yang diteliti dengan kajian yang sudah dilakukan terhadap literatur penelitian untuk membedakan dengan objek kajian yang sekarang, sehingga pada bab ini membuat uraian secara sistematis tentang hasil penelitian terdahulu tentang persoalan yang dikaji dalam penelitian. Adapun hasil penelitian terdahulu antara lain:

Penelitian yang dilakukan oleh Anita Badjo (2014), dengan judul *Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Kabupten Halmahera Utara Periode 2009-2014*, menyimpulkan bahwa: 1). DPRD di Kabupaten Halmahera Utara dalam menjalankan fungsi legislasi belum berjalan sesuai dengan yang diamanatkan undang-undang hal ini terlihat jelas dari hasil penelitian bahwa selama satu periode hanya satu peraturan daerah usulan atau hak inisiatif DPRD yang dapat disahkan menjadi Peraturan Daerah. 2). Badan Legislasi belum menjalankan fungsi secara maksimal. 3). Anggota DPRD Kabupaten Halmahera Utara belum sepenuhnya memahami tahapan dan mekanisme serta materi hukum dalam proses pembuatan rancangan perundang-undangan, sehingga mempengaruhi kualitas Peraturan Daerah. 4). DPRD Kabupaten Halmahera Utara masih berada di posisi yang lemah jika dibandingkan dengan eksekutif, Karena dalam implementasinya DPRD hanya berada pada posisi menetapkan dan mengesahkan sebuah regulasi.

Kajian ini hanya mengidentifikasi implementasi fungsi legislasi di DPRD Kabupten Halmahera Utara. Karena kajian ini hanya mengidentifikasi implementasi fungsi legislasi, maka kajian ini hanya melihat apa yang sudah dilakukan atau diimplementasikan oleh DPRD Kabupten Halmahera Utara selama kurun waktu 2009-2014 dalam bidang legislasi. Tanpa memberikan alternatif solusi bagaimana meningkatkan fungsi legislasi yang selama ini masih belum optimal dilakukan oleh DPRD Kabupten Halmahera Utara, guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Berdasarkan analisis terhadap kajian Anita Badjo (2014) tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa kajian dalam disertasi ini berbeda dengan kajian yang dilakukan oleh Anita Badjo (2014), karena kajian disertasi ini fokus pada proses penyusunan atau formulasi legislasi, dan kajian ini pula peneliti tidak sekedar mengidentifikasi saja, namun juga memberikan alternatif solusi (*alternative policy*) dalam meningkatkan kinerja DPRD

Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan kebijakan legislasi dalam bentuk model rekomendasi yang ada pada bab X.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Aris Joko Susilo, Tedi Erviantono, Bandiyah (2014) yang berjudul *Analisis Kinerja Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tolitoli, Sulawesi Tengah Periode Tahun 2009-2014*. Berdasarkan hasil penelitian kinerja legislasi DPRD Kabupaten Tolitoli masih sangat minim. Penyebab dari hal tersebut adalah, *pertama*, kualitas para anggota DPRD Kabupaten Tolitoli yang berkaitan dengan keterampilan dan pengetahuan (pendidikan) dalam menjalankan kinerja legislasi di DPRD Kabupaten Tolitoli sangat diperlukan dan sangat mempengaruhi disamping perlunya pengalaman atau pendidikan non formal. Secara garis besar, dapat dikatakan bahwa tingkat pendidikan anggota DPRD Kabupaten Tolitoli berbanding lurus dengan tingkat pencapaian kinerja legislasi DPRD Kabupaten Tolitoli. Kurangnya pemahaman legislasi menjadi permasalahan tersendiri dan membuat anggota DPRD Kabupaten Tolitoli kurang produktif dalam menjalankan fungsinya. *Kedua*, kuantitas produk legislasi yang menunjukkan kinerja DPRD Kabupaten Tolitoli secara jelas bahwa lembaga legislatif di Kabupaten Tolitoli ini tidak menunjukkan kinerja yang baik sebab hanya mampu menyelesaikan 74 Perda dari 115 Raperda selama Tahun 2009-2014, sedangkan dari 74 Perda yang disahkan, hanya 2 Perda yang merupakan Perda inisiatif DPRD. *Ketiga*, ketepatan waktu. Ketepatan waktu DPRD Kabupaten Tolitoli dalam menyelesaikan Raperda menjadi Perda pada setiap pembahasan Raperda setiap masa sidang. Waktu di DPRD ditentukan oleh target legislasi atau Prolegda, namun pembahasan prolegda tidak berjalan sebagaimana mestinya menurut Undang-Undang.

Kajian yang dilakukan oleh Aris Joko Susilo, Tedi Erviantono, Bandiyah (2014) lebih menyoroti pada tingkat produktifitas DPRD Kabupaten Tolitoli dalam penyusunan kebijakan legislasi yang masih

rendah, akibat dari lemahnya Sumber Daya Manusia (SDM) pada sebagian besar Anggota Dewan. Berbeda dengan kajian disertasi ini yang menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasinya dan bagaimana merumuskan alternatif solusi (*alternative policy*) guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan kontributif pada masyarakat guna mewujudkan legislasi yang deliberatif dan sesuai dengan kebutuhan dan kehendak publik.

Penelitian tentang DPRD yang lain, namun dengan lokus yang berbeda dilakukan oleh Muhammad Rusli (2014) dengan judul penelitian *Studi Tentang Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan*. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa: *Pertama*, hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi anggaran oleh DPRD Kabupaten Nunukan telah dilakukan dengan baik dan sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014. *Kedua*, Penyerapan aspirasi dalam rangka penyusunan APBD melalui musrembang mulai dari tingkat desa/ kelurahan, kecamatan, kabupaten/ kota, provinsi maupun nasional haruslah benar-benar melibatkan masyarakat agar penyerapan aspirasi melalui Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan (Musrenbang) tersebut tidak menjadi tipu elit terhadap masyarakat dan sebagai perwujudan dari demokrasi. Selain itu musrembang tersebut bertujuan untuk melakukan sinkronisasi antara usulan masyarakat dengan rencana kerja pemerintah melalui Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan menentukan skala prioritas dari kegiatan tersebut. Dan yang paling terpenting adalah masyarakat harus cerdas dalam memberikan usulan/aspirasi agar usulan tersebut bisa diserap oleh APBD. *Ketiga*, pertarungan tingkat kepentingan politik dalam penyusunan APBD baik antara sesama anggota DPRD, fraksi maupun antara DPRD dengan eksekutif. Pertarungan kepentingan itu dicapai kompromi melalui lobi politik, baik antara anggota DPRD dengan

anggota DPRD lainnya maupun antara Banggar DPRD dengan pemerintah daerah di Kabupaten Nunukan.

Kajian yang dilakukan oleh Muhammad Rusli (2014) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Muhammad Rusli (2014) lebih menyoroti fungsi anggaran DPRD Kabupaten Nunukan saja, sedangkan dalam kajian disertasi menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasinya pada DPRD Kabupaten Situbondo dan bagaimana dinamikannya serta poin terakhir merumuskan alternatif solusi (*alternative policy*) guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan juga memberikan kritik terhadap konsep atau teori penyusunan kebijakan legislasi yang dikemukakan oleh Seidman *et., al.* (2002) yang selama ini sering dipakai karena sebagian isi teori tersebut kurang kompatibel dengan kebutuhan lapangan.

Kinerja Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi periode 2009-2014 oleh Muslim dan Zaili Rusli (2014) menyatakan bahwa kinerja Badan Legislatif DPRD Kabupaten Kuantan Singingi periode 2009-2014 belum maksimal menghasilkan kebijakan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pemerintah daerah. Ketidakmaksimalan kinerja Badan legislasi dalam melakukan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya bisa saja disebabkan oleh intelegensi dan kompetensi yang dimiliki oleh anggota Badan Legislasi yang masih belum baik, sehingga masih belum maksimal dalam menghasilkan kebijakan.

Faktor yang dominan mempengaruhi kinerja Badan Legislasi DPRD Kabupaten Kuantan Singingi adalah faktor individual. Faktor individual yang dimiliki oleh organisasi dalam melaksanakan kegiatan dan program yang telah ditetapkan. SDM yang dimiliki oleh suatu organisasi merupakan sumber daya utama yang harus dipenuhi organisasi dalam upaya merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan. Karena dengan memiliki SDM yang berkualitas dan unggul sesuai dengan kebutuhan organisasi, maka pimpinan organisasi mudah

membagikan tugas yang ada berdasarkan kemampuan, ketrampilan dan pengetahuan yang dimiliki SDM tersebut.

Kajian yang dilakukan oleh Muslim dan Zaili Rusli (2014) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Muslim dan Zaili Rusli (2014) lebih menyoroti kinerja Badan Legislatif-nya saja bukan DPRD Kabupaten Kuantan Singingi, sehingga kajian ini sangat terbatas dan tidak bisa memberikan penilaian terhadap kinerja legislasi pada kelembagaan DPRD Kabupaten Kuantan Singing. Sedangkan disertasi ini menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasinya pada DPRD Kabupaten Situbondo dan bagaimana dinamikannya, guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan juga memberikan kritik terhadap teori penyusunan kebijakan legislasi yang dikemukakan oleh Seidman *et., al.* (2002) yang selama ini sering dipakai, karena teori tersebut kurang kompatibel dengan kebutuhan masyarakat.

Penelitian yang lain yang lebih komprehensif dilakukan oleh Asfi Manzilati, Maftuch dan M. Fadli (2015), yang berjudul *Penguatan Fungsi Legislatif dan dan Evaluasi Kinerja Bidang Penganggaran, Studi di DPRD Kota Batu* menyatakan bahwa: 1). Fungsi legislasi, DPRD Kota Batu sejauh ini masih melegitimasi Perda yang diusulkan oleh Pemerintah Kota Batu. Fungsi penganggaran, DPRD Kota Batu sejauh ini masih membahas dan menetapkan RAPBD menjadi APBD dari Pemerintah Kota Batu. Fungsi pengawasan, DPRD Kota Batu cukup responsif terhadap respon dari masyarakat, tapi perlu diperkuat lagi bersama masyarakat dalam mengawasi kebijakan Pemerintah Kota Batu. 2). Evaluasi kinerja anggaran oleh anggota dewan DPRD telah memanfaatkan Alat Kelengkapan Dewan yang terkait dengan penganggaran yaitu Badan Anggaran, tetapi seringkali dana anggota dewan lebih dari pagu yang ditetapkan oleh Pemkot Batu namun tetap disetujui karena takut anggaran Pemkot tidak di “dok” oleh anggota dewan sehingga merugikan Pemkot Batu.

Kajian yang dilakukan oleh Asfi Manzilati, Maftuch dan M. Fadli (2015) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Asfi Manzilati, Maftuch dan M. Fadli (2015) kajiannya bersifat umum tentang fungsi legislasi dan penganggaran di DPRD Kota Batu, sehingga kajian ini terlalu luas dan tidak mampu mengungkap secara spesifik penyebab belum optimalnya kinerja legislasi dan penganggaran DPRD Kota Batu selama ini. Sedangkan disertasi ini menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo dan bagaimana dinamikannya, guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan sekaligus analisis konseptual terhadap teori yang sudah ada selama ini, guna melihat apakah teori tersebut selaras dengan kebutuhan lapangan. Hasil kajian dan temuan penelitian menunjukkan bahwa teori penyusunan kebijakan legislasi yang dikemukakan Seidman *et., al.* (2002) ternyata perlu penyesuaian dengan kondisi lapangan.

Model Pengembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan penelitian yang dilakukan oleh Sopanah (2016) penelitian yang dilakukan oleh Sopanah menyimpulkan bahwa dalam implementasi penyusunan APBD yang partisipatif di Kota Malang belum efektif. Ketidakefektifan proses penyusunan APBD Kota Malang juga disebabkan tidak adanya jaminan hukum yang memayungi proses penyusunan APBD Kota Malang yang lebih partisipatif dan transparan yang menjadi prasyarat dan prinsip bagi terciptanya pemerintahan yang *clean and good governance*. Padahal Peraturan Daerah tentang partisipasi dan transparansi sangat dibutuhkan agar proses penyusunan APBD lebih efektif efisien dan akuntabel. Pemerintah Kota Malang dalam hal Penyusunan APBD Kota Malang hanya mendasarkan pada proses Musrenbang, artinya Pemerintah Kota Malang lebih memilih SEB Bappenas dan Menteri Dalam Negeri No.1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum

Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

Sementara itu untuk desain sistem dan mekanisme proses penyusunan APBD Kota Malang secara normatif mendasarkan pada UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang penyusunannya dimuali dari penyusunan Kebijakan Umum APBD, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara, RKA-OPD, RAPBD, APBD, Penyesuaian APBD, APBD, Laporan Pertanggungjawaban. Untuk melihat efektivitas penyusunan APBD berdasarkan desain sistem tersebut diatas dapat dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD.

Sedangkan untuk analisis partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD Kota Malang dapat disimpulkan bahwa masyarakat kota Malang tingkat patisipasinya masih sangat rendah. Hal ini disebabkan karena mekanisme partisipasi yang sangat normatif dan prosedural yang membuat masyarakat sulit menyampaikan aspirasinya. Kesulitan tersebut juga disebabkan karena tidak ada peraturan dan jaminan hukum dalam bentuk peraturan daerah yang membuat partisipasi masyarakat dapat diakomodasi. Meskipun demikian ditemukan beberapa model partisipasi masyarakat yang digagas oleh koalisi masyarakat Ormas/LSM/Perguruan Tinggi dan lain-lain dalam bentuk forum warga maupun rembug kampung.

Oleh karena itu Sopanah menyimpulkan bahwa forum warga adalah model partisipasi masyarakat yang relatif efektif, efisien dan akuntabel dalam proses penyusunan APBD Kota Malang. Forum warga mekanisme yang digagas adalah bagaimana forum warga terlebih dahulu sudak melakukan analisis kebutuhan untuk dimasukkan usulan-usulan program kegiatan kepada pemerintah melalui mekanisme forum sektoral dan musrenbag kota dengan tidak menutup kemungkinan membawa aspirasi dari Musrenbang kecamatan. Dalam memperjuangkan aspirasi melalui forum warga dibutuhkan koalisi masyarakat atau koalisi forum

warga baik ditingkat kota, tingkat propinsi maupun sampai ditingkat pusat agar program kegiatan yang disusun oleh pemerintah sesuai kebutuhan masyarakat seperti peningkatan pelayanan publik, pendidikan, kesehatan, penganggulangan kemiskinan dan pengangguran.

Kajian yang dilakukan oleh Sopanah (2016) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Sopanah (2016) kajiannya lebih menyoroti tentang partisipasi publik dalam penyusunan anggaran dan merumuskan model partisipasi publik yang efektif dalam penyusunan anggaran. Hal tersebut sangat berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini yang menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasi dan bagaimana dinamikannya, guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan sekaligus analisis konseptual terhadap teori yang sudah ada selama ini, guna melihat apakah teori tersebut selaras dengan kebutuhan lapangan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa teori penyusunan kebijakan legislasi Seidman *et., al.* (2002) ternyata perlu penyesuaian dengan kondisi lapangan agar mampu efektif dalam proses penyusunannya.

Penelitian yang dilakukan oleh Suwondo Anwar WS (2016) tentang *Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Studi Kinerja DPRD Kabupaten Tulang Bawang Periode Tahun 2009-2014*, menyebutkan bahwa: *Pertama*, fungsi Legislasi masih lemah, hal ini terlihat dari hasil produk penyusunan Peraturan Daerah (Perda) sebanyak 26 perda yang seluruhnya berasal dari usul inisiatif pemerintah daerah. *Kedua*, fungsi anggaran telah berjalan baik, hal ini terlihat dari terwujudnya keseimbangan antara belanja tidak langsung dengan belanja langsung yang mencerminkan keseimbangan antara belanja aparatur pemerintah daerah dengan belanja publik untuk kepentingan masyarakat. Namun pada sisi pendapatan diperlukan perhatian dan peran DPRD untuk memberi motivasi dan inovasi kepada pemerintah daerah Kabupaten Tulang Bawang dalam meningkatkan

pendapatan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). *Ketiga*, fungsi Pengawasan masih belum optimal, hal ini terlihat dari pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Tulang Bawang baru sebatas himbauan dan kritik yang dilaksanakan melalui rapat-rapat, baik rapat komisi maupun rapat paripurna.

Kajian yang dilakukan oleh Suwondo Anwar WS (2016) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Suwondo Anwar WS (2016) kajiannya bersifat umum tentang DPRD Kabupaten Tulang Bawang Periode Tahun 2009-2014. Karena kajiannya terlalu luas, maka Suwondo Anwar WS (2016) tidak mampu mengungkap secara spesifik penyebab belum optimalnya kinerja DPRD Kabupaten Tulang Bawang Periode Tahun 2009-2014 dan kajian ini pada akhirnya bias serta tidak jelas apa rekomendasinya terhadap kinerja DPRD Kabupaten Tulang Bawang Periode Tahun 2009-2014. Berbeda dengan disertasi ini yang fokus menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasinya, sehingga nampak jelas temuan dan rekomendasinya dan dalam kajian ini pula peneliti juga melakukan analisis konseptual terhadap teori yang sudah ada selama ini, guna melihat apakah teori tersebut selaras dengan kebutuhan lapangan. Hasil kajian menunjukkan bahwa teori penyusunan kebijakan legislasi yang dikemukakan Seidman *et., al.* (2002) ternyata perlu penyesuaian dengan kondisi lapangan dan penyesuaian tersebut diuraikan secara lengkap dan jelas oleh peneliti di bab IX dan X.

Untuk lebih jelasnya tentang persamaan dan perbedaan penelitian sekarang dengan penelitian terdahulu seperti yang tertuang pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti (tahun)	Judul penelitian	Metode persamaan	Hasil Penelitian Perbedaan
1.	Anita Badjo (2014)	Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Kabupten Halmahera Utara Periode 2009-2014	Kualitatif	<p>Menyimpulkan bahwa: 1). DPRD di Kabupaten Halmahera Utara dalam menjalankan fungsi legislasi belum berjalan sesuai dengan yang diamanatkan undang-undang hal ini terlihat jelas dari hasil penelitian bahwa selama satu periode hanya satu peraturan daerah usulan atau hak inisiatif DPRD yang dapat disahkan menjadi Peraturan Daerah. 2). Badan Legislasi belum menjalankan fungsi secara maksimal. 3). Anggota DPRD Kabupaten Halmahera Utara belum sepenuhnya memahami tahapan dan mekanisme serta materi hukum dalam proses pembuatan rancangan perundang-undangan, sehingga mempengaruhi kualitas Peraturan Daerah. 4). DPRD Kabupaten Halmahera Utara masih berada di posisi yang lemah jika dibandingkan dengan eksekutif, Karena dalam implementasinya DPRD hanya berada pada posisi menetapkan dan mengesahkan sebuah regulasi.</p> <p>Perbedaan: Kajian ini hanya mengidentifikasi implementasi fungsi legislasi di DPRD Kabupten Halmahera Utara. Karena kajian ini hanya mengidentifikasi implementasi fungsi legislasi, maka kajian ini hanya melihat apa yang sudah dilakukan atau diimplementasikan oleh DPRD Kabupten Halmahera Utara selama kurun waktu 2009-2014 dalam bidang</p>

				<p>legislasi. Tanpa memberikan alternatif solusi bagaimana meningkatkan fungsi legislasi yang selama ini masih belum optimal dilakukan oleh DPRD Kabupaten Halmahera Utara, guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Berdasarkan analisis terhadap kajian Anita Badjo (2014) tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa kajian dalam disertasi ini berbeda dengan kajian yang dilakukan oleh Anita Badjo (2014), karena kajian disertasi ini fokus pada proses penyusunan atau formulasi legislasi, dan kajian ini pula peneliti tidak sekedar mengidentifikasi saja, namun juga memberikan alternatif solusi (<i>alternative policy</i>) dalam meningkatkan kinerja DPRD Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan kebijakan legislasi dalam bentuk model rekomendasi yang ada pada bab X.</p>
2.	<p>Aris Joko Susilo, Tedi Ervianton, Bandiyah (2015)</p>	<p>Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Kabupaten Halmahera Utara Periode 2009-2014 Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Kabupaten Halmahera Utara Periode 2009-2014</p>	<p>Kualitatif</p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian kinerja legislasi DPRD Kabupaten Tolitoli masih sangat minim. Penyebab dari hal tersebut adalah, <i>pertama</i>, kualitas para anggota DPRD Kabupaten Tolitoli yang berkaitan dengan keterampilan dan pengetahuan (pendidikan) dalam menjalankan kinerja legislasi di DPRD Kabupaten Tolitoli sangat diperlukan dan sangat mempengaruhi disamping perlunya pengalaman atau pendidikan non formal. Secara garis besar, dapat dikatakan bahwa tingkat pendidikan anggota DPRD Kabupaten Tolitoli berbanding lurus dengan tingkat</p>

			<p>pencapaian kinerja legislasi DPRD Kabupaten Tolitoli. Kurangnya pemahaman legislasi menjadi permasalahan tersendiri dan membuat anggota DPRD Kabupaten Tolitoli kurang produktif dalam menjalankan fungsinya. <i>Kedua</i>, kuantitas produk legislasi yang menunjukkan kinerja DPRD Kabupaten Tolitoli secara jelas bahwa lembaga legislatif di Kabupaten Tolitoli ini tidak menunjukkan kinerja yang baik sebab hanya mampu menyelesaikan 74 Perda dari 115 Raperda selama Tahun 2009-2014, sedangkan dari 74 Perda yang disahkan, hanya dua Perda yang merupakan Perda inisiatif DPRD. <i>Ketiga</i>, ketepatan waktu. Ketepatan waktu DPRD Kabupaten Tolitoli dalam menyelesaikan Raperda menjadi Perda pada setiap pembahasan Raperda setiap masa sidang. Waktu di DPRD ditentukan oleh target legislasi atau Prolegda, namun pembahasan prolegda tidak berjalan sebagaimana mestinya menurut Undang-Undang.</p> <p>Perbedaan: Kajian yang dilakukan oleh Aris Joko Susilo, Tedi Erviantono, Bandiyah (2014) lebih menyoroti pada tingkat produktifitas DPRD Kabupaten Tolitoli dalam penyusunan kebijakan legislasi yang masih rendah, akibat dari lemahnya Sumber Daya Manusia (SDM) pada sebagian besar Anggota Dewan. Berbeda dengan kajian disertasi ini yang menyoroti proses penyusunan kebijakan</p>
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				legislasinya dan bagaimana merumuskan alternatif solusi (<i>alternative policy</i>) guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan kontributif pada masyarakat guna mewujudkan legislasi yang deliberatif dan sesuai dengan kebutuhan dan kehendak publik.
3.	Muhammad Rusli (2015)	Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Nunukan	Kualitatif	Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa: <i>Pertama</i> , hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi anggaran oleh DPRD Kabupaten Nunukan telah dilakukan dengan baik dan sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014. <i>Kedua</i> , Penyerapan aspirasi dalam rangka penyusunan APBD melalui musrembang mulai dari tingkat desa/ kelurahan, kecamatan, kabupaten/ kota, provinsi maupun nasional haruslah benar-benar melibatkan masyarakat agar penyerapan aspirasi melalui musrembang tersebut tidak menjadi tipu elit terhadap masyarakat dan sebagai perwujudan dari demokrasi. Selain itu musrembang tersebut bertujuan untuk melakukan sinkronisasi antara usulan masyarakat dengan rencana kerja pemerintah melalui SKPD dan menentukan skala prioritas dari kegiatan tersebut. Dan yang paling terpenting adalah masyarakat harus cerdas dalam memberikan usulan/aspirasi agar usulan tersebut bisa diserap oleh APBD. <i>Ketiga</i> , pertarungan tingkat kepentingan politik dalam penyusunan APBD baik antara

				<p>sesama anggota DPRD, fraksi maupun antara DPRD dengan eksekutif. Pertarungan kepentingan itu dicapai kompromi melalui lobi politik, baik antara anggota DPRD dengan anggota DPRD lainnya maupun antara Banggar DPRD dengan pemerintah daerah di Kabupaten Nunukan.</p> <p>Perbedaan: Kajian yang dilakukan oleh Muhammad Rusli (2014) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Muhammad Rusli (2014) lebih menyoroti fungsi anggaran DPRD Kabupaten Nunukan saja, sedangkan dalam kajian disertasi menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasinya pada DPRD Kabupaten Situbondo dan bagaimana dinamikannya serta poin terakhir merumuskan alternatif solusi (<i>alternative policy</i>) guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan juga memberikan kritik terhadap konsep atau teori penyusunan kebijakan legislasi yang dikemukakan oleh Seidman <i>et., al.</i> (2002) yang selama ini sering dipakai karena sebagian isi teori tersebut kurang kompatibel dengan kebutuhan lapangan.</p>
4.	Muslim dan Zaili Rusli (2014)	Kinerja Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi periode 2009-2014	Kualitatif	Menyimpulkan bahwa kinerja Badan Legislatif DPRD Kabupaten Kuantan Singingi periode 2009-2014 belum maksimal menghasilkan kebijakan daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pemerintah daerah. Ketidakmaksimalan kinerja

			<p>Badan legislasi dalam melakukan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya bisa saja disebabkan oleh intelegensi dan kompetensi yang dimiliki oleh anggota Badan Legislasi yang masih belum baik. Belum kapasitas Badan Legislasi menyebabkan kinerjanya belum optimal dalam memyusun kebijakan. Faktor yang dominan mempengaruhi kinerja Badan Legislasi DPRD Kabupaten Kuantan Singingi adalah faktor individual. Faktor individual yang dimiliki oleh organisasi dalam melaksanakan kegiatan dan program yang telah ditetapkan. SDM yang dimiliki oleh suatu organisasi merupakan sumber daya utama yang harus dipenuhi organisasi dalam upaya merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan. Karena dengan memiliki SDM yang berkualitas dan unggul sesuai dengan kebutuhan organisasi, maka pimpinan organisasi mudah membagikan tugas yang ada berdasarkan kemampuan, ketrampilan dan pengetahuan yang dimiliki SDM tersebut.</p> <p>Perbedaan: Kajian yang dilakukan oleh Muslim dan Zaili Rusli (2014) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Muslim dan Zaili Rusli (2014) lebih menyoroti kinerja Badan Legislatif-nya saja bukan DPRD Kabupaten Kuantan Singingi, sehingga kajian ini sangat terbatas dan tidak bisa memberikan penilaian terhadap kinerja legislasi pada kelembagaan DPRD Kabupaten Kuantan Singing. Sedangkan disertasi ini menyoroti proses</p>
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				<p>penyusunan kebijakan legislasinya pada DPRD Kabupaten Situbondo dan bagaimana dinamikannya, guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan juga memberikan kritik terhadap teori penyusunan kebijakan legislasi yang dikemukakan oleh Seidman <i>et., al.</i> (2002) yang selama ini sering dipakai, karena teori tersebut kurang kompatibel dengan kebutuhan masyarakat.</p>
5.	<p>Asfi Manzilati, Maftuch dan M. Fadli (2015)</p>	<p>Penguatan Fungsi Legislatif dan dan Evaluasi Kinerja Bidang Penganggaran, Studi di DPRD Kota Batu</p>	<p>Kualitatif</p>	<p>Menyimpulkan bahwa: 1). Fungsi legislasi, DPRD Kota Batu sejauh ini masih melegitimasi Perda yang diusulkan oleh Pemerintah Kota Batu. Fungsi penganggaran, DPRD Kota Batu sejauh ini masih membahas dan menetapkan RAPBD menjadi APBD dari Pemerintah Kota Batu. Fungsi pengawasan, DPRD Kota Batu cukup responsif terhadap respon dari masyarakat, tapi perlu diperkuat lagi bersama masyarakat dalam mengawasi kebijakan Pemerintah Kota Batu. 2). Evaluasi kinerja anggaran oleh anggota dewan DPRD telah memanfaatkan Alat Kelengkapan Dewan yang terkait dengan penganggaran yaitu Badan Anggaran, tetapi seringkali dana anggota dewan lebih dari pagu yang ditetapkan oleh Pemkot Batu namun tetap disetujui karena takut anggaran Pemkot tidak di “dok” oleh anggota dewan sehingga merugikan Pemkot Batu.</p> <p>Perbedaan: Kajian yang dilakukan oleh Asfi Manzilati, Maftuch dan</p>

				<p>M. Fadli (2015) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Asfi Manzilati, Maftuch dan M. Fadli (2015) kajiannya bersifat umum tentang fungsi legislasi dan penganggaran di DPRD Kota Batu, sehingga kajian ini terlalu luas dan tidak mampu mengungkap secara spesifik penyebab belum optimalnya kinerja legislasi dan penganggaran DPRD Kota Batu selama ini. Sedangkan disertasi ini menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo dan bagaimana dinamikannya, guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan sekaligus analisis konseptual terhadap teori yang sudah ada selama ini, guna melihat apakah teori tersebut selaras dengan kebutuhan lapangan. Hasil kajian dan temuan penelitian menunjukkan bahwa teori penyusunan kebijakan legislasi yang dikemukakan Seidman <i>et., al.</i> (2002) ternyata perlu penyesuaian dengan kondisi lapangan.</p>
6.	Sopannah (2016)	Model Pengembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	Kualitatif	<p>Menyimpulkan bahwa forum warga adalah model partisipasi masyarakat yang relatif efektif, efisien dan akuntabel dalam proses penyusunan APBD Kota Malang. Forum warga yang digagas adalah bagaimana forum warga terlebih dahulu sudah melakukan analisis kebutuhan untuk dimasukkan usulan-usulan program kegiatan kepada pemerintah melalui mekanisme forum sektoral dan musrenbag kota dengan tidak</p>

			<p>menutup kemungkinan membawa aspirasi dari Musrenbang kecamatan. Dalam memperjuangkan aspirasi melalui forum warga dibutuhkan koalisi masyarakat atau koalisi forum warga baik ditingkat kota, tingkat propinsi maupun sampai ditingkat pusat agar program kegiatan yang disusun oleh pemerintah sesuai kebutuhan masyarakat seperti peningkatan pelayanan publik.</p> <p>Perbedaan: Kajian yang dilakukan oleh Sopanah (2016) berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Sopanah (2016) kajiannya lebih menyoroti tentang partisipasi publik dalam penyusunan anggaran dan merumuskan model partisipasi publik yang efektif dalam penyusunan anggaran. Hal tersebut sangat berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini yang menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasi dan bagaimana dinamikannya, guna menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif dan sekaligus analisis konseptual terhadap teori yang sudah ada selama ini, guna melihat apakah teori tersebut selaras dengan kebutuhan lapangan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa teori penyusunan kebijakan legislasi Seidman <i>et., al.</i> (2002) ternyata perlu penyesuaian dengan kondisi lapangan agar mampu efektif dalam proses penyusunannya.</p>
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7.	Suwondo Anwar WS (2016)	Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Studi Kinerja DPRD Kabupaten Tulang Bawang Periode Tahun 2009-2014	Kualitatif	<p>Menyimpulkan bahwa: <i>Pertama</i>, fungsi Legislasi masih lemah, hal ini terlihat dari hasil produk penyusunan Peraturan Daerah (Perda) sebanyak 26 Perda yang seluruhnya berasal dari usul inisiatif pemerintah daerah. <i>Kedua</i>, fungsi anggaran telah berjalan baik, hal ini terlihat dari terwujudnya keseimbangan antara belanja tidak langsung dengan belanja langsung yang mencerminkan keseimbangan antara belanja aparatur pemerintah daerah dengan belanja publik untuk kepentingan masyarakat. Namun pada sisi pendapatan diperlukan perhatian dan peran DPRD untuk memberi motivasi dan inovasi kepada pemerintah daerah Kabupaten Tulang Bawang dalam meningkatkan pendapatan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD). Dengan demikian perlu optimalisasi. Kinerja DPRD untuk terus mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan meningkatkan peran pembahasan APBD agar secara konstan dan kontinu Belanja Tidak Langsung selalu lebih kecil dari Belanja Langsung. <i>Ketiga</i>, fungsi Pengawasan masih belum optimal, hal ini terlihat dari pelaksanaan pengawasan DPRD Kabupaten Tulang Bawang baru sebatas himbauan dan kritik yang dilaksanakan melalui rapat-rapat, baik rapat komisi maupun rapat paripurna.</p> <p>Perbedaan: Kajian yang dilakukan oleh Suwondo Anwar WS (2016)</p>
----	-------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>berbeda dengan kajian yang ada dalam disertasi ini. Dalam kajian Suwondo Anwar WS (2016) kajiannya bersifat umum tentang DPRD Kabupaten Tulang Bawang Periode Tahun 2009-2014. Karena kajiannya terlalu luas, maka Suwondo Anwar WS (2016) tidak mampu mengungkap secara spesifik penyebab belum optimalnya kinerja DPRD Kabupaten Tulang Bawang Periode Tahun 2009-2014 dan kajian ini pada akhirnya bias serta tidak jelas apa rekomendasinya terhadap kinerja DPRD Kabupaten Tulang Bawang Periode Tahun 2009-2014. Berbeda dengan disertasi ini yang fokus menyoroti proses penyusunan kebijakan legislasinya, sehingga nampak jelas temuan dan rekomendasinya dan dalam kajian ini pula peneliti juga melakukan analisis konseptual terhadap teori yang sudah ada selama ini, guna melihat apakah teori tersebut selaras dengan kebutuhan lapangan. Hasil kajian menunjukkan bahwa teori penyusunan kebijakan legislasi yang dikemukakan Seidman <i>et., al.</i> (2002) ternyata perlu penyesuaian dengan kondisi lapangan dan penyesuaian tersebut diurakan secara lengkap dan jelas oleh peneliti di bab IX dan X.</p>
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: Data Diolah, 2019

Berdasarkan *road map* penelitian terdahulu, maka kajian tentang “Model Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo” merupakan kajian yang menitikberatkan pada proses

penyusunan kebijakan legislasi, baik pada aspek normatif, paradigmatis, teoretis, proses, manajemen, dinamika, keterlibatan para pihak dan siapa yang berperan dominan dalam perumusan legislasi tersebut, dan menyusun model rekomendasi guna mempermudah para pihak nantinya dalam menyusun legislasi yang efektif. Kedua hal (baca: proses penyusunan kebijakan legislasi dan model rekomendasi) di atas, belum dibahas secara tuntas dalam beberapa penelitian terdahulu, karena pada penelitian terdahulu hanya fokus pada fungsi DPRD secara umum. Kalaupun membahas fungsi legislasi hanya pada tataran permukaan saja atau identifikasi apakah fungsi legislasi sudah dilaksanakan atau tidak oleh DPRD.

Adapun *output* dari disertasi ini adalah adanya kebaruan (*novelty*) pada dua bagian sekaligus, antara lain: *Pertama*, Kebaruan pada sisi *critical theory* terhadap teori bekerjanya hukum atau teori legislasi demokrasi elitis Seidman *et., al.* *Kedua*, adanya model rekomendasi proses penyusunan kebijakan legislasi yang disusun dari hasil kajian dalam disertasi ini.

2.2 Landasan Teori

Konsekuensi logis dari sistem demokrasi di Indonesia adalah mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, sehingga menyebabkan legitimasi kepala daerah menjadi lebih kuat, baik secara politik maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsekuensi lain, dari kuatnya posisi kepala daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, menuntut adanya perimbangan dan *chek and balancing* dari legislatif (baca: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sebagai lembaga pengontrol. Peluang penguatan DPRD dalam sistem penyelenggaraan daerah menemukan momentumnya, setelah diterbitkannya produk peraturan baik oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Namun secara oprasional di lapangan, peluang tersebut belum mampu diperan secara optimal oleh DPRD. Terlihat dari *inferior*-nya DPRD manakala berhadapan dengan eksekutif, bahkan di banyak kasus DPRD tak lebih menjadi institusi penguat kepentingan kepala daerah. Kondisi ini jelas menjadikan DPRD jauh dari tujuan dari keberadaanya. Menurut Sudarto (2006:25), dijelaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya DPRD ini masih belum cukup. Mengingat *performance* dan kredibilitas DPRD yang dinilai masih jauh dari harapan masyarakat, termasuk dalam pelaksanaan fungsi anggaran dan fungsi pembuatan peraturan daerah dalam prespektif otonomi daerah.

Berdasarkan atas kondisi tersebut, maka dalam penelitian model penguatan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sampai saat ini masih belum ada, baik di DPRD Kabupaten Situbondo maupun DPRD lain, sehingga model penguatan fungsi DPRD dalam proses penyusunan kebijakan legislasi menjadi alternatif dalam meningkatkan fungsi legislasi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pasal 1 ayat 4 adalah "*Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang memiliki fungsi dalam bidang legislasi, anggaran dan pengawasan*". Oleh karena itu, sukses dan tidaknya penyelenggaraan pemerintahan daerah juga menjadi tanggung jawab DPRD.

Adapun beberapa definisi, konsep serta teori yang digunakan dalam kajian ini dapat disimak dalam pembahasan di bawah ini:

2.2.1 Administrasi Publik

Aktivitas **administrasi publik** Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78), memiliki kekuatan mengikat, dan secara umum memiliki kekuatan hukum yang didukung oleh kekuatan memaksa dari pemerintah dalam pelaksanaannya.

Dengan demikian, administrasi publik tidak hanya didefinisikan sebagai penyediaan pelayanan bagi masyarakat, namun **juga sebagai pengaturan dari masyarakat**. Hal ini merupakan sebuah **konsekuensi dari kenyataan bahwa penyediaan pelayanan bagi anggota masyarakat akan membatasi sebagian masyarakat lainnya**. Penyediaan pelayanan dan pengaturan masyarakat dalam administrasi publik harus saling terkait.

Administrasi publik sangat erat kaitannya dengan kebijakan, kajian kebijakan amat penting bagi administrasi publik dalam perkembangannya. Administrasi publik mengalami perubahan cara pandang yang mencakup fokus dan lokus. Frederickson (1996: 19) menjelaskan bahwa "administrasi publik merupakan sebuah profesi dan bidang studi. Sering kali administrator publik terlalu fokus pada profesi, sehingga tidak berlatih mempelajari peran mereka dalam masyarakat. Hendaknya peran administrator publik mendorong dan melibatkan warganya dalam pemerintahan.

Fokus administrasi publik adalah metode dasar yang digunakan untuk memecahkan suatu persoalan, sedangkan lokus mencakup tempat dimana metode tersebut digunakan. Henry (1988) mengungkapkan dalam paradigma ketiga administrasi negara sebagai ilmu politik. Dalam paradigma ini muncul kritik-kritik yang menyatakan politik tidak mungkin dapat dipisah dengan administrasi. Dalam konteks ini, administrasi negara bukannya "*value free*" atau dapat berlaku dimana saja, tetapi justru selalu dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. Pada fase ini terjadi pertentangan antara anggapan mengenai "*value free administration*" dengan anggapan "*value laden politics*". Akibatnya, muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik, dengan birokrasi pemerintahan sebagai lokusnya, sedang fokusnya menjadi kabur.

Jauh sebelumnya, Hobbes (1987) memberikan landasan bahwa "setiap interaksi selalu diawali atau diakhiri dengan kontrak sosial". Pada bukunya yang berjudul *Leviathan*, Hobbes menyebut tentang teori kontrak sosial dan prinsip bahwa masyarakat dan pemerintahan yang menyebabkan berdirinya kontrak sosial sehubungan dengan fungsi politik dan pernyataan mengenai negara dan warga negaralah yang membentuk negara tersebut. Teori kontrak sosial yang

dikemukakan Hobbes didasarkan pada hubungan yang jelas antara negara dan masyarakat, yang negara ditempatkan sebagai kekuatan yang lebih tinggi dalam kontrak sosial dibandingkan dengan masyarakat. Hobbes juga mengungkapkan bahwa kekuasaan kedaulatan absolut atau yang mendekati kedaulatan absolut memiliki kedudukan yang lebih tinggi dalam kekuatan politik dan hak-hak dalam kontrak sosial. Namun, selama kekuasaan tersebut mampu menjaga masyarakat dalam keadaan tertib, sebagian besar masyarakat harus mengikuti kekuasaan tersebut secara penuh dan *good will*.

Terkait dengan administrasi dan politik, Madani (2011:14-15) menjelaskan bahwa administrasi publik sebagai satu bidang studi yang berkaitan dengan sarana untuk melaksanakan nilai-nilai atau keputusan politik. Fokus dari administrasi negara tidak lepas dari politik, sedangkan lokusnya adalah pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus diberikan oleh sejumlah institusi yang kompleks. Keban (2004:33) dalam paradigma kelima menegaskan bahwa dalam pemerintahan “fokus administrasi publik adalah teori institusi, teori manajemen dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik”.

Oleh karena itu, dapat ditarik benang merah bahwa administrasi publik merupakan suatu ilmu yang berfokus pada **implementasi fungsi regulasi dan pelayanan publik**. Karena administrasi publik fokus pada implementasi fungsi regulasi dan pelayanan publik, maka **dimensi manajemen, politik dan hukum** memiliki nilai berbeda dengan yang lainnya dan nilai-nilai ini **berpengaruh terhadap penentuan struktur organisasi, proses pengambilan keputusan dalam organisasi publik**. Lebih lanjut menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:80), ketiga dimensi tersebut akan menjadi perspektif dalam administrasi publik, sebagaimana ulasan berikut ini:

2.2.1.1 Administrasi Publik Ditinjau Dari Perspektif Manajemen

Secara umum manajemen menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:80), adalah sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran secara efektif dan efisien.

Efektif berarti bahwa tujuan dapat dicapai sesuai dengan perencanaan, sementara efisien berarti bahwa tugas yang ada dilaksanakan secara benar, terorganisir dan sesuai dengan jadwal. Namun dalam konteks administrasi publik, manajemen menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:80), adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti biaya yang efektif (*cost-effectiveness*), dan Memberikan respon cepat terhadap keinginan-keinginan pelanggan (*responsiveness to customers*), sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Adapun bagian penting dari perspektif manajemen menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:81), adalah sebagai berikut:

1. Perspektif manajemen dan *New Public Management* yang memiliki **nilai efektivitas, efisiensi, dan ekonomis**.
2. Perspektif nilai yang akan dicapai oleh perspektif *new public management* menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83), adalah biaya yang efektif (*cost-effectiveness*) atau **melakukan analisis dengan mengukur rasio biaya suatu program terhadap dampak pada satu hasil**
3. Memberikan respon cepat terhadap keinginan-keinginan pelanggan (*responsiveness to customers*) atau **keinginan untuk membantu (*willingness to help*) dan bagaimana memberikan layanan yang cepat dan menangani masalah dengan baik**.

Untuk dapat mengefektifkan perspektif manajemen dalam administrasi publik, maka menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:218), adalah dengan melakukan **penataan birokrasi** mulai dari proses rekrutmen, seleksi, penempatan, pelatihan, dan pengelolaan umum yang memenuhi syarat dari para birokrat dalam melakukan pekerjaan.

Kritik terhadap perspektif manajemen ini dilakukan oleh Drechsler (2005:17-28), yang menyatakan bahwa menganggap masyarakat hanya sebagai konsumen semata menyebabkan masyarakat dijauhkan dari haknya untuk berpartisipasi. Kritik-kritik tersebut sejalan dengan pandangan Haque (2010:193),

dimana menurut Haque perspektif manajemen telah menumbuhkan sejumlah tantangan dalam penyediaan pelayanan publik terkait dengan legitimasi pelayanan publik, etika pelayanan publik, sertamotivasi pelayanan publik.

Selain itu, menurut Haque (2010:309) pandangan tersebut juga telah mengubah misi dari birokrasi publik, mempengaruhi sifat dan komposisi jasa-jasa yang diberikan sektor publik kepada masyarakat sekaligus menyebabkantrans formasi pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Pola hubungan yang baru antara warga dengan birokrasi tersebut menurut Haque (2010:312-319) membawa implikasi terhadap 5 (lima) hal yakni:

1. Redefinisi kewargaan atau masyarakat dalam pelayanan publik.
2. Transformasi etika administrasi yang mempengaruhi masyarakat
3. Transisi dalam perilaku dan motivasi birokrasi terhadap masyarakat.
4. Perubahan peran dan kapasitas pelayanan publik dalam melayani masyarakat.
5. Strukturisasi hak masyarakat terhadap pelayanan publik.

Redefinisi kewargaan atau masyarakat dalam pelayanan publik harus dilakukan mengingat sebelumnya pelayanan publik dituntut untuk dapat melayani semua kelas dankelompok masyarakat tanpaterkecuali khususnya kelas yang terpinggirkan yangbiasanya ditinggalkan oleh sektor privat dalam mekanisme pasar (Haque, 2010:312).

Namun demikian, seiring dengan diadopsinya pendekatan berorientasi pasar menyebabkan masyarakat diredefinisikan sebagai konsumen atau klien dan karenanyamemiliki implikasi terhadap pola hubungan antara pemerintahdengan masyarakat (Haque, 2010:313). Dalam pola hubungan yang baru tersebut melibatkanadanyatransaksi keuangan antara masyarakat dengan pemerintah dalam proses penyediaanpelayanan publik (Haque, 2010:313).

Karenanya menurut Haque (2010:313), kondisi yang semacam ini khususnya di negara **berkembang dapat merugikan bagi kelompok masyarakat miskin yang tidak memiliki kapasitas keuangan sebagai konsumen atau pengguna pelayanan**. Akibat lain dari adopsi pendekatan berorientasi pasar terhadap penyediaan pelayanan publik adalah terjadinya

transformasi standar etika pelayanan publik selama ini seperti akuntabilitas, keterwakilan, netralitas, daya tanggap, integritas, kesetaraan, pertanggungjawaban, ketidakberpihakan, serta kebaikan dan keadilan yang digantikan dengan nilai-nilai pasar seperti efisiensi, produktivitas, biaya yang efektif, kompetisi, dan pencarian keuntungan (Haque, 2010:315).

Adapun transisi dalam perilaku dan motivasi birokrasi terhadap masyarakat terjadi sebagai akibat dari adanya pergeseran perhatian pegawai negeri dari kepentingan masyarakat kepada sasaran organisasi seperti produktivitas dan efisiensi (Haque, 2010:316). Atau dengan kata lain, pegawai negeri akan lebih responsif terhadap konsumen (yang mampu membayar) sementara menjadi lebih apatis terhadap kebutuhan dari masyarakat berpenghasilan rendah (Haque, 2010:316).

Sementara itu, perubahan peran dan kapasitas pelayanan publik dalam melayani masyarakat terjadi akibat semakin pasifnya pemerintah dalam menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat (Haque, 2010:317). Dampaknya kemudian menurut Haque (2010:317) terjadi perubahan pola hubungan masyarakat dan pemerintah dalam 2 (dua) hal, anatar lain: *Pertama*, pemerintah menjadi lebih memfasilitasi dari pada mengarahkan atau dengan kata lain “menyetir” daripada “mendayung”; serta menurunnya kapasitas dari sektor publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akibat adanya kebijakan privatisasi, penghematan, dan pemotongan anggaran. *Kedua*, Melemahnya kemampuan dari sektor publik ini menyebabkan mereka tidak mampu melayani kebutuhan dasar masyarakat terkait pendidikan, perumahan dan kesehatan, khususnya apabila mayoritas warga masyarakat sangat menggantungkan diri terhadap sektor publik untuk pelayanan-pelayanan dasar yang dibutuhkannya.

Pada akhirnya, implikasi-implikasi di atas membawa dampak juga terhadap restrukturisasi hak masyarakat terhadap pelayanan publik, dimana hak masyarakat akan pelayanan publik dasar yang harus disediakan oleh pemerintah menjadi berkurang. Hal ini, lebih jauh oleh Haque (2010:66-67) disebut sebagai **berkurangnya derajat “ke-publik-an”**, dimana aspek “ke-

publik-an” ini dipengaruhi oleh 5 (lima) dimensi, antara lain: 1). Tingkat perbedaan dengan privat. 2). Ruang lingkup dan komposisi dari penerima pelayanan. 3). Besaran dan intensitas dari peranan terhadap sosial-ekonomi. 4). Derajat akuntabilitas publik, dan 5). Tingkat kepercayaan publik.

Sebagai akibatnya, dalam penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah terjadi pengikisan perbedaan antara publik dengan privat, menyempitnya komposisi dari penerima pelayanan; melemahnya peranan sektor publik, munculnya masalah akuntabilitas publik, dan meningkatnya tantangan terhadap kepercayaan publik dalam pelayanan publik (Haque, 2010:67). **Dampak akhirnya yang ditimbulkan dari perubahan-perubahan di atas menurut penulis adalah terjadinya krisis identitas pada sektor publik, berkurangnya kepercayaan publik terhadap pemerintah sehingga menyebabkan kurangnya legitimasi publik dan restrukturisasi hubungan masyarakat dengan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik.**

2.2.1.2 Administrasi Publik Ditinjau Dari Perspektif Politik

Perkembangan administrasi publik dipengaruhi oleh berbagai disiplin ilmu. Oleh karena itu, **konsep administrasi publik sebagai suatu pemikiran yang dipelajari secara interdisiplin tidak dapat dihindari, salah satunya dalam perspektif politik** seperti yang dipopulerkan oleh Rosenbloom dan Kravchuk. Menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83), dalam perspektif memiliki beberapa dimensi penting, antara lain:

1. **Representasi (*representative*)** adalah kegiatan membuat warga negara “hadir” dalam kebijakan publik ketika para aktor politik bertindak demi kepentingan terbaik warga negara. Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83) menyatakan bahwa representasi politik dapat terjadi di sepanjang unit yang berbeda seperti kelompok sosial dan wilayah, dan ada berbagai jenis representasi seperti representasi substantif dan representasi deskriptif.
2. **Responsif (*responsiveness*)** menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83) adalah Pemerintah harus peka dan cepat tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat. Sebagai wujud dari fungsi pemerintah

dalam rangka menjalankan fungsi pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan. Hal tersebut penting dilakukan, karena faktanya di lapangan tingkat responsibilitas aparatur pemerintah pada beberapa kabupaten/ kota terkait pelayanan publik masih rendah, bahkan dapat dikatakan masih bermasalah. Permasalahan tersebut adalah pada tingkat kepekaan, kecepatan, kesadaran, dan juga keramahan dalam pelayanan.

3. **Akuntabilitas** (*accountability*) adalah kapasitas suatu instansi pemerintahan untuk bertanggung gugat atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Artinya, setiap instansi pemerintahan mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya, mulai dari tahap perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi. Rosenbloom dan Kravchuk (2005:85-86), menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan kunci untuk memastikan bahwa kekuasaan itu dijalankan dengan baik dan sesuai dengan kepentingan publik. Untuk itu, akuntabilitas mensyaratkan kejelasan tentang siapa yang bertanggung gugat, kepada siapa, dan apa yang dipertanggunggugatkan. Karenanya, akuntabilitas bisa berarti pula penetapan sejumlah kriteria dan indikator untuk mengukur kinerja instansi pemerintah, serta mekanisme yang dapat mengontrol dan memastikan tercapainya berbagai standar tersebut. Akuntabilitas pada sektor publik bersifat *multiple-accountability structure*. Ia dimintai pertanggungjawaban oleh lebih banyak pihak yang mewakili pluralisme masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tentang perspektif politik dalam administrasi publik di atas, nampaknya Rosenbloom dan Kravchuk mencoba mekukan penekanan pada sisi penyelenggaraan pelayanan publik yang demokratis dan berkeadilan sosial, selaras dengan prinsip-prinsip *New Public Service*. Dimana dalam penyelenggara pelayanan berusaha memahami kepentingan publik (*public intrest*). Kepentingan publik yang menjadi dasar dalam penyusunan berbagai program.

Perspektif ini berbeda dengan kedua pendekatan sebelumnya yang menekankan pada penyelenggaraan pelayanan publik seperti dilakukan pada organisasi bisnis dan aturan yang kaku, sehingga publik menjadi tidak bebas untuk terlibat didalamnya. Dalam perspektif ini, penyelenggaraan pelayanan publik tidak menekankan penggunaan teknik-teknik manajemen pada organisasi bisnis, karena organisasi bisnis dan publik masing-masing memiliki orientasi yang berbeda. Namun diantara keduanya bisa dicarikan jalan tengahnya sesuai dengan kebutuhan lapangan.

2.2.1.3 Administrasi Publik Ditinjau Dari Perspektif Hukum

Menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83), pendekatan legal memandang administrasi negara sebagai **upaya untuk mengamalkan dan memaksa hukum ke tataran lingkungan yang nyata** (*as applying and enforcing the law in concrete circumstances*). Lebih lanjut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83), menyatakan bahwa perspektif hukum penting dilakukan dalam administrasi publik untuk mencapai **nilai integritas konstitusi** (*constitutional integrity*), **proses yang prosedural** (*procedural due process*), **hak-hak substantif yang kuat** (*robust substantive rights*), **proteksi yang sama** (*equal protection*), dan **keadilan** (*equity*) yang selanjutnya dapat dijelaskan secara detail sebagai berikut:

1. Nilai integritas konstitusi (*constitutional integrity*) menurut menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83) UUD dapat diartikan peraturan dasar dan yang memuat ketentuan-ketentuan pokok dan menjadi satu sumber perundang-undangan. Konstitusi adalah keseluruhan peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat negara.
2. Proses yang prosedural (*procedural due process*) menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83), Prosedur adalah serangkaian aksi yang spesifik, tindakan atau operasi yang harus dijalankan atau dieksekusi dengan cara yang baku agar selalu memperoleh hasil yang sama dari keadaan yang

sama, semisal prosedur kesehatan dan keselamatan kerja, Prsedur Masuk Sekolah, Prosedur berangkat sekolah, dan sebagainya

3. Hak-hak substantif yang kuat (*robust substantive rights*) menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83), Hak substantif adalah hak asasi manusia dasar yang dimiliki oleh orang-orang dalam masyarakat tertib dan termasuk hak yang diberikan oleh hukum kodrat serta hukum substantif . Hak substantif melibatkan hak atas substansi menjadi manusia (kehidupan, kebebasan, kebahagiaan), bukan hak atas prosedur untuk menegakkan hak itu, yang didefinisikan oleh hukum acara . Hak substantif dikontraskan dengan hak prosedural , yang murni 'aturan' hukum formal yang hanya menentukan bagaimana hukum harus ditegakkan, daripada mendefinisikan isi undang-undang.
4. Proteksi yang sama (*equal protection*) menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83), Hukum manusia adalah hukum yang mengakui kesetaraan masing-masing individu, dan dengan demikian bisa mengelola basic instinct-nya supaya bisa hidup bersama dengan baik, dan sekaligus menjamin keadilan personal. Dalam hal ini, hukum akan sekaligus menjadi identitas komunitas atau masyarakat itu.
5. Keadilan (*equity*) menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:83), Fungsi kedua hukum bagi masyarakat adalah menjamin keadilan sosial. Yang dimaksud keadilan sosial disini bukan hanya keadilan distributif yang lebih menekankan keadilan masing-masing individu *vis-a-vis* masyarakat. Keadilan sosial lebih menekankan keadilan masyarakat sebagai entitas yang dibedakan dari agregat individu. Sebagai entitas, masyarakat mempunyai hak hidup, yang diwujudkan dengan penyediaan sarana dan pra-sarana sosial. Seperti halnya individu, hidupnya masyarakat membutuhkan struktur fisik seperti misalnya jalan raya, jembatan, pasar dan gorong-gorong atau saluran air. Selain itu, dibutuhkan juga struktur non-fisik yang akan menjamin ketertiban dan keamanan. Hukum dengan seluruh aparatnya berperan disini.

Perspektif hukum dalam administrasi publik menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:84) menekankan **pentingnya fungsi yudikatif dari negara untuk menerapkan dan menegakkan peraturan hukum berdasarkan hak-hak konstitusional masyarakat**. Secara singkat, pendekatan ini mengharuskan administrasi publik untuk tunduk dan memenuhi peraturan-peraturan perundangan yang berlaku, dan perspektif hukum dalam administrasi publik bersumber dari hukum administrasi negara, konstitusi, dan yudisialisasi administrasi publik (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005:87). Perinciannya menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:32-33) adalah sebagai berikut: 1). Hukum administrasi negara. 2). Konstitusi. 3). Sumber dari pengaturan formil. 4). Perlindungan yang merata, dan 5). Hak-hak substansial dari warga negara.

Dengan demikian, apabila dalam pelaksanaan administrasi publik terdapat pelanggaran prosedur sebagaimana diatur oleh hukum, maka hal tersebut dapat dipandang sebagai bagian integral dari sebuah kecenderungan untuk timbulnya ketidakadilan dalam masyarakat. Hal yang sama berlaku ketika pihak pemerintah melakukan suatu tindakan dalam kerangka administrasi publik yang menyebabkan suatu pihak lebih diuntungkan dari pihak lainnya dalam masyarakat (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005:76).

Sedangkan yudisialisasi administrasi publik Rosenbloom dan Kravchuk (2005:76), merupakan kecenderungan proses administrasi publik untuk mengikuti pola yudikatif. Hal ini dapat terlihat dari adanya komisi-komisi yang mengatur masalah publik tertentu seperti komisi penyiaran dan lain-lain, yang memiliki struktur organisasi dan prosedur mirip seperti lembaga yudikatif guna memastikan agar prioritas pendekatan lain dalam administrasi publik tidak mencederai penegakan hukum. Komisi-komisi ini umumnya menghasilkan keputusan dalam cara-cara dan bentuk, serta kekuatan mengikat yang menyerupai lembaga yudikatif melalui forum-forum dengar pendapat, advokasi, dan sebagainya. Kecenderungan demikian ini juga merupakan metode yang diterapkan dalam perspektif hukum terhadap administrasi publik guna terus mengevaluasi dan mengadaptasi praktik yang dijalankannya.

Pengambilan keputusan dalam perspektif hukum Rosenbloom dan Kravchuk (2005:76), diupayakan untuk mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005:331): **Pertama**, menjaga agar keputusan administrasi publik mengambil sikap yang paling seimbang sehingga tidak melanggar hak-hak anggota-anggota masyarakat, dan **kedua**, memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil memiliki dasar rasional yang berlaku seperti yurisprudensi. Terdapat dua pendekatan dalam pengambilan keputusan administrasi publik berdasarkan perspektif hukum, yaitu (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005:332): Pertama, prospektif, memprediksi kemungkinan-kemungkinan dampak di masa mendatang dari keputusan yang dibahas, dan **kedua**, retrospektif, membahas penyebab dan solusi pelanggaran-pelanggaran serta kekurangan dari suatu kebijakan yang terjadi di masa yang lalu.

Dalam praktiknya, keputusan **manajerial atau politis dari suatu institusi administrasi publik memang sering bertabrakan dengan ketentuan hukum yang berlaku**. Sebagai contoh adalah keputusan administrasi publik untuk mengikuti kecenderungan pasar tentunya akan mengarahkan preferensi kebijakan kepada segmen masyarakat yang dipandang paling dapat mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh administrasi publik. Hal ini sudah pasti tidak dapat diterima dalam perspektif hukum karena melanggar asas "*equality*". Apalagi ketika keputusan administrasi publik terbukti merugikan sebagian masyarakat (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005:33-34)

Adapun kemungkinan tersebut dapat timbul menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:236), karena administrasi publik sebagai bagian dari pemerintahan bukanlah suatu organisasi yang netral karena dipengaruhi oleh dan cenderung mendukung keputusan politik dari pemerintah. **Kritik terhadap perspektif hukum ini umumnya menurut Haque (2010:312-319) disebabkan oleh prosesnya yang kerap memakan waktu, dan keputusan-keputusannya yang bersifat rigid**, sehingga menyebabkan beberapa hal, antara lain: **Pertama**, membatasi partisipasi masyarakat untuk turut memberikan perhatian terhadap administrasi publik karena mensyaratkan masukan-masukan yang harus lengkap dan terstruktur berdasarkan peraturan, dan **kedua**, menjauhkan perbaikan

administrasi publik dari dukungan masyarakat karena memposisikan diri sebagai pihak yang harus diyakinkan oleh masyarakat.

Namun, menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:407), peraturan memang merupakan sumber kritik utama dari administrasi publik, terutama dalam kaitannya dengan kompleksitas yang cenderung tinggi sehingga sulit untuk dijalankan dan tentunya sulit juga untuk ditegakkan. Hal inilah yang mendorong tuntutan-tuntutan untuk mengadakan deregulasi kerap muncul dimana-mana.

Sebagai suatu kompromi, **perspektif hukum dapat meminjam pendekatan manajemen publik yang memandang masyarakat bukan sebagai obyek yang diatur semata, tetapi sebagai konsumen dari peraturan yang dibuatnya** (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005:437). Lebih lanjut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:457) menyatakan bahwa adanya interaksi administrasi publik dengan masyarakat dapat dibuat lebih efisien, ekonomis, dan efektif. Lebih dalam lagi, untuk membentuk persepsi publik dapat menempatkan diri dalam posisi *seller* dengan mempertimbangkan *buyer's view* guna membuat dan mendesain produknya. (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005:459)

Intinya adalah bahwa dalam perspektif hukum terhadap administrasi publik, mentalitas penegakan peraturan tradisional harus digantikan dengan perilaku yang lebih berorientasi kepada kepatuhan masyarakat (*compliance oriented*) yaitu menonjolkan peran pelayanan di atas pengaturan dalam administrasi publik. Adapun hal ini dapat dilakukan dengan cara membuat masyarakat dapat mematuhi peraturan yang dibuat secara lebih mudah dan nyaman. (Rosenbloom and Kravchuk, 2005:418).

Beberapa **kritik terhadap persepektif hukum** di atas, karena disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: 1). Menghindari inkonsistensi peraturan. 2). Menimbulkan beban yang paling minimal bagi masyarakat, dan 3). Dituangkan secara sederhana dalam bahasa yang mudah dipahami.

Penyebab dari kritik tersebut disadari oleh Rosenbloom dan Kravchuk (2005:361), karena **deviasi kebijakan dalam administrasi publik adalah kecenderungan administrator publik pada tataran pelaksanaan untuk menerapkan kebijakan yang berbeda dengan kebijakan bakunya karena**

kurangnya supervisi dan kurangnya arus informasi kepada pembuat kebijakan mengenai bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan.

Pandangan keseluruhan dari Rosenbloom dan Kravchuk tentang administrasi publik adalah adanya sikap penyelenggara pemerintahan yang mampu adaptasi dengan kebutuhan lapangan, utamanya dari aspek manajemen, hukum dan politik sebagai sebuah fenomena jamak dalam kehidupan penyelenggaraan pemerintahan dan juga kehidupan masyarakat. Salah satu aktifitas penyelenggaraan pemerintahan yang jamak dilakukan oleh pemerintah dan langsung dirasakan oleh masyarakat adalah kebijakan publik.

2.2.2 Kebijakan Publik

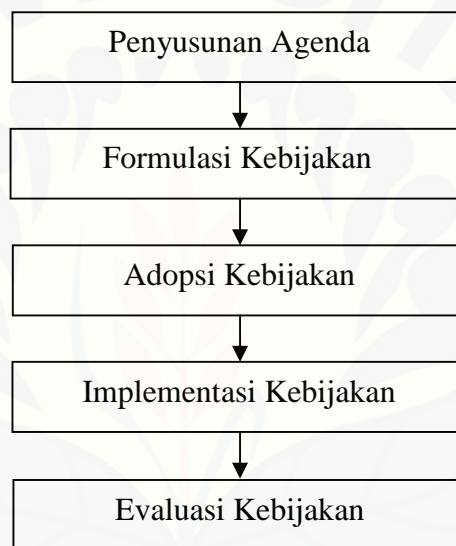
Menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005:88) kebijakan publik adalah: "...Suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai kegiatan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan".

Pandangan Rosenbloom dan Kravchuk di atas, selaras dengan pandangan ahli lain, seperti Anderson (2007:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Oleh karena itu, menurut Anderson (2007:18), konsep kebijakan publik ini mempunyai beberapa implikasi sebagai berikut: *Pertama*, titik perhatian dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan bukan pada perilaku serampangan. *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang tersendiri.

Ketiga, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara

positif, kebijakan mungkin mencakup satu keputusan oleh pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk melakukan campur tangan dalam bidang umum maupun khusus (dalam Winarno, 2007:20-21).

Menurut Anderson (2007:18) proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses dan variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, Anderson (2007:18) membagi kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:



Gambar. 2.1 Proses Penyusunan Kebijakan

Berdasarkan tahapan di atas penjelasannya sebagai berikut. *Pertama*, pada tahap penyusunan agenda ini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

Kedua, tahap formulasi kebijakan, artinya masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative/ policy options*) yang ada. Dalam tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan "bermain" untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Ketiga, tahap adopsi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

Keempat, tahap implementasi kebijakan ini sebuah program kebijakan harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan administrasi dan agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Kelima, tahap evaluasi kebijakan. Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dari beberapa tahapan kebijakan publik yang telah dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah harus sebaik mungkin, karena pendapat dan keinginan masyarakat sering kali tidak sama. Yang menjadi ukurannya adalah kepentingan masyarakat (*public interest*), karena memang pemerintah itu mendapat kekuasaan dari rakyat, pada gilirannya pemerintah harus melakukan

kegiatan sesuai dengan kehendak rakyat untuk kepentingan rakyat. Hal ini seperti yang diungkapkan Laswell dan Kaplan (2005:3) bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan.

2.2.2.1 Teori Perumusan Kebijakan

Mengingat peran penting dari kebijakan publik dan dampaknya terhadap masyarakat, maka para ahli juga menawarkan sejumlah teori yang dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan serta kriteria yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pemilihan terhadap suatu kebijakan tertentu. Menurut Anderson (2006, 121-125), terdapat tiga teori utama yang dapat digunakan dalam proses pembuatan sebuah kebijakan yakni: teori rasional-komprehensif; teori *inkremental*; serta teori *mixed scanning*.

A. *The Rational comprehensive theory* (Teori rasional-komprehensif)

The Rational comprehensive theory (Teori rasional komprehensif) yaitu teori yang intinya mengarahkan agar pembuatan sebuah kebijakan publik dilakukan secara rasional komprehensif dengan mempelajari permasalahan dan alternatif kebijakan secara memadai. Adapun menurut Anderson (2006) elemen-elemen dari teori tersebut yaitu;

The rational comprehensive theory usually includes these elements :

1. *The decision maker is confronted with a problem that can be separates from other problems or at least considered meaningfully in comparison with them;*
2. *The goals, values, or Objectives that guide the decision maker are known and can be clarified and ranked according to their importance;*
3. *The various alternatives for dealing with are examined;*
4. *The consequences (cost and benefits, advantages and disadvantages) that would follow from selecting each alternative are investigated;*

5. *Each alternatives, and its attendant consequences, is then compared with the other alternatives, dan*
6. *The decision maker will choose the alternative, and its consequences, that maximizes attainment of his or her goals, values or objectives.*

Dalam model ini membuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu kemudian masalah tersebut dipisahkan dengan masalah-masalah yang lain karena masalah tersebut lebih bermakna dibanding masalah yang lain. Kemudian tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut kepentingannya. Langkah selanjutnya dilakukan pengujian atau penyelidikan terhadap alternatif-alternatif yang akan dijadikan kebijakan tersebut termasuk juga konsekuensi-konsekuensi baik itu biaya atau manfaat yang mungkin akan timbul dari setiap pilihan alternatif tersebut diteliti. Setiap alternatif dan konsekuensi yang mungkin akan muncul dapat dibandingkan dengan alternative-alternatif lain, pembuat keputusan memiliki alternatif serta konsekuensi yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai atau sasaran yang hendak dicapai.

Namun beberapa ahli dibidang kebijakan publik mengajukan beberapa keberatan dan kritik terhadap model ini, sebagaimana dinyatakan Winarno merujuk beberapa pendapat ahli diantaranya Lindblom *et.al.*, (2012:107), yang menyatakan : "Masalah-masalah dan persoalan-persoalan yang dikemukakan oleh para pengkritik model rasional komprehensif ini boleh dikatakan beragam sehingga masing-masing kritik perlu dikaji secara terpisah dan memiliki sejumlah keterbatasan pada pembuat keputusan yang mencoba memberikan "satu alternatif terbaik" keputusan rasional. Kritik-kritik ini didasarkan pada ketidakmampuan *decision makers* untuk benar-benar mengambil keputusan sesuai dengan konsep model rasional.

B. *The Incremental Theory* (Teori Inkremental)

The Incremental Theory adalah teori yang intinya tidak melakukan perbandingan terhadap permasalahan dan alternatif serta lebih memberikan deskripsi mengenai cara yang dapat diambil dalam membuat kebijakan. Menurut

Anderson (2006) merujuk pada pendapat Lindblom *et.al.*, teori inkremental meliputi beberapa hal yaitu: *Incrementalism (Lindblom refers to it as "disjointed incrementalism") can be summarized in the following manner:*

1. *The selection of goals or objectives and the empirical analysis of the action needed to attain them are closely intertwined with, rather than distinct from, one another;*
2. *The decision-maker considers only some of the alternatives for dealing with a problem, which will differ only incrementally (i.e., marginally) from existing policies;*
3. *For each alternative, only a limited number of "important" consequences are evaluated;*
4. *The problem confronting the decision-maker is continually redefined. Incrementalism allows for countless ends means and means ends adjustments that help make the problem more manageable;*
5. *There is no single decision or "right" solution for a problem. The test of a good decision is that various analysts find themselves directly agreeing on it, without agreeing that the decision is the most appropriate or optimum means to an agreed objective, dan*
6. *Incremental decision making is essentially remedial and is geared more to ameliorating present, concrete social imperfections than to promoting future social goals.*

Teori ini merupakan teori yang lahir dikarenakan beragamnya kritikan terhadap teori model rasional komprehensif. Teori inkremental (penambahan) dilakukan melalui beberapa hal yang harus menjadi perhatian yaitu pemilihan-pemilihan tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis-analisis empirik terhadap tindakan yang dibutuhkan, keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukan berada satu sama lain.

Kemudian, pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menanggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang ada. Selanjutnya untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi

yang dianggap penting saja. Kemudian, masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi secara berkesinambungan, inkrementalisme memungkinkan penyesuaian-penyesuaian sarana-tujuan dan tujuan-sarana sebanyak mungkin sehingga memungkinkan masalah dapat dikendalikan. Selain itu, tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian yang dianggap tepat, pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik adalah bahwa persetujuan terhadap berbagai macam analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak di ikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati. Terakhir yang perlu diperhatikan dalam model inkrementalis ini bahwa pembuatan keputusan incremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial di masa depan.

Teori inkremental merupakan model teori yang mencoba menyesuaikan dengan realitas kehidupan praktis dengan mendasarkan pada pluralisme dan demokrasi maupun keterbatasan-keterbatasan kemampuan manusia.

C. Teori *Mixed Scanning*

Teori *mixed scanning* adalah teori yang intinya menggabungkan antara teori rasional komprehensif dengan teori inkremental. Anderson (2006) (2003; 125) menyatakan; *Mixed scanning enables decision makers to utilize both the rational comprehensive and incremental theories, but in different situations. In some instance, incrementalism will be adequate; in others, a more thorough approach along rational comprehensive lines will be needed. Mixed scanning also takes into account differing capacities of decision makers.*

Hal tersebut Anderson (2006) kemukakan merujuk pada pendapat Etzioni (1967) yang menyatakan bahwa:

"Etzioni believes that both the rational comprehensive theory and incremental theory have shortcomings. For instances, he says that decisions made by incrementalists will reflect the interest of the most powerful and organized interest in society. While neglecting the interest of the underprivileged and politically and unorganized. Great fundamental decisions, a declaration of war for example, do not come within the ambit of incrementalism. Although limited in number, these fundamental decisions are highly significant and often provide the context for numerous incremental decisions. Etzioni presents mixed scanning as an approach to decision making that draws on both fundamental and incremental decision and provides for "high order, fundamental policy making processes which set basic directions and... incremental processes which prepare for fundamental decisions and work them out after they have been reached"

Etzioni (1967) menggabungkan antara model rasional komprehensif dengan model inkremental dengan menamakan "*mixed scanning*". Secara mendasar Etzioni (1967) berpendapat ada hal-hal yang bisa digunakan dalam model rasional dalam mengambil suatu keputusan, namun ada juga beberapa hal menjadi kelemahan dari model teori rasional komprehensif, begitu pula dengan inkremental ada hal-hal yang terlihat menjadi kelemahan-kelemahan dalam model pembuatan keputusan inkremental. Menurut Etzioni, dalam pembuatan keputusan *incremental* keputusan yang dibuat lebih merefleksikan kepentingan kelompok-kelompok yang paling kuat dan terorganisir dalam masyarakat sedangkan masyarakat yang lemah dan tidak terorganisir cenderung diabaikan. Dalam mengambil suatu keputusan, Anderson (2006) mengemukakan ada enam kriteria yang harus dipertimbangkan, yakni: 1). Nilai-nilai yang dianut baik oleh organisasi, profesi, individu, kebijakan maupun ideologi. 2). Afiliasi partai politik. 3). Kepentingan konstituen. 4). Opini publik. 5). Penghormatan terhadap pihak lain, serta 6). Aturan kebijakan atau regulasi.

Berdasarkan atas kajian terhadap beberapa pendekatan teori perumusan kebijakan, maka dalam kajian ini dirasa tepat manakal mengambil pendekatan perumusan kebijakan *mixed scanning* karena bertumpu pada upaya merumuskan proses penyusunan kebijakan legislasi efektif dengan menggabungkan antara teori rasional-komprehensif dengan teori *incremental*, sehingga menjadi lebih

mendalam dan komprehensif dalam melihat proses penyusunan kebijakan legislasi sebagai sebuah kebijakan publik.

a. Peran publik dalam Kebijakan Publik

Peran serta publik dalam menentukan arah kebijakan dapat dilakukan dengan mengoptimalkan peran lembaga atau institusi eksekutif, legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo. Dengan cara tersebut, secara tidak langsung dapat memberikan pendidikan politik kepada masyarakat, sehingga masyarakat lebih mengerti aturan main di dalam aktivitas politik dan ekonomi, karena lembaga ataupun institusi memiliki kekuatan dan mampu memberikan bantuan tekanan politik serta mampu membentuk sistem hukum yang bisa diandalkan.

Sejalan dengan uraian di atas, Deliarnov (2006:129) menjelaskan tentang peran masyarakat, yakni publik harus peduli terhadap kelembagaan, sebab kelembagaanlah yang menentukan aturan main dan mengkoordinasikan aktivitas di pasar ekonomi maupun pasar politik. Agar dapat menjalankan perannya dengan baik, masyarakat seyogyanya didukung oleh individu-individu, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan orang-orang pemikir dari kalangan perguruan tinggi. Untuk menjalankan perannya, masyarakat memerlukan kekuatan. Agar memperoleh kekuatan yang efektif, sebaiknya masyarakat tergabung dalam suatu partai politik, *pressure group*, kelompok kepentingan, dan minimal berperan dalam pendidikan politik. jika memiliki kekuatan, masyarakat bisa memaksakan dibentuknya sistem hukum yang dapat diandalkan dan bebas dari tekanan politik, birokrasi yang bersih dan kepemimpinan yang kuat.”

Selanjutnya, Abidin (2006:25) juga menjelaskan peran serta masyarakat pada berbagai tingkat dalam proses kebijakan dapat berupa salah satu atau kombinasi dari dua bentuk sebagai berikut: *Pertama*, Peran serta horizontal terjadi dalam hubungan yang bersifat demokratis antara rakyat dengan pemerintah. Rakyat berperan serta dalam politik dengan tujuan untuk ikut mempengaruhi kebijakan pemerintah. Peran serta ini dapat berbentuk positif, seperti pemilihan

umum, dukungan, bela negara dan sebagainya. Dapat juga berbentuk negatif, seperti demonstrasi, kritik maupun tuntutan.

Kedua, Peran serta vertikal terjadi dalam hubungan yang bersifat hirarkis, antara atasan dengan bawahan, antara daerah dengan pusat, dan sebagainya. Karena hubungan yang demikian biasanya cenderung berat sebelah, yakni menguntungkan pihak yang kuat, peran serta yang demikian perlu ditata agar dampak negatif dari hubungan yang tidak seimbang itu bisa dihindarkan. Penataan ini dapat melalui instansi pemerintah atau melalui institusi non pemerintah yang dapat menjamin peran aktif dan perlindungan kepentingan yang lemah.

Menurut teori di atas, peran serta publik dapat dilakukan dengan menggunakan cara-cara politik untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Peran serta masyarakat tersebut dapat melalui bentuk positif dan bentuk negatif serta bentuk peran serta tersebut dapat diartikan upaya masyarakat mendukung ataupun menolak kebijakan pemerintah, seperti bagaimana masyarakat mendukung dan menolak kebijakan penyusunan kebijakan legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo selama ini.

b. Strategi Publik dalam Mengubah Kebijakan

Menurut Donald (dalam Salusu, 2002:88), pengertian strategi adalah “menyentuh aspek yang penting dari institusi, yaitu tujuan (*goals*)”. Sementara itu menurut Salusu strategi adalah pola tujuan, maksud, sasaran dan kebijaksanaan umum serta rencana untuk mencapai tujuan tersebut”.

Menurut Deliarnov (2006) untuk mencapai tujuan tertentu dalam usaha mempengaruhi atau menginginkan perubahan peraturan atau kebijakan (*policy reform*), masyarakat perlu disokong oleh institusi resmi Negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), individu-individu, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan orang-orang pemikir dari kalangan perguruan tinggi. Hal ini digunakan untuk menyusun kekuatan yang digunakan dalam memaksakan kepentingan kepada kebijakan pemerintah. Dalam konteks peran DPRD, dalam hal ini DPRD Kabupaten Situbondo, kegiatan yang dapat dilakukan DPRD Kabupaten Situbondo adalah dengan melakukan penguatan kapasitas guna

memaksimalkan kewenangan yang dimiliki yakni di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan.

Ketiga fungsi yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Situbondo saat ini dirasa masih belum optimal dirasa oleh banyak pihak. Penyebabnya adalah proses rekrutmen Partai Politik dalam penentuan Calon Anggota Legislatif (Caleg) pada Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) tidak dihasilakan oleh proses rekrutmen yang optimal. Mesin pengkaderan Partai Politik tidak berjalan, sehingga kita disuguhi anggota DPRD yang cenderung tidak bermutu dan sering gagap serta tidak punya “*power/bargaining*” pada saat berhadapan dengan birokrasi yang “mapan” sebagaimana juga yang ada di birokrasi Pemerintah Kabupaten Situbondo. Fenomena awal tersebut agar tidak terkesan “menghakimi”, maka dalam hasil penelitian dan pembahasan akan dikupas tuntas agar dapat memberikan penjelasan yang holistik tentang kondisi dan peranan Anggota DPRD Kabupaten Situbondo dalam menjalankan fungsinya.

2.2.2.2 Tipe Demokrasi Langsung dan Tipe Demokrasi Perwakilan

Kedua perspektif tersebut pada paparan di atas pada gilirannya melahirkan tipe demokrasi yang paling umum diimplementasikan di dunia dewasa ini, yakni pertama, tipe demokrasi langsung (*direct/participatory democracy*), yaitu suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik yang warga negaranya terlibat secara langsung.

Dalam tipe demokrasi ini warga masyarakat dapat merumuskan kepentingan bersama dan menemukan alternatif penyelesaian masalah serta melaksanakannya dengan semangat kebersamaan. Dengan demikian, kehendak seluruh warga masyarakat dapat diwujudkan dalam praktik keputusan politik tanpa perantara dan tanpa manipulasi. Ini adalah tipe demokrasi “asli” sebagaimana yang terdapat di polis Athena pada masa Yunani Kuno. Oleh karenanya, tipe demokrasi langsung ini hanya dapat berjalan jika komunitasnya cukup kecil.

Kedua, adalah tipe demokrasi perwakilan sering disebut juga dengan “demokrasi liberal” (*representative/liberal democracy*) yaitu suatu sistem politik

pemerintahan yang menunjukkan pejabat-pejabat terpilih melaksanakan tugas untuk “mewakili” kepentingan atau pandangan warga dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”.

Dalam demokrasi perwakilan ini warga masyarakat juga menjalankan hak yang sama dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan publik. Namun proses tersebut tidak dilaksanakan secara langsung oleh seluruh warga masyarakat, melainkan melalui perwakilan dan para wakil warga tersebut bertanggung jawab kepada warga masyarakat yang diwakilinya. Dua elemen yang paling esensial pada tipe demokrasi perwakilan ialah pertama, dipisahkannya antara pemerintah dan masyarakat; kedua, secara periodik diselenggarakannya pemilihan umum (pemilu) sebagai wahana warga masyarakat dalam mengontrol pemerintah.

Dengan mengutip pendapat Meyer (2005:14) menjelaskan bahwa tipe demokrasi perwakilan ini pada umumnya dikaitkan dengan dua sistem dasar pemerintahan yang umum berlaku di dunia, yaitu demokrasi parlementer dan demokrasi presidensial. Dalam demokrasi parlementer kekuasaan pengambilan keputusan politik tertinggi dijalankan oleh para wakil rakyat. Sedangkan kepala negara biasanya memiliki kekuasaan yang sangat terbatas yakni hanya menjalankan tugas-tugas mewakili negara dan penengah dalam situasi konflik. Sedangkan dalam demokrasi presidensial kepala pemerintahan dipimpin oleh seorang presiden yang memiliki kekuasaan politik yang kuat sekaligus memiliki kedudukan yang kuat dalam pembuatan keputusan maupun penentuan kebijakan publik.

Dalam realitasnya kebanyakan negara di dunia tidak secara ketat menggunakan salah satu tipe demokrasi tersebut. Artinya, banyak negara menjalankan tipe campuran dari tipe-tipe demokrasi tersebut. Dengan kata lain implementasi tipe demokrasi kerap kali tidak terlalu murni merujuk pada satu tipe tertentu. Keban (2004) menjabarkan tipologi dalam konteks realitas demokrasi campuran yaitu: 1). Presidensial murni. 2). Presidensial parlementer. 3). Perdana menteri presidensial. 4). Parlementer dengan presiden, dan 5). Parlementer murni. Sejalan dengan kemajuan Teknologi dan Informasi (TI), tampaknya juga berimbas

pada perkembangan demokrasi. Pada akhir-akhir ini muncul tipe demokrasi yang paling mutakhir yaitu apa yang disebut dengan elektronik demokrasi yang populer dengan sebutan *e-demokrasi*. Meski masih terbatas di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Swedia, Inggris, Australia, dan beberapa negara lainnya, ke depan tipe e-demokrasi ini terbuka kemungkinan akan melanda negara-negara lainnya.

Menurut Etzioni (1967) *e-demokrasi* adalah penggunaan Teknologi Informasi (TI) dan komunikasi sebagai strategi melalui “sektor demokratik” dalam proses politik pada tingkat komunitas lokal, negara, wilayah regional, bangsa-bangsa, dan pada tingkat global. Adapun yang dimaksud dengan “sektor demokratik” adalah aktor-aktor demokratik yang mencakup: 1). pemerintahan, 2). pejabat terpilih, 3) media dan sebagian besar mereka yang memiliki situs/portal internet, 4) partai politik dan kelompok kepentingan, 5) organisasi masyarakat madani (*civil society*), 6) organisasi internasional, dan 7) warga/pemilik hak suara. Masing-masing aktor terlibat dalam jaringan komunikasi melalui TI dan *online* secara mandiri. Interaksinya dapat melahirkan bentuk *e-demokrasi* yang baik, sebab memungkinkan adanya input dan output antara pemerintah dengan warga negara. Pemerintah memberikan keleluasaan akses untuk informasi dan interaksi secara elektronik kepada aktor-aktor demokratik lainnya.

2.2.3 Teori Politik Pemerintahan dalam Penyusunan kebijakan legislasi

Pengertian teori politik menurut para pakar atau ahli politik secara umum adalah suatu cabang keilmuan sosial yang membahas mengenai teori dan praktek politik serta gambaran dan analisa mengenai sistem politik dan perilaku politik. Sedangkan menurut Budiardjo (2014:15) dikatakan bahwa politik (*politics*) adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga, untuk membawa masyarakat kearah kehidupan bersama yang harmonis. Lebih lanjut Budiardjo (2014) menjelaskan bahwa teori politik adalah bahasan dan generalisasi dari fenomena yang bersifat politik sebagai sebuah renungan atas: a). tujuan dari kegiatan politik, b). Cara-cara mencapai tujuan itu, c). Kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang

ditimbulkan oleh situasi politik tertentu dan d). Kewajiban-kewajiban (*obligation*) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu.

Budiardjo selanjutnya membedakan teori politik dalam dua macam, yaitu:

1. *Valuational*, merupakan teori politik yang mengandung nilai moral dan norma politik serta dalam teori ini segala sesuatunya harus mempertimbangkan baik buruk atau konsekuensinya.
2. *Non-Valuational*, merupakan teori-teori yang membahas fakta-fakta politik tanpa mempersoalkan nilai moral maupu norma.

Dahl (1992) memaknai politik adalah suatu perjuangan demi gagasan-gagasan, tetapi demi suatu tipe gagasan yang sama sekali khusus, yaitu gagasan-kekuasaan gagasan yang memberi kekuatan dengan berperan sebagai kekuasaan memobilisasi. Sejalan dengan pendapat tersebut Parson, (2005) mengartikan politik sebagai suatu proses atau usaha untuk menguasai kedudukan penentu dan pelaksana tujuan-tujuan umum masyarakat. Dengan demikian, pada kenyataannya politik tidak bisa berdiri sendiri sebagai suatu pranata formal tersendiri sebagai suatu negara, akan tetapi terkait atau berinteraksi dengan pranata-pranata lain yang berlaku dalam suatu komunitas.

Sedangkan dalam penyusunan kebijakan legislasi menurut Seidman *et. al.*, (2002) setelah terdesak dalam beberapa dekade oleh kepentingan politik, sekarang ini muncul kembali hal ihwal pentingnya legislasi dalam kancah perdebatan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kerap kali konsultan-konsultan asing tersebut memiliki pengetahuan yang sangat terbatas atas aturan-aturan hukum yang ada di negara tuan rumah. Juga tidak cukup mengenal dan mengetahui apa dan bagaimana lembaga-lembaga pembuat peraturan hukum dan proses sosio-legal yang berada di belakangnya berfungsi di negara-negara tersebut.

Lebih jauh lagi banyak dari mereka (baca: konsultan) sampai sekarang masih secara keliru beranggapan bahwa mereka berhadapan dengan negara yang belum memiliki perangkat legislasi sehingga dalam kajiannya mereka abai terhadap regulasi yang ada di negara tersebut. Selanjutnya banyak dari konsultan-konsultan asing juga mengalami dilema berhadapan dengan dua gagasan yang

bertolak belakang, bahwa transplantasi hukum (dari negara maju) sebenarnya tidak tepat guna bagi negara tuan rumah, namun pada saat sama, transplantasi hukum biasanya mendasari pengembangan atau pembangunan hukum.

Sebagai konsekuensi dari itu semua, keterlibatan konsultan hukum asing yang abai terhadap regulasi yang ada di suatu negara dalam proyek legislatifnya memunculkan dua rangkaian persoalan penting: *Pertama*, berkenaan dengan bagaimana sebenarnya proses penyusunan berjalan dan peran dari pakar-pakar hukum asing yang terlibat sebagai konsultan di dalamnya (Seidman *et. al.*, 2002) dan *Kedua*, berkenaan dengan efektivitas dari legislasi yang dihasilkan. Beberapa peneliti (termasuk ke dalamnya pasangan suami istri Seidman) menengarai adanya saling keterkaitan yang kuat antara kedua persoalan di atas. Berkaitan dengan itu pula mereka kemudian mengajukan sejumlah rekomendasi dalam rangka menghadapi persoalan-persoalan yang muncul.

Sekalipun fakta yang ada menunjukkan ada begitu banyak program-program pembaharuan hukum yang dicanangkan, kompleksitas permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan tugas-tugas pendampingan hukum, dan besarnya anggaran pembiayaan aktivitas-aktivitas di atas, secara mengejutkan, ditengarai hanya sedikit informasi maupun panduan teoretis yang tersedia bagi para konsultan asing, khususnya yang terlibat dalam proyek pembangunan melalui pembaharuan hukum, untuk dapat memahami tantangan dan hambatan yang muncul di dalamnya.

Keseluruhan pendapat Seidman *et. al.* (2002) di atas, menekankan pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik, dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya. Ketiga elemen tersebut harus berfungsi optimal untuk mewujudkan penyusunan kebijakan legislasi yang sesuai dengan kebutuhan dan kehendak masyarakat. Di sisi lain, secara normatif (regulatif) juga harus ada aturan yang mengatur *lawmakers* secara tegas, agar *lawmakers* dapat melaksanakan fungsinya dengan baik.

Untuk melembagakan pendapatnya di atas, Seidman *et. al.* menyusunnya dalam sebuah perspektif Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis dengan menekankan pada sikap *lawmakers* ketika melakukan pembentukan

hukum niscaya dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*) serta mendapat umpan balik (*feedback*) dari birokrat maupun para pemegang peran (*role occupant*). Dengan bersandar pada Model Seidman tersebut, proses pembentukan hukum adalah pekerjaan yang sangat kompleks dengan merasuknya berbagai hal yang bersifat sosial, politikal, dan ideologikal dengan dijabarkan ke dalam 3 (tiga) bagian, seperti fungsinya hukum (ideologikal), keadaan seimbang (politikal), masyarakat yang diaturnya (sosial). Elemen bekerjanya hukum tersebut tidak cukup hanya dilihat dari tiga elemen tersebut, namun juga perlu didukung oleh adanya sikap hukum dalam diri penyusun legislasi, meliputi:

1. Setiap peraturan hukum harus dilaksanakan dengan konsekuen oleh pemangku peran dalam bertindak dan bertingkah laku;
2. Kinerja dan kebijakan lembaga pembuat peraturan dan lingkungan strategis (Lingstra) memiliki dampak signifikan bagi terwujudnya penyusunan kebijakan legislasi yang efektif;
3. Tindakan-tindakan yang diambil oleh lembaga pembuat peraturan sejatinya merupakan respon terhadap peraturan hukum yang ada, dan
4. Tindakan yang diambil oleh pembuat peraturan, merupakan fungsi peraturan hukum itu sendiri.

Dengan tiga elemen dasar, dan sikap hukum dalam diri penyusun legislasi tersebut diharapkan dapat mewujudkan penyusunan kebijakan legislasi yang sesuai dengan kebutuhan dan kehendak masyarakat.

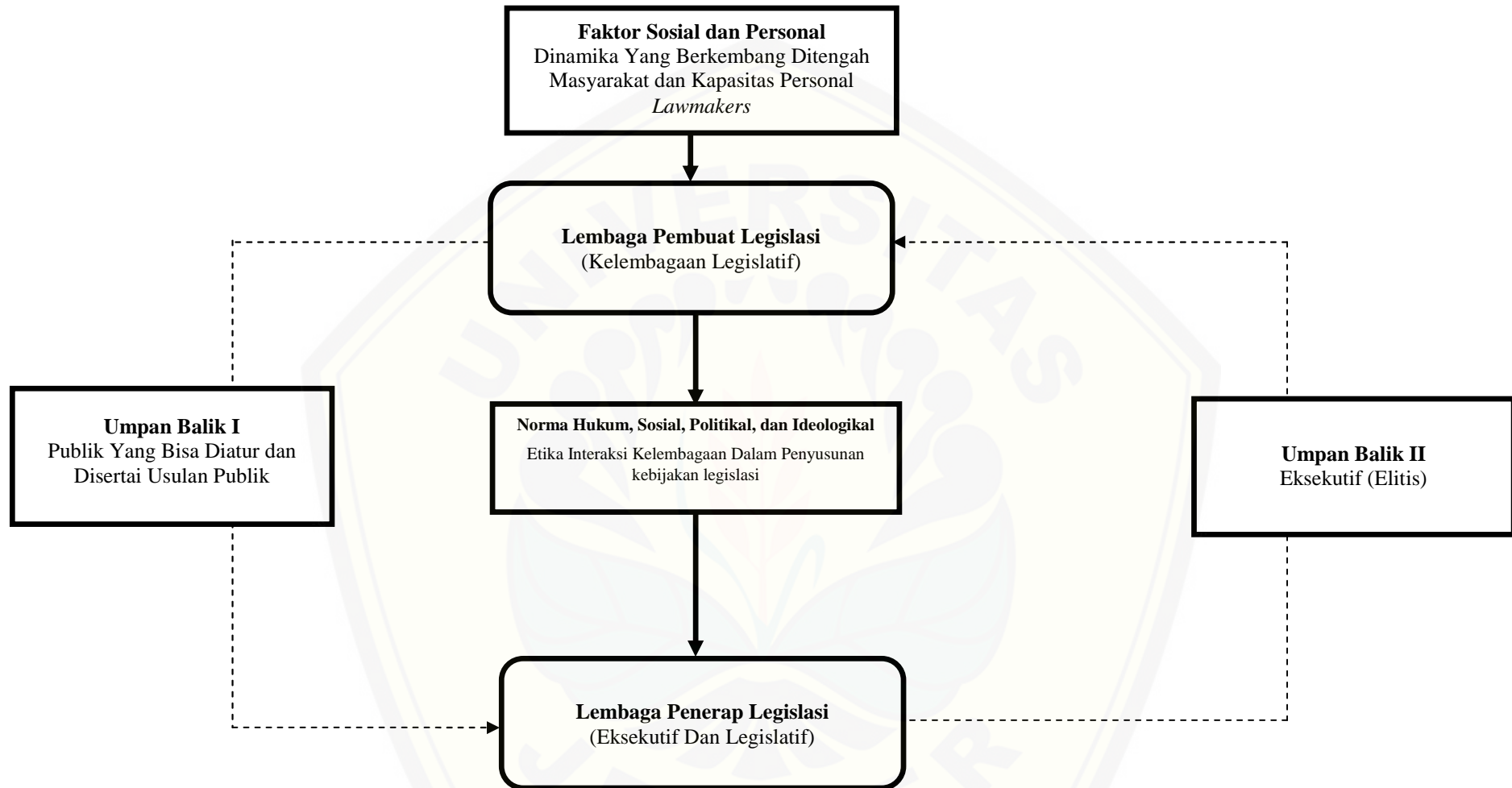
Pendapat teoretis Seidman *et., al.* tersebut cenderung eksklusif dan memuat unsur elitisme dalam praktiknya, karena dalam proses penyusunan kebijakan legislasi dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*), sebab elitisme legislasi dalam teori ini mendapatkan tempat yang kuat untuk dominan dilakukan oleh kelompok elit formal saja.

Di sisi lain, Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et., al.* menekankan kepercayaan pada elit formal sebagai pengambil keputusan dominan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi. Maka teori ini juga mendorong dan memberikan peluang pada publik untuk mungkin melakukan

penggantian elit dan melakukan tekanan, agar elit memperhatikan aspirasi publik dalam penyusunan kebijakan legislasi. Namun pusat kekuasaan pembuatan kebijakan itu sebenarnya hanya berada pada minoritas elit sebagai aktor yang paling mampu dalam melakukan pengambilan keputusan kebijakan. Dengan kekuasaan yang dimilikinya, para elit dapat memanipulasi kebijakan legislasi atas nama kepentingan publik (Seidman *et., al.*, 2002).

Berikut bagan Teori Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et., al.* (2002), sebagaimana berikut:





Sumber: Teori penyusunan kebijakan legislasi atau Teori Legislasi Demokrasi Elitis Seidman et., al. (2002)

Gambar 2.2 Teori Legislasi Demokrasi Elitis Seidman et., al. (2002)

Dengan gambaran Teori Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.* (2002) di atas, maka tulisan ini bermaksud untuk mengeksplorasi apakah dan bagaimana penguasaan dan pemahaman yang lebih baik akan teori-teori legislasi (penyusunan kebijakan legislasi) dapat meningkatkan kinerja para pakar-pakar hukum asing yang berkiprah sebagai konsultan dalam proyek-proyek pembaharuan hukum di negara-negara berkembang atau transisional. Sebagai pengantar, tulisan ini pertama-tama akan mengulas secara ringkas bagaimana hukum terkait berkelindan dengan “*governance*” (tata kelola pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah dan masyarakat sipil bersama-sama) dan “*development*” (pembangunan dalam arti luas) dan selanjutnya berupaya mengidentifikasi sejumlah persoalan utama dalam penyusunan kebijakan legislasi di negara-negara berkembang. Kemudian di dalam tulisan ini akan dipetakan dan dibuat pengelompokan sejumlah teori berkenaan dengan penyusunan kebijakan legislasi yang umumnya ditelaah oleh pakar-pakar ilmu hukum di Belanda.

Sebagai penutup, akan diajukan sejumlah pandangan umum tentang apakah dan bagaimana program-program pendampingan internasional di bidang hukum dapat mengambil manfaat dari pendekatan yang lebih terpadu atau terintegrasi antara aspek internasionalisasi hukum dan kebutuhan dan regulasi yang ada di suatu negara atau wilayah yang nantinya mendasari proyek-proyek penyusunan kebijakan legislasi (sebagai bagian penting dalam pembaharuan hukum) dengan landasan teoretis yang lebih andal guna mewujudkan legislasi yang sesuai harapan masyarakat di suatu negara atau negara, utamanya yang dilakukan oleh kelembagaan legislasi daerah seperti DPRD Kabupaten Situbondo sebagaimana ulasan pada bab hasil penelitian dan pembahasan disertasi ini.

2.2.3.1 Teori Tahapan Kebijakan Sinoptik

Teori tahapan kebijakan sinoptik memandang proses penyusunan kebijakan legislasi sebagai suatu proses pengambilan keputusan yang dikelola dan diarahkan dengan baik, kesemuanya dengan tujuan mengarahkan perkembangan masyarakat. Menurut Hoogerwerf yang berbeda dari teori-teori lainnya dalam hal orientasi normatifnya – kebijakan dikembangkan oleh dan di bawah kendali

lembaga-lembaga yang memiliki akuntabilitas politik, masing-masing dengan peran yang berbeda-beda. Adalah aktor-aktor politik yang dalam keseluruhan proses memegang peran utama, dalam artian bahwa merekalah yang menentukan muatan isi dari hukum.

Pada lain pihak, fungsi utama pembentuk legislasi adalah memberikan nasehat. Mereka terutama memainkan peran sebagai penyedia norma. Dalam keseluruhan proses penyusunan kebijakan legislasi, mereka ini dari waktu ke waktu diminta nasehat atau pandangannya. Dalam lintasan waktu, teori tahapan kebijakan sinoptik berkembang semakin canggih. Antara lain dengan kemudian mencakup penilaian atau *evaluasi ex ante* dari rancangan legislasi berkenaan dengan potensi pengimplementasian aturan-aturannya, penegakannya maupun kecukupan aturan dalam mengatur apa yang menjadi pokok perhatian dari aturan tersebut. Bahkan lebih jauh lagi teori ini pun dalam perkembangannya mencakup elemen dari model politik birokrasi.

Teori tahapan kebijakan sinoptik pada prinsipnya merujuk pada kerangka ideal trias politica dan mengasumsikan bahwa birokrasi akan bersikap netral. Teori ini dapat berguna sebagai titik tolak rujukan yang mengidentifikasi sejumlah faktor kunci: prosedur penyusunan kebijakan legislasi, aktor-aktor formal yang terlibat serta pelbagai tahapan proses yang ditempuh, prosedur hukum yang digunakan serta standar apa yang dipergunakan dalam negara tertentu. Dengan demikian, sejauh faktor-faktor tersebut benar bersifat menentukan terhadap hasil akhir (*determinative of the outcome*), kiranya bagi konsultan asing layak dan perlu untuk secara cermat mempelajari legislasi yang ada dan melihat bagaimana faktor-faktor tersebut berpengaruh terhadapnya.

2.2.4 Interaksi Politik Lokal

Salah satu agenda reformasi yang telah digulirkan sejak tahun 1998 sampai dengan sekarang adalah melakukan restrukturisasi birokrasi secara terus menerus dan berkesinambungan dalam tubuh penyelenggaraan pemerintahan disemua tingkatan, dengan menerapkan konsep atau sistem yang mengedepankan optimalisasi dari pengelolaan seluruh potensi lokal yang ada, sehingga dikenal

dengan konsep desentralisasi atau otonomi daerah. Regulasi yang membingkai konsep atau sistem tersebut, ditandai dengan lahirnya beberapa paduk peraturan perundang-undang yang telah mengalami beberapa kali perubahan sampai dengan munculnya Undang-Undang (UU) Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan regulasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah itu, telah merubah paradigma dari sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersifat sentralistik ke arah desentralistik yang berorientasi pada pengembangan potensi lokal. Potensi lokal yang dimaksud disini tidak terbatas pada kemampuan sumber daya alam dan kemampuan keuangan yang dimiliki oleh daerah sebagai daerah otonom. Tetapi juga sumber daya manusia yang ada, termasuk para pelaku politik praktis yang kita kenal dengan politisi.

Berbicara tentang pelaku politik praktis di level lokal seperti Kabupaten Situbondo, tentunya tidak terlepas dari kondisi sosiokultur dari daerah yang bersangkutan. Kemampuan para pelaku politik di satu daerah, akan berbeda dengan politisi dari daerah yang lain. Bagusnya kapasitas para pelaku politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam mengartikulasikan kepentingan publik dan mampu bersinergi dan mengawal proses jalannya penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif akan mampu mempercepat proses terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Maka keberadaan para pelaku politik (baca: anggota DPRD) akan mampu menopang proses desentralisasi dan demokratisasi yang ada di daerah.

Namun manakala kapasitas para anggota DPRD minim kapasitas dan cenderung mementingkan kepentingan pribadi atau golongan sebagaimana yang ada di DPRD Kabupaten Situbondo, maka keberadaan mereka (anggota DPRD) dan DPRD Kabupaten Situbondo secara kelembagaan malah menjadikan penyelenggaraan pemerintahan jauh dari upaya mensejahterakan rakyat dan keberadaan mereka (anggota DPRD) dan DPRD Kabupaten Situbondo secara kelembagaan malah mendorong pada terperosoknya penyelenggaraan pemerintahan pada tata pemerintahan yang buruk (*bad governance*).

Peneliti berani menyampaikan hal tersebut, karena peneliti memiliki keyakinan bahwa kondisi politik lokal dari sebuah daerah, tidak terlepas dari interaksi atau hubungan antar lembaga partai politik yang ada di daerah itu dan interaksi dari kelompok-kelompok pranata sosial seperti pranata kekerabatan dan lain sebagainya. Di Kabupaten Situbondo unsur-unsur tersebut memainkan peran cukup dominan dalam percaturan politik lokal Situbondo, sebagaimana sudah diteliti oleh Wijono (2016), bahwa aktor informal di luar pemerintah memiliki peran dominatif, dibandingkan dengan aktor formal seperti eksekutif dan legislatif.

Selanjutnya Bambang dan Melia menyatakan kondisi yang terjadi di Kabupaten Situbondo dipengaruhi oleh adanya sistem kelompok kekerabatan, dimana ciri-cirinya sebagai berikut:

- a. Sistem norma yang mengatur tindakan anggotanya;
- b. Aktivitas berkumpul yang dilakukan warganya secara berulang-ulang;
- c. Suatu rasa kepribadian kelompok yang disadari oleh anggotanya;
- d. Sistem hak dan kewajiban yang mengatur interaksi;
- e. Suatu pimpinan dalam mengatur pengorganisasian aktivitas-aktivitas kelompok;
- f. Suatu sistem hak dan kewajiban bagi para anggota terhadap sejumlah harta pusaka, produktif dan konsumtif.

Memperhatikan ciri-ciri tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dalam setiap pranata sosial seperti pranata kekerabatan dalam sebuah komunitas memiliki aktivitas atau perilaku yang mengarah pada satu tujuan bersama, yang bisa baik, bias juga sebaliknya. Dengan demikian, seluruh anggota pranata sosial yang terhimpun dalam sebuah lembaga atau institusi, menurut Budiardjo dijelaskan sebagai suatu institusi yang tertata melalui pola perilaku yang diatur oleh peraturan yang telah diterima sebagai standar dalam kelompok atau sistem sosial masyarakat.

Oleh karena itu, interaksi politik lokal dalam sistem pemerintahan daerah khususnya di lembaga DPRD Kabupaten Situbondo, idealnya sebagai pemegang kedaulatan rakyat di daerah, mempunyai peran yang sangat strategis dalam

mewujudkan kehendak rakyatnya, sehingga segala bentuk keputusan-keputusannya dalam bentuk kebijakan publik akan mengikat seluruh masyarakat. Sementara itu, dinamika politik lokal menurut Agustino (2014:8) adalah suatu *sensei* dalam pembangunan dan penghargaan secara sosial yang berupa keputusan-keputusan dalam sistem interaksi berdasarkan fisik dan ruang sosial.

Sementara menurut Budiardjo (2014) politik lokal akan terkait dengan kekuasaan yang digunakan untuk memimpin suatu masyarakat tertentu. Kekuasaan itu tidak hanya didasarkan pada kemampuan tetapi juga oleh faktor lain yang memiliki kaitan dengan keberadaan masyarakat atau daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, menurut Alwi dikatakan bahwa kehidupan politik lokal untuk masyarakat Indonesia dipengaruhi oleh dua sistem yaitu, sistem kultural dan sistem kepercayaan.

Berdasarkan atas pendapat tentang politik lokal yang dipengaruhi dua sistem yaitu, sistem kultural dan sistem kepercayaan. Maka untuk Kabupaten Situbondo, kedua-duanya memegang peranan penting. *Pertama*, sistem kultural. Sudah diungkap pada bab 1 bahwa secara kultur masyarakat Situbondo berlatar belakang kultur Madura. Dan dalam kultur masyarakat Madura peran guru (baca: tokoh informal) lebih utama dan prioritas dibandingkan pemerintah. (lihat bab 1 hal. 5). *Kedua*, sistem kepercayaan.

Masyarakat Situbondo menempatkan kepercayaan agama sebagai prioritas dalam setiap prilakunya. Maka tidak heran tokoh informal sebagai tokoh informal memegang peranan penting dan dipercaya, sehingga laku tokoh informal merupakan sebuah keharusan diikuti, baik laku agama maupun politik, sehingga tidak heran dalam setiap percaturan politik (baca: Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah Langsung), pendapat tokoh informal memiliki bobot politik yang luar biasa besar, kondisi tersebut menjadikan Kabupaten ini menarik untuk dikaji. Kondisi tokoh informal yang dominan dan kuat menyebabkan eksekutif dan DPRD Kabupaten Situbondo seringkali “mandul” manakala berhadapan dengan kepentingan kelompok informal (tokoh informal).

2.3 Kerangka Berfikir Penelitian

Fokus penelitian ini menitikberatkan pada proses penyusunan kebijakan legislasi, baik pada aspek normatif, paradigmatik, teoretis, proses, manajemen, dinamika, keterlibatan para pihak dan siapa yang berperan dominan dalam perumusan legislasi tersebut, dan menyusun model rekomendasi guna mempermudah para pihak nantinya dalam menyusun legislasi yang efektif. Adapun penjelasan terkait dengan masing-masing aspek tersebut dijelaskan dalam penjelasan berikut:

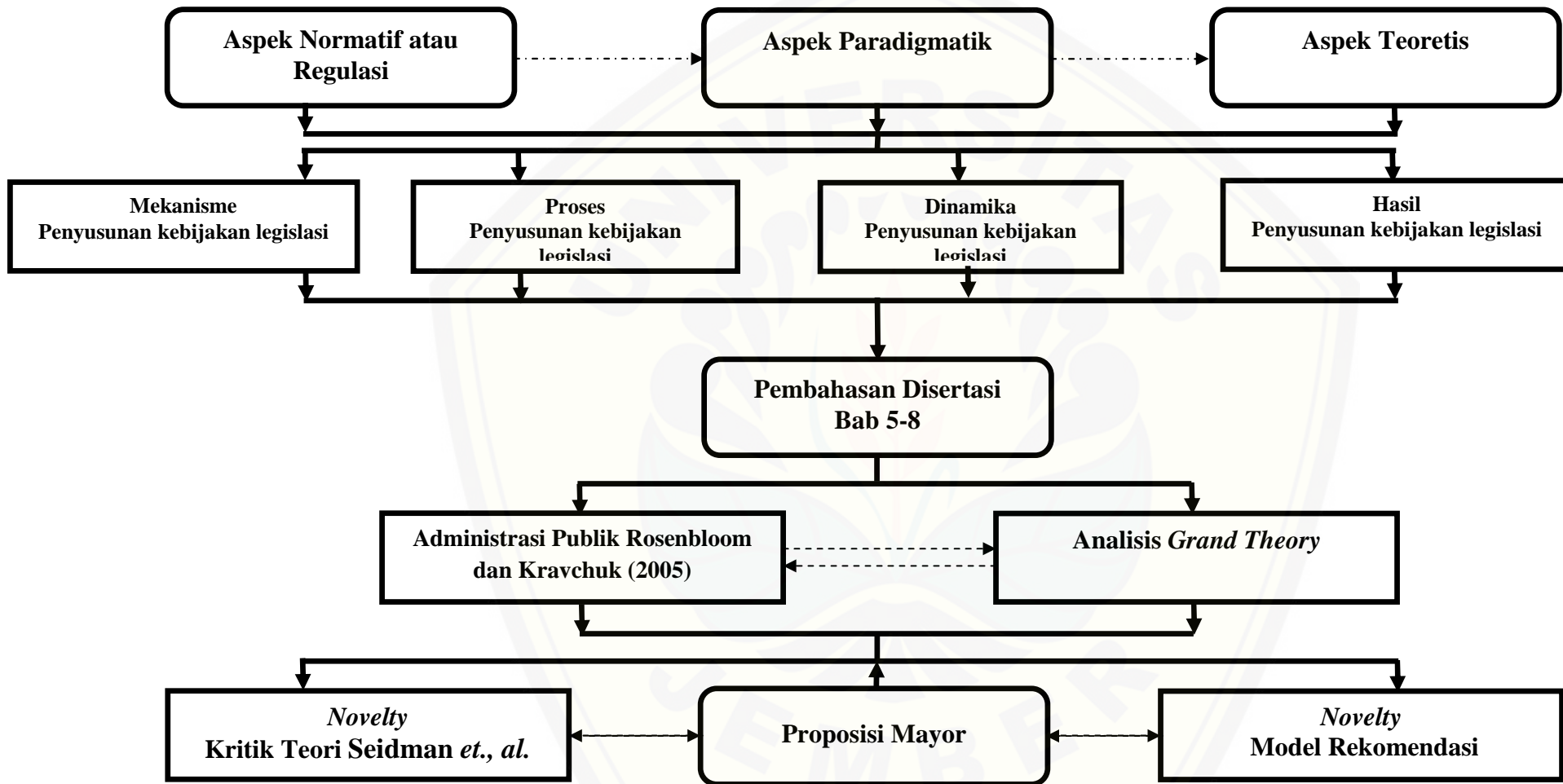
1. Aspek normatif meliputi: a). regulasi tentang Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945, UUD 1945, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, PP No. 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD, PP No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PP No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Gubernur Nomor: 171.431/106/011/2014 tentang Peresmian Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo Masa Jabatan Tahun 2014-2019, dan Peraturan DPRD Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD.
2. Aspek paradigmatik dalam kajian ini adalah paradigm administrasi publik Rosenbloom dan Kravchuk (2005) dalam perspektif manajemen, hukum dan politik yang nantinya akan dikaitkan dengan dengan kondisi lapangan, *grand theory*, dan temuan penelitian (*novelty*).
3. Aspek teoretis meliputi teori tentang administrasi publik, kebijakan publik,

klasifikasi tentang negara demokrasi, teori politik pemerintahan dalam penyusunan kebijakan legislasi, dan interaksi politik lokal.

4. Aspek kajian meliputi mekanisme, proses, dinamika dan hasil dalam penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo.

Gambaran terkait dengan kerangka berfikir penelitian tersebut dapat dilihat dalam bagan di bawah ini:





Sumber: Hasil penelitian

Gambar 2.3 Kerangka Berfikir Penelitian

Berdasarkan gambar kerangka berfikir penelitian di atas, ujung dari keseluruhan pembahasan dalam kajian adalah lahirnya *output* disertasi berupa kebaruan (*novelty*) pada dua bagian sekaligus, antara lain: *Pertama*, Kebaruan pada sisi *critical theory*. *Kedua*, Model rekomendasi proses penyusunan kebijakan legislasi pada kelembagaan legislatif daerah yang demokratis dan melibatkan para pihak merupakan model yang peneliti susun dari hasil kajian dalam disertasi ini.



BAB IV DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN

Setelah ditentukan lokasi penelitian, maka langkah selanjutnya adalah memberikan gambaran umum tentang daerah yang dijadikan lokasi penelitian agar dapat memberikan gambaran awal pada pembaca dan peneliti juga dapat mengidentifikasi hal-hal yang dianggap penting untuk penelitiannya ke depan. Deskripsi tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo dapat disimak dalam pembahasan di bawah ini:

4.1 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo periode 2014-2019 adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat (parlemen) daerah di Kabupaten yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah, yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum (Pemilu). DPRD Kabupaten Situbondo merupakan mitra kerja bupati (eksekutif). DPRD diatur dengan Undang-Undang (UU) No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dimana DPRD Kabupaten Situbondo memiliki fungsi :

1. Legislasi, berkaitan dengan penyusunan peraturan daerah.
2. Anggaran, kewenangan dalam hal anggaran daerah (APBD).
3. Pengawasan, kewenangan mengontrol pelaksanaan perda dan peraturan lainnya serta kebijakan pemerintah daerah (Sumber: UU No. 2 Tahun 2018 tentang MD3).

Susunan dan kedudukan DPRD diatur dalam UU No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggota DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum

(Pemilu). Keanggotaan DPRD Kabupaten Situbondo diresmikan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Masa jabatan Anggota DPRD adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPRD Kabupaten Situbondo berjumlah 45 orang, yang terdiri dari 9 unsur partai politik, yakni: Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golongan Karya, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Demokrat, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Keadilan Sejahtera, dan Partai NasDem.

Adapun visi, misi dan tujuan dari DPRD Kabupaten Situbondo dalam mewujudkan tugas dan fungsinya secara optimal adalah sebagai berikut:

A. Visi DPRD Kabupaten Situbondo

Sebagaimana dipahami bahwa visi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo adalah rumusan umum mengenai keadaan kelembagaan DPRD maupun masyarakat Situbondo yang diinginkan segenap pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Situbondo pada akhir periode 2014-2019. Sebagai haluan bersama atas apa yang ingin dicapai oleh DPRD Kabupaten Situbondo maka ditetapkan visi sebagai berikut: *“Terwujudnya DPRD Yang Kredibel dan Bermartabat Untuk Kesejahteraan Rakyat Situbondo”*.

1. DPRD Kabupaten Situbondo yang kredibel, merupakan nilai dasar dalam pelaksanaan tanggungjawab perwakilan rakyat yang efektif, akuntabel, transparan, aspiratif, responsif dan akomodatif.
2. DPRD Kabupaten Situbondo yang bermartabat, merupakan nilai dasar yang hendak diwujudkan dalam kinerja lembaga yang menjunjung tinggi profesionalitas dan ethos kerja dalam menjaga kepercayaan publik daerah.
3. Kesejahteraan rakyat, merupakan tujuan ideal pembangunan masyarakat Situbondo yang berkualitas, sejahtera lahir dan batin, dan demokratis dalam karsa dan karya pembangunan Kabupaten Situbondo.

B. Misi DPRD Kabupaten Situbondo

Misi DPRD Kabupaten Situbondo merupakan penjabaran Visi DPRD untuk merealisasikan norma lembaga menjadi strategi dan kebijakan dasar yang diselenggarakan secara bertahap. Misi DPRD Kabupaten Situbondo merupakan landasan perumusan strategi, kebijakan, dan program kelembagaan DPRD Kabupaten Situbondo, terutama dalam kerangka sistem perencanaan jangka menengah yang diwakili Rencana Strategis, dan rencana kerja tahunan. Oleh karena itu, penetapan Misi DPRD menjadi penting untuk mengarahkan kegiatan selama lima tahun ke depan, penetapan prioritas, dan menjaga keberlanjutan kegiatan DPRD Kabupaten Situbondo.

Dengan pertimbangan tersebut di atas, maka Misi DPRD Kabupaten Situbondo 2014-2019 dirumuskan menjadi:

1. Meningkatkan kapasitas Anggota DPRD dalam penyelenggaraan fungsi kedewanan yang efektif dan berkualitas.
2. Meningkatkan akuntabilitas kinerja Anggota DPRD yang responsif terhadap kepentingan masyarakat.
3. Meningkatkan keberdayaan alat kelengkapan DPRD dalam menjalankan keputusan-keputusan DPRD secara tertib dan konsisten.
4. Meningkatkan penyelenggaraan fungsi legislasi yang menjamin akses masyarakat terhadap informasi dan peningkatan pelayanan publik.
5. Meningkatkan penyelenggaraan fungsi penganggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin dan berperspektif gender.
6. Meningkatkan penyelenggaraan fungsi pengawasan yang sistematis dan berkesinambungan (Sumber: Misi DPRD Kabupaten Situbondo Periode 2014-2019).

C. Tujuan DPRD Kabupaten Situbondo

Visi dan Misi DPRD Kabupaten Situbondo pada hakekatnya memberikan arah dalam perwujudan DPRD yang kredibel dan bermartabat menuju masyarakat situbondo yang sejahtera dalam kerangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Situbondo berdasarkan prinsip otonomi daerah. Untuk mencapai misi

tersebut, maka Rencana Strategis DPRD Kabupaten Situbondo 2014-2019 diarahkan pada pencapaian tujuan pokok sebagai berikut:

1. Terwujudnya DPRD Kabupaten Situbondo sebagai lembaga perwakilan daerah yang independen dan profesional melalui kekuasaan penyusunan peraturan daerah dan pelaksanaan fungsi legislasi.
2. Terbangunnya kapasitas DPRD Kabupaten Situbondo yang optimal dan berkesinambungan dalam penyusunan Peraturan daerah yang berkualitas.
3. Tercapainya kelembagaan DPRD Kabupaten Situbondo yang kredibel dalam melaksanakan fungsi legislasi.
4. Terwujudnya politik anggaran daerah yang akuntabel dan transparan.
5. Terbangunnya kapasitas DPRD Kabupaten Situbondo dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai kebutuhan masyarakat.
6. Tercapainya tata kelola kedewanan yang baik dan terpercaya dalam pelaksanaan fungsi anggaran.
7. Terwujudnya citra DPRD Kabupaten Situbondo yang kuat melalui pelaksanaan fungsi pengawasan yang efektif, efisien, dan berkualitas.
8. Terwujudnya penyelenggaraan sistem pengawasan yang optimal dan berkesinambungan dalam rangka terciptanya sistem pemerintahan yang baik.
9. Tercapainya kinerja pengawasan DPRD Kabupaten Situbondo yang akuntabel sebagai bentuk transparansi lembaga perwakilan kepada masyarakat.
10. Tercapainya tata kelola kedewanan yang terpercaya dalam pelaksanaan fungsi pengawasan.
11. Terwujudnya kelembagaan DPRD Kabupaten Situbondo yang kuat dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat.
12. Tercapainya kapasitas DPRD Kabupaten Situbondo yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

13. Tercapainya kinerja DPRD Kabupaten Situbondo yang optimal dalam pelaksanaan tugas konstitusionalnya melalui penyelenggaraan hak-hak keuangan dan administrasi Dewan.
14. Terwujudnya penegakan Tata Tertib dan Kode Etik sehingga tercipta kelancaran kerja DPRD Kabupaten Situbondo dalam melaksanakan fungsinya.
15. Terlaksananya peningkatan peran dan fungsi Alat Kelengkapan Dewan dalam rangka pencitraan yang akuntabel dan transparan (Sumber: Tujuan DPRD Kabupaten Situbondo Periode 2014-2019).

4.2 Sosiokultural Masyarakat Situbondo

Masyarakat Situbondo merupakan masyarakat yang unik karena mereka secara kultur mayoritas masyarakat Madura. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Situbondo tahun 2015, ada sekitar 95 persen penduduk Situbondo merupakan suku Madura. Ketahui bersama bahwa Kabupaten Situbondo merupakan Kabupaten yang berada di wilayah Jawa, tepatnya Provinsi Jawa Timur. Kondisi kultur dan geografis tersebut menurut Yuswadi (2008), melahirkan kultur baru yang sering disebut dengan masyarakat pandalungan. Masyarakat pandalungan menurut Yuswadi adalah masyarakat yang berada dalam posisi transisi dalam pola sosial budayanya. Masyarakat Transisi adalah masyarakat yang memiliki kultur campuran antara dua budaya dominan yang ada. Etika sosial, seperti tata krama, sopan-santun, atau budi pekerti orang pandalungan berakar pada nilai-nilai yang diusung dari dua kebudayaan yang mewarnainya, yakni kebudayaan Jawa dan Kebudayaan Madura. Mereka yang berada di wilayah dominan Madura, mereka cenderung memiliki karakteristik kultur transisi antara Jawa-Madura tetapi karena mereka tinggal di wilayah yang dominan Madura maka pengaruh adat istiadat, budi pekerti kultur Madura relatif sangat kuat. Karakteristik tersebut tampak pada cara mereka berkomunikasi, yaitu menggunakan bahasa Jawa campur Madura, akan tetapi perbendaharaan bahasa dan logat Madura sangat tampak. Kondisi demikian, mau tidak mau membawa

pengaruh terhadap sikap dan perilaku sopan-santun, tatakrama, dalam pergaulan sehari-hari.

Sebaliknya mereka yang berada di wilayah dominan Jawa, mereka cenderung memiliki karakteristik kultur transisi Jawa-Madura, tetapi pengaruh kultur lingkungan yang dominan Madura, mengakibatkan adat istiadat dan budi pekerti kultur Madura relatif sangat kuat membentuk perilakunya. Hal demikian sangat tampak dalam cara mereka berkomunikasi, yaitu menggunakan bahasa Madura campur Jawa tetapi perbendaharaan bahasa dan logat Madura sangat kuat. Satu hal yang tampaknya juga cukup menarik adalah kecenderungan masyarakat di pusat lingkaran konsentris tersebut untuk menggunakan bahasa Madura, meskipun mereka berasal dari komunitas yang berbeda. Penggunaan bahasa Madura yang sangat dominan ini, dapat ditandai oleh semakin mengaburnya penggunaan bahasa asal komunitas untuk digantikan dengan penggunaan bahasa Madura meskipun dengan ragam bahasa yang kasar.

Dalam perilaku sehari-hari, masyarakat transisi atau orang pandalungan sangat akomodatif, toleran dan menghargai perbedaan. Jika merasa tidak senang, mereka akan segera mengungkapkannya. Sebaliknya, jika merasa senang, mereka pun akan segera mengatakannya. Di kawasan ini hampir tidak pernah terjadi konflik antar kelompok etnik. Konflik yang pernah dan mungkin terjadi, lebih disebabkan akar konflik berupa kecemburuan sosial yang bernuansa ekonomi, politik, pribumi dan nonpribumi, atau bernuansa keagamaan. Dalam perkembangan selanjutnya, budaya orang pandalungan sangat sarat dengan nuansa Islam. Hal itu terjadi karena di wilayah ini ulama dan tokoh agama bukan hanya menjadi tokoh panutan, melainkan juga tokoh yang memiliki akar kuat pada beberapa kekuatan politik (Sutarto, 2006).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut Sutarto (2006) terdapat beberapa ciri umum masyarakat pandalungan antara lain:

1. Masyarakatnya cenderung bersifat terbuka dan mudah beradaptasi.
2. Sebagian besar lebih bersifat ekspresif, cenderung keras, temperamental, transparan, dan tidak suka berbasa basi.

3. Cenderung bersifat Paternalistik: keputusan bertindak mengikuti keputusan yang diambil oleh para tokoh yang dijadikan panutan.
4. Menjunjung tinggi hubungan primer, memiliki ikatan kekerabatan yang relatif kuat, sehingga penyelesaian persoalan seringkali dilakukan dengan bersama-sama (keroyokan).
5. Sebagian besar masih terkungkung oleh tradisi lisan tahap pertama (*primary orality*) yang memiliki ciri-ciri suka mengobrol, ngrasani (membicarakan aib orang lain), takut menyimpang dari pikiran dan pendapat yang berlaku umum (solidaritas mekanis).
6. Sebagian besar agraris tradisional, berada di pertengahan jalan antara masyarakat tradisional dan masyarakat industri; tradisi dan mitos mengambil tempat yang dominan dalam kesehariannya (Sumber: Buku Dasar-Dasar Kepemimpinan).

Apa yang diutarakan oleh Yuswadi dan Sutarto menemukan justifikasi pada saat peneliti melakukan penelitian. Bahwa memang masyarakat Situbondo yang pendalungan secara umum memiliki keunikan perilaku dan budaya meskipun mereka berasal dari suku Madura maupun suku Jawa. Nampaknya keunikan dan terbukanya masyarakat Situbondo tergambar dalam perilaku politik mereka, Cuma seberapa besar pengaruhnya pada masyarakat yang menjadi anggota Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo nanti akan dilakukan pembahasan pada bab selanjutnya.

BAB V
MEKANISME PENYUSUNAN KEBIJAKAN LEGISLASI DAERAH PADA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN SITUBONDO

Sesuai dengan Undang-Undang (UU) No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, terdapat dua perbedaan mekanisme pengajuan rancangan perundang-undangan antara eksekutif dan legislatif. Untuk Eksekutif akan diatur melalui Peraturan Presiden. Sedangkan untuk legislatif diatur sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPRD, Pasal 31 disebutkan bahwa “Tata cara pengajuan Peraturan Daerah atas inisiatif yaitu sekurang-kurangnya 5 (lima) orang Anggota DPRD dapat mengajukan suatu usul prakarsa Raperda (Rancangan Peraturan Daerah)”. Dalam hal penelitian ini, usul prakarsa tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Situbondo dalam bentuk Raperda disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD Kabupaten Situbondo. Usul prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD Kabupaten Situbondo disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Situbondo, setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Situbondo, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul tersebut.

Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada para Anggota DPRD Kabupaten Situbondo lainnya untuk memberikan pandangan terhadap prakarsa tersebut dan selanjutnya meminta Bupati Situbondo untuk memberikan pendapat. Di mana akhirnya para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para Anggota DPRD dan pendapat Bupati Situbondo.

Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD Kabupaten Situbondo, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan / mencabutnya kembali. Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD Kabupaten Situbondo

yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD Kabupaten Situbondo. Tata cara pembahasan Raperda atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Raperda atas prakarsa Kepala Daerah.

Mekanisme pembuatan legislasi melalui mekanisme Raperda menjadi suatu Perda diatur dalam suatu Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo, setelah itu dibentuk Panitia Khusus (Pansus) dan bekoordinasi dengan tim pendamping. Dari hasil tersebut dibuatlah suatu draft Naskah Akademik dan Raperda awal. Kemudian diadakan rapat-rapat internal pansus dan tim pendamping, saat itu dapat pula dimasukkan pendapat serta saran dari bupati maupun tim pendamping. Dalam mekanisme ini, dapat dilakukan studi banding yang dapat dilakukan sebelum maupun sesudah rapat dengan tim teknis. Karena suatu Perda sangat erat hubungannya dengan masyarakat, maka perlu diadakan suatu *public hearing* dengan *stakeholders* yang terkait. Masukan-masukan dari public hearing akan ditindak lanjuti dalam suatu rapat.

Sebelum suatu Raperda ditetapkan menjadi Perda, perlu adanya suatu penyamaan persepsi antara Pansus dan eksekutif. Setelah selesai pembahasan Raperda antara DPRD Kabupaten Situbondo dengan Pemerintah Kabupaten Situbondo, maka persetujuan Raperda dilakukan bersama-sama dengan mekanisme pimpinan DPRD Kabupaten Situbondo menyampaikan kepada Bupati Situbondo untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian tersebut dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan bersama. Dengan telah tersampainya persetujuan Raperda tersebut maka Bupati Situbondo menetapkan Raperda menjadi Perda dengan membubuhkan tanda tangan dengan jangka waktu paling lambat 30 hari. Jika dalam 30 hari belum mendapat tanda tangan dari Bupati Situbondo, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan dimasukkan ke dalam lembaran daerah. Perda yang telah ditetapkan oleh Bupati Situbondo agar memiliki kekuatan hukum dan mengikat masyarakat harus diundangkan dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah.

Dengan diundangkannya dalam lembaran daerah maka setiap orang dianggap telah mengetahui Perda dimaksud. Untuk itu, pemerintah diwajibkan melakukan penyebarluasan kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui isi

dan maksud yang terkandung dalam Perda. Penyebarluasan dapat melalui media cetak maupun elektronik yang ada di daerah.

5.1 Mekanisme Setiap Regulasi Dalam Penyusunan kebijakan legislasi

Adanya Otonomi daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri. Daerah otonom memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Perumusan kebijakan daerah tersebut di antaranya adalah melalui Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian, posisi Perda menjadi sangat penting sebagai bingkai legal dari kebijakan daerah.

Ada berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan hukum dalam legislasi Perda di era otonomi daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya ini. Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut adalah: *Pertama*, Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Kedua*, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Ketiga*, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. *Keempat*, Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Peraturan Tatib DPRD) Kabupaten Situbondo. Peraturan Tatib DPRD ini ada yang berjenis Peraturan DPRD dan ada yang berjenis Keputusan DPRD.

1. Mekanisme Penyusunan kebijakan legislasi Menurut UU No. 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan hukum yang mengatur tentang Peraturan Daerah (Perda) dan mekanisme pembentukannya menurut Undang-Undang (UU) Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Pasal 7, Pasal 12, Pasal 15, Pasal 26 -Pasal 31, Pasal 40 -Pasal 43, Pasal 45, Pasal 52 dan Pasal 53. Menurut Pasal 12, “Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan

menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Berdasarkan sekalian ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat diketengahkan tentang tahapan dalam legislasi pada Perda yakni sebagai berikut: Perencanaan, persiapan, pembahasan dan penetapan atau pengesahan, penyebarluasan dan partisipasi masyarakat, dan pengundangan dan sosialisasi.

A. Tahapan Perencanaan

Agar dalam pembentukan Perda dapat dilaksanakan secara terencana dan tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional, maka legislasi Peraturan Daerah (Perda) perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda), yang disusun bersama DPRD dan pemerintah daerah. Di dalamnya ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

B. Tahap Persiapan

Dalam tahap persiapan ini hanya ada 2 (dua) lembaga yang dapat memprakarsai penyiapan Peraturan Daerah (yang berupa Raperda), yakni dari DPRD (lazim disebut dengan usul inisiatif) dan dari kepala daerah (provinsi atau kabupaten/kota). Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara mempersiapkan Raperda usul inisiatif diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tatib DPRD. Sedangkan tata cara mempersiapkan Raperda dari eksekutif daerah akan diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres), yang hingga penelitian ini dilangsungkan ternyata belum terbit.

Raperda yang disiapkan kepala daerah disampaikan dengan surat pengantar kepala daerah kepada DPRD. Sedangkan Raperda usul inisiatif DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk dibahas dalam rangka diperoleh persetujuan bersama.

C. Pembahasan dan Penetapan atau Pengesahan

Pembahasan Raperda antara DPRD dengan kepala daerah dilakukan di DPRD. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat

pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan melalui rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan Tatib DPRD.

Raperda yang telah disetujui bersama, oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada kepala daerah untuk ditetapkan dan disahkan menjadi Perda. Jangka waktu penyampaian Raperda tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Jika Raperda tidak ditandatangani kepala daerah dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda disetujui bersama, maka Raperda sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

D. Tahap Penyebarluasan dan Partisipasi Publik

Agar masyarakat luas mengetahui adanya Rancangan Perda, maka Raperda disebarluaskan ke masyarakat, yang masing-masing dilaksanakan sekretariat DPRD dan sekretariat daerah provinsi/kabupaten/kota. Di samping itu, masyarakat juga berhak berpartisipasi dalam legislasi Perda, yaitu dengan cara memberikan masukan secara lisan maupun tertulis yang dilakukan pada tahap penyiapan dan pembahasan Perda.

Ketentuan normatif hak masyarakat demikian itu selanjutnya akan dirumuskan dalam Peraturan Tatib DPRD. Saldi Isra mengomentari hak masyarakat demikian ini sebagai ketentuan yang “relatif”, sebab masih tergantung pada aturan yang dibuat oleh DPRD dalam kerangka menjamin pelaksanaan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Peraturan Daerah.

E. Tahap Pengundangan dan Sosialisasi

Agar setiap orang tahu, maka setiap Perda harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Ketentuan normatif demikian ini dalam ilmu hukum lazim disebut sebagai “fiksi hukum”. Kemudian Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah

Secara ringkas tahapan dalam legislasi Perda menurut UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut tergambar dalam bagan berikut ini:



Sumber: UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Gambar 5.1 Mekanisme Penyusunan kebijakan legislasi Menurut UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagai mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah, maka UU di atas harus didukung oleh regulasi yang spesifik mengatur tentang pemerintahan daerah. Dengan adanya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka diharapkan mekanisme penyusunan kebijakan legislasi daerah dapat efektif dalam pelaksanaannya. Berikut peneliti paparkan terkait dengan mekanisme penyusunan kebijakan legislasi daerah menurut UU tersebut.

2. Mekanisme Penyusunan kebijakan legislasi Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan hukum yang mengatur tentang Peraturan Daerah (Perda) dan mekanisme pembentukannya menurut Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 41, Pasal 42, Pasal 44, Pasal 136

-Pasal 149, dan Penjelasan. Pengaturan tentang legislasi Perda dalam UU ini sedikit berbeda -ada yang tetap, ada yang dihilangkan, dan ada yang ditambahi- dibanding dengan ketentuan legislasi Perda dalam UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di samping tidak mengatur tentang Program Legislasi Daerah (Prolegda) dan sosialisasi Perda, UU No. 23 Tahun 2014 menambah ketentuan baru yang berupa kewajiban daerah untuk menyampaikan Raperda yang telah disetujui bersama kepada pemerintah pusat untuk diklarifikasi dan dievaluasi.

Berdasarkan pembacaan terhadap UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat disebutkan bahwa tahapan mekanisme pembentukan Perda menurut UU tersebut adalah sebagai berikut: Tahap persiapan, tahap pembahasan, persetujuan bersama dan penetapan/pengesahan, tahap penyebarluasan dan partisipasi masyarakat, tahap klarifikasi dan evaluasi, dan tahap pengundangan.

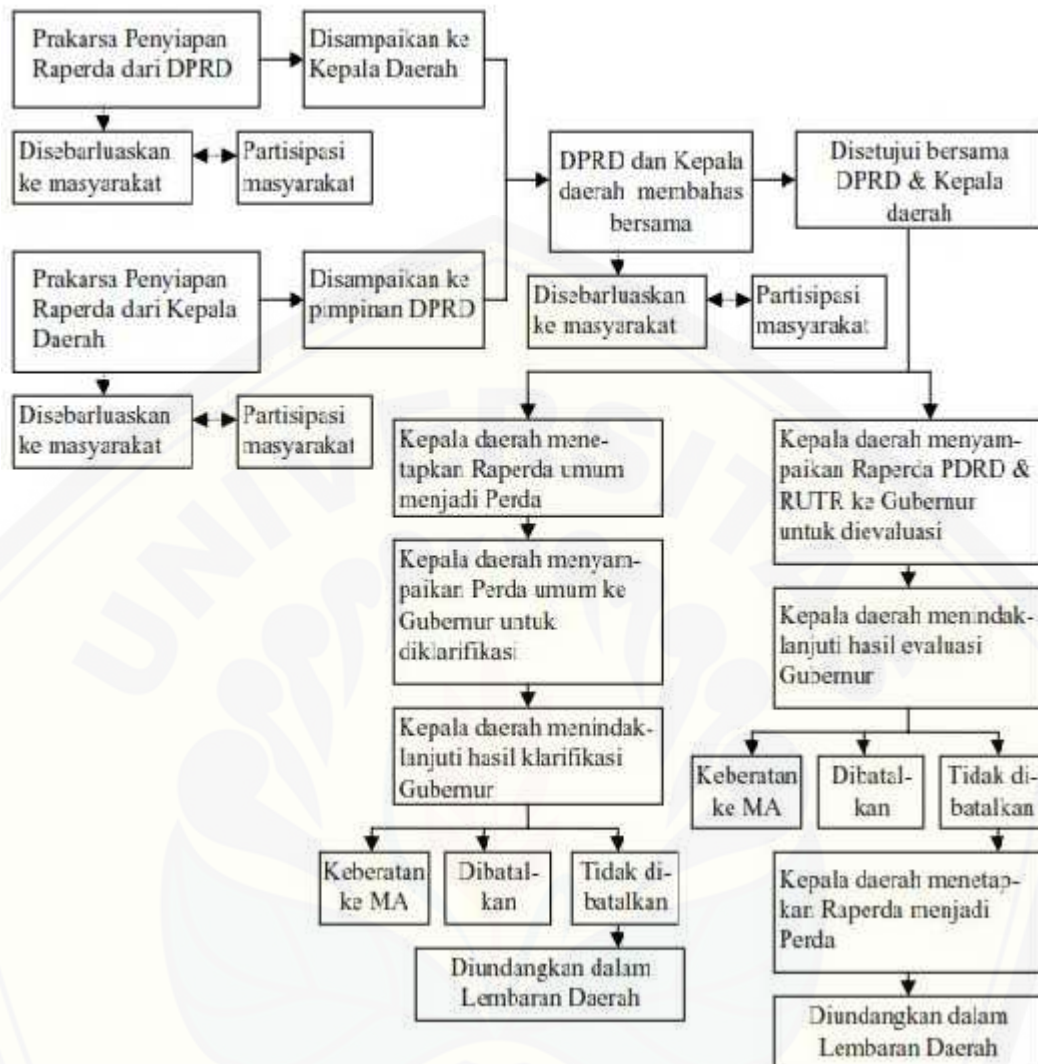
Ketentuan tentang mekanisme pembentukan Perda pada tahap persiapan, pembahasan, penyebarluasan, dan partisipasi publik pada dasarnya tidak ada perbedaan dengan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada tahap klarifikasi dan evaluasi inilah yang membedakan mekanisme legislasi Perda dalam UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berimplikasi pada mekanisme pengesahan dan pengundangan Perda. Mekanisme klarifikasi dan evaluasi ini merupakan konsekuensi dari “kewenangan pengawasan” yang dimiliki pemerintah pusat.

Penjelasan angka 9 UU No. 23 Tahun 2014 di antaranya menyebutkan: ”Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut: *Pertama*, Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (Raperda), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-

hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal. *Kedua*, Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.”

Penjelasan ini memperlihatkan adanya kontrol preventif maupun represif pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ada 4 (empat) Perda yang dikontrol secara preventif, yaitu: Perda pajak, retribusi, Rencana Umum tentang Tata Ruang (RUTR), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baru bisa berlaku jika telah dievaluasi dan dinyatakan tidak ada masalah. Sedangkan kontrol Perda umum dilakukan secara represif, yakni berlaku dulu dan jika di-*executive review* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum baru dibatalkan melalui Peraturan Presiden (Perpres).

Bagan berikut menggambarkan secara ringkas mekanisme legislasi Perda menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:



Sumber: UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Gambar 5.2 Mekanisme Penyusunan kebijakan legislasi Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Untuk dapat mengoptimalkan mekanisme penyusunan kebijakan legislasi daerah maka pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah sebagai petunjuk teknis penyusunan kebijakan legislasi daerah baik yang dilakukan oleh pihak legislatif maupun oleh pihak eksekutif.

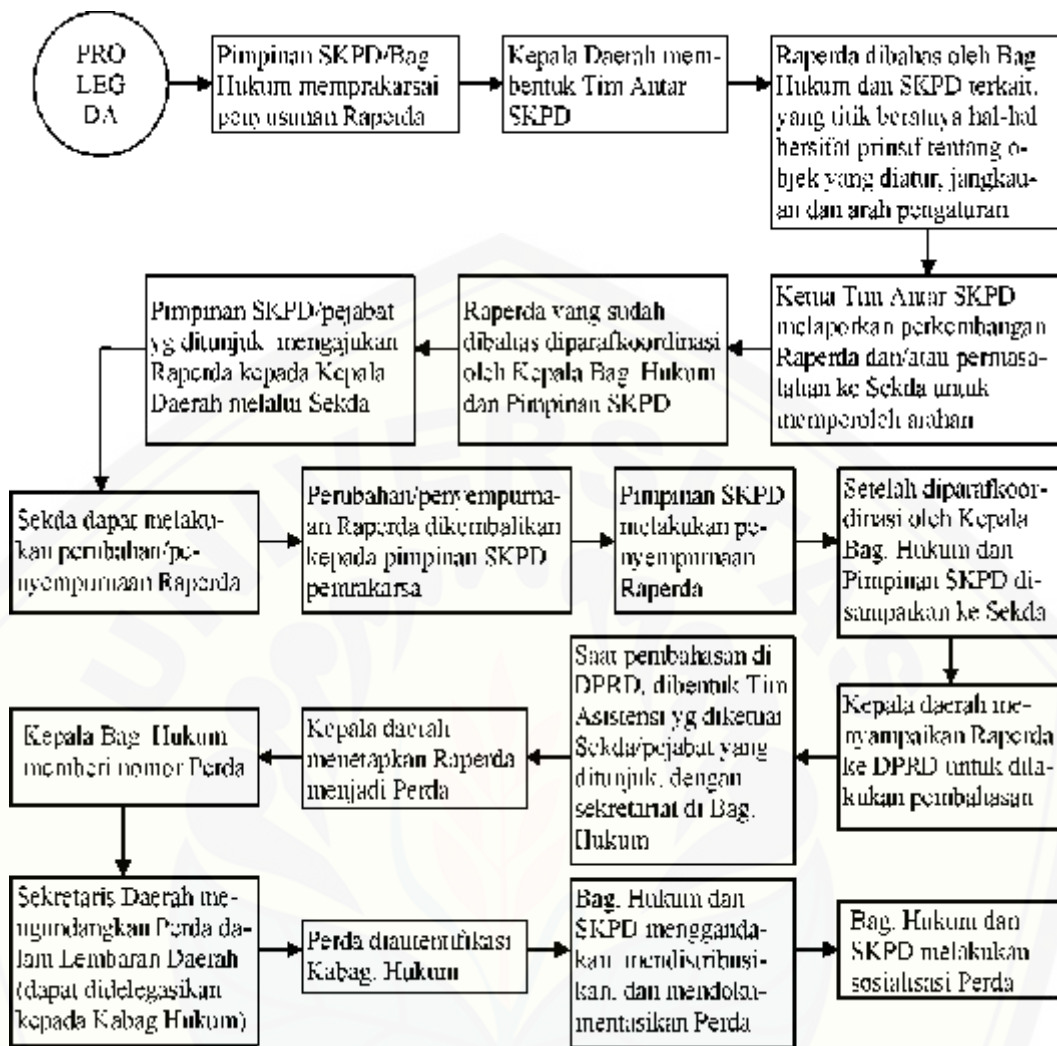
3. Mekanisme Penyusunan kebijakan legislasi Menurut Permendagri No. 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah adalah pengganti dari Permendagri) No. 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang dianggap tidak sesuai lagi akibat dari berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penerbitan Permendagri No. 1 tahun 2014 adalah dalam rangka tertib administrasi penyusunan produk hukum daerah. Peraturan Daerah (Perda) sebagai salah satu jenis produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dalam mekanisme pembentukannya tentu berpedoman pada Permendagri tersebut.

Permendagri No. 1 tahun 2014 terdiri atas 25 Pasal tersebut merupakan sebuah produk hukum pemerintah pusat yang di dalamnya berisi petunjuk teknis administratif tentang bagaimana pihak eksekutif daerah ketika menyiapkan dan penyusun Raperda. Kehadiran Permendagri tersebut tampaknya tidak sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU No. 23 Tahun 2014, sebab kedua UU tersebut mengamanatkan bahwa tata cara pemerintah daerah dalam mempersiapkan Raperda akan diatur lewat peraturan presiden (Perpres).

Prosedur penyusunan Perda menurut Permendagri No. 1 tahun 2014 adalah meliputi tahapan-tahapan: 1) Perencanaan (melalui Prolegda), 2) Penyusunan (oleh pimpinan Organisasi Perangkat Daerah atau OPD atau didelegasikan kepada Bagian Hukum), 3) pembahasan di internal Pemerintah Daerah (Tim Antar OPD), 4) paraf koordinasi, 5) dikaji oleh sekretaris daerah, 6) disampaikan ke DPRD, 7) dibahas bersama oleh kepala daerah dan DPRD, 8) ditetapkan oleh kepala daerah, 9) diundangkan dalam lembaran daerah, 10) penggandaan, pendistribusian, dan pendokumentasian, dan 11) sosialisasi.

Bagan terkait dengan mekanisme legislasi menurut Permendagri No. 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah dapat dilihat dalam bagan di bawah ini:



Sumber: Permendagri No. 1 tahun 2014

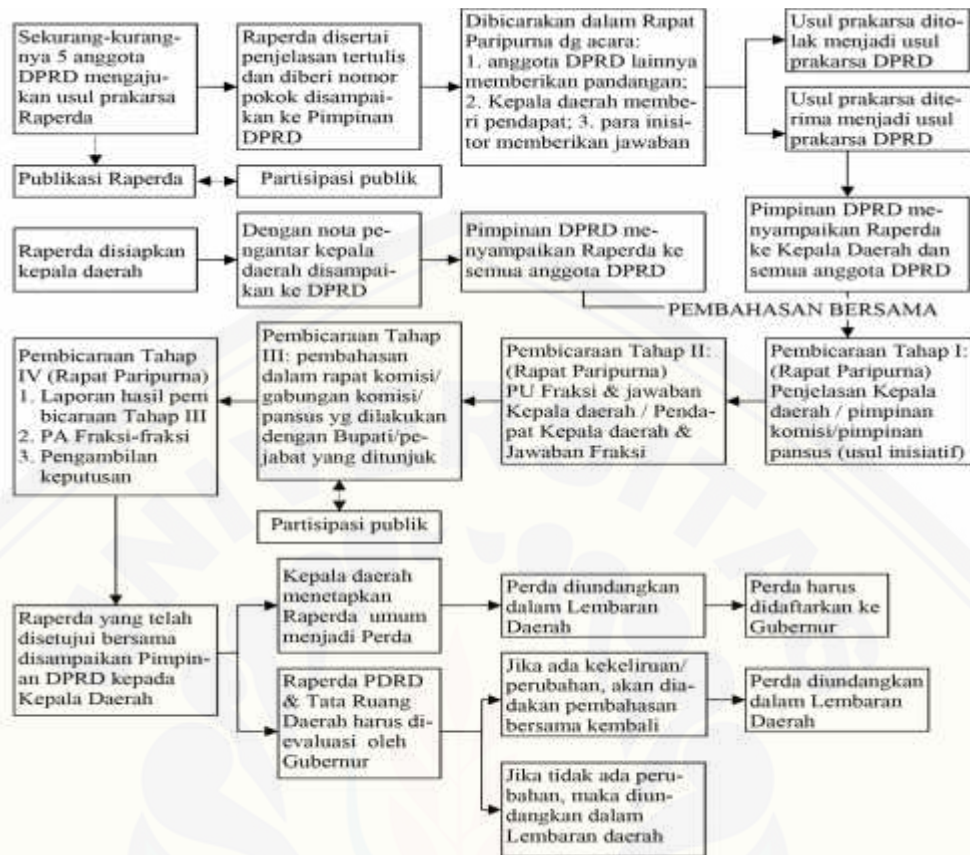
Gambar 5.3 Mekanisme Penyusunan kebijakan legislasi Menurut Permendagri No. 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

Dengan adanya dukungan regulasi dari pemerintah pusat, baik melalui UU maupun Permendagri, maka DPRD Kabupaten Situbondo memperkuat dirinya dengan Peraturan DPRD Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD dalam rangka mengoptimalkan fungsi yang dimilikinya, baik fungsi anggaran, pengawasan dan legislasi.

4. Mekanisme Penyusunan kebijakan legislasi Menurut Peraturan DPRD Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib

Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Pasal 141 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2014 Tentang Pememrintahan Daerah menyebutkan bahwa ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Raperda yang berasal dari DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tatib DPRD. Dengan demikian Peraturan Tatib dari masing-masing DPRD sangat urgen untuk dikaji dalam kaitannya dengan seluruh mekanisme normatif pembentukan Perda, sebab dalam Peraturan Tatib DPRD akan diperoleh gambaran fakta normatif tata cara legislasi Raperda atas usul inisiatif DPRD.

Peraturan Tatib DPRD yang di dalamnya mengatur tentang legislasi Perda di DPRD Kabupaten Situbondo termaktub dalam Peraturan DPRD Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo yang secara substansi pengaturan legislasi Perda meliputi tahapan pembahasan Raperda di tingkat DPRD hingga mekanisme penetapan/pengundangan oleh kepala daerah, sebagaimana tergambar dalam di bawah ini:



Sumber: Permendagri No. 1 tahun 2014

Gambar 5.4 Mekanisme Penyusunan kebijakan legislasi Menurut Peraturan DPRD Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD

Dalam Undang-Undang (UU) No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud Pemerintahan daerah Kabupaten adalah Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Keduanya adalah suatu lembaga yang saling mengisi dalam menjalankan pemerintahan daerah agar tercapai tujuan daerah. Hubungan antar kedua lembaga ini setara, sebagai mitra kerja dan saling melakukan *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dalam hal ini juga terjadi di Kabupaten Situbondo. Berdasarkan hasil penelitian hubungan Pemerintah Daerah (Pemda) Situbondo dengan DPRD Kabupaten Situbondo hingga saat masih relatif kondusif.

Indikator dari relatif kondusifnya hubungan antara Pemerintah Kabupaten Situbondo dengan DPRD tersebut terlihat dari mekanisme menjalankan fungsi pada masing-masing organ (Pemerintah Daerah dan DPRD) yang berjalan sebagaimana mestinya, tanpa adanya ketegangan yang berarti dan intervensi antara yang satu dengan yang lainnya. Namun demikian, bukan berarti hubungan keduanya tanpa kendala, terutama DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi, karena ada intervensi dari pihak di luar Pemerintahan yang menyebabkan mekanisme penyusunan kebijakan legislasi menjadi bisa kepentingan.

Meskipun hal tersebut dibantah oleh Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Bashori Sonhaji, menurutnya:

“Dalam menjalankan fungsi legislasi DPRD tidak pernah diintervensi siapa pun dan kita dalam merumuskan legislasi harus selaras dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, agar regulasi yang dibuat dapat diimplementasikan di tengah-tengah masyarakat”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Pendapat yang dikemukakan oleh Ketua DPRD Kabupaten Situbondo tersebut secara normatif berpedoman atas Undang-Undang (UU) No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 menyebutkan bahwa “Salah satu asas pembentukan perundang-undangan adalah kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat”. Artinya, suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang telah ditentukan oleh UU. Lebih lanjut dalam Pasal 7 UU tersebut salah satu organ yang berhak membuat suatu peraturan perundang-undangan daerah kabupaten/kota adalah “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan bupati/walikota”.

Pendapat yang dikemukakan Ketua DPRD Kabupaten Situbondo tersebut, mendapatkan kritik dari salah satu Ketua LSM yang selama ini konsisten mengamati kinerja DPRD Kabupaten Situbondo, menurutnya:

“Terlalu normatif manakala Ketua DPRD menyatakan bahwa mekanisme legislatif di Kabupaten Situbondo harus selaras dengan UU. Karena dalam prakteknya yang saya pahami bahwa mekanisme legislasi di Kabupaten Situbondo juga dipengaruhi oleh dimensi kepentingan dan politik antara legislatif dan eksekutif, bahkan mekanisme legislasi terkadang juga ada aspek

mengakomodir kepentingan pihak di luar legislatif dan eksekutif ”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Belum jelas apa yang dimaksud dengan mengakomodir kepentingan pihak di luar, di luar kelembagaan legislatif dan eksekutif tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pihak luar yang dimaksud adalah tokoh informal berpengaruh yang selama memiliki pengaruh besar dalam tataran sosial, budaya, politik dan pemerintahan di Kabupaten Situbondo. Biasanya tokoh informal hanya memiliki pengaruh pada masyarakat sekitar dan para pengikutnya atau santrinya, namun di Kabupaten Situbondo lebih dari itu, tokoh informal memiliki pengaruh yang hampir merata pada seluruh lapisan masyarakat dan kelembagaan, hal tersebut diakibatkan dari faktor sejarah, budaya dan politik yang berkembang di Kabupaten Situbondo, seperti yang dikemukakan oleh KH Raden Ahmad Azaim Ibrahimy:

“Kalau tokoh agaman informal memiliki pengaruh yang besar di Situbondo karena dipengaruhi oleh faktor kesejarahan dan kultur masyarakat yang agamis yang menempatkan ulama sebagai suri tauladan masyarakat Situbondo dalam kehidupan sehari-hari. Dari sisi kesejarahan, peran KH Raden As’ad Syamsul Arifin dalam kemerdekaan dan eksistensi kabupaten ini sangat besar maka wajar manakala beliau sebagai representasi ulama yang lain di Kabupaten ini mendapatkan tempat di hati masyarakat”. (Wawancara, 11 Januari 2019).

Pendapat yang dikemukakan oleh KH Raden Ahmad Azaim Ibrahimy di atas benar adanya setelah peneliti melakukan penelusuran lebih dalam terkait peranan tokoh informal berpengaruh dalam sejarah dan kultur masyarakat Situbondo. Untuk lebih mendalam terkait hal tersebut dapat dibaca di bab 6 tentang proses penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo.

Kembali lagi pada mekanisme penyusunan produk legislasi ada regulasi atau suatu cara yang digunakan untuk mengendalikan masyarakat dengan aturan tertentu secara spesifik, yakni berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 42 disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dan
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. (Sumber: UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 42).

Sedangkan dalam UU Nomor 17 tahun 2014 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPD, DPR dan DPRD dalam Pasal 77 pun menyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu:

- a. Legislasi
- b. Anggaran
- c. Pengawasan dan dalam Pasal 78 ayat (1) disebutkan bahwa DPRD Kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:
- d. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
- e. Menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
- g. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur;

- h. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah, dan
12. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi (Sumber: UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 77).

Secara lebih teknis terkait dengan mekanisme penyusunan kebijakan legislasi dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD dalam Pasal 19 ayat (2) disebutkan bahwa “Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk suatu peraturan daerah bersama Kepala Daerah”. Dengan demikian PP No. 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD ini dapat dijadikan suatu dasar hukum. Suatu peraturan tata tertib sangat penting karena mengatur kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggungjawab DPRD beserta alat kelengkapannya serta merupakan internal *rule of the game* DPRD. Peraturan tata tertib juga mempunyai fungsi yaitu bertujuan meningkatkan kualitas, produktivitas dan kinerja dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat dan mewujudkan peran DPRD dalam mengembangkan *check and balances* antara DPRD dan Pemerintah Daerah, serta mendukung peningkatan pelaksanaan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien.

Dari mekanisme normatif dan empiris di atas dapat diketahui bahwa mekanisme sudah sesuai dengan Pasal 29 Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD yang menyatakan dalam pengajuan Raperda oleh legislatif sekurang-kurangnya 5 orang Anggota DPRD dapat mengajukan suatu usul prakarsa Raperda. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud, disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD. Usul prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

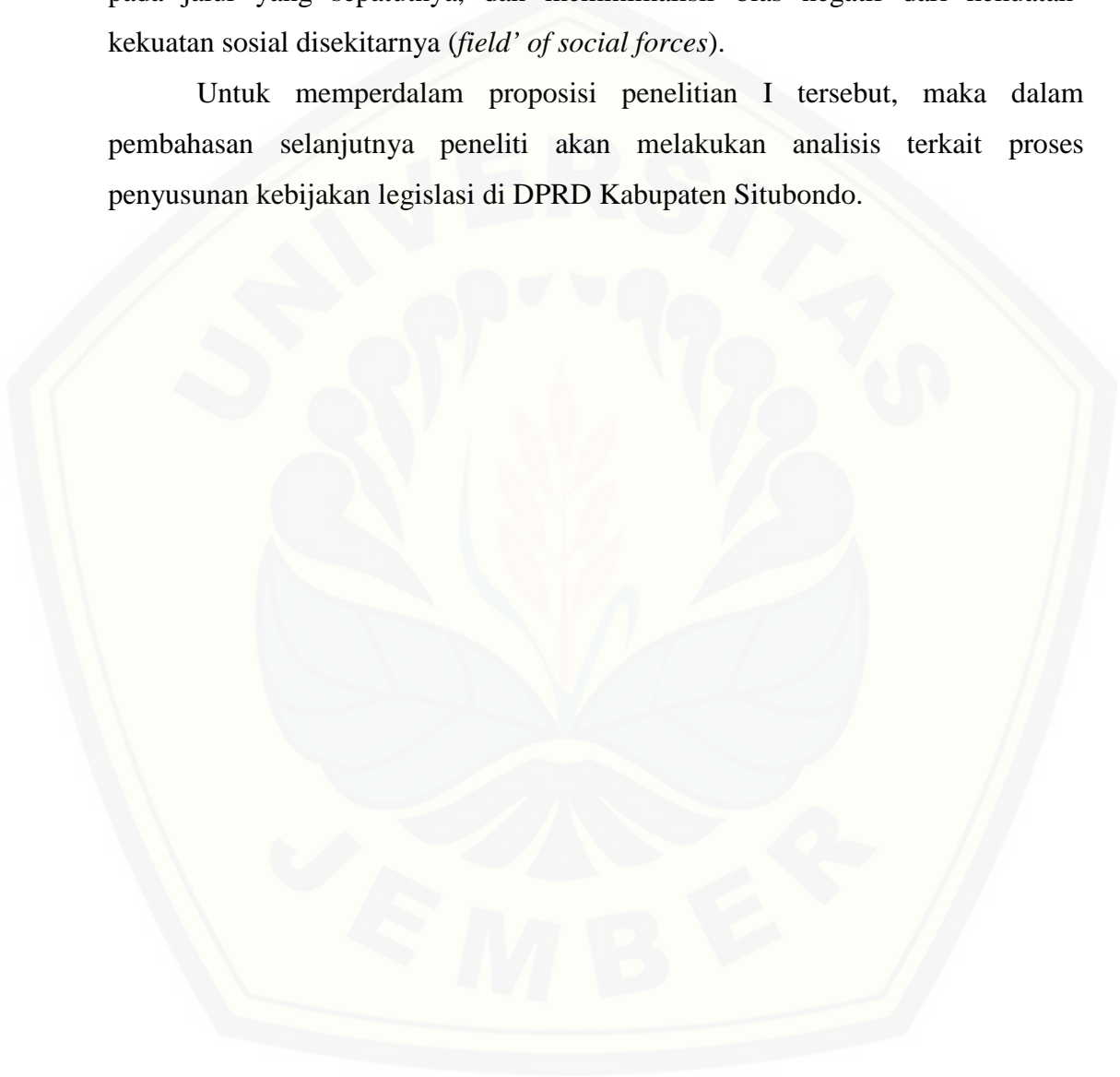
Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada Anggota DPRD Kabupaten Situbondo lainnya untuk memberikan pandangan, Bupati Situbondo untuk memberikan pendapat, para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para Anggota DPRD dan pendapat Bupati Situbondo. Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD Kabupaten Situbondo, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan/mencabutnya kembali. Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD Kabupaten Situbondo yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD Kabupaten Situbondo. Tata cara pembahasan Raperda atas prakarsa DPRD Kabupaten Situbondo mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Raperda atas prakarsa Bupati Situbondo.

Dalam pembahasan tentang mekanisme penyusunan kebijakan legislasi di atas, regulasi yang ada sudah cukup memadai, sehingga hal tersebut diharapkan dapat meminimalisir adanya bias dalam penyusunan kebijakan legislasi, akibat dari pengelolaan atau manajemen yang tidak efisien, dan politik yang kurang partisipatif serta penyusunan hukum atau legislasi yang tidak berkeadilan sesuai dengan kehendak publik (Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78).

Berdasarkan hasil analisis pada bab V di atas, berikut disajikan ke dalam proposisi penelitian dalam bentuk proposisi kategoris terbuka berjenis kausal, sebagaimana proposisi penelitian I berikut: **Mekanisme yang tepat merupakan salah satu upaya mewujudkan penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif.** Proposisi penelitian I tersebut selaras dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hajer dan Wagenaar (2009) dalam bukunya yang berjudul “*Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*” menyatakan bahwa model analisis kebijakan (didalamnya juga penyusunan kebijakan legislasi) harus mampu menjiwai pandangan bahwa seluruh kebijakan harus bersifat *deliberatif* untuk menghindari **kebijakan publik yang teknokratik, dan mendudukan pemerintah hanya sebagai fasilitator dan legislator dari keinginan publik.** Artinya model analisis deliberatif ini bertujuan untuk mendudukan masyarakat (publik) sebagai pihak yang tidak ditinggalkan dalam proses pengambilan kebijakan meskipun mekanismenya sudah ada atau *rigid*. **Pandangan ini secara**

tidak langsung memberikan koreksi terhadap pendapat Seidman *et., al.* yang cenderung yang teknokratik karena menempatkan regulasi atau mekanisme di atas kepentingan publik. Menurut Seidman *et., al.* (2002), adanya regulasi (kebijakan) merupakan hal penting sebagai rel (mekanisme) untuk tetap berada pada jalur yang sepatutnya, dan meminimalisir bias negatif dari kekuatan-kekuatan sosial disekitarnya (*field' of social forces*).

Untuk memperdalam proposisi penelitian I tersebut, maka dalam pembahasan selanjutnya peneliti akan melakukan analisis terkait proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo.



BAB VI

PROSES PENYUSUNAN KEBIJAKAN LEGISLASI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO

Hasil analisis penelitian menunjukkan bahwa dalam proses penyusunan kebijakan legislasi atau yang lebih kita kenal dengan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dalam praktiknya dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) rumpun penyusunan, yaitu: *Pertama*, Rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan. *Kedua*, Rumpun aktivitas usaha, dan *ketiga*, Rumpun kehidupan sosial.

Raperda yang termasuk dalam rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan diantaranya adalah yang terkait dengan organisasi dan tata kelola pemerintahan daerah serta terkait juga dengan *master plan* pembangunan daerah. Adapun Raperda yang termasuk dalam rumpun aktivitas usaha diantaranya yang mengatur tentang retribusi daerah, pajak daerah, perijinan, sumbangan pihak ketiga, dan sebagainya. Sedang Raperda yang termasuk dalam rumpun kehidupan sosial adalah yang mengatur berbagai aspek kehidupan kemasyarakatan di daerah yang bersangkutan, seperti menyangkut larangan peredaran minuman keras, penertiban prostitusi, dan sebagainya.

Ketiga rumpun Raperda yang ada nampaknya rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan daerah tidak terlampaui banyak pihak yang mempersoalkan, karena dianggap sebagai bagian dari pengelolaan internal rumah tangga pemerintah daerah, baik rumah tangga eksekutif maupun legislatif, seperti dituturkan oleh salah satu pejabat di Pemerintah Kabupaten Situbondo:

“Raperda tentang organisasi dan administrasi pemerintahan daerah memang tidak banyak menarik perhatian kalangan eksternal (baca: masyarakat umum), karena lebih bersifat pengelolaan rumah tangga pemerintah daerah (baik eksekutif maupun legislatif), sehingga dalam praktiknya pihak yang terlibat hanya kalangan internal pemerintahan”. (Wawancara, 15 Juli 2018).

Sebaliknya Raperda rumpun kedua dan ketiga justru banyak menuai kritik dan keluhan, karena selama ini hasil penyusunan Raperda yang menyangkut aktivitas usaha masyarakat, berimplikasi pada terhambatnya arus investasi di daerah dan pergerakan barang antar daerah, serta yang paling menonjol adalah

menambah beban yang memberatkan ekonomi masyarakat. Raperda demikian dianggap tidak aspiratif terhadap dunia usaha. Sementara yang menyangkut kehidupan sosial acapkali ditengarai kurang memperhatikan nilai-nilai sosial yang tumbuh dan berkembang di daerah yang bersangkutan (nilai-nilai kearifan lokal), seperti yang dikemukakan oleh Ketua LSM Komunitas Merah Putih Situbondo, Supriyono:

“Dalam penyusunan Raperda yang menyangkut aktivitas usaha masyarakat, dan utamanya Raperda menyangkut kehidupan sosial kurang melibatkan masyarakat, sehingga Raperda tersebut acap kali berbeda dengan kebutuhan masyarakat”. (Wawancara, 15 Juli 2018).

Sikap kurang responsif terhadap dalam penyusunan Raperda (utamanya yang dilakukan DPRD selama ini) menunjukkan bahwa dalam prosesnya masih belum optimal dilakukan. Bahkan secara usul inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo dalam kurun 4 (tahun) tahun terakhir tidak dapat dinilai baik kinerjanya, karena semua Raperda usul inisiatif DPRD tersebut hanya mengatur masalah kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan Anggota DPRD (selanjutnya disingkat Kedudukan Protokoler).

Dengan demikian Raperda usul inisiatif yang telah menjadi Perda tersebut bukan merupakan Perda yang bersentuhan dengan kepentingan, menjawab permasalahan dan benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat setempat, namun hanya sekedar mengatur kepentingan Anggota DPRD. Dari sisi kuantitas pun jumlahnya jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan Raperda yang berasal dari eksekutif, yakni mencapai 98,40 persen dibanding usul inisiatif DPRD yang hanya 1,60 persen, dari keseluruhan Perda.

Rendahnya kuantitas Raperda usul inisiatif DPRD disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: *Pertama*, Birokrat di Kabupaten Situbondo memiliki pengalaman yang cukup signifikan dalam merancang Raperda dibanding Anggota DPRD. Dengan waktu yang relatif lama menggeluti aktivitas pemerintahan tentu saja jauh lebih berpengalaman dibanding dengan posisi Anggota DPRD yang silih berganti 5 (lima) tahun setiap kali. *Kedua*, Birokrat di Kabupaten Situbondo memiliki

informasi dan didukung data yang relatif lebih banyak dibanding informasi dan data yang dimiliki oleh DPRD. *Ketiga*, Birokrat di Kabupaten Situbondo lebih mengetahui dan memahami tentang apa saja kebutuhan, khususnya kebutuhan masing-masing unit organisasi dan kebutuhan daerah dalam kaitannya dengan pembangunan daerah di banding Anggota DPRD.

Menyoroti Raperda yang berasal dari eksekutif kecenderungannya lebih banyak dalam pembentukan Raperda dalam rumpun aktivitas usaha di banding dengan rumpun lain. Pembentukan Raperda terkait dengan aktivitas usaha ini secara langsung memang ditujukan untuk semakin memperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Situbondo seperti dalam Pembacaan terhadap Nota Penjelasan kepala daerah, Pemandangan Umum (PU) maupun Pendapat Akhir (PA) Fraksi-fraksi membenarkan hal itu. Tujuan dan argumentasi memperbesar PAD adalah untuk memperlancar jalannya otonomi daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik, dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta agar dapat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap masyarakat. Namun jika ditelaah lebih lanjut ternyata dampak yang dituju adalah terkait dengan pungutan ke masyarakat untuk pemasukan PAD.

Secara keseluruhan Perda yang terkait dengan rumpun kehidupan sosial memang relatif lebih sedikit jika dibanding dengan rumpun Perda lainnya. Meski demikian, Perda terkait dengan kehidupan sosial yang bersinggungan langsung dengan kehidupan masyarakat, seperti Raperda tentang penutupan lokalisasi dan Raperda tentang minuman keras, namun nampaknya hal tersebut kurang mendapat perhatian serius dari pihak eksekutif maupun legislatif selama ini, sehingga Raperda rumpun kehidupan sosial sedikit terabaikan jika dibandingkan dengan rumpun organisasi dan administrasi pemerintahan dan umpun aktivitas usaha.

6.1 Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah, pola yang dilakukan oleh DPRD secara umum menggunakan model penyusunan kebijakan *stagist* yaitu model penyusunan kebijakan dengan menyederhanakan proses kebijakan sebagai tahapan-tahapan (Laswell, 1960). Ini merupakan salah satu

kelebihan dari model ini, yang membuatnya banyak dipakai oleh para analis kebijakan hingga saat ini. Dengan membagi proses kebijakan dalam tahapan-tahapan yang lebih kecil, analis bisa memilih pada bagian mana dari proses kebijakan dia ingin memfokuskan analisisnya. Lebih lanjut menurut Laswell (1960), model *stagist* yang menyederhanakan proses kebijakan sebagai tahapan-tahapan. Ini merupakan salah satu kelebihan dari model ini, yang membuatnya banyak dipakai oleh para analis kebijakan hingga saat ini. Dengan membagi proses kebijakan dalam tahapan-tahapan yang lebih kecil, analis bisa memilih pada bagian mana dari proses kebijakan dia ingin memfokuskan analisisnya.

Secara praktis model *stagist* dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo dimulai pada saat DPRD Kabupaten Situbondo menerima Raperda baik yang berasal dari inisiatif DPRD maupun dari prakarsa Kepala Daerah. Raperda yang disiapkan Bupati disampaikan dengan nota atau surat pengantar Bupati kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan DPRD, disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Penyampaian Raperda tersebut tujuannya adalah untuk membahas Raperda dalam rangka mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan Bupati.

Menurut Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo, Rudi Afianto berikut:

“Setelah Pimpinan DPRD melakukan penelitian singkat tentang nota atau surat pengantar beserta Raperdanya, kemudian dilakukan Rapat Panmus untuk menentukan jadwal seluruh tahapan-tahapan dari awal sampai akhir terkait pembahasan Raperda yang ditetapkan oleh Pimpinan DPRD. Jadwal pembahasan Raperda tersebut bersifat relatif yang sewaktu-waktu dapat diubah baik oleh Pimpinan DPRD jika ada hal-hal yang bersifat mendesak setelah mendapat saran, masukan, dan pertimbangan dari Panmus maupun oleh Anggota DPRD itu sendiri”. (Wawancara, 8 Februari 2019).

Penelusuran terhadap jadwal yang pernah dibuat oleh Panmus DPRD Kabupaten Situbondo oleh peneliti menunjukkan 2 (dua) macam, sebagai berikut: *Pertama*, Adakalanya jadwal pembahasan Raperda yang dibuat Panmus mengagendakan tahapan-tahapan pembicaraan yang ditulis secara rinci dimulai dari Pembicaraan Tahap I hingga Pembicaraan Tahap IV yang di dalamnya juga

dirinci tentang rapat- rapat serta kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo. *Kedua*, Adakalanya jadwal pembahasan Raperda yang dibuat Panmus tidak mengagendakan secara rinci tahapan-tahapan pembicaraan, namun hanya menjadwalkan rapat-rapat yang akan dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo setempat dalam rangka membahas Raperda.

Sedangkan alokasi waktu yang digunakan untuk pembahasan Raperda dalam satu masa persidangan sangat bervariasi: *Pertama*, Ada yang membahas Raperda hanya beberapa hari langsung selesai (ada yang hanya sehari dan ada yang lebih dari sehari tetapi tidak lebih dari satu minggu). *Kedua*, Ada juga yang berbulan-bulan dan baru selesai hingga satu tahun. *Tiga*, Ada umumnya tidak melebihi dari 2 (dua) bulan. Namun secara spesifik setiap Raperda yang diinisiasi oleh DPRD atau usul inisiatif atau usulan pihak eksekutif melalui beberapa tahapan sebagaimana berikut:

6.1.1. Pembicaraan Tahap I atau Penyampaian Nota Penjelasan

Selama peneliti melakukan pengamatan di DPRD Kabupaten Situbondo Pembicaraan Tahap I diawali oleh Bupati atau salah seorang Pimpinan DPRD (bisa juga pimpinan Komisi atau pimpinan Pansus) atas nama DPRD menyampaikan Nota Penjelasan terkait dengan Raperda yang diajukan, yang berisi tentang pokok-pokok pikiran dan alasan-alasan mengapa Raperda disusun, serta dijelaskan pula secara rinci materi pokok Raperda. Dengan demikian, latar belakang kepentingan dan tujuan dari DPRD atau Bupati dalam menyusun Raperda dapat ditelaah dari isi Nota Penjelasan Raperda.

Idealnya dalam penyampaian Nota Penjelasan tersebut dilakukan dalam Rapat Paripurna DPRD yang bersifat terbuka dan yang diundang dari berbagai kalangan yaitu: pejabat dan pimpinan unit kerja atau OPD, pejabat Muspidainstansi vertikal dan BUMD, pimpinan *civil society*, tokoh masyarakat, pers, dan perguruan tinggi yang ada di masing-masing daerah. Namun, di DPRD Kabupaten Situbondo pada saat Rapat Paripurna tersebut tidak tampak adanya undangan dari unsur *civil society*.

Agenda yang dilakukan DPRD Kabupaten Situbondo pasca selesainya penyampaian Nota Penjelasan bersifat dinamis sesuai kebutuhan dan kesepakatan antara DPRD dan eksekutif, misalnya Panmus DPRD yang langsung membentuk Pansus dengan tugas untuk melakukan pembahasan Raperda secara intensif, dan bisa juga Panmus DPRD membentuk Pansus setelah penyampaian Pemandangan Umum Fraksi-fraksi DPRD yang dilakukan pada Pembicaraan Tahap II.

Selanjutnya dalam Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo menyatakan bahwa yang bertugas untuk melakukan pembahasan Raperda adalah Komisi yang membidangi materi Raperda yang bersangkutan. Bahkan di DPRD Kabupaten Situbondo, yang melakukan pembahasan Raperda ada pada Baleg yang menetapkan 3 (tiga) tugas yang dua di antaranya adalah: *Pertama*, Melaksanakan kajian-kajian terhadap seluruh Raperda dan atau Perda Kabupaten Situbondo terhadap Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan *Kedua*, Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap Raperda yang akan dibahas dan atau Perda Kabupaten Situbondo yang perlu dilakukan revisi.

Namun seringkali keberadaab Baleg “terabaikan” pada saat pembahasan Raperda yang dianggap penting dan strategis, seperti Raperda Nomor 02 Tahun 2018 tentang Pengawasan dan Pengendalian Terhadap Peredaran Dan Penjualan Minuman Beralkohol, karena langsung ditangani oleh Pansus. Keputusan Panmus membentuk Pansus untuk membahas Raperda tidak salah, sebab salah satu tugas Panmus yaitu “Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus”. Tampaknya kesepakatan membentuk Pansus yang bertugas membahas Raperda adalah adanya norma yang khas dari tugas Pansus, yaitu: “... melaksanakan tugas tertentu yang memerlukan penanganan secara khusus dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh DPRD”, yang hasil kerjanya akan dipertanggungjawabkan dan dilaporkan kepada DPRD.

Anggota Pansus terdiri atas anggota Komisi yang mewakili semua unsur Fraksi. Dengan demikian keanggotaan Pansus mencerminkan konstelasi kekuatan politik yang ada di DPRD. Pansus yang sudah dibentuk pada pembicaraan tahap I ini langsung bekerja dengan melakukan pembuatan jadwal kerja yang khusus bagi

Pansus. Di samping itu, Fraksi-fraksi juga mulai mengadakan serangkaian rapat dengan acara penyiapan dan penyusunan Pemandangan Umum (PU) yang akan disampaikan dalam pembicaraan tingkat II. Meski Fraksi bukan salah satu alat kelengkapan DPRD, namun suaranya sangat menentukan dalam hal diterima atau tidaknya suatu Raperda menjadi Perda. Dengan demikian Pandangan Umum Fraksi akan sangat diperhatikan oleh eksekutif daerah maupun legislatif daerah, sebab suara Fraksi adalah kristalisasi yang mencerminkan seluruh suara dan kekuatan anggota pada masing-masing Fraksi DPRD.

6.1.2 Pembicaraan Tahap II atau Pandangan Umum

Dalam pembicaraan tahap II ini ada beberapa agenda yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo, sebagai berikut: *Pertama*, Fraksi-fraksi menyampaikan Pandangan Umum dalam Rapat Paripurna, jika Raperda dari eksekutif, atau Bupati menyampaikan pendapatnya jika Raperda merupakan usul inisiatif DPRD. *Kedua*, Pembentukan Pansus bagi DPRD yang belum membentuk Pansus pada saat pembicaraan tahap I. *Ketiga*, Bupati menyampaikan jawaban terhadap Pandangan Umum Fraksi-fraksi dalam Rapat Paripurna jika Raperda dari eksekutif, atau Fraksi-fraksi menyampaikan jawaban terhadap pendapat Bupati jika Raperda merupakan usul inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo .

Hasil penelahaan terhadap materi Pandangan Umum Fraksi-fraksi pada dasarnya masih bersifat umum dan belum secara khusus mengkaji substansi Raperda. Secara umum, Pandangan Umum Fraksi berisi tentang: *Pertama*, Minta penjelasan lebih lanjut kepada eksekutif terkait dengan materi yang terkandung dalam Raperda. *Kedua*, Mempertanyakan dasar hukum pembentukan Raperda. *Ketiga*, Mempertanyakan apakah dalam penyusunan Raperda sudah dilakukan penelitian lebih dahulu. *Keempat*, Mempertanyakan kinerja birokrat daerah dalam menangani kesenjangan antara fakta yang ada di masyarakat dan kebijakan pengaturan yang selama ini telah dilakukan. *Kelima*, Minta kepada eksekutif untuk lebih meningkatkan profesionalitas kerjanya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terkait problem ekonomi-sosial-politik yang muncul di masyarakat berkenaan dengan diterbitkannya Perda. *Keenam*, Jika Raperda terkait

dengan pungutan (retribusi daerahpajak daerah), Fraksi meminta agar pungutan yang dimaksudkan sebagai sarana untuk meningkatkan PAD tidak memberatkan masyarakat. *Ketujuh*, Menyatakan siap dan mendukung Raperda untuk ditingkatkan menjadi Perda.

Fakta di lapangan menunjukkan adanya fenomena yang menarik dimana fraksi yang seideologi dengan Bupati tidak begitu saja menerima Raperda tersebut, karena ada unsur kepentingan politik yang melingkupinya, sehingga pembacaan terhadap Pandangan Umum Fraksi-fraksi yang “seideologi” dengan Bupati dapat dikemukakan bahwa pada umumnya mereka meminta penjelasan mempertanyakan tentang relevansi dan kesiapan eksekutif dalam mengimplementasikan Perda. Sebagai misal Pandangan Umum Fraksi Kebangkitan Bangsa terhadap Raperda Tarif Retribusi Parkir yang diajukan Bupati Situbondo Tahun 2016 sebagai berikut: “a. Dasar pertimbangan apa yang dipergunakan Eksekutif dalam menentukan kenaikan tarif retribusi; b. Sebaliknya dengan kenaikan tersebut peningkatan pelayanan bagaimana yang akan diterima masyarakat...”

Sementara fraksi yang tidak seideologi dengan Bupati justru tidak terlampaui banyak mempertanyakan Raperda usulan kepala daerah. Sebagai misal, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan ketika memberikan Pandangan Umum (sekaligus Pendapat Akhir) terhadap Raperda yang diajukan Bupati Situbondo yang berasal dari PKB, justru di antaranya menyatakan sebagai berikut: “Dalam konteks ini Saudara Bupati Situbondo telah menyiapkan konsep Peraturan Daerah yang dinilai strategis, artinya terdapat asumsi-asumsi kuat apabila sektor kebutuhan tersebut diperdakan hasilnya lebih optimal”.

Dalam Rapat Paripurna DPRD berikutnya, Bupati akan menyampaikan Jawaban Eksekutif terhadap Pandangan Umum Fraksi-fraksi DPRD. Jawaban Bupati biasanya terdiri atas: 1). Pemaparan umum terkait dengan masalah perkembangan ketatanegaraan baik dalam aras nasional maupun aras lokal, dan 2). Pemaparan khusus yakni menjawab poin-poin pertanyaan dan himbauan Fraksi dalam Pandangan Umum. Jawaban-jawaban tersebut ada yang bersifat apologetik juga ada yang bersifat argumentatif dengan didukung oleh data-data yang ada.

Terhadap himbauan Fraksi, Bupati biasanya berjanji akan meningkatkan kinerjanya.

Dalam kasus-kasus tertentu, tidak semua DPRD yang sedang membahas Raperda menempuh tahap II ini. Beberapa contoh dari DPRD pada saat membahas Raperda tidak melalui Pembicaraan Tahap II saat membahas Raperda tentang Kedudukan Protokoler Tahun 2017 sebagai usul inisiatif tidak mengagendakan Pembicaraan Tahap II. Jadi, tidak ada Rapat Paripurna DPRD dalam rangka penyampaian Pendapat Bupati dan Rapat Paripurna dalam rangka penyampaian Jawaban Fraksi-fraksi sebagai salah satu mekanisme formal pembahasan Raperda. Karena pembicaraan tahap II tidak dilaksanakan, maka pembicaraan langsung memasuki tahap III yaitu Pansus DPRD melakukan pembahasan dengan Tim Raperda Eksekutif yang hasilnya disampaikan kepada Bupati untuk segera merevisi Raperda.

Memang agak janggal adanya pembahasan Raperda tanpa melalui pembicaraan tahap II. Sebab pembicaraan tahap II merupakan ketentuan yang tertera dalam setiap Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo . “Penyimpangan” terhadap mekanisme formal tersebut bisa terjadi karena adanya interaksi sistem politik dari para Anggota DPRD itu sendiri yang menyatakan ” tidak perlu” melakukan tahap penyampaian Pandangan Umum Fraksi. Di samping itu, dengan membaca pasal terkait “tahap pembicaraan” tampaknya bukan merupakan ketentuan imperatif yang harus dilakukan oleh DPRD mengingat dalam rumusannya tidak ada kata “harus”. Dengan demikian, tanpa adanya pembicaraan tahap II tidak memiliki implikasi apapun terhadap sah atau tidaknya pembahasan Raperda.

6.1.3 Pembicaraan Tahap III atau Pembahasan Bersama Raperda

Setelah Pansus dibentuk pada tahap pembicaraan sebelumnya, Pansus kemudian membuat jadwal kegiatan dan agenda yang terfokus pada tugasnya untuk menyelesaikan pembahasan Raperda. Agenda kegiatan dalam jadwal acara yang dibuat Pansus dalam rangka pembahasan Raperd. Dalam kegiatan tertentu, apa yang dilakukan Pansus terkait rumpun organisasi dan administrasi

pemerintahan akan berbeda dengan apa yang dilakukan oleh Pansus yang terkait dengan rumpun aktivitas usaha maupun dengan Pansus yang terkait dengan kehidupan masyarakat.

Hasil penelaahan terhadap jadwal acara Pansus maupun laporan hasil kerja Pansus terkait agenda dan kegiatan Pansus dalam membahas Raperda di semua lokasi penelitian dapat diketengahkan sebagai berikut: *Pertama*, Pansus melakukan “rapat kerja” dengan instansi unit kerja OPD terkait dengan materi Raperda yang tengah dibahas. *Kedua*, Pansus melakukan “dengar pendapat” (*public hearing*) dengan pihak-pihak yang akan terkena dampak implementasi Perda (*stakeholders*). *Ketiga*, Pansus melakukan peninjauan lapangan ke lokasi-lokasi tertentu untuk memperoleh masukan dari masyarakat. *Keempat*, Pansus melakukan Kunjungan Kerja (Kunker) untuk studi banding ke daerah lain yang telah memiliki Perda sebagaimana Raperda yang tengah dibahas DPRD.

Kelima, Pansus meminta bantuan perguruan tinggi untuk ikut melakukan penelaahan terhadap Raperda yang tengah dibahas. *Keenam*, Pansus melakukan konsultasi baik dengan pejabat provinsi maupun ke pemerintah pusat yang terkait dan berkepentingan dengan pembinaan dan pengawasan Perda. *Ketujuh*, Pansus mengadakan uji publik terhadap Raperda yang dibahas. *Kedelapan*, Pansus melakukan “rapat khusus intern” yang hanya dihadiri anggota Pansus.

Pilihan-pilihan kegiatan dan agenda apa saja yang dibuat oleh Pansus pada pembicaraan tahap III tergantung kepada kesepakatan antar anggota Pansus. Namun yang paling sering dilakukan oleh Pansus adalah melakukan “rapat kerja” dengan unit kerja Pemerintah Kabupaten Situbondo terkait dan “rapat intern khusus” yang dilakukan beberapa kali. Pada saat rapat kerja dengan unit kerja Pemerintah Kabupaten Situbondo atau tim eksekutif inilah interaksi sistem politik yang sebenarnya terjadi.

Dalam interaksi tersebut akan terjadi proses tawar-menawar dan adu argumentasi dalam rangka memperoleh kesamaan persepsi antara Pansus dengan Tim Eksekutif terhadap substansi Raperda. Kondisi yang terjadi dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Almond (1999) dalam bukunya yang berjudul *The*

Politics of the Developing Areas bahwa proses politik dimulai dengan masuknya tuntutan yang diartikulasikan dan diagregasikan oleh parpol, sehingga kepentingan-kepentingan khusus itu menjadi suatu usulan kebijakan yang lebih umum, dan selanjutnya dimasukkan ke dalam proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh badan legislatif dan eksekutif.

Dengan demikian, proses politik erat kaitannya dengan aktivitas infrastruktur politik seperti kelompok penekan dan partai politik maupun suprastruktur politik seperti eksekutif dan legislatif. Oleh karena itu, dengan tawar menawar, saling adu argumentasi, dan saling pengaruh-mempengaruhi tersebut akan dapat dicapai kesepakatan-kesepakatan terkait apakah Raperda layak dilanjutkan, tidak dilanjutkan, atau ditunda pembahasannya. Jika tidak layak dilanjutkan atau ditunda pembahasannya, maka di akhir pembicaraan direkomendasikan untuk ditolak dan atau ditunda. Jika layak dilanjutkan, maka akan diteruskan pembahasan dengan melakukan kesepakatan untuk mengadakan perbaikan penyempurnaan draf Raperda, baik menyangkut sisi sistematikanya, rumusan tata naskahnya, maupun menyangkut substansi-materinya.

Saling pengaruh mempengaruhi, saling memberi dan meminta, serta saling intervensi yang penuh intrik dalam pembahasan Raperda tersebut tidaklah “sepanas” pembahasan RAPBD. Sebagaimana yang diakui oleh mantan anggota Pansus DPRD Kabupaten Situbondo yang tidak mau disebut namanya menyatakan:

“Bahwa proses pembahasan yang dilakukan pada tahap ini adalah lebih pada usaha mereka untuk memahami kebutuhan dan kepentingan daerah dibanding kepentingan fraksi atau parpol, kepentingan pribadi, maupun kepentingan konstituennya”. (Wawancara, 10 Februari 2019).

Oleh karenanya, interaksi antara Pansus dengan *leading sector* dalam pembahasan Raperda tampak berjalan dengan tenang. Tidak ada tekanan yang keras dari Pansus terhadap Raperda yang diajukan eksekutif, kecuali hanya ingin memperoleh pemahaman tentang maksud dan tujuan pengusulan Raperda yang bersangkutan, serta kelayakannya jika nanti disetujui menjadi Perda. Bahkan dalam pembahasan Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan DPRD

yang dilakukan oleh Pansus DPRD dan OPD berjalan sangat singkat, karena hal itu hanya menyangkut hak-hak normatif keuangan Anggota DPRD yang telah ada rujukan yuridisnya.

Pembahasan antara Pansus DPRD dengan OPD yang pada umumnya relatif tenang tersebut dikarenakan Raperda yang dibahas tidak memiliki implikasi baik langsung maupun tidak langsung terhadap kepentingan Pansus DPRD. Oleh karenanya dalam pembahasan Raperda tidak ada “janji-janji khusus” yang diberikan pihak pengusul agar Raperda segera disetujui.

Sedangkan rapat khusus atau intern dilaksanakan dalam rangka membuat rencana kerja, inventarisasi masalah, menyaring, dan merumuskan hasil masukan dari masyarakat yang diperoleh lewat *public hearing* dan kunjungan lapangan, merumuskan hasil pembicaraan dalam interaksi sistem politiknya dengan eksekutif yang dilakukan pada saat rapat kerja, membetulkan rumusan kalimat dalam pasal, merubah dan memperbaiki substansi rumusan pasal, menyusun kesimpulan dan rekomendasi, serta membuat laporan hasil kerja Pansus yang akan disampaikan dalam Rapat Paripurna terakhir. Kesimpulan dan rekomendasi Pansus menjadi rujukan Fraksi-fraksi dalam menyusun Pendapat Akhir serta sebagai rekomendasi kepada DPRD untuk menerima atau menolak Raperda menjadi Perda.

Mantan Anggota Pansus maupun Pimpinan DPRD yang tidak mau namanya disebutkan menyatakan:

“Bahwa seluruh Raperda yang tengah dibahas pasti dipublikasikan disosialisasikan dalam rangka mencari masukan dari masyarakat. Namun pendapat demikian itu akan berbeda halnya jika menelusuri jadwal acara Pansus maupun Laporan Hasil Kerja Pansus. Dari penelaahan tersebut ternyata *public hearing* Pansus untuk memperoleh masukan dari publik terkait (*stakeholders*) kadang diagendakan, tapi juga kadang tidak dilaksanakan”. (Wawancara, 8 Februari 2019).

Oleh karena itu, untuk mengetahui apakah DPRD Kabupaten Situbondo mempublikasikan semua Raperda yang tengah dibahas, maka peneliti melakukan pengamatan dan wawancara terhadap para pihak. Hasil pengamatan dan

wawancara tersebut menunjukkan adanya 3 (tiga) opini yang berkembang di tengah-tengah masyarakat terkait dengan apakah DPRD Kabupaten Situbondo mempublikasikan semua Raperda yang tengah dibahas: *Pertama*, Masyarakat menyatakan bahwa semua Raperda dipublikasikan (16,23 persen). *Kedua*, Masyarakat menyatakan bahwa semua Raperda tidak dipublikasikan (16,67 persen) menunjukkan prosentase jawaban yang hampir sama. *Ketiga*, Yang terbesar dari jawaban para pihak (53,07 persen) adalah menyatakan bahwa Raperda yang tengah dibahas DPRD tidak semuanya dipublikasikan (ini artinya ada Raperda yang dipublikasikan dan ada yang tidak dipublikasikan). *Keempat*, Sementara yang menjawab tidak tahutidak menjawab apakah Raperda dipublikasikan adalah sebesar 14,93 persen.

Paparan di atas mengindikasikan suatu gejala yang sama dengan yang dilakukan oleh eksekutif daerah ketika tengah menyiapkan draf Raperda, yakni sebagian besar para pihak yang peneliti wawancarai menyatakan bahwa tidak semua draf Raperda dipublikasikan. Hal tersebut mengindikasikan publikasi Raperda yang tengah dibahas DPRD Kabupaten Situbondo tidak tersebar secara luas dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Sedangkan tanggapan dari media massa terkait dengan pemublikasian Raperda yang tengah dibahas DPRD Kabupaten Situbondo menunjukkan bahwa mayoritas media massa menyatakan tidak semua Raperda yang tengah dibahas DPRD diinformasikan kepada media massa untuk ikut mempublikasikan pembahasan Raperda. Gejala demikian juga paralel dengan tanggapan para pihak dari kalangan *civil society* maupun para pihak media massa ketika diminta tanggapan apakah pemerintah daerah yang sedang menyiapkan Raperda juga meminta media massa untuk mempublikasikannya yang mayoritas menjawab “tidak semua dipublikasikan” seperti yang dikemukakan oleh salah satu tokoh Masyarakat HIT, berikut:

“Penyusunan Raperda terkesan hanya dilakukan oleh elit saja, masyarakat umum seperti saya mengalami kesulitan untuk dapat mengetahui proses yang ada, sehingga ya seperti ini tidak tahu peraturan apa yang diputuskan dan *moro-moro* sudah jadi Perda”. (Wawancara, 14 Februari 2019).

Di sisi lain, adanya para pihak media massa yang memberikan tanggapan bahwa DPRD tidak mempublikasikan Raperda yang tengah dibahas bisa dirunut dari ciri khusus dan fokus berita yang digarap oleh media massa yang bersangkutan. Seperti media massa yang fokus muatan beritanya hanya menyangkut kriminalitas, tentu tidak memiliki perhatian terhadap pembuatan kebijakan-kebijakan yang tengah diproses oleh DPRD dibanding dengan media massa umum. Media massa khusus berita kriminal seperti ini tentu tidak akan memuat berita terkait pembahasan Raperda oleh DPRD. Dengan demikian mereka kurang memperhatikan kegiatan DPRD yang tengah membahas Raperda.

Terbatasnya publikasi Raperda demikian itu menjadikan pembahasan Raperda di DPRD tidak memperoleh perhatian yang relatif intens dari masyarakat. Pembahasan Raperda di DPRD tampak “tenang-tenang saja”, tidak dinamis, dan tanpa ada “gangguan” dari masyarakat. Maksudnya, selama proses pembahasan Raperda di DPRD Kabupaten Situbondo tidak pernah terjadi pendapat pro-kontra dalam masyarakat baik yang menentang maupun mendukung pembahasan dan pengesahan Raperda menjadi Perda.

Untuk memperoleh masukan dari masyarakat, kadang kala Pansus proaktif melakukan kunjungan lapangan. Dalam hal ini Pansus akan mendatangi kelompok masyarakat tertentu yang nantinya akan terkena dampak implementasi dari Perda yang disahkan. Namun, kunjungan lapangan ini tidak selalu dilakukan oleh Pansus. Contoh dari kunjungan lapangan pernah dilakukan oleh Pansus DPRD pada saat membahas 7 (tujuh) Raperda Tahun 2015. Sementara DPRD di tiga daerah lainnya - berdasarkan Laporan Pansus maupun Pendapat Akhir Fraksi - tidak ditemukan adanya jadwal maupun laporan terkait dengan kunjungan lapangan tersebut.

Sejalan dengan pemublikasian Raperda tersebut adalah menyangkut masalah partisipasi publik penting menurut peneliti ditanyakan kepada masyarakat, apakah mereka diajak oleh DPRD untuk berpartisipasi dalam pembahasan Raperda? Hasil pengamatan dan wawancara menunjukkan bahwa mayoritas informan yang peneliti wawancarai menyatakan bahwa tidak pernah diajak berpartisipasi oleh DPRD Kabupaten Situbondo, seperti dikemukakan yang

dikemukakan oleh oleh Ketua LSM Komunitas Merah Putih Situbondo, Supriyono:

“DPRD secara kelembagaan hampir tidak pernah melibatkan masyarakat dalam penyusunan Raperda, kalau masyarakat terlibat itu bagian dari kepedulian masyarakat dan itupun hanya pada tahap paripurna Mas, tahap yang lain terkesan di tutup-tutupi”. (Wawancara, 15 Juli 2018).

Dengan pendapat informan yang menyatakan tidak pernah diajak berpartisipasi dan walaupun masyarakat mau melibatkan diri dalam pembahasan Raperda pada saat paripurna, karena pada tahap yang lain terkesan dipersulit menunjukkan bahwa proses pembahasan Raperda belum mengikutsertakan publik secara terbuka dan luas. Bahkan dengan adanya informan yang menjawab kadang-kadang saja diikutsertakan dalam proses pembahasan Raperda semakin memperkuat indikasi bahwa partisipasi publik dalam pembahasan Raperda belum cukup luas.

Secara normatif, peran yang berasal dari *civil society* sebagai bagian dari masyarakat - baik yang diatur dalam Pasal 53 maupun dalam Pasal 139 UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah - tidak lebih hanya sebagai pihak pemberi masukan dalam proses penyiapan atau pembahasan Perda. Dengan demikian, posisi dan peran mereka tidak dalam posisi yang strategis dalam legislasi Perda.

Hal itu berarti bahwa berpartisipasiikutsertanya publik dalam pembahasan Raperda sangat tergantung kepada niat dan kemauan DPRD. Jika DPRD berniat mengikutsertakan publik, maka undangan untuk maksud tersebut masih belum ditujukan kepada sebagian besar *civil society*. Argumentasi DPRD adalah tidak mungkin mengikutsertakan seluruh masyarakat untuk membahas Raperda. Oleh karena itu perlu dilakukan pemilihan-pemilihan subjek yang diperkirakan paham pokok masalah dan materi muatan dalam Raperda serta yang dianggap pencerminan kepentingan mayoritas publik.

Penentuan tentang kriteria yang diajak untuk berpartisipasi dalam pembahasan Raperda biasanya didasarkan pada suatu perkiraan siapa saja yang sekiranya akan terkait dan terkena dampak langsung maupun tidak langsung dari penerbitan Perda (*stakeholders* atau pemangku kepentingan di luar DPRD dan Pemerintah Daerah). Pembahasan Raperda tentang pemerintahan desa di DPRD hanya dari kelompok-kelompok pejabat di desa, seperti Forum BPD, Forum Kepala Desa (FPD). Padahal pemangku kepentingan Perda tentang pemerintahan desa bukan sekedar kelompok pejabat desa, namun juga masyarakat lainnya seperti tokoh-tokoh masyarakat, dan sebagainya.

Dengan model penentuan kriteria seperti yang dilakukan oleh Pansus DPRD Kabupaten Situbondo tersebut berdampak pada terbatasnya partisipasi publik dalam pembahasan Raperda. Jika demikian halnya, maka dapat diketengahkan bahwa asas keterbukaan dalam proses penyusunan Raperda belum sepenuhnya terimplementasikan secara baik. Hal ini tentu sesuai dengan asumsi peneliti yang menyatakan bahwa *public hearing* Pansus DPRD dalam rangka mencari masukan dari masyarakat hanya “kadang-kadang” saja atau berarti tidak selalu dilakukan oleh DPRD pada saat membahas Raperda. Bahkan “uji publik” terhadap draf Raperda hanya pernah satu kali terjadi ketika membahas Raperda terkait desa.

Terbatasnya ruang publik seperti itu sudah diawali dari Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo yang di dalamnya tidak secara jelas merumuskan kewajiban DPRD untuk menampung dan menindaklanjuti masukan-masukan publik ke dalam Raperda yang tengah dibahas. Bahkan tidak adanya rumusan konsultasi dan uji publik ketika Raperda akan ditetapkan menjadi Perda dalam Peraturan Tatib DPRD semakin melemahkan posisi tawar publik dalam legislasi Perda.

Terkait dengan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan legislasi daerah, juga patut dilihat bagaimana tingkat pengetahuan masyarakat terhadap pengaturan hak-hak mereka untuk berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan legislasi daerah. Hasil pengamatan dan wawancara peneliti terhadap para pihak didapatkan informasi bahwa mayoritas menjawab bahwa

Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo belum menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Raperda.

Bahkan sebagian besar masyarakat merasa tidak tahu apakah Peraturan Tatib DPRD sudah menjamin haknya untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Raperda, seperti dikemukakan oleh salah satu ketua LSM, berikut:

“Masyarakat pada umumnya yang saya ketahui tidak mengetahui apakah Peraturan Tatib DPRD sudah menjamin haknya untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Raperda, karena rendahnya sosialisasi terhadap hal tersebut oleh kalangan Anggota DPRD selama ini”. (Wawancara, 15 April 2019).

Gejala umum tersebut menunjukkan bahwa rumusan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Raperda ternyata sampai saat ini masih belum ada. bahkan pada saat dimintai konfirmasi kepada Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo, Rudi Afianto menyatakan:

“Bahwa siapapun boleh berpartisipasi dalam penyusunan Raperda, walaupun dalam Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo belum jelas ditegaskan bukan berarti masyarakat dibatasi untuk terlibat”. (Wawancara, 20 April 2019).

Tetapi peneliti melihatnya memang secara empiris DPRD Kabupaten Situbondo belum memberikan jaminan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Raperda semakin memperjelas bahwa jaminan hukum hak berpartisipasi masyarakat menjadi semakin terbatas adanya. Sedangkan Kunjungan Kerja (Kunker) dengan acara studi banding meskipun kadang-kadang dilaksanakan, namun hampir selalu dilakukan oleh Pansus DPRD yang sedang melakukan pembahasan Raperda. Memang tidak semua Pansus melakukan Kunker atau Studi banding, seperti semua Pansus DPRD di lokasi penelitian pada saat membahas Raperda Kedudukan Protokoler tidak melakukan Kunker.

Namun, di luar Raperda tersebut hampir semua Pansus DPRD melakukan studi banding ke daerah lain. Pada umumnya alasan pembenar yang dibangun untuk kegiatan tersebut adalah dalam rangka memperoleh masukan dari daerah lain yang telah lebih dahulu memiliki Perda serumpun dan juga untuk

membandingkan materi Raperda yang tengah dibahas dengan Perda daerah lain tersebut yang nantinya digunakan untuk menyempurnakan Raperda.

Tidak semua Pansus DPRD meminta bantuan akademisi dari perguruan tinggi untuk ikut melakukan penelaahan terhadap Raperda yang tengah dibahas. Permintaan kepada perguruan tinggi untuk ikut melakukan penelaahan Raperda tidak selalu dilakukan oleh Pansus DPRD. Ada dua macam keikutsertaan akademisi perguruan tinggi, yaitu: *Pertama*, Sebagai nara sumber untuk memberi masukan dari sisi teori maupun aspek teknisnya, misal pada saat membahas RPJPMD. *Kedua*, Ikut menelaah materi Raperda.

Adapun terkait dengan konsultasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Pansus DPRD Kabupaten Situbondo beberapa kali melakukan konsultasi dengan pejabat Provinsi Jawa Timur terkait dengan Raperda yang tengah dibahas, seperti saat membahas Raperda tentang Retribusi Parkir, Pansus DPRD Kabupaten Situbondo melakukan konsultasi dengan Dipenda Provinsi Jatim.

Sedangkan dalam kaitannya dengan uji publik, tidak semua Pansus DPRD mengadakan uji publik maupun konsultasi publik terhadap Raperda yang dibahas. Uji publik dan konsultasi publik ini dilakukan pada saat draf Raperda sudah dianggap sempurna dan siap untuk dibawa dalam Pembicaraan Tahap IV dalam rangka pengambilan keputusan atas Raperda dimaksud. Hasil penelaahan dokumen yang ada, ternyata uji publik ini hanya pernah sekali dilakukan oleh Pansus DPRD Kabupaten Situbondo ketika membahas Raperda tentang desa yang dilakukan pada tahun 2015 dengan melibatkan Forum Komunikasi Perangkat Desa (FKPD), Forum BPD, dan LSM.

Untuk mendalami tentang minimnya tingkat pelibatan para pihak dan terbatasnya ruang publik dalam proses pembahasan Raperda tersebut, kemudian ditanyakan kepada para pihak apakah persoalan legislasi Raperda memang semata-mata urusan DPRD dan pemerintah daerah saja, ataukah publik seharusnya dikutsertakan dalam proses tersebut ? Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yang dilakukan peneliti terhadap para pihak yang mengetahui tentang proses penyusunan Raperda bukan semata-mata urusan DPRD dan Pemerintah daerah ditemukan tanggapan yang beragam. Namun mayoritas mereka

memberitanggapan bahwa peroses penyusunan Raperda bukan semata-mata urusan DPRD dan Pemerintah daerah, tetapi masyarakat harus diberikan ruang seperti dikemukakan oleh Ketua LSM Komunitas Merah Putih Situbondo, Supriyono:

“Sekarang tidak lagi urusan pemerintahan hanya urusan eksekutif dan legislatif saja, masyarakat wajib dilibatkan karena sudah demokrasi apalagi menyangkut penyusunan Raperda yang merupakan pintu masuk memperjuangkan hak masyarakat, maka wajib DPRD melibatkan masyarakat secara terbuka”. (Wawancara, 15 Juli 2018).

Dengan hasil analisis peneliti di atas dan dikuatkan oleh pendapat Supriyono menunjukkan bahwa dalam proses penyusunan Raperda tidak bisa dibiarkan semata-mata untuk digarap dan dikerjakan oleh DPRD dengan Pemerintah Daerah setempat saja hal tersebut sebagai bagian dari upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan terwujudnya transparansi dalam arti yang sesungguhnya.

6.1.4 Pembicaraan Tahap IV atau Rapat Paripurna

Pembicaraan tahap IV ini dilakukan dalam satu kali Rapat Paripurna DPRD yang terbuka untuk umum yang berisi agenda sebagai berikut: *Pertama*, Penyampaian laporan hasil kerja Pansus. Hal ini terutama dilakukan oleh DPRD yang sebelumnya (dalam pembicaraan tahap III) belum melaksanakan Rapat Paripurna dalam rangka penyampaian laporan hasil kerja Pansus. *Kedua*, Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi-fraksi dan atau Anggota DPRD. *Ketiga*, Pengambilan keputusan DPRD apakah menerima atau menolak Raperda menjadi Perda, dan *Keempat*, Sambutan Bupati atas pengambilan keputusan DPRD tersebut.

Berdasarkan hasil pengamatan peneliti selama ini tidak semua Raperda yang dibahas oleh Pansus disetujui untuk menjadi Perda. Terkait dengan hal ini ada beberapa macam tindakan Pansus, yaitu: *Pertama*, Eksekutif diminta memperbaiki Raperda. *Kedua*, Tidak melanjutkan pembahasan pada saat masih dalam tahap pembahasan Pansus (berhenti di pembicaraan tahap III), dan *Ketiga*,

Menanggihkan pembahasan (baru disampaikan pada pembicaraan tahap IV). Namun, Raperda yang tidak disetujui tersebut tidak terlalu banyak.

Pada saat rapat Paripurna tersebut, undangan dari kalangan masyarakat umum yang hadir hanya pasif mendengarkan dan melihat Pansus melaporkan hasil kerjanya, Fraksi-fraksi menyampaikan PA, pimpinan rapat memimpin proses pengambilan keputusan untuk menerima atau menolak Raperda menjadi Perda, Bupati menyampaikan sambutan, dan pimpinan DPRD maupun Bupati melakukan penandatanganan persetujuan bersama.

Dalam rapat Paripurna tersebut tidak dibagikan draf Raperda baik yang diputuskan diterima atau ditolak DPRD menjadi Perda. Dengan demikian publik yang diundang tidak pernah tahu apa dan bagaimana substansimateri Raperda yang diputuskan diterima atau ditolak DPRD tersebut.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, simpulan dan rekomendasi Pansus yang disampaikan dalam Rapat Paripurna selalu menjadi rujukan Fraksi-fraksi dalam PA-nya. Jika Pansus berkesimpulan dan merekomendasikan Raperda dapat diterima, maka simpulan Fraksi-fraksi tidak akan berbeda dengan simpulan Pansus dan mengusulkan kepada Rapat Paripurna DPRD untuk menyetujui Raperda menjadi Perda.

Demikian juga jika Pansus berkesimpulan dan merekomendasikan bahwa Raperda tidak dapat diterima, maka simpulan Fraksi-fraksi juga tidak akan menerima dan mengusulkan kepada Rapat Paripurna DPRD untuk tidak menyetujui Raperda menjadi Perda. Penerimaan dan persetujuan Fraksi tersebut disertai dengan saran-saran yang perlu dilakukan oleh eksekutif, seperti perlu dilakukan sosialisasi Perda secara optimal, segera membuat peraturan pelaksanaan, menyiapkan sarana pendukung baik kelembagaan maupun personilnya, dan melakukan pembinaan serta pengawasan secara intensif agar Perda yang ditetapkan tersebut dapat berjalan efektif.

Berdasarkan paparan di atas dan hasil telaah terhadap isi Pendapat Akhir masing-masing Fraksi, secara umum dapat dikemukakan bahwa kesamaan maupun perbedaan ideologi parpol antara Ketua DPRD dengan Bupati bukan hal yang signifikan dalam kaitannya dukungan maupun penolakan terhadap draf

Raperda yang diajukan kepala daerah. Dukungan maupun penolakan (dalam arti meminta penundaan pembahasan) Fraksi sangat tergantung dari pandangan masing-masing Fraksi terhadap substansi Raperda mengenai layak atau tidanya didukung atau ditolak menjadi Perda dan adanya pengaruh kalangan tokoh informal berpengaruh.

Apa terjadi di Kabupaten Situbondo tersebut merupakan fenomena yang menarik dan spesifik ada di Kabupaten Situbondo dimana pengaruh tokoh informal bisa masuk dengan begitu dalam mempengaruhi pandangan Fraksi besar yang ada di DPRD Kabupaten Situbondo, seperti Fraksi Kebangkitan Bangsa dan Fraksi Persatuan Pembangunan yang dikenal selama ini selalu mendapatkan dukungan dari tokoh informal berpengaruh (lihat bab 5)

Kembali pada pandangan Fraksi, setelah semua Fraksi menyampaikan PA, pimpinan Rapat Paripurna DPRD akan menanyakan kepada pimpinan dan semua Anggota DPRD apakah menerima dan menyetujui Raperda dimaksud. Atas pertanyaan tersebut, pimpinan dan semua Anggota DPRD akan menyatakan setuju. Penelusuran terhadap Risalah Rapat Paripurna maupun wawancara dengan anggota dan pimpinan DPRD di lokasi penelitian menunjukkan belum pernah ada Anggota DPRD yang tidak setuju jika Fraksi induknya sudah menyatakan setuju.

Berdasarkan keputusan persetujuan Fraksi dan seluruh Anggota DPRD, acara dilanjutkan dengan penyampaian sambutan Bupati terhadap keputusan DPRD tersebut. Dalam sambutannya, Bupati menyambut dengan syukur, gembira, dan berterima kasih atas kerja sama yang baik antara anggota dan Pansus DPRD dengan eksekutif, serta akan memperhatikan catatan, saran, dan harapan dari Fraksi-fraksi.

Selanjutnya Ketua DPRD akan membuat dan menandatangani beberapa naskah sebagai berikut: *Pertama*, Keputusan DPRD tentang persetujuan penetapan Raperda menjadi Perda jika menyangkut Raperda yang bersifat umum. Penandatanganan Keputusan DPRD dilakukan karena Raperda tersebut langsung bisa diberlakukan setelah ditetapkan dan diundangkan oleh Bupati tanpa harus dievaluasi Gubernur terlebih dahulu.

Kedua, Berita Acara Persetujuan Bersama antara Bupati dan DPRD terkait dengan Raperda tentang Retribusi Daerah, Pajak Daerah, Rencana Tata Ruang dan APBD. Berita acara tersebut dibuat, dikarenakan walaupun DPRD sudah menyetujui Raperda menjadi Perda, namun Raperda tersebut belum dapat berlaku tanpa melalui proses evaluasi Gubernur terlebih dahulu.

Dari sekalian deskripsi proses penyusunan Raperda yang dimulai dari perencanaan, pembahasan, hingga persetujuan Raperda, yang didukung oleh risalah persidangan DPRD, dapat diketengahkan bahwa sebuah Raperda akan terwujud menjadi Perda dengan adanya interaksi sistem politik di dalamnya. Hal ini sesuai dengan penegasan Seidman *et.al.* bahwa suatu paraturan perundang-undangan tidak akan ada tanpa adanya suatu keputusan politik. Keputusan politik tersebut tentunya dilandasi oleh berbagai kepentingan dari aktor yang terlibat dalam legislasi Raperda.

Dengan membaca dan menelaah Risalah Rapat Paripurna DPRD yang berisi tentang jalannya pembahasan Raperda dari awal sampai akhir hingga Raperda disetujui menjadi Perda serta serangkaian wawancara dari pihak terkait, maka dapat disimak kepentingan-kepentingan (*interests*) apa saja yang memotivasi para pihak dalam penyusunan Raperda. Kepentingan pemrakarsa Raperda pertama kali dapat diketahui dari hasil wawancara dan penelaahan nota penjelasan dari Bupati dan nota penjelasan pimpinan DPRD terhadap Raperda yang diajukan dalam Rapat Paripurna.

Berikutnya dengan menelaah uraian Pandangan Umum Fraksi, jawaban pendapat kedua belah pihak, kegiatan dan laporan hasil kerja Pansus, Pendapat Akhir Fraksi, dan sambutan Bupati terhadap pengambilan keputusan DPRD atas Raperda, juga dapat diketahui bagaimana para pihak saling tawar-menawar, pengaruh-mempengaruhi, dan saling mencari kesepakatan dan memadukan kepentingan-kepentingannya. Bahkan dengan menelaah secara seksama setiap rumusan Konsideran dalam Raperda juga dapat diketahui kerangka kepentingan sebuah Raperda dibentuk dan berikut rangkuman kepentingan DPRD dalam proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo, sebagai berikut:

Tabel 6.1 Kepentingan DPRD dan Bupati Dalam Proses Penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo

No.	Rumpun Rancangan Peraturan Daerah	Kepentingan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah
	Organisasi dan Administrasi Pemerintahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menindaklanjuti terbitnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. 2. Semakin berkembangnya urusan pemerintahan yang perlu ditangani sehingga perlu diterbitkan Perda. 3. Untuk semakin mendekatkan dan meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. 4. Untuk meningkatkan kinerja lembaga daerah dalam rangka menangani kesejahteraan masyarakat.
	Aktivitas Usaha	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk memacu perekonomian daerah. 2. Sebagai upaya penyesuaian struktur dan tarif pungutan lama dengan perkembangan perekonomian masyarakat. 3. Sebagai upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sekaligus merupakan terobosan-terobosan kebijakan baru dan sarana yang legal dalam rangka peningkatan PAD. 4. Agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan lancar dan kesejahteraan masyarakat semakin meningkat. 5. Kenaikan pungutan tidak akan membebani masyarakat, sebab sudah memperhitungkan kemampuan bayar (ability to pay) masyarakat.
	Kehidupan Sosial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menangani secara intensif perkembangan sosial yang dianggap sudah menyimpang dari nilai-nilai luhur kemasyarakatan. 2. Meningkatkan sinkronisasi dan koordinasi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka mencapai perilaku hidup yang sehat dan sejahtera, serta untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup. 3. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah.

Sumber: Hasil Penelitian

Berdasarkan tabel di atas, apakah klaim-klaim kepentingan tersebut juga mencerminkan kepentingan publik? Untuk mengetahui apakah kepentingan-kepentingan legislatif dan eksekutif dalam proses penyusunan Raperda sesuai dan merupakan cerminan kepentingan masyarakat setempat, maka peneliti melakukan pengamatan dan wawancara terhadap para pihak selama ini yang mengetahui proses penyusunan kebijakan legislasi dan tanggapan mayoritas masyarakat menilai bahwa pihak legislatif dan eksekutif tidak memperhatikan kepentingannya.

Jika demikian halnya, maka kepentingan dalam proses penyusunan Raperda yang dilontarkan oleh pihak legislatif dan eksekutif tidak lebih sebagai kepentingan politik dari pemrakarsa Raperda yang kurang mencerminkan kepentingan mayoritas publik, seperti dikemukakan oleh salah satu tokoh pemuda FR, menurutnya:

“Seperi kita tahu bahwa dalam proses penyusunan Raperda banyak kepentingan yang melingkupinya, terutama apa yang ada tadi sebut elit daerah, karena pemaknaan elit daerah disini bukan hanya elit legislatif dan eksekutif, namun juga tokoh informal yang mampu mengintervensi kalangan elit legislatif maupun eksekutif. Pengaruh tokoh informal berpengaruh yang besar tersebut karena ditopang oleh faktor kesejarahan, budaya dan politik kabupaten ini dan kondisi ini menjadi pembeda dengan daerah lain”. (Wawancara, 20 Januari 2019).

Peneliti juga melihat apa yang dikemukakan oleh FR tersebut, dimana upaya yang dilontarkan oleh pihak legislatif dan eksekutif tidak lebih sebagai kepentingan politik dari pemrakarsa Raperda yang kurang mencerminkan kepentingan mayoritas publik masyarakat. Gejala seperti itu semakin memperoleh kebenarannya jika melihat kepentingan politik dalam proses penyusunan Raperda rumpun aktivitas usaha - yang jumlahnya lebih banyak dibanding rumpun lainnya - tidak lebih sebagai sarana yang legal untuk melakukan berbagai pungutan kepada masyarakat. Diakui oleh Bupati - dalam berbagai Nota Penjelasan Bupati bahwa berbagai pungutan tersebut dimaksudkan untuk memperbesar PAD.

Hal demikian itu jelas tidak dikehendaki masyarakat. Pandangan Umum Fraksi yang mempertanyakan apakah tidak ada cara lain selain melakukan

intensifikasi dan ekstensifikasi retribusi daerah dan pajak daerah yang akan membebani ekonomi masyarakat, pada kenyataannya hanya sebatas pertanyaan saja. Sebab, di akhir pembahasan Raperda, hampir tidak ada Fraksi yang menolak penyesuaian pungutan- pungutan tersebut, kecuali hanya melakukan pengurangan besaran tarifnya saja.

Dari seluruh paparan ini dapat dikemukakan bahwa proses penyusunan Raperda pada dasarnya tidak hanya mencerminkan satu macam kepentingan saja, namun ada berbagai macam kepentingan baik yang bersifat politis, yuridis, sosiologis, dan ekonomis, bahkan bisa bercampuraduk antara yang politis dengan yang yuridis. Jika kepentingan dalam proses penyusunan Raperda tidak selaras dengan kepentingan masyarakat, maka hal itu jelas bertentangan dengan ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 yang menggariskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, termasuk di dalamnya adalah otonomi untuk membuat Perda, harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan “selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat”.

Dengan demikian, di Kabupaten Situbondo tampak bahwa interaksi sistem politik dalam penyusunan Raperda kurang memperhatikan kepentingan dan aspirasi warga masyarakat setempat dan cenderung ada intervensi atau dominasi pihak eksternal di luar legislatif dan eksekutif yang nanti mengabaikan atau mereduksi kepentingan masyarakat secara umum, karena dalam praktiknya legislatif dan eksekutif terkooptasi oleh kepentingan tokoh informal berpengaruh tersebut.

6.1.5 Tahap Pengundangan: Antara Evaluasi dan Klarifikasi Gubernur

Secara normatif setelah Raperda memperoleh persetujuan bersama DPRD dan Bupati, tidak seluruhnya langsung dapat ditetapkan oleh Bupati dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah dalam Lembaran Daerah. Raperda yang tidak langsung dapat ditetapkan dan diundangkan dalam Lembaran daerah tersebut meliputi Raperda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), Rencana Tata Ruang (RTR), dan APBD. Empat Raperda tersebut sebelum ditetapkan oleh Bupati (Bupati/Walikota) terlebih dahulu harus dikirim ke Gubernur Jawa Timur

untuk memperoleh evaluasi. Proses pengiriman untuk evaluasi terhadap empat macam Raperda ke Gubernur tersebut selalu dilakukan oleh Bupati Situbondo

Evaluasi dari Gubernur biasanya tidak sampai memakan waktu satu bulan. Hasil evaluasi Raperda oleh Gubernur tersebut lalu: *Pertama*, Dikirim kembali ke Pemerintah Daerah pengirim, dan *Kedua*, Dikirim ke Menteri Keuangan. Jika tidak ada revisi dari Gubernur, Raperda tersebut oleh Bupati ditetapkan menjadi Perda yang oleh Kepala Bagian Hukum diberi nomor dengan menggunakan nomor bulat dan kemudian oleh Sekretaris Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Sementara terhadap Raperda yang menurut evaluasi Gubernur harus direvisi, maka Bagian Hukum akan menyempurnakan Raperda, dan selanjutnya Bupati bersama dengan DPRD melakukan persetujuan bersama kembali.

Proses penyempurnaan dan persetujuan ini tidak terlalu lama dilakukan, bahkan bisa hanya satu hari, karena Raperda sudah disempurnakan Bagian Hukum dan tinggal persetujuan formal saja dari DPRD. Raperda yang sudah disempurnakan dan disetujui bersama tersebut serta telah ditetapkan Bupati - dalam bentuk otentiknya - oleh Gubernur diminta untuk dikirim kembali ke Gubernur.

Terhadap Raperda di luar empat hal tersebut (biasanya disebut dengan istilah “Perda umum”), Bupati langsung menetapkannya menjadi Perda, dan Sekretaris Daerah mengundangkan dalam Lembaran Daerah dengan diberi nomor dengan menggunakan nomor bulat oleh Kepala Bagian Hukum. Salinan dari Perda umum tersebut dikirim ke Gubernur untuk memperoleh klarifikasi. Hasil klarifikasi oleh Gubernur dikirim ke: *Pertama*, Pemerintah Daerah pengirim, dan *Kedua*, Menteri Dalam Negeri. Jika tidak ada masalah dalam klarifikasi, maka Pemerintah Daerah tetap melanjutkan implementasi Perda. Sedang jika ada revisi, maka Pemerintah Daerah akan merevisi dan hasil revisi Perda dimintakan persetujuan DPRD.

Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Situbondo ketika melakukan revisi Raperda/Perda tidak lagi mempublikasikan dan minta masukan dari masyarakat. Sebab dalam proses revisi tersebut tidak dilakukan pembahasan mulai awal lagi sebagaimana ketika Raperda diajukan pertama kali untuk dibahas oleh

DPRD. Alasannya karena hal itu hanya menyangkut masalah teknis perevisian, dalam arti materi yang harus direvisi sudah ada dalam Surat Gubernur, sehingga tidak perlu memperoleh masukan masyarakat. Dengan demikian, masyarakat tidak tahu apa saja yang direvisi dan apakah revisi tersebut sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Terlepas dari masalah parameter yang digunakan dalam mengevaluasi dan mengklarifikasi Raperda/Perda, yang pasti hasil evaluasi dan klarifikasi Gubernur maupun pemerintah pusat akan menjadikan materi sebuah Perda memperoleh perubahan yang cukup signifikan dibanding dengan ketika Raperda memperoleh persetujuan bersama DPRD dan Bupati, apalagi ketika Raperda baru diusulkan untuk dibahas bersama di DPRD.

6.1.6 Tahap Sosialisasi Peraturan Daerah

Sebelum disebarluaskan, Perda tersebut terlebih dahulu dilakukan autentifikasi oleh Kepala Bagian Hukum atau Sekretariat Dewan. Selanjutnya Perda disosialisaikan secara bersama-sama oleh DPRD atau Bagian Hukum dengan OPD pemrakarsa. Sosialisasi Perda tersebut sesuai dengan bunyi Pasal 23 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah yang menyatakan bahwa “Sosialisasi produk hukum dilakukan secara bersama-sama Biro Hukum atau Bagian Hukum dengan satuan kerja perangkat daerah pemrakarsa”.

Sosialisasi sebuah produk hukum merupakan satu tahap yang cukup penting dari seluruh rangkaian proses penyusunan Raperda. Berhasil atau tidaknya sebuah produk hukum untuk dapat diimplementasikan dalam kehidupan sosial banyak dipengaruhi oleh seberapa intensnya sosialisasi dilakukan oleh pemerintah sebagai pelaksana dari sebuah produk hukum. Sosialisasi juga dapat digunakan sebagai *test case* untuk melihat tanggapan dan reaksi publik terhadap rencana penerapan produk hukum.

Begitu pentingnya tahap sosialisasi produk hukum, terlihat dari penelusuran terhadap Laporan Pansus dan Pendapat Akhir Fraksi dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Raperda menjadi Perda yang selalu

menekankan Pemerintah Daerah harus melakukan sosialisasi Perda kepada masyarakat. Pentingnya sosialisasi Perda juga selalu ditekankan oleh Bupati dalam sambutannya atas pengambilan keputusan DPRD dalam rangka penerimaan Raperda menjadi Perda.

Hasil wawancara dengan Bagian Hukum juga menyebutkan bahwa Perda yang sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah selalu disosialisasikan kepada masyarakat. Apakah sosialisasi tersebut selalu dilakukan pihak legislatif maupun eksekutif ? berdasarkan pengamatan dan wawancara terhadap para pihak ditemukan fakta bahwa mayoritas informan menyatakan bahwa Perda yang sudah ditetapkan oleh DPRD atau oleh Bupati tidak selalu disosialisasikan kepada masyarakat, seperti dikemukakan oleh YA, menurutnya:

“Sosialisasi tentang Raperda yang disusun oleh pemerintah maupun DPRD tidak optimal dilakukan, sehingga masyarakat seperti saya tidak tahu prosesnya *moro-moro* sudah jadi Perda”. (Wawancara, 25 Januari 2019).

Lemahnya sosialisai proses penyusunan Raperda ini menunjukkan gejala yang tidak baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena di lapangan peneliti beberapa fakta yang memperkuat pendapat YA tersebut, antara lain: *Pertama*, Pernyataan Pemerintah Daerah bahwa seluruh Perda disosialisasikan kepada masyarakat tidak sepenuhnya benar, sebab mayoritas para pihak menyatakan bahwa tidak semua Perda yang dibentuk selalu disosialisasikan kepada masyarakat. *Kedua*, Cakupan subjek yang disosialisasi Perda sangat terbatas, dan *Ketiga*, Masih ada dari kalangan masyarakat yang belum disentuh sosialisasi Perda oleh Pemerintah Daerah di Kabupaten Situbondo.

6.2 Proses Penyusunan kebijakan legislasi Yang Bias

Usul inisiatif Raperda DPRD Kabupaten Situbondo yang disampaikan oleh minimal 5 orang Anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD sudah harus dalam format draf Raperda. Draft Raperda yang diajukan ke Pimpinan DPRD disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD. Oleh Pimpinan DPRD, draft Raperda dibawa ke rapat Panmus. Rapat Panmus akan

merekomendasikan alat kelengkapan mana yang akan membahas draf Raperda tersebut, yang dalam hal ini bisa ke Komisi I yang membidangi masalah hukum atau bisa juga dibahas di Pansus. Sebagaimana yang ditentukan dalam Peraturan Tatib DPRD, salah satu tugas dari Komisi adalah melakukan pembahasan terhadap Raperda dan Rancangan Keputusan DPRD.

Setelah melakukan pembahasan Raperda, menurut salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo:

“Komisi I mengembalikan draf Raperda kepada Panitia Musyawarah (Panmus). Selanjutnya Panmus menyampaikan draf Raperda kepada Pimpinan DPRD dan menentukan jadwal Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Situbondo. Draft Raperda tersebut kemudian oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD. Dalam Rapat Paripurna DPRD tersebut, para pengusul diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan atas usul prakarsa penyusunan Raperda. Setelah itu, Anggota DPRD lainnya diberi kesempatan untuk memberikan pandangan dan Bupati diberi kesempatan untuk memberikan pendapat. Selanjutnya para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para Anggota DPRD lainnya dan pendapat Kepala Daerah”. (Wawancara, 18 Februari 2019).

Hasil pengamatan peneliti menunjukkan bahwa sebelum usul prakarsa Anggota DPRD diputus menjadi usul prakarsa DPRD, pemrakarsa akan memperbaiki dan juga mengubah rumusan-rumusan pasal dalam Raperda berdasarkan pandangan Anggota DPRD lainnya dan pendapat Kepala Daerah, sehingga draf Raperda relatif lebih sempurna dibanding draf awal. Berdasarkan Raperda yang sudah diperbaiki tersebut kemudian DPRD menyatakan menerima usul prakarsa Anggota DPRD menjadi usul prakarsa DPRD secara institusional.

Dalam proses perancangan Raperda usul inisiatif DPRD tersebut sudah mendapatkan pendampingan para ahli (*experts*) dari Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra). Keberadaan Seknas Fitra dalam merancang Raperda tersebut bukannya dilakukan secara rutin dan melembaga, namun hanya kebetulan saja pada saat Seknas Fitra membuat “Lokakarya Penguatan Kompetensi Anggota DPRD Kabupaten Situbondo”, pada saat itu juga DPRD tengah merancang Raperda tentang Kedudukan Protokol.

Tampaknya hasil pendampingan dari Seknas Fitra maupun naskah akademik yang dibuat oleh Fakultas Hukum Universitas Jember tidak dilakukan secara komprehensif, baik dari sisi yuridis, politis, sosiologis, maupun filosofisnya, seperti ditegaskan oleh Ketua LSM Komunitas Merah Putih Situbondo, Supriyono:

“Dicantumkan tunjangan komunikasi intensif dan dana operasional pimpinan dan Anggota DPRD yang dibayarkan terhitung mulai tanggal 1 Januari 2018 dalam Perda tersebut, menunjukkan bahwa pendampingan Seknas Fitra maupun naskah akademik yang dibuat Fakultas Hukum Universitas Jember lebih menitikberatkan pada sisi normatif saja dan tidak dilakukan secara sistematis-holistik-futuristik”. (Wawancara, 22 Februari 2019).

Karena jika dari aspek keholistikan dari norma hukum telah dieksplorasi secara baik, akan dapat ditunjukkan bahwa ada UU lain yang dilanggar oleh Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2017 tentang tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang di-*breakdown* ke dalam Perda tersebut, sehingga tidak akan direkomendasikan munculnya pasal “pembayaran tunjangan komunikasi intensif dan dana operasional yang dihitung mulai tanggal 1 Januari 2018, sementara Perda tersebut disetujui bersama tanggal 14 Desember 2017”.

Sebenarnya perihal kedudukan keuangan Anggota dan Pimpinan DPRD merupakan issue yang sensitif dan saat itu menjadi perhatian nasional. Namun, issue tersebut tidak memperoleh respons yang intensif dari masyarakat. Hal ini dikarenakan selama proses penyusunan draf Raperda, DPRD tidak melakukan publikasi ke masyarakat, melainkan hanya meminta dibuatkan naskah akademik kepada salah satu Perguruan Tinggi Negeri tersebut.

Hasil analisis pada bab ini dapat ditarik benang merah bahwa proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo masih belum mampu mewujudkan manajerial, politik, dan legal yang baik, seperti yang dikemukakan oleh Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78), karena pengaruh tokoh informal yang jauh lebih kuat dari pada kalangan elit formal, dan kalangan elit formal masih mampu memanfaatkan memaksimalkan potensi besar dari pengaruh tokoh

informal berpengaruh untuk mengefektifkan proses penyusunan legisalsi agar selaras dengan keinginan publik. Karena tidak mampu dimanfaatkan untuk kepentingan public, maka pengarah yang dimiliki oleh tokoh informal berpengaruh tersebut menjadi negative, yaitu mengintervensi kalangan elit formal untuk mengikuti kehendak mereka dan berikut analisis terhadap proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo yang pada akhirnya cenderung oligarkis.

Tabel 6.2 Analisis Proses Penyusunan Legisalsi di Kabupaten Situbondo

No.	Proses	Fakta	Indikator Oligarki
1.	Penyusunan	Pada umumnya elite daerah dalam merencanakan/menyusun Raperda tidak dimulai dengan penelitian lebih dahulu.	Tidak semua Raperda didahului dengan penelitian.
2.	Publikasi	Raperda yang tengah disiapkan dan dibahas tidak semuanya dipublikasikan.	Tidak semua Raperda dipublikasikan.
3.	Partisipasi Publik	Tingkat pelibatan publik dalam pembahasan Raperda rendah dan tergantung pada elite.	Tegantung kepentingan elite.
4.	Aspirasi Publik	Tidak ada jaminan hukum dalam pengakomodasian aspirasi publik.	Tidak ada jaminan yuridis.
5.	Kesempatan Publik Berpartisipasi	<i>Public sphere</i> terbatas hanya pada <i>public hearing</i> dan kunjungan lapangan.	Periodik.
6.	Konsultasi Publik	Pada umumnya, Raperda yang akan disetujui dan ditetapkan tidak dikonsultasikan ke publik untuk memperoleh persetujuan publik.	Tidak dikonsultasikan ke publik sebelum.
7.	Komplain Publik	Di semua aturan hukum dan Peraturan Tatib DPRD tidak terdapat mekanisme komplain publik, jika hak-hak publik dirugikan dalam proses pembentukan Perda.	Tidak ada mekanisme komplain publik jika dalam prosesnya merugikan publik.

Sumber: Hasil Penelitian

Penerapan model *stagist* yang diterapkan dalam penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo menyebabkan penyusunan kebijakan legislasi menjadi cenderung menyederhanakan proses kebijakan rakatdan

analisa kebijakan sebagai sekedar hal teknis – prosedural (teknokratik) yang miskin inovasi dan minim upaya mengartikulasikan kepentingan masyarakat secara deliberatif dan berkeadilan.

Berdasarkan hasil analisis dan temuan penelitian pada bab VI di atas, berikut disajikan ke dalam proposisi penelitian dalam bentuk proposisi kategoris terbuka berjenis kausal, sebagaimana proposisi penelitian II berikut: **Proses penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif menjadi pendorong terwujudnya legislasi yang berkeadilan.** Proposisi penelitian II tersebut selaras dengan pendapat yang dikemukakan oleh Rosenbloom dan Kravchuk (2005:90) yang menyatakan bahwa dalam dalam setiap penyusunan kebijakan (didalamnya penyusunan kebijakan legislasi) pertimbangan nilai integritas konstitusi (*constitutional integrity*), proses yang prosedural (*procedural due process*), hak-hak substantif yang kuat (*robust substantive rights*), proteksi yang sama (*equal protection*), dan keadilan (*equity*) penting diperhatikan agar selaras dengan kehendak publik, agar tidak sekedar menjadi proses yang teknokratik.

Untuk memperdalam hasil pada proposisi penelitian II dan Rosenbloom dan Kravchuk (2005:90) di atas, maka dalam pembahasan selanjutnya peneliti melakukan analisis terkait dinamika dalam penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo.

BAB VII

DINAMIKA DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN LEGISLASI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN SITUBONDO

Dalam bab ini peneliti melakukan analisis terkait dengan dialog antar peran antara kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo dengan para pihak yang terkait dengan proses penyusunan kebijakan legislasi selama ini. Penanaman dialog antar peran dalam bab ini karena dalam proses penyusunan legislasi tidak bisa dilakukan sendiri oleh DPRD Kabupaten Situbondo. DPRD Kabupaten Situbondo perlu ada keterlibatan lain didalamnya agar proses penyusunan kebijakan legislasi tersebut dapat selaras dengan regulasi yang ada, misalnya: Undang-Undang (UU) No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden No. 87 tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan sesuai dengan semangat demokratisasi yang mengharuskan proses penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh banyak pihak, agar terjadi kontrol sosial yang baik dan terwujud legislasi yang sesuai harapan publik.

Adapun kajian dalam dialog antar peran dalam proses penyusunan kebijakan legislasi, meliputi:

7.1 Dinamika Dalam Penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo

Setelah membahas terkait dengan proses legislasi pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo, selanjutnya peneliti menarik benang merah bahwa dalam proses legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo tidak bisa dilepaskan dari tarik menarik kepentingan dan adanya intervensi serta pengaruh pihak lain terhadap DPRD Kabupaten Situbondo. Dalam bab ini peneliti melakukan kajian secara menyeluruh terkait dengan interaksi dan dialog antar peran antara DPRD Kabupaten Situbondo dengan para pihak dalam pembentukan peraturan daerah. Berdasarkan hasil kajian

yang dilakukan oleh peneliti dapat disimak bahwa ada beberapa hal yang melandasi adanya interaksi dan dialog antar peran antara DPRD Kabupaten Situbondo dengan para pihak dalam pembentukan peraturan daerah, antara lain: *Pertama*, secara yuridis menurut Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Tatib DPRD di Kabupaten Situbondo bahwa fungsi legislasi ada pada DPRD Kabupaten Situbondo yang dilakukan bersama-sama dengan Bupati. Dengan demikian “pintu masuk” ke dalam legislasi Peraturan Daerah (Perda) hanya dapat ditempuh dengan melewati DPRD Kabupaten Situbondo dan Bupati.

Berdasarkan rumusan yuridis yang demikian di atas, kehendak untuk mengatur atau tidak mengatur kehidupan sosial sangat tergantung pada kehendak DPRD Kabupaten Situbondo dan Bupati. Bisa saja muncul usulan-usulan dari masyarakat agar suatu permasalahan dibuatkan Perda, namun hal itu sangat tergantung kepada Pemerintah Kabupaten Situbondo maupun DPRD Kabupaten Situbondo, apakah akan menindaklanjutinya dengan menerbitkan Perda atau tidak. Hal tersebut dibenarkan oleh salah satu Anggota DPRD, menurutnya:

“Dalam era otonomi daerah seperti saat ini, peran yang dimiliki oleh daerah dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Situbondo maupun DPRD Kabupaten Situbondo sangat besar, terutama dalam hal penyusunan regulasi daerah sebagai pijakan awal dalam membuat kebijakan dan program di daerah, manakala Pemerintah Kabupaten Situbondo maupun DPRD Kabupaten Situbondo tidak peka terhadap kebutuhan rakyat atau abai, maka hal tersebut tidak akan terwujud, karena pintunya ya lewat Pemerintah Kabupaten Situbondo atau DPRD Kabupaten Situbondo”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Perspektif kepentingan dan kompromi antara DPRD Kabupaten Situbondo dengan Pemerintah Kabupaten Situbondo menjadi faktor yang cukup menentukan dalam hal terbitnya sebuah Perda. Hal tersebut mendapatkan pembenaran dari salah satu pejabat di Pemerintah Kabupaten Situbondo:

“Regulasi dan kondisinya memang demikian adanya, kita (Pemerintah Kabupaten Situbondo) dituntut untuk peka terhadap kebutuhan publik dalam proses penyusunan Raperda”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Kuatnya posisi Pemerintah Kabupaten Situbondo maupun DPRD Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan Raperda dan Perda, manakala dilakukan secara tidak profesional akan melahirkan oligarki kekuasaan, dan fenomena tersebut terlihat dalam sikap dan perilaku Pemerintah Kabupaten Situbondo maupun DPRD Kabupaten Situbondo selama ini, mengapa demikian ? Salah satu ketua LSM menyatakan bahwa:

“Saat ini penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam hal legislasi berada di tangan Pemerintah Kabupaten Situbondo dan DPRD Kabupaten Situbondo, kita hanya menjadi penonton dari melihat sikap dan polah keduanya. Karena keduanya (baca: Pemerintah Kabupaten Situbondo dan DPRD Kabupaten Situbondo) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kekuasaan yang bisa membuat daerah tersebut maju atau sebaliknya, seperti Kabupaten Situbondo yang dari dulu hingga sekarang menjadi daerah tertinggal”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Fenomena menepuknya kekuasaan di tangan eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti di Kabupaten Situbondo cenderung oligarkis, yang tidak konstruktif bagi kemajuan daerah itu sendiri, sedangkan pelibatan masyarakat dan para pihak dalam proses penyusunan kebijakan legislasi hanya sebagai semangat keterbukaan (*openness principle*) yang disemanagati oleh UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bukan kewajiban mutlak bagi Pemerintah Kabupaten Situbondo maupun DPRD Kabupaten Situbondo untuk melibatkan publik dalam proses penyusunan Raperda, hal tersebut menjadi catatan penting dalam kasus di Kabupaten Situbondo.

Kedua, gagasan awal dalam proses perencanaan penyusunan Perda di daerah, khususnya di Kabupaten Situbondo pada umumnya disebabkan oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo dan DPRD Kabupaten Situbondo- khususnya berasal dari masing-masing *leading sector* atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tidak benar-benar mempersiapkan pengusulan Raperda yang terencana dan sesuai kebutuhan masing-masing *leading sector* dan kebutuhan masyarakat. Gagasan tersebut bisa berasal dari berbagai sumber yang di antaranya adalah dari

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar suatu sektor di *breakdown* melalui Perda, berdasarkan keinginan *leading sector* sendiri untuk mengatur kehidupan masyarakat, hasil penelitian maupun berdasarkan issue-issue, permasalahan, dan usulan yang muncul di tengah-tengah masyarakat Kabupaten Situbondo menunjukkan bahwa usulan dari masyarakat (hanya sekali pernah) yang pernah masuk ke DPRD Kabupaten Situbondo pada akhirnya disampaikan ke Pemerintah Kabupaten Situbondo untuk disusun ke dalam Perda.

Kondisi lebih mengandalkan pihak Pemerintah Kabupaten Situbondo merupakan sikap “rendah diri” DPRD Kabupaten Situbondo terhadap Pemerintah Kabupaten Situbondo yang telah menjadi penyakit “menaun” dan tidak kunjung sembuh-sembuh dalam implementasinya. Meskipun hal tersebut dibantah oleh salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, menurutnya:

“Kita (DPRD Kabupaten Situbondo) bukan inferior jika dibandingkan Pemerintah Kabupaten Situbondo. Namun karena Pemerintah Kabupaten Situbondo sebagai eksekutor dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka DPRD Kabupaten Situbondo lebih banyak mendengarkan kondisi yang ada di lapangan dari pihak Pemerintah Kabupaten Situbondo”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Jawaban yang cenderung membela diri dan kurang jelas tersebut di atas, menunjukkan dalam menjalankan fungsinya DPRD Kabupaten Situbondo belum optimal seutuhnya, sehingga DPRD Kabupaten Situbondo lebih mengandalkan Pemerintah Kabupaten Situbondo. Anggapan dari sebagian kalangan, khususnya DPRD Kabupaten Situbondo bahwa Pemerintah Kabupaten Situbondo memiliki informasi data yang lebih komprehensif dibanding DPRD Kabupaten Situbondo, juga karena birokrat daerah dianggap lebih menguasai persoalan dan lebih berpengalaman dalam menyusun Perda dibanding DPRD Kabupaten Situbondo yang anggota-anggotanya berubah-ubah silih berganti setiap lima tahun sekali.

Situasi yang menunjukkan lemahnya DPRD Kabupaten Situbondo tersebut dibenarkan oleh salah satu tokoh masyarakat yang dulunya mantan Anggota DPRD Kabupaten Situbondo MS, menurutnya:

“Saya penah di dalam (baca: DPRD Kabupaten Situbondo) jadi apa yang Mas ceritakan benar sepenuhnya, apalagi Mas-kan pernah jadi bagian DPRD Kabupaten Situbondo, sebagai Sekertaris Dewan”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Lemahnya DPRD Kabupaten Situbondo dalam menjalankan fungsinya menjadikan DPRD Kabupaten Situbondo tidak mampu menjadi institusi wakil rakyat yang seutuhnya memperjuangkan kepentingan rakyat. Karena DPRD Kabupaten Situbondo tidak mampu menyuarakan aspirasi rakyat dan kalah superior dari Pemerintah Kabupaten Situbondo, sehingga mekanisme *chek and balancing* tidak berjalan sebagaimana mestinya, ringkas cerita DPRD Kabupaten Situbondo kalah berperang sebelum perang, itulah gambaran DPRD Kabupaten Situbondo saat ini.

Ketiga, dalam proses perencanaan dan perancangan Raperda, Pemerintah Kabupaten Situbondo dan DPRD Kabupaten Situbondo pada umumnya dan seringkali tidak memulainya dengan membuat Naskah Akademik yang benar-benar dilakukan sebagai awal dalam memetakan kondisi, manakala regulasi tersebut dilaksanakan, guna melihat hasil dari suatu telaah dan *research* untuk melihat kelayakannya secara filosofis, yuridis, sosiologis, maupun politis. Padahal Naskah Akademik yang di dalamnya memuat beberapa hal yang penting, seperti: *Pertama*, bersifat sistematis atau menguraikan dan merumuskan sesuatu secara logis sehingga membentuk suatu sistem yang utuh, menyeluruh, dan terpadu. *Kedua*, holistik atau sebuah cara pandang terhadap sesuatu yang dilakukan dengan konsep pengakuan bahwa hal keseluruhan adalah sebuah kesatuan yang lebih penting daripada bagian-bagian yang membentuknya. *Ketiga*, futuristik atau bersifat/berhubungan dengan masa depan atau visioner.

Naskah akademik yang sistematis -holistik-futuristik dari berbagai aspek keilmuan akan menjadi bahan pertimbangan yang komprehensif dan rasional yang dipergunakan oleh pemrakarsa Perda mengenai pentingnya Perda disusun. Dengan tidak adanya Naskah Akademik ataupun kalau ada tidak dilakukan secara sungguh-sungguh dan semestinya, maka patut dipertanyakan apakah pembuatan

Perda merupakan solusi yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi problem yang muncul di tengah-tengah masyarakat masyarakat Situbondo.

Apa yang terjadi di DPRD Kabupaten Situbondo dalam membuat Naskah Akademik tersebut tidak lazim dilihat dari teori perundang-undangan. Seharusnya Naskah Akademik dibuat lebih dahulu sebelum menyusun draf Raperda. Namun dalam beberapa kasus, DPRD Kabupaten Situbondo pembuatan Naskah Akademik dibuat saat Raperda dibahas di DPRD Kabupaten Situbondo. Maka patut dipertanyakan apa latar belakang dan kepentingan yang memotivasi DPRD membuat Naskah Akademik, padahal yang mengusulkan Raperda adalah DPRD Kabupaten Situbondo. Situasi tersebut dibenarkan oleh salah satu pemerhati parlemen Situbondo FR, menurutnya:

“Hal itu lazim dalam proses perencanaan dan perancangan Raperda oleh DPRD Kabupaten Situbondo dengan tidak dimulai dengan membuat Naskah Akademik yang benar-benar dilakukan sebagai awal dalam memetakan kondisi”. (Wawancara, 24 Juli 2016).

Bahkan buruknya dalam manajemen proses perencanaan dan perancangan Raperda terlihat dari proses penyusunan Naskah Akademik, salah satu OPD, dalam hal ini di BPBD Kabupaten Situbondo dengan melibatkan salah satu Perguruan Tinggi, sebagai upaya atau solusi mengatasi keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di legislatif maupun eksekutif. Namun hasilnya tidak cukup memuaskan, karena mepetnya waktu eksekutif memberikan tenggat waktu pada pihak konsultan (Perguruan Tinggi). disinyalir mepetnya waktu tersebut terjadi karena ada inikasi kesengajaan. Karena menurut salah satu LSM yang tidak mau disebutkan namanya, proses studi kelayakannya dilakukan secara mendadak untuk kepentingan “menghabiskan anggaran” (proyek) dan celakannya Naskah Akademik terkait hal tersebut hilang entah kemana setelah menjadi dasar pertimbangan pembuatan Peraturan Daerah (Perda), seperti yang diungkap sendiri oleh pihak BPBD, yang disampaikan oleh salah satu pegawai di BPBD Kabupaten Situbondo, menurutnya:

“NA terkait dengan penanggulangan bencana banjir dengan menggandeng pihak ketiga yang di danai oleh BPBD, namun dalam realitasnya Naskah Akademik tersebut kualitas kajiannya diragukan dan Naskah Akademik tersebut sampai saat ini hilang, jadi ya kita susah menindak lanjuti ke atas”. (Wawancara, 24 Juli 2016).

Hendaknya keterlibatan para pihak (konsultan) tersebut mampu dikontrol untuk memperbaiki proses penyusunan Raperda. Situasi terkait dengan kacaunya manajemen proses perencanaan dan perancangan Raperda baik yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo mengakibatkan proses perencanaan dan perancangan Raperda tidak betul-betul sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan bisa jadi dalam proses perencanaan dan perancangan Raperda ada kepentingan pihak DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo ataupun pihak yang mempengaruhi dalam hal ini kepentingan tokoh informal yang berpengaruh seperti sudah diulas pada bab sebelumnya.

Keempat, proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo tidak didasarkan pada Program Legislasi Daerah (Prolegda), padahal berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, Pasal 1 Angka 10 menyatakan bahwa: *”Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan”*. Berdasarkan pasal tersebut proses penyusunan Raperda harus dilakukan secara terencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Program Legislatif Daerah (Prolegda), maka dapat diharapkan Perda akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah (Djajaatmaja,2006).

Dengan kenyataan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pendapat ahli tersebut, proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo tidak mampu terencana dengan optimal, baik itu di masing-masing *leading sector* (OPD) di pihak eksekutif maupun di Badan Legislatif (Baleg)

DPRD Kabupaten Situbondo, seperti dikemukakan salah satu pejabat Pemerintah Kabupaten Situbondo, menurutnya:

“Proses penyusunan Raperda yang tidak dilakukan secara terencana, aspiratif dan berkualitas merupakan bagian yang selama ini saya temui, baik eksekutif maupun legislatif dalam pengusulan Raperdanya bersifat parsial”. (Wawancara, 24 Juli 2016).

Berdasarkan pendapat tersebut tidak optimalnya siklus legislasi di Kabupaten Situbondo, menyebabkan kerangka acuan perencanaan pembentukan Perda yang sistematis, terencana, dan terpadu belum optimal dilakukan. Pada umumnya proses penyusunan Raperda bersifat cenderung parsial dan tergantung pada keinginan dan kebutuhan masing-masing *leading sector*. Hal tersebut dibenarkan oleh Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Bashori Sonhaji:

“Itulah kondisinya, harusnya yang banyak mengusulkan itu eksekutif, karena eksekutif sebagai pihak yang melaksanakan dan tahu apa yang dibutuhkan. Sedangkan dari kami (baca: DPRD Kabupaten Situbondo) hanya pengusulan Raperda inisiatif saja, basanya kuantitasnya lebih sedikit”. (Wawancara, 24 Juli 2016).

Kurang terencana, aspiratif dan berkualitasnya proses penyusunan Raperda tersebut menunjukkan komitmen DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam memenuhi kebutuhan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek publik dalam implementasi otonomi daerah yang harusnya dibingkai dalam Perda menjadi tidak jelas arahnya.

Kelima, sesuai dengan hakikat otonomi seluas-luasnya, sebagaimana yang terumus dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk penyusunan Raperda, niscaya berdasarkan pada semangat untuk mensejahterakan masyarakat dengan selalu memperhatikan kebutuhan, kepentingan, dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Dengan demikian semangat keterbukaan (*openness principle*) yang ditandai dengan penerbitan Raperda dan penjangkaran aspirasi merupakan keniscayaan dalam legislasi Perda. Ternyata di Kabupaten Situbondo ditemukan data bahwa pada umumnya legislasi Perda kurang memperhatikan hal tersebut. Hal ini terlihat dari

jawaban eksekutif dan telaah hasil kajian peneliti bahwa tidak semua Raperda yang disiapkan maupun yang tengah dibahas di DPRD dipublikasikan ke masyarakat.

Menurut salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo apakah suatu Raperda akan dipublikasikan atau tidak tergantung pada sudut pandang masing-masing *leading sector* maupun DPRD Kabupaten Situbondo, berikut petikan wawancaranya:

“Jika hanya menyangkut materi yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tentu tidak dipublikasikan. Demikian juga jika suatu materi draf Raperda diperkirakan akan menimbulkan perdebatan yang berlarut-larut di masyarakat, maka Raperda semacam itu tidak akan dipublikasikan ke masyarakat”. (Wawancara, 26 Juli 2016).

Praktik pemilah-milahan Raperda yang dipublikasikan atau tidak dipublikasikan demikian tentu tidak selaras dengan Pasal 142 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merumuskan bahwa Raperda yang disiapkan DPRD Kabupaten Situbondo dipublikasikan oleh sekretariat DPRD Kabupaten Situbondo dan yang disiapkan Kepala Daerah dipublikasikan oleh sekretariat daerah.

Pendapat peneliti di atas mendapat tanggapan dari salah satu Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tidak mau disebutkan namanya karena berteman baik dengan banyak Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, sehingga tidak enak manakala disebutkan namanya. Menurutnya:

“Tujuan pemublikasian Raperda adalah agar masyarakat mengetahui adanya Raperda yang tengah disiapkan dan/atau dibahas sehingga seluruh lapisan masyarakat dapat memberikan masukan atas materi yang ada dalam Raperda. Namun tidak semua lapisan masyarakat dapat memberikan masukan, sebab hanya mereka yang diundang dalam *public hearing* dan yang ditemui DPRD Kabupaten Situbondo dalam “peninjauan/kunjungan lapangan” bisa berpartisipasi dan memberikan masukan atas materi Perda tersebut”. (Wawancara, 28 Juli 2016).

Dengan demikian, elite daerah membuat kriteria sendiri mengenai siapa-siapa yang dianggap layak untuk memberikan masukan terhadap materi Raperda. Pendapat salah satu Anggota DPRD tersebut dibenarkan oleh Ketua LSM Sakera, Syaiful Bari bahwa tidak semua lapisan masyarakat dapat terlibat dalam suatu proses legislasi. Pandangan dan kepentingan politik dari elite akan menentukan siapa yang “berhak” memberikan masukan atas materi Raperda.

Ada beberapa cara yang digunakan untuk mempublikasikan Raperda. Di antaranya adalah media massa-baik cetak mau pun elektronik-yang memiliki peran yang cukup strategis dalam kaitannya dengan penyebarluasan Raperda. Di era otonomi daerah yang seluas-luasnya ini, media massa sangat bebas untuk mempublikasikan setiap kebijakan yang dibuat elite daerah. Namun media massa kurang digunakan secara maksimal oleh eksekutif maupun oleh DPRD Kabupaten Situbondo dalam menyebarluaskan Raperda yang tengah disiapkan dan/atau dibahas. Hal ini terbukti dengan tanggapan para pimpinan media massa yang menyatakan Pemerintah Kabupaten Situbondo dan DPRD Kabupaten Situbondo hanya kadang-kadang saja menginformasikan kepada media massa untuk ikut mempublikasikan pembahasan Raperda.

Kondisi tersebut di atas semakin mempertegas bahwa dalam semangat keterbukaan (*openness principle*) yang ditandai dengan publikasian Raperda dan penjarangan aspirasi merupakan keniscayaan dalam legislasi Perda di Kabupaten Situbondo ternyata tidak dilakukan secara optimal, kalupun dilakukan cenderung pertimbangannya politis baik itu dilakukan oleh pihak eksekutif maupun pihak legislatif, situasi ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam publikasi Raperda maupun Perda masih selalu diliputi nuansa politik kepentingan.

Keenam, apakah Raperda yang telah disusun oleh eksekutif daerah maupun yang disusun atas inisiatif DPRD akan dapat diwujudkan menjadi Perda menurut salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo:

“Sangat tergantung pada interaksi politik yang terjalin antara DPRD Kabupaten Situbondo dan Bupati Situbondo”. (Wawancara, 2 Agustus 2016).

Pendapat Anggota DPRD Kabupaten Situbondo di atas mendapatkan tanggapan dari salah satu ketua LSM:

“Adanya saling pengaruh mempengaruhi, tawar menawar, dan melakukan negosiasi agar materi Raperda berhasil diwujudkan menjadi Perda terjadi pada saat “Rapat Kerja” yang dilakukan berkali-kali antara Panitia Khusus (Pansus) DPRD Kabupaten Situbondo dengan Tim Eksekutif dalam membahas Raperda. Pada saat itulah interaksi politik secara riil terjadi untuk menentukan apakah Raperda dapat dilanjutkan pembahasan dan disetujui menjadi Perda, apakah berhenti/tidak diteruskan pembahasannya, ataukah ditunda pembahasannya sambil seraya meminta pihak pengusul untuk merevisinya lebih dahulu. Interaksi politik yang terjadi antar elite daerah di Kabupaten Situbondo tersebut adalah dalam rangka mencari dan memperoleh kesepakatan”. (Wawancara, 2 Agustus 2016).

Berdasarkan perspektif kedua belah pihak terkait masalah kebutuhan daerah di Kabupaten Situbondo. DPRD Kabupaten Situbondo sebagai lembaga politik. Dengan demikian proses-proses pembahasan di tingkat DPRD akan sangat bernuansa politis. Meminjam pendapat Seidman *et.al.* (2002), bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak akan ada tanpa adanya suatu keputusan politik, membenarkan fakta terjadi interaksi politik dalam pembahasan Raperda. Tanpa adanya interaksi politik dalam pembahasan Raperda, maka sebuah Perda tidak akan terwujud di ranah faktual. Lebih lanjut berdasarkan bab sebelumnya adanya beberapa Raperda baik itu berasal usul eksekutif maupun inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo menunjukkan bahwa adanya kepentingan politik yang tarik menarik antar pihak Pemerintah Kabupaten Situbondo dengan DPRD Kabupaten Situbondo, sehingga tak ayal manakala tidak menemukan jalan tengah ada beberapa Raperda yang harus berhenti untuk dibahas oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo dengan DPRD Kabupaten Situbondo.

Dari seluruh catatan analisis di atas, kiranya dapat ditarik benang merah bahwa dalam proses penyusunan Raperda untuk bisa menjadi Perda dipengaruhi oleh tarik menari kepentingan, guna mencari dan memperoleh kesepakatan yang terkadang mengabaikan kebutuhan, kepentingan, dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat, karena interaksi yang terbangun dalam proses penyusunan Raperda antara pihak DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Kabupaten Situbondo kecenderungannya diliputi oleh interaksi politik yang mengarah pada kepentingan pragmatis antar keduanya.

7.1.1 Kepentingan Politik Dalam Proses Penyusunan kebijakan legislasi

Proses penyusunan hukum (peraturan perundang-undangan) yang demokratis telah lama menjadi perhatian di kalangan ahli/akademisi di berbagai belahan bumi. Menurut Kelsen (2007), demokrasi dipahami sebagai sebuah ruang lingkup yang sangat luas. Apapun bentuknya, fenomena demokrasi sangat menarik untuk dibicarakan. Apalagi jika dikaitkan dengan kenyataan, bahwa negara Indonesia merupakan negara yang masih menjadikan proses demokratisasi sebagai sebuah tumpuan. Secara substansial, demokrasi tidak akan berjalan dengan efektif tanpa berkembangnya pengorganisasian internal partai, lembaga- lembaga pemerintahan, maupun perkumpulan-perkumpulan masyarakat.

Oleh karena itu, diskusi dan telaah yang muncul ke permukaan bermuara pada usaha untuk mencari jawab dan sekaligus memunculkan konsep dan juga teori-teori dalam mendeskripsikan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dalam kaitanya dengan legislasi, dengan pusat perbincangan yang berkisar pada pertanyaan umum: *“Apakah konfigurasi politik penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis yang dianut oleh suatu negara dengan sendirinya akan demokratis pula dalam sekalian proses legislasinya ?”*.

Diskusi tentang hal tersebut niscaya tidak bisa lepas dari rujukan konseptual maupun teoretikal tentang penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis yang kemudian

dikaitan dengan legislasi. Konsep dan teori yang kemudian dijadikan telah rujukan dalam menentukan indikasi yang digunakan sebagai parameter untuk mengukur “*penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis*” atau “*tidak demokratis*” suatu proses legislasi pada akhirnya banyak disandarkan pada kepustakaan yang berasal dari “Dunia Barat”.

Penggunaan indikasi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis untuk mengukur legislasi yang sangat “Barat Sentris” tersebut tentu saja tidak bisa dihindarkan, sebab pada dasarnya kajian-kajian penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis bermula dari Barat yang terus berkembang hingga kini. Bahkan konsep dan teori penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan modern yang mengkaji hubungan antara demokrasi dan legislasi yang pada akhir-akhir ini muncul pun tidak lepas dari hasil “*kreativitas intelektual orang Barat*”.

Teori penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan modern seperti teori *elite democracy* dan *participatory democracy* untuk dijadikan rujukan dalam memahami proses pemerintahan di suatu negara merupakan contoh teori demokrasi yang berasal dari pemikiran para ahli dari Barat. Demikian pula perspektif demokrasi yang dikaitkan dengan pembuatan kebijakan publik yang kemudian memunculkan teori *elite democratic* dan *participatory democratic* merupakan hasil olah pikir dari ahli yang berasal dari Barat yang bernama (Steelman, 2001)

Dengan titik tolak yang demikian itu, maka demokrasi-baik dalam tataran konseptual, teoretikal, maupun praktikalnya-barang tentu sangat “*bercita-rasa Barat*”. Konsep dan teori demokrasi sebagai hasil kreativitas intelektual ilmuwan Barat tersebut dalam kepustakaan lazim disebut dengan “*penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis liberal yang dilandasi oleh paham individualisme*”. Demokrasi perwakilan sebagaimana yang sekarang sudah umum dianut dan diselenggarakan oleh sebagian besar negara di dunia juga lazim disebut dengan demokrasi liberal. Dengan demikian, paham individual tidak bisa dinegasikan eksistensinya dan banyak mewarnai konsep maupun teori yang jadi

rujukan serta dipraktikkan oleh negara yang menyelenggarakan demokrasi perwakilan.

Dalam kaitan yang demikian itu, maka penelitian ini tidak dapat menghindarkan diri dari persinggungannya dengan konsep-konsep dan teori-teori demokrasi individual liberal yang berasal dari Barat tersebut. Karenanya, faktor-faktor untuk mengukur apakah konfigurasi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di Indonesia, khususnya di Kabupaten Situbondo cenderung elitis ataukah cenderung partisipatif, dan untuk mengukur apakah interaksi politik dalam legislasi Peraturan Daerah (Perda) cenderung elitis atau oligarkis ataukah cenderung partisipatoris juga menggunakan indikator-indikator yang berasal dari konsepsi dan perspektif Barat yang liberal individual.

Untuk mengkualifikasikan antara demokrasi elit dan demokrasi partisipatif dalam konfigurasi politik demokratis, serta elitis/oligarkis dan partisipatoris dalam perumusan raperda, maka dalam penelitian ini peneliti akan melakukan elaborasi perspektif barat dengan konteks lokal yang ada di Kabupaten Situbondo. Karena dalam pengamatan peneliti, proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), merupakan interaksi politik yang paling nyata, artinya saat Raperda dibahas di DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama dengan kepala daerah. Dalam interaksi inilah akan diperoleh kesepakatan-kesepakatan politik-yaitu antara Pansus DPRD dengan Tim Eksekutif, terkait dengan perjalanan Raperda: apakah diteruskan dibahas sampai memperoleh persetujuan bersama menjadi Perda, ditunda untuk sementara waktu, ataukah tidak diteruskan pembahasannya sama sekali sehingga gagal menjadi Perda. Di sisi yang lain, hasil penelitian menunjukkan bahwa konfigurasi politik demokratis di Kabupaten Situbondo cenderung mencerminkan konfigurasi politik demokrasi yang elitis. Berdasarkan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif daerah (elite daerah) di Kabupaten Situbondo dalam merencanakan dan memutuskan penyusunan Perda pada umumnya (mayoritas) tidak / belum sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Ada beberapa fenomena yang menunjukkan hal tersebut, yaitu bahwa kehendak untuk mengatur atau tidak

mengatur kehidupan sosial, termasuk kehidupan politik lokal dan aktivitas bisnis, sangat tergantung kepada kehendak elite daerah setempat. Ditambah lagi dalam perspektif lokalitas yang ada di Kabupaten Situbondo, peranan tokoh informal yang berpengaruh sebagai tokoh lokal juga mendominasi dan mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan baik yang berada pada level eksekutif maupun legislatif.

Mendominasinya peranan (politik dan pemerintahan) pada diri tokoh informal yang berpengaruh ini menunjukkan bahwa dalam proses politik dan pemerintahan, khususnya di proses perumusan Raperda tidak bisa hanya dikontektualisasikan pada kepentingan eksekutif dan legislatif semata, namun ada aktor-aktor lain yang berperan, tergantung kontekstual lokalitas yang berkembang di daerah tersebut. Situasi yang terjadi di Kabupaten Situbondo ini jelas, menjadikan proses perumusan Raperda sebagai proses legislasi menjadi lebih rumit dan tentunya menarik. Menurut salah satu ketua LSM:

”Kekuatan politik hari ini di Kabupaten Situbondo berada pada pusaran politik dan kehendak tokoh informal yang berpengaruh”.
(Wawancara, 15 Juli 2016).

Lebih lanjut data di atas mengartikan bahwa meski ada usulan dan gagasan dari masyarakat agar suatu masalah diatur dan dibuatkan Perda, sehingga akan jelas dasar kepastian, kemanfaatan dan keadilannya, namun jika kedua lembaga tersebut tidak berkehendak dan mendapatkan restu tokoh informal yang berpengaruh untuk mengaturnya, maka segala usulan masyarakat itu tidak akan terwujud menjadi Perda. Sikap oligarki dengan menempatkan aktor di luar pemerintahan sebagai bagian terpenting dalam proses perumusan Raperda oleh pihak eksekutif dan sebagian besar kalangan legislatif merupakan fenomena oligarki kekuasaan yang terlampaui jauh melampaui batas dan merupakan fenomena menarik yang terjadi Kabupaten Situbondo selama ini.

Dalam tataran yang lebih praktis pada proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo, pada umumnya perencanaan dalam penyusunan Perda berada dan tergantung pada masing-masing *leading sector*, sebab *leading sector*-

lah yang memiliki kepentingan terhadap penerbitan Perda. Penyusunan Perda tersebut pada dasarnya didasarkan pada program kerja yang dimiliki oleh masing-masing *leading sector*. Apakah program kerja yang berujung pada penyusunan Perda tersebut sesuai dengan kepentingan masyarakat ataukah tidak, bagi *leading sector* hal itu tidak menjadi masalah. Banyaknya Perda yang tujuannya melakukan pungutan kepada masyarakat (pajak daerah dan retribusi daerah) membebani masyarakat menjadi bukti konkret bahwa umumnya penyusunan Perda tidak terkait dengan aspirasi masyarakat.

Demikian pula, perencanaan penyusunan Perda yang berasal dari usul inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo pun mirip dengan yang berasal dari eksekutif. Fenomena di Kabupaten Situbondo yang memperlihatkan bahwa Raperda usul inisiatif yang pernah diajukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo yang hanya mengatur tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Situbondo dalam merencanakan dan memutuskan penyusunan Perda tidak terkait dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Sebab, Raperda tersebut hanya menyangkut kepentingan Anggota DPRD Kabupaten Situbondo yang tidak terkait secara langsung dengan kepentingan masyarakat luas.

Setidak-tidaknya ada 2 (dua) hal yang patut diketengahkan tentang legislasi Perda lewat usul inisiatif yang berperspektif kepentingan DPRD Kabupaten Situbondo tersebut. *Pertama*, pergeseran dan penguatan fungsi legislasi kepada DPRD Kabupaten Situbondo belum dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari jumlah Perda usul inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo di Kabupaten Situbondo yang tidak lebih dari 1 (satu) buah, yakni hanya menyangkut kedudukan keuangan dan protokoler DPRD Kabupaten Situbondo saja. Jika ada DPRD Kabupaten Situbondo yang mengusulkan Perda lebih dari itu, ternyata hanya menyangkut perubahan atas Perda protokoler. *Kedua*, oleh karena hanya menyangkut kepentingan DPRD Kabupaten Situbondo, maka produk hukum usul inisiatif seperti ini tidak berlebihan jika dikategorikan dalam tipe hukum represif dengan salah satu cirinya adalah produk legislasi

tersebut berperspektif resmi yang mengidentifikasi kepentingan penguasa dengan kepentingan masyarakat.

Perencanaan legislasi Perda yang berperspektif *leading sector* menjadikan proses legislasi daerah sangat sektoral serta parsial pada satu sisi, dan pada sisi bersamaan perencanaan demikian itu tidak akan mampu memetakan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat secara menyeluruh. Dalam perspektif yuridis, untuk dapat menampung dinamika kebutuhan hukum masyarakat sepatutnya dilakukan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda). Dalam hal ini Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang (UU) No. 12 tahun 2011 Tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sudah menggariskan bahwa “*Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah*”. Sebab, dalam Prolegda ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, dalam Prolegda dimuat program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan. Di samping itu, Prolegda adalah untuk menjaga agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Jadi, Prolegda adalah kerangka dasar untuk membangun produk hukum daerah yang sistematis dan menyeluruh sesuai dengan kebutuhan daerah dan kebutuhan hukum masyarakat setempat.

Mengenai eksistensi dan penyusunan Prolegda ini, Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kemendagri Zudan Arif Fakrulloh mengatakan sebagai berikut:

“Untuk mewujudkan peraturan daerah yang harmonis dan bernuansa hak asasi manusia, perlu dilakukan Program Legislasi Daerah, perencanaan Penyusunan Program Legislasi Daerah dilakukan secara terkoordinasi dan berkesinambungan yang disusun setiap tahun, dan penyusunan Program Legislasi Daerah harus dikoordinasikan dengan *stakeholders* terkait antara lain DPRD, Perguruan Tinggi dan komponen masyarakat”.

Pendapat yang dikemukakan oleh Kepala Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kemendagri di atas, dalam implementasinya masih belum dilakukan secara optimal dalam implementasinya di Kabupaten Situbondo. Konfigurasi politik

demokrasi di Kabupaten Situbondo cenderung elitis adalah bahwa peran DPRD Kabupaten Situbondo kurang begitu aktif dalam mengartikulasikan semua aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat dalam proses penyusunan Raperda. Memang pada umumnya semua Anggota DPRD Kabupaten Situbondo yang ditanya selalu menyatakan bahwa mereka pasti akan menyerap, merespons dan mengakomodasikan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat. Sebab, hal itu merupakan suatu kewajiban hukum bagi setiap Anggota DPRD Kabupaten Situbondo.

Pasal 45 huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: "*Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat*". Daya laku dari kewajiban normatif Anggota DPRD ini adalah secara umum. Maksudnya ia tidak dibatasi hanya untuk kegiatan tertentu saja. Ini bermakna bahwa dalam proses legislasi Perda pun terdapat kewajiban Anggota DPRD Kabupaten Situbondo untuk melakukan penyerapan atau penjangkaran aspirasi dari masyarakat (populer dengan akronim jaring asmara).

Rumusan normatif tentang kewajiban hukum untuk merespons dan mengakomodasikan aspirasi masyarakat sebagaimana tersebut dalam UU. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga persis sama rumusannya dalam semua Peraturan Tatib DPRD di Kabupaten Situbondo. Bahkan hal itu juga merupakan salah satu frasa yang diucapkan dalam sumpah/janji anggota DPRD yang berbunyi: "*Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: ... Bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia*". Inilah rumusan yang ideal dan mulia dari kewajiban semua Anggota DPRD yang niscaya menjadi titik tolak bagi terwujudnya sistem politik demokrasi partisipatif.

Apakah kewajiban normatif tersebut benar-benar terwujud dalam kenyataan? Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, semua Anggota DPRD Kabupaten Situbondo menyatakan bahwa mereka pasti melakukan kegiatan jaring asmara. Secara formal kegiatan ini dilakukan terutama pada saat

rees. Seberapa jauh jaring asmara ini dilakukan, hal ini juga bisa ditarik ke dalam legislasi Perda. Dalam proses penyusunan Perda pun hal yang sama disampaikan oleh para Anggota DPRD yang terlibat dalam Pansus pembahasan Raperda.

Berbeda dengan yang diutarakan Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, data dalam penelitian ini yang berasal dari kalangan LSM, pemerhati parlemen dan para tokoh masyarakat menginformasikan bahwa publik seringkali diabaikan dan tidak pernah dilibatkan dalam pembahasan Raperda. Dengan pelibatan publik yang minim tersebut dan terbatas, yang selanjutnya bisa dipastikan aspirasi masyarakat tidak semuanya akan ditampung dan ditindaklanjuti dalam memperbaiki rumusan Perda. Gejala tidak jelasnya apakah masukan-masukan masyarakat diakomodasikan dalam Perda disebabkan ruang publik (*public sphere*) untuk berpartisipasi dalam proses legislasi Perda hanya sebatas pada *public hearing* dan kunjungan lapangan saja. Bahkan menurut salah satu tokoh masyarakat IM menyatakan:

“*Public sphere* ini akan terbuka jika ada kemauan elite daerah untuk mengundang masyarakat berpartisipasi dalam pembahasan Raperda. Artinya, tanpa adanya kemauan secara suka rela dari ke dua lembaga tersebut untuk mengundang dan mengikutsertakan publik, niscaya *public sphere* tidak akan terbuka”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Setelah *public hearing* dan kunjungan lapangan, maka dalam kenyataan di lapangan *public sphere* menjadi tertutup. Masyarakat tidak bisa lagi melakukan pengawalan substansi Raperda berdasarkan masukan dan aspirasi yang mereka sampaikan. Hal ini dikarenakan Rapat Kerja (Raker) antara Pansus dengan Tim eksekutif, dan rapat khusus/intern Pansus (Rasus) dilakukan secara tertutup yang tidak bisa diakses publik. Padahal, posisi rapatrapat tersebut sangat penting untuk melihat seberapa jauh elite daerah bermusyawarah dan bersepakat tentang Raperda yang dibahas apakah sudah mengakomodasikan kepentingan dan aspirasi publik atau belum. Dalam rapat-rapat itulah intensitas interaksi sistem politik senyatanya terjadi hanya antar elite daerah saja.

Pada dasarnya kondisi terbatasnya ruang publik seperti itu sudah dimulai dari Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Situbondo yang di dalamnya tidak secara jelas merumuskan kewajiban DPRD untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan masukan-masukan publik ke dalam Raperda yang tengah dibahas. Bahkan tidak adanya rumusan konsultasi dan uji publik ketika Raperda akan ditetapkan menjadi Perda dalam Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Situbondo semakin melemahkan posisi tawar publik dalam proses legislasi Perda. Dengan uraian demikian ini dapat disimpulkan bahwa sistem politik dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo cenderung mencerminkan demokrasi yang elitis.

Fenomena proses perumusan Raperda atau implementasi fungsi legislasi DPRD Kabupaten Situbondo seperti tersebut sangat disayangkan, mengingat dari aspek yuridis telah terjadi pergeseran secara radikal kewenangan DPRD Kabupaten Situbondo. Pergeseran kewenangan legislasi dari eksekutif daerah ke legislatif daerah yang menjadi ciri menonjol DPRD Kabupaten Situbondo nyatanya belum mampu mengubah DPRD Kabupaten Situbondo untuk memposisikan lembaganya secara maksimal dalam menyalurkan kepentingan dan aspirasi masyarakat lokal. Pengambilan kebijakan yang diidealkan semakin dekat dengan masyarakat, nyatanya masih merupakan suatu hal yang belum “membumi” di Kabupaten Situbondo. Pelibatan masyarakat masih sebatas pada aktivitas yang sifatnya prosedural untuk menunjukkan bahwa legislatif telah melakukan serap aspirasi.

7.1.2 Nilai Tawar DPRD Dalam Penyusunan kebijakan legislasi

Dalam praktik penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo selama ini pada umumnya gagasan awal untuk merencanakan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) berasal dari unit kerja OPD *leading sector* di lingkungan pemerintah daerah dan adakalanya gagasan ini juga berasal dari Bagian Hukum yang mengusulkan kepada *leading sector* agar merencanakan

penyusunan Raperda untuk mengatur permasalahan tertentu disebabkan tidak sampainya informasi tersebut kepada *leading sector*.

Terlepas dari mekanisme yang dinamis oleh pihak eksekutif dalam proses penyusunan kebijakan legislasi selama ini, tetapi fakta menunjukkan bahwa pihak eksekutif-lah yang lebih produktif jika dibandingkan DPRD dalam mengusulkan Raperda untuk disahkan menjadi Perda. Kondisi ini menunjukkan bahwa DPRD dalam usul inisiatif masih lemah, seperti dikemukakan oleh salah satu ketua LSM, berikut:

“Faktanya memang kebanyakan pengusulan penyusunan kebijakan legislasi berasal dari pihak eksekutif. Legislatif untuk pengusulan hak inisiatif legislasi dari tahun ketahun sangat lemah”. (Wawancara, 20 Juli 2018).

Meskipun pendapat peneliti yang didukung oleh salah satu Ketua LSM tersebut dibantah oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo, Rudi Afianto berikut:

“Karena jumlahnya kalah dari Raperda prakarsa eksekutif, lalu dikatakan DPRD Kabupaten Situbondo lemah dan kalau produktif jika dibandingkan dengan pihak eksekutif. Harus dilihat dinamikanya Mas, karena di DPRD dinamika politiknya beragam tidak seperti eksekutif sehingga memunculkan kesepakatan terhadap Raperda usul inisiatif memerlukan waktu dan itu bagi saya bukan kelemahan *lho*”. (Wawancara, 29 Januari 2019).

Tetapi menurut peneliti apa yang dikemukakan oleh Rudi Afianto hanyalah alibi semata, karena peneliti menemukan beberapa faktor terkait Lemahnya DPRD dalam usul inisiatif legislasi, seperti: *Pertama*, Anggota DPRD tidak memiliki pengalaman yang cukup signifikan dalam merancang Raperda dibanding pihak eksekutif, dimana pihak eksekutif yang relatif lama menggeluti aktivitas pemerintahan tentu saja jauh lebih berpengalaman dibanding dengan posisi Anggota DPRD yang silih berganti 5 (lima) tahun setiap kali. *Kedua*, Kurangnya informasi dan didukung data yang relatif lebih banyak dibanding informasi dan data yang dimiliki oleh pihak eksekutif. *Ketiga*, meskipun Anggota DPRD berasal

dari kalangan masyarakat, namun faktanya pihak eksekutif-lah yang lebih mengetahui dan memahami tentang apa saja kebutuhan, khususnya kebutuhan masing-masing unit organisasi dan kebutuhan daerah dalam kaitannya dengan pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Munculnya gagasan untuk merencanakan penyusunan kebijakan legislasi atau Raperda berdasarkan hasil kajian yang dilakukan di DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Kabupaten Situbondo diperoleh dari berbagai sumber, yang diantaranya adalah sebagai berikut: *Pertama*, Dari perintah dan atau berdasarkan kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (dari PP atau dari UU) agar daerah menindaklanjuti dengan menerbitkan Perda, misalnya dalam penyusunan Raperda tentang pembentukan organisasi di lingkungan pemerintah daerah, tentang Tata Ruang, tentang pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain.

Kedua, Dari keinginan *leading sector* sendiri, misal dalam merencanakan penyusunan Perda tentang penataan pedagang kaki lima (PKL), Perda terkait penyesuaian pungutan pada masyarakat, dan sebagainya. *Ketiga*, Dari hasil studi banding ke daerah lain, misal dalam merencanakan penyusunan Perda tentang pembentukan Organisasi Rukun Tetangga dan Rukun Warga. *Keempat*, Dari isue maupun permasalahan yang muncul di tengah-tengah masyarakat dan juga dari usulan masyarakat.

Gagasan untuk merencanakan penyusunan Perda tersebut dapat dipilah-pilah sebagai berikut: *Pertama*, Perencanaan penyusunan Perda yang baru sama sekali, dalam arti gagasan tersebut belum pernah dituangkan dalam sebuah Perda (Perda baru). *Kedua*, Perencanaan penyusunan Perda dalam rangka untuk merubah sebuah Perda yang dianggap sudah tidak relevan dengan perkembangan keadaan dan tuntutan masyarakat (Perda perubahan). *Ketiga*, Perencanaan penyusunan Perda dalam rangka mencabut dan atau membatalkan Perda, yang bisa dikarenakan Perda tidak sesuai dengan kondisi di lapangan dan atau Perda telah dibatalkan oleh pemerintah pusat (Perda pencabutan dan pembatalan).

Agar sebuah Perda dapat dipertanggungjawabkan dari aspek keilmuan, maka sebelum menyusun draf Raperda diperlukan adanya naskah akademik sebagai naskah awal hasil telaah dan *research* yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi perundang-undangan bidang tertentu. Meski secara yuridis tidak ada kewajiban membuat naskah akademik, namun secara teoretik naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Raperda, karena memuat gagasan pengaturan serta materi muatan Perda bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistematis, holistik, dan futuristik dari berbagai aspek keilmuan. Naskah akademik juga merupakan bahan pertimbangan yang dipergunakan oleh pemrakarsa Perda kepada kepala daerah, sebab berisi argumen yang paling rasional, baik dari sisi yuridis, sosiologis, politis, dan filosofis, mengenai pentingnya Perda disusun.

Di lokasi penelitian ditemukan fakta bahwa hampir semua perencanaan penyusunan Perda tidak disertai naskah akademik. “Hampir semua” ini menunjukkan bahwa pada dasarnya ada juga perencanaan penyusunan Perda yang dimulai dengan aktivitas pengkajian dan penelitian terlebih dahulu yang kemudian dituangkan dalam suatu naskah tertulis yang berisi pokok-pokok pikiran dan laporan tertulis yang menyerupai naskah akademik.

Rencana penyusunan Perda yang dimulai dengan pengkajian dan penelitian yang sistematis-holistik-futuristik tersebut pada umumnya dibuat untuk menyusun Perda terkait dengan *master plan*, seperti Perda tentang Rencana Tata Ruang dan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Daerah (RPJPM). Kajian dan penelitian ini biasanya dilakukan bekerja sama dengan perguruan tinggi negeri.

Di luar rencana penyusunan Perda terkait dengan *master plan* hampir tidak pernah didahului dengan pengkajian dan penelitian yang sistematis-holistik-futuristik. Seperti dalam hal rencana penyusunan Perda retribusi daerah dan pajak daerah, semuanya tidak dilakukan penelaahan dan penelitian terlebih dahulu apakah suatu sektor kehidupan itu layak dipungut dan jika layak berapa besaran pungutan yang paling patut untuk dibebankan dan dampaknya kepada masyarakat.

Penetapan sektor dan besaran pungutan biasanya dilakukan berdasarkan pengalaman berinteraksi dengan masyarakat serta melalui perkiraan dari *leading sector*.

Oleh karena tidak ada naskah akademik, maka hampir semua draf Raperda, kecuali saat memulai penyusunan Raperda terkait *master plan*, yang disusun *leading sector* tidak menggunakan suatu metode tertentu, misalnya menggunakan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) yang di antaranya adalah untuk: 1). mengidentifikasi dengan jelas dan tepat sasaran yang ingin dicapai dari penerbitan Perda. 2). menganalisis apakah dengan penerbitan Perda dapat menyelesaikan sebagian ataukah seluruh masalah yang muncul.

Di samping itu dalam penyusunan Perda di tingkat *leading sector* juga tidak menggunakan model ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*). Karena tidak menggunakan model ROCCIPI, maka tidak diketahui apa penyebab sumber masalahnya, bagaimana solusi yang paling tepat, dan apakah penerbitan Perda merupakan solusi tepat untuk mengatasinya ataukah cukup dengan membuat kebijakan lain-seperti cukup melalui keputusan bupati-yang dinilai lebih tepat dan efisien. Perencanaan penyusunan Perda dengan metode RIA diakui oleh Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Situbondo memang sangat baik, namun akan memerlukan waktu lama dan bisa tidak selesai-selesai, sementara Pemerintah Kabupaten Situbondo sangat membutuhkan Perda dimaksud.

Di samping diperlukannya naskah akademik sebagai naskah yang berisi argumen yang paling rasional untuk disusunnya sebuah Perda, agar perencanaan penyusunan Perda dapat dilakukan secara terencana, terpadu, dan sistematis, maka perencanaan proses penyusunan Raperda, sesuai Pasal 15 ayat (2) UUP3 dan Pasal 4 Permendagri No. 1 tahun 2014, dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Namun dalam beberapa periode berjalan baik pihak eksekutif maupun legislatif tidak atau belum membuat Prolegda. Argumen yang diajukan oleh pihak eksekutif maupun legislatif tidak atau belum membuat Prolegda, adalah sebagai berikut: *Pertama*, Karena masing-masing *leading sector* telah

memiliki program kerja tahunan yang di dalamnya termasuk juga terdapat rencana penyusunan Perda. *Kedua*, Adanya kebutuhan yang mendesak dari masing-masing *leading sector* untuk menyusun Perda yang akan digunakan sebagai instrumen dalam rangka mengatur bidangsektor yang menjadi tupoksinya (tugas pokok dan fungsi), dan. *Ketiga*, Karena perintah peraturan yang lebih tinggi kepada daerah untuk menjabarkan lebih lanjut ke dalam Perda.

Dari semua argumen tersebut dapat disimpulkan bahwa rencana penyusunan Perda tersebut sangat tergantung pada masing-masing unit kerja OPD *leading sector*. Meski tidak didasarkan pada Prolegda, bukan berarti tidak ada perencanaan penyusunan Raperda. Namun model perencanaan penyusunan Raperda demikian itu tentu saja tidak sistematis, terarah, dan terpadu, karena bersifat parsial berdasarkan keinginan *leading sector* saja. Acuanya adalah mendesak atau tidaknya menurut kebutuhan internal masing-masing *leading sector* berdasarkan program kerja yang disusun sebelumnya.

Model penyusunan Raperda demikian itu, yakni berperspektif *leading sector*, bisa jadi akan mengabaikan kepentingan masyarakat. Namun, pemerintah daerah menyadari bahwa ke depan Prolegda sangat dibutuhkan agar dalam penyusunan Perda dapat dilakukan secara terencana, terpadu, sistematis, dan berskala prioritas tertentu.

Proses penyusunan Raperda tersebut dimulai ketika *leading sector* memberitahu dan berkonsultasi ke Bagian Hukum terkait rencananya akan menyusun Raperda. Pemberitahuan ke Bagian Hukum tersebut bisa dalam bentuk: a. Tidak resmi dalam arti hanya memberi tahu secara lisan bahwa *leading sector* akan menyusun Raperda, b. Sudah dalam bentuk draf Raperda.

Apabila draf Raperda sudah disampaikan *leading sector*, maka Bagian Hukum, dalam hal ini adalah Kepala Subbagian Perundang-undangan, akan melakukan telaah dari sisi tata naskah, harmonisasi materi, dan sinkronisasi pengaturan Raperda dimaksud. Bagian Hukum akan membetulkan sisi rumusan bahasanya, baik rumusan dalam bagian konsideran maupun rumusan pasal-pasalnya agar sesuai dengan bahasa yang lazim digunakan dalam peraturan

perundang-undangan, serta mengkaji keterkaitan dengan peraturan hukum lainnya. Bagian Hukum tidak akan memasuki wilayah substansi atau materi muatan Raperda, sebab hal tersebut yang tahu persis adalah masing-masing *leading sector* pemrakarsa atau juga dari pihak legislatif sebagai pengusul.

7.1.3 *Interest* Politik Dalam Proses Penyusunan kebijakan legislasi

Dalam perjalanannya, dinamika dalam penyusunan kebijakan legislasi menghasilkan banyak kepentingan atau *interest* politik, baik secara individu (baca: Anggota Dewan) maupun kelembagaan, sebagaimana berikut:

A. *Interest* Politik Anggota Legislatif Dalam Penyusunan kebijakan legislasi

Perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Perda) di DPRD Kabupaten Situbondo mengikuti tata cara yang terumus dalam Peraturan No. 1 tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD. Dalam Peraturan Tatib tersebut dapat diketahui bahwa perencanaan penyusunan Raperda usul inisiatif DPRD dapat dilakukan oleh setiap Anggota DPRD. Usulan Perda tersebut dapat diajukan ke Pimpinan DPRD jika didukung oleh sekurang-kurangnya lima Anggota DPRD.

Selama penelitian berlangsung, DPRD hasil Pemilu Tahun 2014-2019 hanya 4 (empat) Raperda atas usul inisiatif (lihat bab 5). Di luar Perda keempat Raperda tersebut memang juga muncul gagasan untuk menyusun Perda berdasarkan: 1). Hasil penjangkaran aspirasi masyarakat (jaring asmara) pada saat reses. 2). Usulan masyarakat yang disampaikan langsung ke DPRD, dan 3). Hasil studi banding ke daerah lain. Namun pada akhirnya rencana penyusunan Raperda itu kemudian disampaikan ke pihak eksekutif daerah untuk menyusunnya karena eksekutif daerah dianggap lebih berpengalaman, menguasai persoalan, dan memiliki informasi serta data yang lebih baik dibanding DPRD.

Perencanaan penyusunan Raperda di DPRD Kabupaten Situbondo diawali dengan sejumlah Anggota DPRD (lebih dari 5 orang) mengajukan usulan tertulis beserta tanda tangan pengusul kepada Pimpinan DPRD untuk menyusun Raperda. Usulan tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD sudah dalam bentuk draf

Raperda yang difasilitasi Sekretariat DPRD. Pimpinan DPRD kemudian mengadakan rapat dengan Panitia Musyawarah (Panmus) untuk memperoleh pertimbangan terhadap usulan Anggota DPRD tersebut. Sesuai dengan Peraturan Tatib DPRD, salah satu tugas dari Panmus adalah memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja dan pelaksanaan hak DPRD.

Dalam perencanaan penyusunan Raperda tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, DPRD Kabupaten Situbondo membuat naskah akademik dengan meminta bantuan dari Fakultas Hukum Universitas Jember. Sedangkan tiga Raperda lainnya tidak membuat naskah akademik dengan alasan bahwa materi dalam Raperda tinggal mengadopsi materi yang ada dalam UU ataupun PP karena sudah jelas. Karena ketiga Raperda tersebut tidak ada naskah akademik, maka tidak ada pertimbangan yang paling rasional mengenai pentingnya penyusunan Perda tersebut baik dari sisi yuridis, sosiologis, politis, dan filosofis. Yang ada hanya pertimbangan normatif karena “mematuhi perintah hukum”.

Peneliti menilai tidak adanya naskah akademik dalam membuat dan pembahasan Raperda membuat proses yang ada tidak komprehensif, karena keberadaan naskah akademik sesungguhnya tidak hanya menyangkut masalah rasionalitas perlunya naskah akademik sebagai acuan objektif-ilmiah untuk menentukan kelayakan penyusunan Raperda, agar perencanaan penyusunan Perda dapat dilakukan secara terencana, bertahap, terpadu, dan sistematis, maka perencanaan penyusunan Raperda, sesuai Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan perlu dilakukan dalam suatu Prolegda.

Tidak adanya Prolegda di DPRD Kabupaten Situbondo berdampak terhadap tidak jelasnya rencana kerja DPRD dalam hal pembentukan Raperda. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa tidak akan ada prioritas yang jelas dalam implementasi fungsi legislasi, sebab perencanaan yang bertahap, terarah, terpadu, dan sistematis dalam penyusunan Raperda baik dalam jangka pendek, menengah, maupun panjang sebelumnya tidak dibuat.

Pada akhirnya DPRD hanya pasif menunggu sambil kadang-kadang diberitahu oleh Bagian Hukum mengenai Raperda apa saja yang tengah disiapkan oleh eksekutif daerah. Model penyusunan Perda yang tanpa didasarkan pada Prolegda tersebut berimplikasi pada model penyusunan Raperda yang tidak terencana, bertahap, terpadu, dan sistematis sesuai kebutuhan dan permasalahan daerah yang harus diprioritaskan setiap tahun. Dengan demikian yang terjadi adalah model penyusunan Raperda yang parsial dan tergantung kepada prakarsa *leading sector*.

B. *Interest* Politik Kelembagaan Dalam Proses Penyusunan kebijakan legislasi

Sebagaimana yang termaktub dalam Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa “*Untuk menunjang pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas dan yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan*”.

Dalam rangka menunjang fungsi legislasi agar optimal, maka setiap pemerintahan daerah, baik legislatif maupun eksekutif memiliki “badan khusus” yang melakukan kajian dan penyusunan kebijakan legislasi untuk selanjutnya diusulkan menjadi produk hukum daerah. Dalam DPRD sendiri kelembagaan tersebut dikenal dengan sebutan Badan Legislasi (Baleg). Baleg merupakan alat kelengkapan DPRD (berdasarkan UU No. 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Sedangkan menurut Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo, Badan Legislasi memiliki pengertian yang lebih operasional sebagai alat kelengkapan DPRD Kabupaten Situbondo yang bersifat tetap dan dibentuk dalam Rapat Paripurna DPRD dengan tugas utama untuk menjalankan fungsi legislasi dari DPRD.

Meliputi proses penyusunan Raperda, pengevaluasian Perda serta menyusun Prolegda yang terdiri dari Perda yang berasal dari DPRD dan

Pemerintah Daerah. Peran Badan Legislasi Daerah dalam proses penyusunan Raperda Inisiatif dicerminkan dalam Tugas Pokok dan Fungsi dari Badan Legislasi Daerah. Tugas dari Badan Legislasi Daerah itu sendiri berdasarkan Peraturan No. 1 tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD terdapat 11 tugas, namun berdasarkan peran penyusunan Raperda Inisiatif hanya terdapat 7 (tujuh) peran yang digunakan dalam proses penyusunan Raperda Inisiatif, yang terdiri dari: 1). Peran penyusunan Prolegda, 2). Peran Penyusunan Prolegda antara DPRD dengan Pemda, 3). Peran menyiapkan Raperda usul prakarsa DPRD berdasarkan program prioritas yang ditetapkan, 4). Peran melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Raperda yang diajukan oleh anggota dan atau gabungan komisi, 5). Peran memberikan pertimbangan terhadap Raperda yang dilakukan anggota, komisi atau gabungan komisi atau Pemda di luar prioritas Raperda tahun berjalan, 6). Peran melakukan pembahasan, perubahan, atau penyempurnaan Raperda yang ditugaskan oleh Banmus, 7). Peran melakukan penyesuaian terhadap Raperda yang akan disahkan menjadi Perda.

Idealnya Baleg dalam penyusunan Raperda usul inisiatif melalui proses manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan proses publik agar terwujud penyusunan kebijakan legislasi yang optimal. Proses manajerial- birokratis dilakukan dengan melakukan persiapan penyusunan Prolegda secara intens. Proses politik terkait dengan pembahasan bersama Bupati dengan saling pengaruh untuk memperjuangkan kepentingan dan atau keberpihakan masing-masing. Sementara proses yuridiksi dilakukan dengan mengupayakan legalitas kebijakan yang telah ditetapkan seperti dengan mencatat dalam lembaran daerah. Selanjutnya proses publik dilakukan dengan menjangkau saran atau masukan dari masyarakat melalui publik *hearing* dan saat berlangsungnya masa reses. Baleg juga melakukan publikasi agar para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui kebijakan yang akan dan telah ditetapkan.

Namun dalam kenyataan ditemukan fakta bahwa proses manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan proses publik tidak dapat berjalan secara optimal. Untuk mengetahui bagaimana masing-masing proses bekerja di lapangan

kita bahas satu persatu, sebagai berikut: *Pertama*, Proses manajerial-birokratis dalam penyusunan kebijakan legislasi seringkali tidak dilakukan dengan persiapan yang matang dan intens, salah satu contoh konkritnya adalah sebagian besar Raperda usul inisiatif DPRD tidak disertai dengan naskah akademik yang memadai. Kalaupun ada, naskah akademik tersebut dibuat bukan sebelum Raperda disusun. Keberadaan naskah akademik tersebut terkesan hanya sebagai pelengkap administratif saja, sehingga landasan filosofis, sosiologis dan yuridisnya tidak bisa digunakan secara optimal dalam penyusunan Raperda, seperti yang dikemukakan oleh Wakil Bupati Situbondo periode 2010-2015 yang juga Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Golkar Kabupaten Situbondo, Rahmad:

“Seringkali dalam penyusunan Raperda tersebut bermasalah di sisi naskah akademik karena kurang memadainya landasan filosofis, dan sosiologis yang disusun oleh para ahli atau akademisi, kalau landasan yuridisnya *sich* sudah tidak ada masalah karena rujukan regulasinya sudah jelas”. (Wawancara, 20 Januari 2019).

Akibat penyusunan naskah akademik yang asal meskipun sudah melibatkan perguruan tinggi yang kredibel mengakibatkan perlu adanya supervisi ulang terhadap naskah akademik tersebut agar dapat dilakukan pembenahan manakala ada kekeliruan, seperti dikemukakan oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo, Rudi Afianto berikut:

“Naskah akademik yang dibuat oleh pihak ketiga perlu dicek atau terkonfirmasi kebenarannya agar keberadaan naskah akademik tersebut dapat berkontribusi secara optimal dalam proses penyusunan Raperda, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridisnya”. (Wawancara, 29 Januari 2019).

Adanya proses supervisi terhadap naskah akademik tersebut menurut peneliti penting dilakukan untuk menjamin Raperda yang disusun memiliki landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang kuat sesuai dengan realitas yang ada, sehingga nantinya menjadi Perda yang dapat diterima oleh semua pihak dan mampu menyelesaikan masalah yang ada.

Kedua, proses politik dan yuridiksi merupakan proses yang lazim dalam setiap penyusunan kebijakan legislasi, dimana dalam proses politik tersebut ada upaya saling mempengaruhi antara pihak DPRD dengan pihak eksekutif, utamanya Bupati, karena kedudukan keduanya sama kuat dan sejajar sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Proses politik di lapangan menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Situbondo tidak memiliki posisi tawar (*bargaining*) yang kuat kala menghadapi pihak eksekutif, sehingga DPRD Kabupaten Situbondo cenderung terkooptasi oleh kepentingan bupati, seperti dikemukakan oleh Ketua LSM Komunitas Merah Putih Situbondo, Supriyono:

“Belum baiknya sistem kelembagaan DPRD Kabupaten Situbondo selama ini menjadikan DPRD terkooptasi secara politik oleh pihak eksekutif, sehingga nilai tawar DPRD dalam penyusunan Raperda menjadi rendah. Kondisi tersebut semakin diperparah oleh adanya diintervensi tokoh informal berpengaruh pada sebagian besar Anggota Dewan yang menjadikan posisi DPRD menjadi semakin termarginalkan secara politik dalam proses penyusunan kebijakan legislasi”. (Wawancara, 29 Januari 2019).

Pernyataan yang dikemukakan oleh Supriyono tersebut menemukan justifikasi saat dikonfirmasi kepada Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Bashori Sonhaji, menurutnya:

“Eksekutif jauh lebih berpengalaman dibanding dengan DPRD yang silih berganti 5 (lima) tahun setiap kali, sehingga secara politik tidak memiliki kesolidan, terlebih dalam tubuh DPRD sendiri banyak fraksi dan kepentingan yang mudah tereduksi secara politik”. (Wawancara, 2 Februari 2019).

Sementara proses yuridiksi tidak ada masalah karena seluruh Raperda yang disahkan menjadi Perda sudah masuk dalam lembaran daerah sebagai bukti administratif dan hukum bahwa Perda tersebut telah atau pernah diundangkan dalam Pemerintahan Kabupaten Situbondo.

Ketiga, Dalam proses publik dilakukan dengan menjangking saran atau masukan dari masyarakat melalui *public hearing* dan saat berlangsungnya masa reses. Namun dalam praktiknya *public hearing* sampai saat ini belum optimal dilakukan dalam menjangking saran atau masukan dari masyarakat, bahkan terkesan *public hearing* tersebut sebagai ajang konsolidasi politik, jika dibandingkan dengan menyerap aspirasi dari masyarakat, seperti di yang dikemukakan oleh salah satu ketua LSM:

“*Public hearing* hanya dijadikan alat politik Anggota Dewan untuk kepentingan politik mereka, sehingga upaya untuk menjangking saran atau masukan dari masyarakat seringkali terabaikan dan faktanya hampir selurung Anggota Dewan yang reses atau *public hearing* tidak membawa hasil yang berarti bagi perbaikan legislasi yang mereka sudah susun”. (Wawancara, 5 Februari 2019).

Mendapatkan kritik keras dari salah satu ketua LSM di atas, Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Rudi Afianto memberikan tanggapan:

“Serap aspirasi Anggota DPRD secara rutin dilakukan 3 (tiga) kali dalam setahun melalui mekanisme reses dan adanya temu publik dengan menghadirkan para ahli, mengundang para pihak (tokoh informal berpengaruh, *stakeholders*, dan masyarakat) untuk mendapatkan masukan, kritik serta solusi terhadap Raperda yang kita inisiasi. Jadi tidak benar kalau Anggota Dewan mikir politik terus atau pragmatis”. (Wawancara, 7 Februari 2019).

Sanggahan yang dikemukakan oleh Rudi Afianto tersebut secara prosedur atau pelaksanaannya benar sudah dilaksanakan, namun hasil dari pertemuan yang dikeluhkan banyak pihak karena dinilai tidak efektif, seperti contoh yang dikemukakan oleh salah satu Ketua LSM. Fakta yang ditemukan oleh peneliti juga relatif tidak jauh berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh salah satu Ketua LSM, Anggota Dewan lebih fokus pada upaya membangun konsolidasi politik dalam setiap reses yang mereka lakukan. Sehingga tujuan awal untuk menjangking saran atau masukan dari masyarakat sering kali terabaikan.

Terakhir, terkait dengan penyebarluasan atau publikasi Raperda diperoleh fakta bahwa ada dua kemungkinan yang dilakukan oleh Baleg, yaitu: a). Ada Raperda dipublikasikan, dan b). Ada Raperda yang tidak dipublikasikan. Draf Raperda akan dipublikasikan kepada masyarakat manakala materinya menyangkut kepentingan langsung masyarakat luas (kepentingan umum), seperti Raperda RPJPM. Ada beberapa media yang pernah digunakan sebagai sarana publikasi atau sosialisasi draf Raperda, yaitu: a). Melalui Radio milik Pemerintah Daerah, b). Lokakaryaseminar, c). Melakukan pertemuan dengan warga masyarakat yang terkait (*stakeholders*) dengan materi Raperda, dan d). Melalui media massa baik lokal, regional, maupun nasional yang memiliki wartawan di Kabupaten Situbondo.

Pada waktu penerbitan ini DPRD kadangkala memberikan draf Raperda langsung kepada kelompok masyarakat tertentu yang akan terkena dampak dari penerapan Perda (*stakeholders*), tapi juga kadangkala hanya poin-poin tertentu yang dianggap penting yang dipublikasikan. Raperda tentang Tata Ruang dan Raperda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Panjang Daerah (RPJMD) merupakan beberapa contoh dari Raperda yang dipublikasikan ketika sedang dirancang di Baleg.

Raperda yang tengah dibahas di tingkat Baleg tidak dipublikasikan ke masyarakat dikarenakan pokok materi yang diatur hanya merupakan penjabaran lebih lanjut (*breakdown*) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Raperda terkait dengan pembentukan struktur organisasi atau kelembagaan di lingkungan DPRD biasanya tidak disebarluaskan, sebab ini hanya menyangkut kebutuhan DPRD setempat. Bahkan DPRD juga acapkali tidak menyebarluaskan Raperda yang mengatur pungutan kepada masyarakat, dengan latar belakang kekhawatiran bahwa jika disebarluaskan akan memakan waktu yang lama dan sulit mengakomodasikan keinginan masyarakat yang pada dasarnya tidak ingin dibebani pungutan-pungutan.

Di tengah-tengah proses penyusunan draf Raperda tersebut, kadangkala Pemerintah Kabupaten Situbondo diberi tahu bahwa DPRD sedang menyusun

draf Raperda. Maksud pemberitahuan tersebut tidak sekedar sebagai bahan pengetahuan bagi Pemerintah Kabupaten Situbondo bahwa DPRD tengah menyusun draf, namun dimaksudkan agar sejak awal penyusunan draf Raperda ada perhatian dan masukan-masukan dari pihak legislatif. Namun, diberi tahu atau tidaknya proses penyiapan draf Raperda pada dasarnya juga tergantung kepada kemauan dan kepentingan DPRD.

Berikut bagan terkait dengan dinamika dalam penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo:



Tabel 7.1 Dinamika Dalam Penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo

No.	URAIAN INDIKATOR
1.	Adanya pengaruh yang cukup kuat para tokoh informal dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Kabupaten Situbondo.
2.	Elit di Kabupaten Situbondo saat merencanakan dan/atau menyusun Raperda seringkali tidak melakukan pengkajian dan penelitian (<i>research</i>) terlebih dahulu yang akan menghasilkan rekomendasi paling rasional-baik dari sisi yuridis, filosofis, maupun sosiologis-politis-tentang pentingnya sebuah Perda yang diusulkan pemrakarsa. Hal ini terbukti dengan tidak disertakannya NA yang menyertai penyampaian Raperda untuk dibahas di DPRD. Dengan tidak adanya NA, maka patut dipertanyakan apakah pembuatan Perda merupakan solusi yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi problem yang muncul di masyarakat. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa elite daerah tidak berpedoman pada asas “dapat dilaksanakan” dalam penyusunan Perda. Asas ini menentukan bahwa agar Perda dapat efektif harus memperhitungkan aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis, yang hanya bisa dicapai melalui serangkaian penelitian.
3.	Raperda yang tengah disiapkan dan dibahas tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Terdapat alasan-alasan tertentu yang dikemukakan mengenai tidak dipublikasikannya Raperda, yang diantaranya adalah karena Raperda hanya merupakan penjabaran (<i>breakdown</i>) lebih lanjut dari peraturan perundangudangan di atasnya sehingga tidak perlu disebarluaskan ke masyarakat. Di samping itu juga ada alasan bahwa jika dipublikasikan ke masyarakat akan terjadi penolakan masyarakat. Hal ini terutama terkait dengan Raperda yang akan berimplikasi pada pemungutan kepada masyarakat, sebab pada dasarnya masyarakat tidak mau dipungut.
4.	Tingkat partisipasi publik di Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan dan pembahasan Raperda baik itu yang diusulkan oleh eksekutif atau inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo masih sangat rendah.
5.	Para pihak yang dilibatkan dalam penyusunan Perda, berpendapat bahwa masukan para pihak tersebut cenderung tidak tidak/belum tentu diakomodasikan. Ini berarti masukan para pihak ada yang diterima dan ada yang tidak diterima oleh Pansus DPRD Kabupaten Situbondo. Alasan tidak diterimanya masukan publik oleh Pansus DPRD Kabupaten Situbondo adalah karena hal itu tidak sejalan dengan ketentuan UU dan juga karena sudah sesuai dengan kemampuan masyarakat. Ketidakjelasan apakah masukan-masukan masyarakat yang pernah diajak berpartisipasi dalam proses pembahasan Raperda diakomodasikan dalam Perda tidak bisa dilepaskan dari tidak jelasnya aturan hukum dalam menjamin hak-hak publik dalam berpartisipasi. Menurut mayoritas responden, Peraturan Tatib

	<p>DPRD Kabupaten Situbondo terkait dengan pembahasan Raperda tidak menjamin bahwa masukan masyarakat harus diakomodasikan dalam Perda. Jika Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Situbondo ditelaah lebih dalam akan terlihat bahwa pada dasarnya memang tidak ada rumusan yang mengharuskan setiap masukan dari masyarakat oleh DPRD Kabupaten Situbondo wajib dimasukkan dalam Perda. Akhirnya, pengakomodasian masukan masyarakat tergantung pada pertimbangan politis DPRD Kabupaten Situbondo.</p>
6.	<p>Terbatasnya ruang publik (<i>public sphere</i>) yang dapat diakses secara kontinyu. Padahal, <i>public sphere</i> adalah wilayah yang sangat vital bagi demokrasi. Di semua Kabupaten Situbondo, ruang publik untuk berpartisipasi hanya terbuka pada saat publik diundang DPRD Kabupaten Situbondo dalam suatu <i>public hearing</i> dan kunjungan lapangan di tengah pembahasan Raperda. Undanguan ini yang menentukan siapa-siapa yang diajak DPRD Kabupaten Situbondo untuk memberikan masukan atas Raperda yang tengah dibahas. Setelah <i>public hearing</i> dan kunjungan lapangan, masyarakat tidak memiliki lagi kesempatan mengawasi jalannya legislasi Perda yang dilakukan antara DPRD DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Kabupaten Situbondo.</p>
7.	<p>Raperda yang sudah dianggap cukup memperoleh pembahasan bersama antara Pansus DPRD Kabupaten Situbondo dan Tim Eksekutif serta tinggal ditetapkan menjadi Perda, pada umumnya tidak dilakukan uji publik dan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan publik bahwa Raperda telah sesuai dengan aspirasi publik. Bahkan Raperda/Perda yang berdasarkan evaluasi dan klarifikasi Gubernur harus direvisi, juga tidak dikonsultasikan kepada publik untuk memperoleh masukan apakah revisi Gubernur telah sesuai dengan aspirasi masyarakat.</p>
8.	<p>Peraturan Tatib DPRD DPRD Kabupaten Situbondo tidak terdapat mekanisme komplain publik jika publik dirugikan hak-haknya pada saat proses pembahasan Raperda. Hal ini menunjukkan bahwa secara yuridis posisi tawar masyarakat dalam proses penyusunan Perda sangat lemah. Artinya, secara yuridis maupun politis posisi masyarakat adalah subjek yang lemah dan pasif atas serangkaian legislasi Perda di Kabupaten Situbondo.</p>

Sumber: Hasil Penelitian

Disamping delapan hal di atas, lemahnya regulasi yang mendasari penyusunan kebijakan legislasi tidak signifikan, karena regulasi yang ada tidak mampu merubah arah kebijakan yang oligarki. Regulasi seperti UU No. 12 tahun 2011 Tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang khusus mengatur penyusunan Perda, Permendagri No. 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, hingga Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo tidak dapat menjadi faktor yang bisa dipaksakan kepada Anggota DPRD lebih responsif dalam penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo selama ini, sehingga sampai saat ini produktifitas penyusunan kebijakan legislasi, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas masih rendah.

Hal ini karena semua regulasi yang ada hanya mengatur tentang prosedur administratif penyusunan kebijakan legislasi yang tidak memiliki kekuatan untuk dipaksakan. Dengan demikian, jika prosedur penyusunan hukum tersebut tidak dipatuhi, maka elite di Kabupaten Situbondo tidak akan memperoleh sanksi apapun terhadap pelanggaran yang dilakukannya. Barulah akan muncul “sanksi administratif” yang berupa pembatalan Perda, manakala pemerintah pusat menyatakan bahwa Perda bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum.

7.2 Dinamika Oligarki Kekuasaan Dalam Proses Penyusunan kebijakan legislasi

Setelah membahas terkait dengan interaksi dan dialog antar peran dalam proses penyusunan Raperda, dapat diberikan catatan yang lebih spesifik dalam kaitannya dengan interaksi politik dan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dalam perspektif demokrasi sebagai berikut: *Pertama*, pada umumnya DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Kabupaten Situbondo saat merencanakan dan/atau menyusun Raperda tidak melakukan pengkajian dan penelitian terlebih dahulu yang akan menghasilkan rekomendasi paling rasional tentang pentingnya

sebuah Perda diterbitkan. Hal ini terbukti dengan sebagian besar Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tidak disertakannya NA untuk dibahas di DPRD Kabupaten Situbondo dalam beberapa kasus Raperda yang diusulkan oleh pihak eksekutif maupun Raperda inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo, seperti yang dikemukakan oleh salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo:

“Kayaknya dalam beberapa Raperda inisiatif DPRD masih belum disertai dengan NA, hal tersebut terjadi karena mepetnya waktu penyusunan Raperda dan seringkali Raperda tersebut dilakukan secara mendadak karena momentumnya membutuhkan hal tersebut”. (Wawancara, 4 Agustus 2016).

Bahkan menurut salah satu ketua LSM pembuatan NA idealnya dilakukan sebelum draf Raperda disusun, berikut petikan wawancaranya:

“Landasan normatifnya menyatakan bahwa NA dibuat sebelum penyusunan draf Raperda, dan merupakan laporan tertulis yang berasal dari suatu penelitian untuk melihat kelayakan penerbitan Perda dari sisi filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis”. (Wawancara, 5 Agustus 2016).

Kajian yang dilakukan adalah secara sistemik-holistik-futuristik menurut hemat peneliti dengan melibatkan berbagai bidang keilmuan. NA tersebut yang membuat adalah pemrakarsa Raperda dengan demikian, NA yang dibuat atas inisiatif DPRD DPRD Kabupaten Situbondo melalui bantuan sebuah Perguruan Tinggi Negeri (PTN) yang tidak dilakukan pada saat NA dibuat sebelum penyusunan draf Raperda. Di mana naskah disusun setelah bejalanya waktu pembahasan Raperda dan hal tersebut berlaku pada Raperda yang ada NA-nya di baik yang diusulkan oleh eksekutif maupun DPRD Kabupaten Situbondo tidak lazim menurut teori perundang-undangan, karena NA tersebut terkesan hanya sebagai bagian pelengkap saja, padahal tujuan awal dari adanya NA adalah secara sistemik-holistik-futuristik dengan melibatkan berbagai bidang keilmuan melihat urgensi Raperda tersebut diusulkan baik oleh eksekutif maupun DPRD Kabupaten Situbondo.

Kedua, Raperda yang tengah disiapkan dan dibahas tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Terdapat alasan-alasan yang dikemukakan oleh pihak DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo tentang tidak dipublikasikannya Raperda. Adapun di antara alasan menurut Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Bashori Sonhaji adalah:

“Adanya persepsi DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo karena Raperda hanya merupakan penjabaran (*breakdown*) lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga tidak perlu disebarluaskan ke masyarakat. Di samping itu juga ada alasan lain oleh DPRD maupun Pemerintah jika dipublikasikan ke masyarakat akan terjadi penolakan masyarakat. Hal ini terutama terkait dengan Raperda yang akan berimplikasi pemungutan kepada masyarakat, sebab pada dasarnya masyarakat tidak mau di pungut”. (Wawancara, 5 Agustus 2016).

Adanya Raperda yang dipublikasikan dan juga adanya Raperda yang tidak dipublikasikan tersebut juga di lihat oleh beberapa informan yang peneliti rangkum adalah sebagian besar informan menyatakan bahwa tidak semua Raperda yang tengah dirancang oleh DPRD Kabupaten Situbondo dipublikasikan. Demikian juga ketika Raperda yang dibahas Pemerintah Kabupaten Situbondo mayoritas informan menyatakan bahwa Raperda yang tengah dibahas tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Demikian semangat keterbukaan (*openness principle*) yang ditandai dengan pemublikasian Raperda, ternyata di Kabupaten Situbondo masih sangat minim bahkan terkesan ditutup-tutupi hal tersebut terjadi, karena ditengarai adanya kepentingan politik antara pihak DPRD dan Pemerintah Kabupaten Situbondo karena manakala dibuka ke publik akan mengganggu kepentingan mereka seperti yang dikemukakan oleh beberapa informan pada peneliti.

Ketiga, dalam hal partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan legislasi dalam bentuk Raperda di Kabupaten Situbondo menunjukkan bahwa tingkat partisipasi publik dalam proses pembahasan Raperda sangat rendah. Patut diketahui bahwa hal yang paling mendasar dari keberhasilan dan

kualitas proses penyusunan kebijakan legislasi yang demokratis adalah adanya keterlibatan masyarakat secara aktif dalam prosesnya. Menurut salah satu Akademisi yang selama ini sering melakukan riset di Kabupaten Situbondo SHK menyatakan bahwa:

“Peran dan partisipasi masyarakat memantau jalannya proses penyusunan kebijakan legislasi merupakan hal yang sangat penting. Partisipasi bertujuan mendorong aktif kegiatan demokrasi untuk semua proses legislasi. Kepentingan fokus partisipasi menjadi indikator peningkatan kualitas legislasi dalam kehidupan yang demokratis seperti sekarang ini dan saya lihat partisipasi publik di Kabupaten ini masih sangat rendah”. (Wawancara, 8 Agustus 2016).

Rendahnya partisipasi publik di Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui Raperda menunjukkan bahwa pemahaman publik masih minim atau juga ada semacam apatisisme pada sebagian besar publik apa yang mereka aspirasikan akan sulit terakomodir, karena adanya oligarki di tingkat elit formal maupun elit informal. Oleh karena itu, dalam partisipasi publik, khususnya dalam jaring aspirasi tidak cukup hanya melibatkan kalang elit saja, tetapi sangat perlu melibatkan masyarakat secara luas, seperti yang dikemukakan oleh salah satu pejabat di Pemerintah Kabupaten Situbondo:

“Dalam jaring aspirasi tidak cukup hanya tokoh informal berpengaruh saja, perlu adanya keterlibatan masyarakat secara umum, karena masyarakat tidak semua aspirasinya diwakili oleh tokoh informal berpengaruh tersebut. tetapi memberikan peran lebih pada tokoh informal berpengaruh penting karena kultur kabupaten ini masih paternalistik pada tokoh, utamanya tokoh agama”. (Wawancara, 11 Januari 2019).

Kurangnya pelibatan publik secara luas sehingga terkesan adanya oligarki di tingkat elit formal maupun elit informal tersebut peneliti mencoba menanyakan ke beberapa elit formal maupun elit informal yang ada. Menurut salah satu tokoh agama dan masyarakat yang berpengaruh:

“Di Situbondo ini antara umaro’ dan ulama padu, jadi umaro’ sering mendengar pendapat ulama dan ulama selalu memberikan masukan buat umaro’ untuk kepentingan masyarakat. Jadi tidak ada siapa yang dominan dan paling di dengar semua sama. Kalau ulama di dengar pendapatnya karena semata-mata masukannya memang dibutuhkan dan juga kultur sini kan Kota Santri jadi wajarlah ulama mendapatkan tempat tersendiri untuk di dengar masukannya”. (Wawancara, 12 Januari 2019).

Apa yang dikemukakan oleh salah satu tokoh agama dan masyarakat yang berpengaruh tersebut juga senada dengan yang dikemukakan oleh KH Raden Ahmad Azaim Ibrahimy Pengasuh Pondok Pesantren Salafiyah Safiiyah Sukorejo Asembagus Situbondo, menurut beliau:

“Sejak dulu sebelum menjadi kabupaten situbondo (masih kabupaten panarukan) sejarah memang demikian, dimana banyak pejabat datang ke KHR Asad meminta pendapat dan juga restu (wejangan dan nasehat), dan sampai saat ini hal tersebut masih terawat, bahkan Anggota DPRD Provinsi dari kabupaten situbondo pun demikian, dimana silaturahmi dan meminta pendapat tokoh informal masih terawat sebagai bagian dari nilai kearifan lokal. contoh dari hal tersebut seperti dalam kasus penutupan lokalisasi ada koordinasi dan sinergi antara eksekutif dan legislatif ke tokoh informal berpengaruh, sehingga tokoh informal berpengaruh ikut serta juga melakukan pembinaan dan bimbingan rohani serta pemberdayaan kepada masyarakat terdampak kebijakan tersebut sehingga kebijakan tersebut berjalan efektif dalam pelaksanaannya”. (Wawancara, 16 Januari 2019).

Pendapat kedua tokoh informal berpengaruh di atas dalam kenyataannya dibenarkan oleh Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Bashori Sonhaji:

“Apa yang disampaikan oleh KH Kholil dan KH Azaim benar adanya, itulah situasi yang sebenar-benarnya terjadi di Kabupaten Situbondo. Memang seringkali kedekatan para elit pemerintahan ke kalangan ulama ditafsirkan macam-macam oleh banyak pihak, tapi yakinlah apa yang dilakukan oleh elit pemerintahan, terutama kalangan DPRD untuk kepentingan masyarakat dan Mas lihat sendiri Situbondo sampai saat ini kondusif karena adanya sinergi umaro’ dan ulama selama ini”. (Wawancara, 18 Januari 2018).

Terlepas dari kedua pendapat di atas, peneliti melihat secara kasat mata partisipasi masyarakat cenderung kurang bergairah, jika dibandingkan dengan

daerah di sekitarnya, seperti di Jember yang sangat dinamis. Di Kabupaten Situbondo partisipasi terkesan sudah terdelegasikan pada para elit formal maupun elit informal, sehingga nuansa kontrol publiknya sangat lemah. Menurut Budiardjo (2005), partisipasi publik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan dan kepentingan publik, antara lain dengan jalan terlibat secara langsung atau tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).

Rendahnya partisipasi dan kontrol publik jelas bertentangan dengan Pasal 5 ayat (2) huruf e yang merumuskan bahwa Pemerintah wajib mengikutsertakan masyarakat dalam “*Penyusunan Peraturan daerah dan perundang-undangan lainnya yang menyangkut kepentingan umum*”. Apalagi komisi pengaduan hingga kini belum dibentuk di Kabupaten Situbondo, maka keinginan publik untuk terlibat dalam proses penyusunan Raperda jelas mengalami hambatan.

Keempat, bagi informan yang pernah diajak berpartisipasi dalam penyusunan Perda-meski hanya sekali dan kadang-kadang saja-menyatakan bahwa masukan mereka kepada Panitia Khusus (Pansus) tidak/belum tentu diakomodasikan. Menurut salah satu masyarakat HP yang beberapa kali ikut dalam proses penyusunan kebijakan legislasi:

“Saya beberapa kali dilibatkan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi, ya namun seperti itu masukan saya tidak pernah terakomodir saat menjadi Perda sehingga sekarang saya malas lagi untuk ikut. Kan tidak ada gunanya kalau masukan masyarakat seperti saya tidak diakomodir padahal harapan saya ikut dalam proses itu agar masukan saya mampu disuarakan dalam Perda”. (Wawancara, 13 Agustus 2016).

Pada saat hal tersebut peneliti mentakan tanggapan kepada salah satu Anggota Pansus DPRD Kabupaten Situbondo:

“Tidak semua masukan akan diakomodir, kan banyak masukan Pak dan tidak semua masukan bersifat masukan pada kebijakan sehingga tidak masuk dalam Perda, tetapi masuk masyarakat

tersebut bisa jadi hanya keluhan atau curhatan saja, sehingga penanganannya adalah dengan di dengar dan dicarikan solusi, masak sampean tidak tahu Pak, *ha.....ha....ha.....*”. (Wawancara, 15 Agustus 2016).

Ini berarti masukan mereka ada yang diterima dan ada yang tidak diterima oleh Pansus DPRD. Mengapa masukan-masukan informan sampai tidak diterima? Alasan lebih lanjut Pansus DPRD Kabupaten Situbondo adalah karena hal itu tidak sejalan dengan ketentuan UU dan juga karena sudah sesuai dengan kemampuan masyarakat. Misal, dalam kasus besaran tarif pengurusan ijin (HO) yang dipungut setiap tiga tahun agar dikurangi, ternyata oleh Pansus DPRD tidak diterima sebab besaran tarif tersebut sudah dianggap sesuai dengan kemampuan bayar masyarakat pengusaha.

Ketidakjelasan apakah masukan-masukan masyarakat yang pernah diajak berpartisipasi dalam proses pembahasan Raperda diakomodasikan dalam Perda tidak bisa dilepaskan dari tidak jelasnya aturan hukum dalam menjamin hak-hak publik dalam berpartisipasi. Menurut pemerhati parlemen Situbondo menyatakan *bahwa Peraturan Tatib DPRD belum menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda*. Dengan demikian menurut pemerhati parlemen Situbondo Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Situbondo terkait dengan pembahasan Raperda tidak menjamin bahwa masukan masyarakat harus diakomodasikan dalam Perda. Jika Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Situbondo dikaji lebih dalam akan terlihat bahwa pada dasarnya tidak ada rumusan yang mengharuskan setiap masukan dari masyarakat oleh DPRD Kabupaten Situbondo wajib dimasukkan dalam Perda. Akhirnya, diakomodasikan atau tidaknya masukan masyarakat, tergantung pada pertimbangan politis DPRD Kabupaten Situbondo, sangat ironis, bseerdasarkan hal yang demikian itu maka menjadi logis jika masyarakat menyatakan bahwa Perda yang diproduksi oleh DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Kabupaten Situbondo tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat Situbondo.

Kelima, berdasarkan catatan pada poin ketiga dan keempat tersebut memiliki implikasi lebih jauh, yakni menjadi terbatasnya ruang publik (*public sphere*) untuk secara kontinyu berpartisipasi di semua tahapan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda di Kabupaten Situbondo. Padahal, *public sphere* merupakan wilayah yang paling vital bagi demokrasi yang mengasumsikan bahwa setiap warga negara terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan menyangkut kehidupan bersama (Seidman *et. al.*, 2002). Di Kabupaten Situbondo, ruang publik untuk berpartisipasi hanya terbuka pada saat mereka diundang oleh DPRD kontinyu berpartisipasi di semua tahapan dalam proses penyusunan Raperda dalam suatu *public hearing* di tengah-tengah pembahasan Raperda atau pada saat Pansus mengadakan kunjungan lapangan.

Menurut Anggota Pansus DPRD Kabupaten Situbondo adanya undangan dan kunjungan inilah yang menentukan siapa-siapa yang diajak DPRD untuk memberikan masukan atas Raperda yang tengah dibahas. Berikut petikan wawancara lengkapnya:

“Setelah *public hearing* dan kunjungan lapangan, masyarakat tidak memiliki lagi kesempatan untuk mengawasi jalannya legislasi Perda antara DPRD kontinyu berpartisipasi di semua tahapan dalam proses penyusunan Raperda di DPRD dan Pemerintah Kabupaten Situbondo.....”.(Wawancara, 15 Agustus 2016).

Dengan kondisi yang demikian menyebabkan suasana partisipasi publik yang sesungguhnya menjadi tidak nampak. Padahal secara substansi partisipasi publik tersebut merupakan cara mendapatkan legitimasi publik, karena dalam partisipasi tersebut ada upaya untuk mengikutsertakan atau ikut mengambil bagian (Dunn, 2003). Bahkan menurut Seidman *et. al.* (2002), partisipasi publik merupakan cara untuk publik pembuat keputusan dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat serta untuk memecahkan, utamanya masalahnya dalam penyusunan kebijakan legislasi yang demokratis. Manakala hal tersebut disumbat akan menyebabkan proses penyelenggaraan pemerintahan rawan terjadinya

penyalahgunaan baik yang dilakukan oleh elit formal ataupun pihak lain yang seringkali berinteraksi dengan kelembagaan publik tersebut.

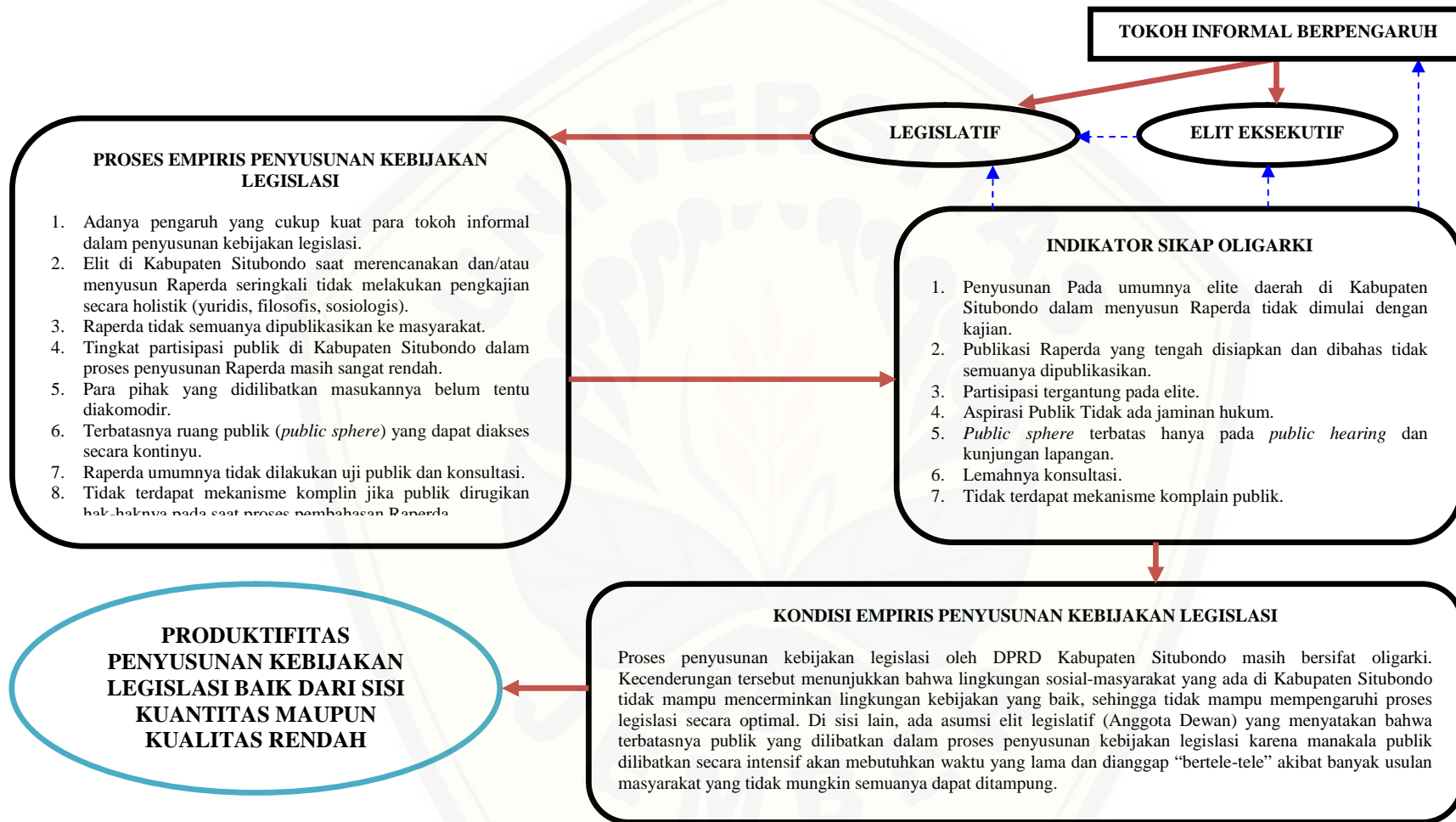
Keenam, dari paparan beberapa informan yang peneliti rangkum terlihat bahwa proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda Kabupaten Situbondo seringkali dibahas menjelang atau mendekati akhir pembahasan, dalam arti sudah dianggap cukup memperoleh pembahasan bersama antara Pansus DPRD Kabupaten Situbondo dan Tim Eksekutif serta tinggal menetapkan menjadi Perda, pada umumnya tidak dilakukan uji publik dan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan publik bahwa Raperda telah sesuai dengan dengan aspirasi publik. Bahkan Raperda/Perda yang telah disetujui bersama DPRD Kabupaten Situbondo dan Bupati Situbondo ketika dievaluasi dan diklarifikasi Gubernur harus direvisi, juga tidak dikonsultasikan kepada publik untuk memperoleh masukan apakah revisi Gubernur telah sesuai dengan aspirasi masyarakat. Ini berarti proses revisi Raperda/Perda hanya dilakukan dan melibatkan kedua lembaga tersebut saja, tanpa melibatkan publik sesuai dengan amanah UU.

Ketujuh, disamping ruang publik untuk berpartisipasi dalam legislasi Perda sangat terbatas, yakni hanya pada saat *public hearing* dan mungkin juga pada saat peninjauan atau kunjungan lapangan, ternyata semua aturan hukum yang menjadi pedoman legislasi, termasuk juga Peraturan Tatib DPRD Kabupaten Situbondo tidak terdapat mekanisme komplain publik jika publik dirugikan hak-haknya pada saat proses pembentukan Perda. Hal ini menunjukkan bahwa secara yuridis posisi tawar masyarakat dalam proses pembentukan Perda sangat lemah. Artinya, secara yuridis maupun politis posisi masyarakat adalah subjek yang lemah dan pasif atas serangkaian proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo.

Tujuh catatan tersebut merupakan kecenderungan gejala normatif dan empiris di Kabupaten Situbondo dalam dinai penyusunan Raperda yang selama ini terjadi. Dari ketujuh catatan tersebut ditemukan adanya kecenderungan yang dominan berupa adanya sikap oligarki yang dilakukan oleh para pihak baik dari

kalangan aktor formal (legislatif dan eksekutif) dan kalangan tokoh informal yang selama ini memiliki pengaruh “luar biasa” pada sebagian besar elit aktor formal, terutama yang berada pada jajaran puncak pada masing-masing, sebagaimana tertera dalam gambar berikut:





Sumber: Hasil Penelitian

Gambar 7.1 Dinamika Politik dan Oligarki Dalam Penyusunan kebijakan legislasi

Berdasarkan gambar 7.1 di atas, dapat diberikan penjelasan bahwa kuatnya pengaruh tokoh informal berpengaruh terhadap seberapa besar Anggota Dewan dan elit eksekutif menyebabkan proses penyusunan kebijakan legislasi menjadi bias kepentingan dan cenderung oligarkis pada kepentingan tokoh informal berpengaruh tersebut, sehingga arah dan kepentingan tokoh informal berpengaruh diakomodir. Di tambah lagi dengan tekanan para elit eksekutif (karena elit eksekutif juga dipengaruhi oleh kepentingan tokoh informal berpengaruh) terhadap lembaga legislatif menambah jumud dan oligarki proses penyusunan kebijakan legislasi selama ini.

Kecenderungan jumud dan oligarki proses penyusunan kebijakan legislasi menunjukkan bahwa lingkungan sosial-masyarakat yang ada di Kabupaten Situbondo tidak mampu mencerminkan lingkungan kebijakan yang baik, dimana birokrat (baca: legislatif dan eksekutif) maupun para pemegang peran (*role occupant*), seperti kalangan tokoh informal berpengaruh tidak mampu mempengaruhi proses legislasi secara efektif, sehingga para *role occupant* menjadi elitis dan oligarkis dalam merumuskan legislasi.

Hasil analisis pada bab VII ini memberikan kritik terhadap teori “Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis” Seidman *et., al.* (2002), yang menyatakan *lawmakers* ketika melakukan pembentukan hukum niscaya dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field’ of social forces*) serta mendapat umpan balik (*feedback*) dari birokrat maupun para pemegang peran (*role occupant*). Namun dalam kenyataannya umpan balik (*feedback*) bukannya sepenuhnya dari kalangan legislatif dan eksekutif, tetapi dominan dari kalangan tokoh informal berpengaruh yang mampu mengintervensi kalangan legislatif dan eksekutif untuk mengikuti kehendaknya, sehingga menyebabkan kalangan legislatif dan eksekutif menjadi tidak independen dalam membuat keputusan.

Di sisi lain, ada asumsi elit legislatif (Anggota Dewan) yang menyatakan bahwa terbatasnya publik yang dilibatkan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi karena manakala publik dilibatkan secara intensif akan membutuhkan waktu yang lama dan dianggap “bertele-tele” akibat banyak usulan masyarakat

yang tidak mungkin semuanya dapat ditampung. Apalagi DPRD merupakan lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi dan pendapat masyarakat. Jadi keterlibatan Anggota Dewan cukup memberikan legitimasi dalam penyusunan kebijakan legislasi.

Berdasarkan hasil analisis dan temuan penelitian pada bab V di atas, berikut disajikan ke dalam proposisi penelitian dalam bentuk proposisi kategoris terbuka berjenis kausal, sebagaimana proposisi penelitian III berikut: **Dinamika yang konstruktif penting dalam penyusunan kebijakan legislasi, guna mendorong lahirnya produk legislasi yang berkeadilan.** Proposisi penelitian I tersebut selaras dengan pendapat yang dikemukakan oleh Rosenbloom dan Kravchuk (2005:98), bahwa aktivitas administrasi publik memiliki kekuatan mengikat dan secara umum memiliki kekuatan hukum yang didukung oleh kekuatan memaksa dari pemerintah dalam pelaksanaannya, sehingga tidak jarang melahirkan dinamika dalam setiap prosesnya. Hal tersebut wajar terjadi karena aktifitas administrasi publik tidak hanya didefinisikan sebagai penyediaan pelayanan bagi masyarakat, namun juga sebagai pengaturan yang tidak jarang rawan akan bias kepentingan di dalamnya.

Untuk memperdalam hasil pada proposisi penelitian III dan pendapat para ahli (baca: Rosenbloom dan Kravchuk dan Seidman *et., al.*), maka dalam pembahasan selanjutnya peneliti melakukan analisis terkait Hasil Penyusunan kebijakan legislasi usul inisiatif dan hambatan DPRD Kabupaten Situbondo dalam penyusunan kebijakan legislasi.

BAB VIII
HASIL DAN HAMBATAN DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN
LEGISLASI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN SITUBONDO

Setelah membahas tentang mekanisme penyusunan kebijakan legislasi daerah pada DPRD Kabupaten Situbondo, dan proses penyusunan kebijakan legislasi daerah: manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan adanya *public sphere*. Maka selanjutnya, kajian ini melakukan identifikasi terhadap hasil legislasi yang sudah dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo dan hambatan yang dihadapinya, sebagai berikut:

8.1 Hasil Penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kab. Situbondo

Penggunaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo pada periode 2014-2019 mengajukan dan membahas beberapa Raperda serta mengesahkan beberapa Perda yaitu :

A. Rancangan Peraturan Daerah Usul Inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo, yaitu:

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Larangan Pelacuran; (dibatalkan)
2. Raperda kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD. (sudah disahkan)
3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum untuk Masyarakat Miskin; (sudah disahkan)
4. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (dibatalkan)
5. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengaturan Penyelenggaraan Angkutan Kendaraan Becak Bermotor; (dibatalkan)
6. Rancangan Peraturan Daerah tentang Madrasah Diniyah Takmiliyah. (dibatalkan)
7. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas; (proses evaluasi Gubernur)
8. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil; (proses evaluasi gubernur).

9. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pengembangan Pariwisata.(dipending menunggu RIPDA)
10. Rancangan Peraturan Daerah tentang Tatakelola Pembangunan Kawasan Terintegrasi; (dibatalkan)
11. Rancangan Peraturan Daerah tentang Kepemudaan; (dibatalkan) (Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Situbondo Tahun 2018).

B. Rancangan Peraturan Daerah Usulan Bupati yaitu :

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perbaikan Gizi; (sudah disahkan)
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksusif; (sudah disahkan)
3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Peredaran Garam Non Yodium; (sudah disahkan)
4. Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD Tahun 2016-2020; (sudah disahkan)
5. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat; (sudah disahkan)
6. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol; (sudah disahkan)
7. Rancangan Peraturan Daerah tentang Bangunan Gedung; (sudah disahkan)
8. Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; (sudah disahkan) (Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Situbondo Tahun 2018).

Dari beberapa Raperda di atas, yang berasal dari usul inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo yang disahkan menjadi Perda hanya Raperda kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD. Sedangkan Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan daerah yang lain sebanyak 8 (delapan) Raperda usul Eksekutif kesemuanya sudah disahkan menjadi Perda. Rendahnya produktifitas DPRD tersebut mendapat tanggapan dari Ketua LSM Komunitas Merah Putih Situbondo, Supriyono:

“Secara umum proses dan produk legislasi yang ada di Kabupaten Situbondo masih belum sesuai dengan harapan masyarakat, karena DPRD cenderung mengedok (mengesahkan) usulan Raperda dari eksekutif saja. dimana produktifitas DPRD dalam menyusun Rapaerda menjadi Perda inisiatif masih sangat minim. berdasarkan pengamatan saya, paling tidak DPRD hanya mampu membuat kurang dari 10 persen raperda yang ada di kabupaten ini selebihnya itu milik eksekutif”. (Wawancara, 11 Januari 2019).

Rendahnya produktifitas DPRD Kabupaten Situbondo dalam penyusunan Raperda menunjukkan bahwa disiplin dan komitmen para Anggota DPRD masih rendah dalam mengartikulasikan fungsinya secara efektif bagi kepentingan masyarakat. Di sisi yang lain, menurut Supriyono Raperda inisiatif yang dibuat DPRD juga lebih pada Raperda yang bersifat *top down*, atau adanya aturan dari atas (pusat dan provinsi) yang perlu diperdakan sehingga Raperda yang benar-benar inisiatif DPRD dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat nampaknya masih belum optimal dilakukan. Hal tersebut sangat ironis dengan gelar yang mereka sebagai wakil rakyat yang sepatutnya peka terhadap kebutuhan rakyat yang diwakilinya.

Tetapi produktifitas DPRD Kabupaten Situbondo yang masih rendah dalam pengusulan Raperda inisiatif tersebut bukan karena kurang disiplin dan komitmen para Anggota DPRD akan tetapi disebabkan karena dalam penyusunan kebijakan legislasi tidak sesederhana yang dibayangkan banyak pihak, perlu perencanaan yang matang karena tujuannya mengatur dan melindungi hak publik sehingga perlu mekanisme yang tepat dan tidak mengejar sisi produktifitas semata, berikut petikan wawancara peneliti terkait hal tersebut dengan Ketua DPRD Kabupaten Situbondo, Bashori Sonhaji:

“Dalam proses penyusunan kebijakan legislasi itu tidak sederhana karena menyangkut pegaturan dan melindungi hak publik, sehingga perlu mekanisme yang tepat dan untuk di Kabupaten Situbondo juga diperlukan keterlibatan tokoh informal yang berpengaruh serta adanya uji publik yang terbuka dan luas sehingga publik dapat terlibat didalamnya”. (Wawancara, 14 Januari 2019).

Pendapat Bashori Sonhaji terkesan sebagai bagian dari pembelaan terhadap kelembagaan dan para Anggota DPRD karena uji publik yang selama ini

dilakukan hanya terkesan hanya melibatkan para tokoh atau elit saja. Bahkan Kepala Bagian Hukum (Kabag) Pemerintah Kabupaten Situbondo merasa selama ini belum pernah diundang dalam kegiatan uji publik sebagai bagian serap aspirasi dan koordinasi antar kelembagaan, menurut salah satu pejabat di Pemerintah Kabupaten Situbondo:

“Berdasarkan situasinya proses penyusunan raperda itu terbagi atas 2 (dua) bagian, yaitu Raperda karena perintah undang-undang, seperti Raperda RAPBD dan APBD sert raperda karena kebutuhan. raperda yang menjadi kebutuhan masyarakat inilah yang sering menjadi persoalan, karena proses jaring aspirasi masyarakat dengan melibatkan masyarakat secara umum seringkali dilakukan secara tidak optimal, saya selama menjadi Kabag Hukum belum pernah diundang oleh DPRD dalam hal tersebut, sehingga menyebabkan Raperda yang disusun tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat”. (Wawancara, 16 Januari 2019).

Apa yang dikemukakan di atas sangat ironis, ternyata koordinasi antar kelembagaan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo masih sangat minim, sehingga Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Situbondo yang seharusnya dilibatkan karena mitra DPRD Kabupaten Situbondo, utamanya dalam uji publik ternyata tidak pernah diundang dalam kegiatan tersebut selama ini. Oleh karena itu, dalam subab berikutnya peneliti akan melakukan analisis mengenai hambatan apa saja yang menyebabkan penyusunan kebijakan legislasi usul inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo tidak optimal.

8.2 Hambatan Dalam Penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kab. Situbondo

Dari wawancara yang dilakukan dengan beberapa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo yang terlibat langsung dalam pelaksanaan fungsi legislasi ditemukan beberapa faktor, baik faktor dari dalam maupun faktor dari luar DPRD Kabupaten Situbondo yang menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi. Guna memudahkan pembacaan publik terkait menghambat/penghambat proses legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo dalam beberapa *pointes* penting, yang nantinya dielaborasi dengan fakta, wawancara dan pengamatan peneliti selama melakukan

penelitian. Berikut hal-hal yang menghambat pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Situbondo, sebagai berikut:

A. Kurang Optimalnya Pelibatan *Stakeholders*

Selama ini dirasakan pelibatan para pihak dalam pelaksanaan proses legislasi masih sangat minim, salah satu dampak yang di dapat adalah produktifitas dalam penyusunan kebijakan legislasi sangat minim. Dari sisi kuantitas, Perda yang dihasilkan kurang mampu mengartikulasi kepentingan publik secara luas. Hal ini terlihat dari beberapa Perda yang dihasilkan, khususnya dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo kurang mampu mengartikulasi kepentingan publik. Salah satu contohnya adalah tentang penanggulangan bencana. Kenyataan di lapangan bencana banjir merupakan bencana yang tiap tahun menjadi ancaman bagi masyarakat Situbondo, bahkan beberapa kelompok masyarakat sudah mengusulkan untuk menjadikan penanggulangan bencana menjadi prioritas diusulkan menjadi Perda yang diinisiasi oleh DPRD Kabupaten Situbondo. Namun dalam kenyataanya hingga saat ini masih belum mampu terartikusai oleh DPRD Kabupaten Situbondo sebagai aspirasi dan partisipasi publik dalam proses penyusunan Perda.

Kurang optimal melibatkan masyarakat/*stakeholders* dalam proses penyusunan Raperda tersebut menjadi kendala selama ini. Hal tersebut dibenarkan oleh salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, berikut:

“Kendala kita dalam proses penyusunan Perda hingga saat ini adalah pelibatan publik dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), hal tersebut terjadi karena banyaknya kepentingan dalam proses penyusunan Raperda dan adanya persepsi di sebagian Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, bahkan dengan melibatkan publik dalam proses penyusunan Raperda akan menambah lama dan rumit”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Pendapat Anggota DPRD di atas, memperjelas bahwa keterlibatan publik dalam proses penyusunan Raperda di DPRD Kabupaten Situbondo sengaja dibatasi, dengan alasan untuk mempercepat proses penyusunan Raperda bisa menjadi Perda. Karena di asumsikan keterlibatan publik oleh sebagian Anggota DPRD Kabupaten Situbondo memperumit dan memperlambat proses penyusunan

proses legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo. Situasi yang kurang mampu terbuka terhadap keterlibatan publik dalam proses penyusunan rencana peraturan daerah tersebut menjadi salah satu titik lemah DPRD Kabupaten Situbondo dalam ikut mampu menyerap aspirasi masyarakat.

Namun demikian pendapat salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo tentang melibatkan publik dalam proses penyusunan Raperda akan menambah lama dan rumit di atas dibantah oleh salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo lainnya:

“Tidak benar ada pembatasan dan keterlibatan publik akan membuat lama dan rumit, yang benar adalah keterlibatan publik itu ada mekanismenya, selama mekanismenya dimungkinkan ada para pihak (*stakeholders*) untuk terlibat ya kita libatkan, namun manakala itu hanya wilayah yang harus pihak eksekutif saja yang membahas ya, ya harus dimaklumi”. (Wawancara, 18 Juli 2016).

Kedua pendapat yang kontradiksi antara satu dengan yang lain menunjukkan bahwa masing-masing Anggota DPRD memiliki pandangan yang beragam sehingga ada dinamika menarik dalam internal DPRD. Kondisi tersebut selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Mahfud (2010), bahwa persoalan sistem penyelenggaraan yang menggunakan mekanisme perwakilan persoalannya terletak pada perwakilan itu sendiri.

Bahkan sebagian kalangan masyarakat yang berpendapat bahwa proses penyusunan kebijakan legislasi cenderung diputuskan oleh elit saja dan dari hasil pengamatan peneliti pemaknaan elit di Kabupaten Situbondo berbeda dengan elit lazimnya di banyak daerah, yakni legislatif dan eksekutif. Elit di Kabupaten Situbondo menyangkut keterlibatan dominan aktor informal (tokoh informal), dimana kalangan tersebut memiliki pengaruh bukan hanya pada sisi budaya dan sosial saja, namun tokoh informal yang berpengaruh dalam perspektif politik penyelenggaraan pemerintahan terlibat langsung sebagai pengendali beberapa partai besar, seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sehingga dalam perspektif wakil rakyat sebagai kepanjangan tangan Partai Politik, tokoh informal yang berpengaruh memiliki domain intervensi dalam setiap keputusan Partai politik, melalui wakilnya di legislatif.

Di pihak lain, tokoh informal yang berpengaruh, juga memiliki peran yang cukup besar dalam pemenangan Bupati saat ini, sehingga sering kali ada anggapan bahwa bupati dan bawahannya tunduk dan patuh serta mengekor pada kepentingan politik, ekonomi dan sosial “tokoh informal yang berpengaruh kultural” (untuk tokoh informal yang berpengaruh nama terlampir dalam Lampiran). Fenomena itu tentunya unik, bahkan spesifik hanya terjadi di Kabupaten Situbondo, sehingga situasi tersebut menyebabkan mesin birokrasi tidak mampu berfungsi ideal, bahkan ada anekdot tentang Pemerintah Kabupaten Situbondo, bahwa sesungguhnya bupati terpilih dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Situbondo, bukanlah bupati yang sesungguhnya, namun tak lebih hanya P4 (sebutan lain dari bupati). Sementara itu, P1-P3 yang sesungguhnya adalah para tokoh informal yang berpengaruh (untuk nama nama terlampiran) yang memiliki kesamaan sikap dan pandangan. Dinamika yang terjadi ini menimbulkan kesan lemahnya peran bupati dibandingkan peran informal dari para tokoh informal yang berpengaruh dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Kabupaten Situbondo.

Namun saat peneliti memintakan konfirmasi tentang dominannya tokoh informal yang berpengaruh di Kabupaten Situbondo kepada kedua tokoh kharismatik, beragam pendapatnya. Berikut petikan wawancara dengan salah satu tokoh agama dan masyarakat berpengaruh di Kabupaten Situbondo:

“Saya sebagai bagian dari masyarakat Situbondo memiliki hak untuk terlibat dalam memberikan masukan pada pemerintah maupun DPRD yang tujuannya untuk kebaikan masyarakat. Misalnya masukan saya menjadi prioritas, semata-mata karena masukan itu benar-benar dibutuhkan oleh pemerintah maupun DPRD, bukan karena saya yang berbicara, walaupun karena saya yang berbicara semata-mata itu bentuk penghormatan pada kepala tokoh agama secara umum, karena Situbondo ini Kota Santri”. (Wawancara, 14 Januari 2019).

Sedangkan menurut KH Raden Ahmad Azaim Ibrahimy Pengasuh Pondok Pesantren Salafiyaah Safi'iyah Sukorejo Asembagus:

“Saya selama ini fokus pada pesantren dan santri, tapi saya tidak menutup diri kalau dimintai saran dan pendapat oleh pihak pemerintah maupun DPRD untuk kemajuan masyarakat Situbondo,

karena itu merupakan kewajiban saya, sehingga tidak ada kata intervensi yang dilakukan saya dan yang lain, yang namanya saran dan pendapat kalau baik dan cocok dipakai kalau tidak ya tidak masalah”. (Wawancara, 14 Januari 2019).

Bahkan KH Raden Ahmad Azaim Ibrahimy secara spesifik merinci bahwa keterlibatan tokoh informal penting bagi kabupaten yang terkenal sebagai Kota Santri ini, bahkan beliau seringkali dimintai pendapat terkait bagaimana regulasi yang tepat dalam meningkatkan kualitas dan ahlaq masyarakat, terutama oleh beberapa Anggota Badan Legislatif DPRD Kabupaten Situbondo, berikut petikan wawancara lebih lanjutnya:

“Sinergi antara eksekutif dan legislatif dengan tokoh informal penting sebagai bagian dari pelibatan tokoh sentral dan pendapatnya menjadi pendapat utama bagi kepentingan masyarakat, tetapi dengan catatan pendapat tokoh informal tersebut tidak ada kepentingan politik dan *over lapping*. Terkait baleg secara kelembagaan tidak pernah berkoordinasi dengan saya selaku tokoh informal, tetapi secara personal seringkali dilakukan untuk meminta pendapat, nasehat dan solusi serta dukungan terhadap proses legislasi yang sedang disusunnya dan menurut saya hal tersebut penting untuk menjaga tradisi lokal yang ada disini serta memberikan ruang pada tokoh informal terlibat membantu pemerintah dalam mendukung kesuksesan penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten ini”. (Wawancara, 14 Januari 2019).

Pendapat kedua tokoh ulama di atas, seringkali berdampak pada bias kepentingan dan juga terjadi tumpang tindih antara kepentingan publik yang sesungguhnya dengan kepentingan subjektif para tokoh, karena kaburnya kepentingan siapa yang diperjuangkan sesungguhnya, maka kondisi tersebut melahirkan ketidakpastian siapa yang diperjuangkan sesungguhnya dan kondisi tersebut bertentangan dengan hakikat pemerintahan dan birokrasi modern saat ini yang tidak bersifat monolitik atau tunggal dan juga bertentangan dengan *moral accountability* (pertanggungjawaban moral) pemimpin yang dipilih oleh rakyat. Karena Bupati memiliki kewenangan yang tidak dimiliki oleh para pihak lain, seperti kewenangan dalam mengambil kebijakan. Menurut (Seidman *et., al.*, 2002) pengambilan keputusan (*decision making*) dalam pembuatan legislasi merupakan salah satu bentuk perbuatan berpikir, hasil dari perbuatan itu disebut

kebijakan hukum yang penting bagi keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

Sikap kurang profesional eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan cenderung diintervensi oleh kepentingan kalangan “tokoh informal yang berpengaruh” akibat dari adanya *moral disengagement*. Menurut Detert, Trevino dan Sweitzer (2008: 374), *moral disengagement* adalah menegaskan bahwa orang-orang dapat membuat keputusan tidak etis karena proses regulasi diri moralnya tidak aktif pada saat terjadi penggunaan mekanisme kognitif yang berkaitan secara bersama-sama. Sikap *moral disengagement* adalah tingkah laku melanggar standar internal dan akhirnya mereka membuat keputusan yang tidak etis. Sikap *moral disengagement* yang peneliti lihat dalam sikap kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang bertolak belakang dengan *moral accountability* (pertanggungjawaban moral), antara lain: *Pertama*, Melemparkan tanggung jawab, perbuatan seorang kepala daerah yang tidak ingin disalahkan dari tanggung jawab karena ada seseorang yang lebih memiliki otoritas lebih tinggi. *Kedua*, Mengaburkan tanggung jawab, seorang individu merasa bahwa kesalahan tidak hanya dilakukan oleh dirinya sendiri namun juga dilakukan oleh orang lain (Sumber: Artikel Jurnal *Moral disengagement in ethical decision making: A study of antecedences and outcomes*).

Situasi oligarki para elit, sehingga mempersempit ruang publik untuk terlibat dalam proses Raperda dibenakan oleh salah satu tokoh masyarakat yang relatif berpengaruh di Kabupaten Situbondo KH Ghufron Faqih, menurutnya:

“Situbondo ya kayak gini, kalau tidak kayak gini ya bukan Situbondo namanya. Kalau saya melihat susah menjadikan apa yang Mas maksud tadi dengan keterlibatan publik yang baik dan *good governance*”. (Wawancara, 21 Juli 2016).

Pesimis dan stigmatisasi terhadap kondisi Kabupaten Situbondo yang kurang aspiratif terhadap ketelibatan publik dan bahkan cenderung oligarkis dalam proses penyusunan Raperda tersebut sangat menarik dan bertolak belakang dengan semangat penyelenggaraan pemerintahan yang harus melibatkan *stakeholders* dalam setiap prosesnya. Kebuntuan keterlibatan parapihak dalam

proses Raperda tersebut memberikan dampak pada kurang mampunya regulasi tersebut saat ditetapkan dan dilaksanakan, karena ada perasaan acuh disebagian kalangan masyarakat akan regulasi tersebut, karena menganggap mereka tidak dilibatkan dalam prosesnya dan aspirasinya juga tidak diakomodir.

Terkait dengan kondisi proses penyusunan Raperda yang masih jauh dari keterbukaan dan pelibatan publik, menurut salah satu pemerhati parlemen di Situbondo FR menyatakan:

“Situasi yang terjadi pada DPRD Kabupaten Situbondo tersebut, khususnya dalam pelibatan para pihak dalam proses penyusunan Raperda sudah lama terjadi, pergantian rezim kepala daerah dan regulasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak merubah posisi dan kondisi Kabupaten Situbondo untuk lebih baik dalam pelibatan publik di banyak hal, khususnya dalam hal ini proses penyusunan Raperda”. (Wawancara, 25 Juli 2016).

Situasi yang tidak berpihak pada keterlibatan publik tersebut, menurut peneliti terjadi karena kurangnya pemahaman para Anggota DPRD Kabupaten Situbondo terhadap aspirasi, keinginan dan kebutuhan publik yang mereka wakili, di sisi yang lain lemahnya integritas para para Anggota DPRD Kabupaten Situbondo untuk peka terhadap perubahan paradigmatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan menempatkan para pihak juga sebagai aktor penting dalam setiap proses penyusunan Raperda, guna menghasilkan produk regulasi yang sesuai dengan aspirasi, keinginan dan kebutuhan publik, sehingga mampu efektif dan mampu dikawal secara bersama-sama oleh publik sebagai wujud memiliki dan tanggung jawab terhadap regulasi tersebut.

B. Kurang Cermat Dalam Merumuskan Masalah dan Prioritas Masalah

Sejatinya menurut peneliti Peraturan Daerah (Perda) menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dalam era otonomi daerah saat ini, serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah, hal selayaknya juga terjadi dalam proses penyusunan Raperda yang ada di Kabupaten Situbondo. Oleh karena

itu diperlukan kemampuan untuk merumuskan proses penyusunan Raperda yang dapat menciptakan *multiplier effect*. Atas dasar itu maka proses penyusunan Raperda harus direncanakan sebaik-bainya, terutama oleh pihak legislatif yang ada di Kabupaten Situbondo.

Melalui pembentukan Raperda yang berencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Program Legislatif Daerah (Prolegda), maka dapat diharapkan Perda akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah (Djajaatmaja, 2006). Secara normatif, dalam Pasal 1 Ayat 10 Undang-Undang (UU) No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, bahwa: "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan" (Sumber: UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat 10).

Berdasarkan pengertian tersebut, maka perencanaan merupakan tahap yang paling awal yang harus dilakukan dalam setiap proses penyusunan Raperda. Pentingnya perencanaan atau persiapan juga telah disadari sejak sebelum lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan istilah perencanaan tersebut diperkenalkan dengan istilah "Program Legislasi".

Berdasarkan Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, program legislasi terdiri dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Dalam Pasal 1 angka 9 dan 10 UU No. 11 Tahun 2012 disebutkan, Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan pihak legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo dan Peraturan Kabupaten Situbondo yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.

Mengenai perlunya Prolegda tersebut penjelasan Pasal 15 menyebutkan: "Agar dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan, secara berencana, maka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Nasional. Dalam Program Legislasi

Nasional tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam Program Legislasi Nasional memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan” (Sumber: UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 15).

Disamping memperhatikan hal di atas, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Berdasarkan penjelasan tersebut, paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan peraturan perundang-undangan daerah perlu didasarkan pada Prolegda, yaitu:

1. Pembentukan Perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
2. Agar Perda sinkron secara vertikal dan horisontal dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
3. Agar pembentukan Perda terkoordinasi, terarah dan terpadu yang disusun bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.
4. Agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional (Sumber: UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Selain itu menurut Mahendra (2005), terdapat beberapa alasan mengapa Prolegda diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu:

1. Untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
2. Untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Perda untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Perda;
3. Untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
4. Untuk mempercepat proses pembentukan Perda dengan menfokuskan kegiatan menyusun Raperda menurut skala prioritas yang ditetapkan;

5. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda (Sumber: Buku Menelaah Format Politik Orde Baru).

Sehubungan dengan urgensi penyusunan Prolegda tersebut Usman (2006) menyebutkan, *pertama*, Prolegda diperlukan dalam perencanaan pembangunan secara keseluruhan (makro perencanaan). *Kedua*, Prolegda dapat mengurangi berbagai kelemahan dalam penyusunan Raperda menjadi Perda yang ditemukan selama ini. Berkenaan makro perencanaan, bahwa otonomi daerah seperti yang sudah dilaksanakan di kabupaten Situbondo memberikan kewenangan luas kepada daerah dalam penyelenggaraan pembangunan. Dalam pembangunan daerah, seperti di Kabupaten Situbondo hendaknya memiliki kerangka hukum yang memberikan arah serta legalitas kegiatan pembangunan yang dilakukan dalam bentuk Perda. Untuk memperoleh Perda yang berkualitas, pembentukan Perda perlu dilakukan secara terencana, sistematis dan partisipatif dengan mengintegrasikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD).

Terkait dengan beberapa pendapat dan ketentuan yang ada tersebut, terutama dalam proses penyusunan Raperda dalam konteks Prolegda di Kabupaten Situbondo, khususnya yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo apakah sudah dilakukan secara terencana, sistematis dan partisipatif ?. Pertanyaan tersebut penting dikaji guna mengetahui sejauh mana proses pelaksanaan Prolegda dilaksanakan. Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti proses pelaksanaan Prolegda di kabupaten Situbondo oleh DPRD Kabupaten Situbondo masih belum dilakukan secara terencana, sistematis dan partisipatif, bahkan cenderung kurang cermat dalam merumuskan masalah dan prioritas masalah yang dibutuhkan publik dalam proses penyusunan Prolegda.

Berikut beberapa data wawancara terkait dengan proses penyusunan Prolegda di Kabupaten Situbondo, khususnya yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo. Menurut Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Bashori Sonhaji proses penyusunan Prolegda sampai saat ini masih belum mampu optimal

secara terencana, sistematis dan partisipatif, penyebab dari belum optimalnya proses penyusunan Prolegda disebabkan oleh beberapa aspek, berikut petikan wawancaranya:

“Saat ini dengan periode sebelumnya tidak ada perubahan dalam proses penyusunan Prolegda, artinya proses penyusunan Prolegda masih belum optimal dilakukan secara terencana, sistematis dan partisipatif, penyebabnya banyak hal, seperti data yang dimiliki legislatif dan eksekutif belum memadai, kita ketahui data yang valid masih menjadi persoalan dari tahun ke tahun antara legislatif dan eksekutif, sehingga berdampak pada perencanaan yang tidak optimal dan sistematis, di sisi lain partisipasi masih menjadi hal yang sulit diimplementasikan secara sesungguhnya karena minimnya partisipasi publik dan adanya sikap kurang terbuka sebagian besar Anggota DPRD, saya tidak bisa menekan mereka harus responsif, karena keberadaan saya sebagai ketua tak ubahnya hanya koordinator teman-teman dewan lain, kewenangan saya sangat terbatas dan dibatasi oleh regulasi juga”. (Wawancara, 25 Juli 2016).

Pendapat yang dikemukakan oleh Ketua DPRD Kabupaten Situbondo tersebut memberikan pesan tersirat bahwa kinerja ideal DPRD Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan Prolegda masih belum optimal, bahkan ada kecenderungan dalam proses penyusunan Prolegda daerah, khususnya legislatif tidak memiliki cukup ruang perencanaan yang matang dalam menyusun Raperda dan ditambah adanya sikap abai sebagian Anggota DPRD Kabupaten Situbondo terhadap kepentingan publik. Terkait dengan sikap abai dan dampak dari kurang cermat dalam merumuskan masalah dan prioritas dalam proses penyusunan Prolegda dibenarkan oleh salah satu aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), menurutnya:

“Sepanjang pengamatan saya proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo, khususnya yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo nampaknya masih belum dilakukan secara sistematis dan partisipatif dengan mengintegrasikan dengan RPJPD, RPJMD dan RKPD. Sehingga dampaknya adalah kurang cermat dalam merumuskan masalah dan prioritas masalah”. (Wawancara, 25 Juli 2016).

Kurang cermat dalam merumuskan dan memprioritaskan masalah dalam penyusunan Prolegda dampaknya dapat diatasi dengan kaji dan evaluasi

oleh DPRD Kabupaten Situbondo, dengan membahas dan menetapkan suatu Raperda menjadi Perda harus ditetapkan suatu skala prioritas untuk mengetahui hal apa saja yang lebih dibutuhkan masyarakat terlebih dahulu. Anggota DPRD Kabupaten Situbondo juga perlu memahami RPJMD dan RPJPD serta berbagai Peraturan Perundangan. Dengan mengetahui RPJMD dan RPJPD maka DPRD Kabupaten Situbondo akan tahu hal apa sajakah yang menjadi skala prioritas pembangunan dan dibutuhkan oleh publik.

C. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Berorientasi Kepentingan

Proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo cenderung berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan legislatif dan eksekutif, atau berorientasi pada kepentingan yang mempengaruhinya. Pada orientasi kepentingan dan kebutuhan legislatif dan eksekutif lazim terjadi di banyak kasus di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di banyak tempat di daerah lain, sehingga bagi menurut hemat peneliti tidak perlu dibahas panjang lebar. Namun yang menjadi titik menarik dalam kasus orientasi kepentingan dalam proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo adalah orientasi pada pihak di luar dari legislatif maupun eksekutif, yakni kepentingan kalangan tokoh informal yang berpengaruh.

Adanya intervensi pihak di luar pemerintah yang cukup kuat dan dominan yang mampu mempengaruhi banyak kebijakan yang dijalankan oleh DPRD Kabupaten Situbondo dan Pemerintah Kabupaten Situbondo. Situasi yang demikian tersebut terjadi karena banyak faktor, sebagai berikut. 1) Aspek sejarah, bahwa pengaruh Alm. KH ASA masih sangat kuat di Kabupaten Situbondo hingga sekarang. Bahkan pengaruh tersebut membesar dan terfragmentasi ke dua putranya yakni, KH FASA dan KASA. KH FASA dengan Pondok Pesantren Salafiyah Safiiyah Sukorejo dan KASA dengan Pondok Pesantren Wali Songo Mimbaan Panji. Kedua tokoh sentral Situbondo tersebut kerap kali berbeda pandangan politik, seperti yang baru terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) tahun 2010. Masing-masing tokoh memiliki calon (baca: calon bupati). Calon yang didukung oleh KH KASA menang (Dadang Wigiarto dan Rahmat)

sehingga tidak mengherankan manakala bupati ini dalam perjalanan kepemimpinannya banyak terpengaruh dan dipengaruhi KH KASA dan hal tersebut juga merembet pada proses politik di DPRD Kabupaten Situbondo. Fakta yang miris ini dibenarkan oleh salah satu tokoh NU yang tidak mau di sebutkan namanya, menurutnya:

“Situbondo dan Bupati serta DPRD Kabupaten Situbondo ibarat sawah dan wayang bagi KH KASA (baca: tokoh informal yang berpengaruh “besar”), di mana tokoh informal yang berpengaruh “besar” terseput pengaruh dan kepentingannya bisa masuk di mana saja pada seluruh dimensi di pemerintahan Kabupaten Situbondo. Tokoh informal yang berpengaruh “besar” bisa melakukan apa saja dan di sawah mau di tanami apa saja tergantung kehendak tokoh informal yang berpengaruh “besar”. Bupati dan sebagian besar Anggota DPRD Kabupaten Situbondo pun dipandang sebagai wayang yang setiap saat bisa dikendalikan oleh “tokoh informal yang berpengaruh kultural” dengan kroninya. Di tambah lagi salah satu tokoh utama dari tokoh informal yang berpengaruh “besar”, juga menantu dari tokoh informal yang berpengaruh berpengaruh. Lengkaplah pengaruh dan cengkramanya atas Situbondo dan bupati” (Wawancara 25 Agustus 2016).

Kodisi yang demikian pelik terkait kuatnya pengaruh tokoh informal yang berpengaruh dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang tentunya hal tersebut berdampak pada proses penyusunan Raperda yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo menyebabkan proses penyusunan Raperda sebagai salah satu kewenangan DPRD Kabupaten Situbondo rawan akan terjadinya penyimpangan kepentingan, yang justru mengarah pada upaya menguntungkan segelitir orang saja, dengan mengakomodir kepentingan yang melingkupi kepentingan kalangan tokoh informal yang berpengaruh.

Tentunya kondisi tersebut menjadikan proses penyusunan Raperda sebagai ajang untuk memuaskan dan merealisasikan “syahwat” kepentingan kelompok yang mempengaruhinya. Menurut salah satu tokoh masyarakat Situbondo H Imam Baidowi:

“Situasi seperti ini bagaikan lingkaran setan yang tak pernah usai dari waktu ke waktu, bahkan tambah menguat, contoh yang lebih luas terlihat ada program lain yang tidak masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah daerah (RPJMD), namun praktiknya dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Situbondo, seperti kasus penetapan desa Wonorejo sebagai Desa Wisata (bahkan selanjutnya dinaikkan status programnya menjadi Desa Kebangsaan). Hal tersebut terjadi karena yang mengusulkan program tersebut adalah bagian dari kelompok “tokoh informal yang berpengaruh kultural” yaitu KH MS. Padahal RPJMD adalah dokumen perencanaan yang sangat penting dan strategis. Dokumen ini adalah penjabaran dari visi-misi kepala daerah yang menjadi rencana pembangunan selama periode lima tahunan dan menjadi acuan perencanaan bagi semua Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam menyusun Rencana Strategis dan Rencana Kerja. Oleh karena itu, isu-isu strategis terkait masalah pembangunan di daerah harus dimuat dalam dokumen RPJMD sebagai prioritas pembangunan. Namun semua itu diingkari oleh Bupati Situbondo selaku kepala daerah, yang pada akhirnya menyebabkan mesin birokrasi pemerintahan menjadi tidak berfungsi secara optimal, situasi tersebut nampaknya juga terlihat dalam proses penyusunan Raperda yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo, banyak usulan siluman yang tidak mustahil bisa menjadi Perda nantinya” (Wawancara 25 Agustus 2016).

Pendapat yang pesimis dan bahkan dianggap apriori oleh sebagian Anggota DPRD Kabupaten Situbondo ditepis oleh salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, menurutnya:

“Tidak benar kalau kita (DPRD Kabupaten Situbondo) tidak memerhatikan kepentingan rakyat, dengan memprioritaskan kepentingan pihak laian, kita ini kan wakil rakyat maka kita seharusnya mengakomodir kepentingan rakyat, meskipun itu hingga saat ini belum seutuhnya. Karena dalam prakteknya ada kepentingan politik yang bergelindan di antara teman-teman Anggota DPRD. Terkait dengan proses penyusunan Raperda tersebut ada mekanismenya, semua sudah dilakukan oleh DPRD kabupaten Situbondo, memang persoalannya pada tingkat optimalisasi dan hal tersebut menjadi catatan tersendiri saya dan teman-teman dewan untuk terus diperbaiki” (Wawancara 28 Agustus 2016).

Saling tuding dan adanya bantahan dari Anggota DPRD Kabupaten Situbondo tersebut menjadi catatan bahwa ada *distrust* disebagian masyarakat

terkait dengan kinerja DPRD Kabupaten Situbondo, khususnya dalam hal proses legislasi. Situasi tersebut menjadi kritis karena kepercayaan publik bagi pejabat publik yang dipilih oleh rakyat merupakan modal penting untuk menjaga legitimasi dan mempermudah kinerja dan meraup kepercayaan publik (Winarno, 2002). oleh karena itu pentingnya adanya pemahaman para Anggota DPRD Kabupaten Situbondo untuk menjadikan diri dan kinerjanya sebagai bagian dari perubahan *mindset* dari *taylor* menjadi *designer* kebijakan. Perubahan *mindset* ini sangat penting karena pada dasarnya Anggota DPRD Kabupaten Situbondo adalah wakil rakyat yang bertugas menyerap setiap aspirasi masyarakatnya. Jadi dalam pembuatan suatu peraturan daerah DPRD Kabupaten Situbondo harus bisa mengerti produk hukum apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat.

D. Kuatnya Pengaruh Tokoh Informal Yang menyebabkan Koordinasi Menjadi Tidak Efektif

Dalam banyak situasi, koordinasi menjadi salah satu hambatan untuk menjalankan kebijakan dan hal tersebut peneliti juga temukan di lapangan. Bahkan dalam proses penyusunan Raperda ada kecenderungan terjadi “pemaksaan” kehendak dalam pengambilan keputusan oleh elit eksekutif terhadap legislatif, karena adanya kepentingan yang dominan di pihak elit eksekutif yang dipengaruhi oleh tokoh informal, sehingga koordinasi yang terbangun menjadi pseudo atau seolah-olah tanpa makna, seperti juga dibenarkan oleh Ketua LSM Komunitas Merah Putih Situbondo, Supriyono:

“Koordinasi yang efektif dan setara untuk mengoptimalkan penyusunan kebijakan legislasi dalam praktiknya sesungguhnya tidak ada. Yang ada adalah transaksi kepentingan antara elit eksekutif ke legislatif yang dipengaruhi oleh kepentingan aktor informal berpengaruh dan Pak Sofwan pasti tahu itu selama menjadi Sekretaris Dewan” (Wawancara 14 Januari 2019).

Patut diketahui bahwa eksekutif dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan secara umum di Kabupaten Situbondo dan penyusunan kebijakan legislasi secara khusus jauh lebih dominan, jika dibandingkan dengan pihak legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan, terlebih adanya dukungan politik

dari pihak tokoh informal yang berpengaruh menambah superior. Oleh karenanya, koordinasi antar keduanya menjadi kurang setara, di mana *bargaining* yang lemah pada posisi legislatif berakibat pada lemahnya pula koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten Situbondo, seperti dikemukakan oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Rudi Afianto:

“Koordinasi masih menjadi barang yang sulit direalisasikan antara kami (legislatif) dengan pihak eksekuti, karena koordinasi kami secara internal sangat lemah, karena kita adalah lembaga politik. Di sisi lain, pihak eksekutif selama ini relatif kompak karena posisi Bupati sebagai kepala daerah memang benar seutuhnya menjadi pimpinan, di tambah lagi dukungan politik tokoh informal yang berpengaruh yang cukup kuat, sehingga pada posisi ini legislatif relatif lemah jika dibandingkan eksekutif dalam posisi koordinasi” (Wawancara 17 Agustus 2016).

Karena itu, dalam upaya mengoptimalkan koordinasi dalam proses penyusunan Raperda, alat kelengkapan DPRD Kabupaten Situbondo yaitu Badan Legislatif harus mampu difungsikan secara baik. Dengan pengoptimalan Badan Legislatif DPRD Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan Raperda, maka fungsi DPRD Kabupaten Situbondo akan optimal pula. DPRD Kabupaten Situbondo harus mampu mengkondisikan hubungan antar alat kelengkapannya. Dengan adanya suasana yang kondusif dari internal DPRD Kabupaten Situbondo itu sendiri maka Anggota DPRD Kabupaten Situbondo akan mampu menghasilkan suatu produk hukum yang maksimal manakala nantinya berkoordinasi dengan pihak eksekutif. DPRD Kabupaten Situbondo juga harus mampu mewujudkan *internal rules of game* yang memadai dan akomodatif. Peraturan tata tertib sebagai *internal rules of game* harus mampu memaksimalkan peran dan fungsi DPRD Kabupaten Situbondo baik kepada masyarakat maupun kepada Pemerintah Kabupaten Situbondo.

E. Lemahnya Sumber Daya Manusia DPRD Kabupaten Situbondo

Kurang memperhitungkan aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana di lapangan. Berdasarkan hasil pengamatan peneliti, di lihat dari 12 (dua belas) orang Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo DPRD yang duduk dalam Baleg (Baleg) DPRD Kabupaten Situbondo, hanya 3 orang Anggota yang mempunyai latar belakang pendidikan di bidang hukum. Bahkan ada Anggota DPRD yang hanya berlatar belakang pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA). Seyogyanya untuk mengimbangi kemampuan SDM kalangan eksekutif, sudah seharusnya semua Anggota DPRD memiliki tingkat pendidikan formal Stata 1 (S1), karena sesuai dengan fungsi yang dimiliki Anggota DPRD yang meliputi legislasi, pengawasan dan anggaran, latar belakang pendidikan SMA dianggap publik saat ini tidak memadai.

Sumber Daya Manusia (SDM) ditinjau dari kemampuan Anggota Baleg dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), beberapa informan yang diwawancarai mengemukakan hal yang hampir sama. menurut salah satu Anggota Badan Legislatif:

“Kita ini dari latar belakang yang berbeda-beda, menjadi politikus itu juga butuh pengetahuan yang luas. Apalagi dalam hal penyusunan peraturan daerah, itu betul-betul butuh pemahaman yang mendalam, tidak boleh asal saja, ini tentang hukum, ada *punishment*-nya. Berbicara tentang hukum itu harus dengan ahlinya, yang sekolah hukum saja biasanya masih perlu bimbingan apalagi kita ini, masih perlu banyak pembelajaran lah, banyak pelatihan, supaya sedikit banyaknya kita juga tahu tentang hukum”. (Wawancara 16 Mei 2015).

Lebih lanjut Ia menambahkan, bahwa dengan mengikuti *workshop* atau pelatihan-pelatihan mampu memberikan masukan dan wawasan mengenai hukum dan perundang-undangan. Salah satu upaya peningkatan sumber daya manusia, sehingga mampu menimbulkan kepercayaan kepada masyarakat tentang produk hukum yang di bentuk oleh Anggota Baleg DPRD Kabupaten Situbondo khususnya. Namun upaya peningkatan kualitas para Anggota DPRD Kabupaten Situbondo tersebut, khususnya pada para Anggota Baleg DPRD Kabupaten Situbondo dianggap oleh sebagian kalangan tak lebih hanya formalitas dan menghabiskan anggaran saja, karena *output* kinerjanya tidak berubah meskipun sudah beberapa kali mengikuti *workshop* atau pelatihan-pelatihan, seperti yang

diutarakan oleh tokoh masyarakat sekaligus pemerhati parlemen Situbondo HIM, menurutnya:

“Kegiatan *workshop* atau pelatihan-pelatihan tak lebih kegiatan rutin dan “proyek” untuk menghabiskan anggaran saja, hasilnya tak jelas”. (Wawancara 6 Juli 2015).

Ungkapan kekecewaan yang diungkapkan oleh pemerhati parlemen Situbondo di atas, menjadi menarik untuk ditelisik secara lebih mendalam. Berdasarkan analisa dari informasi yang di dapat oleh peneliti, melalui media massa dan elektronik bahwa kekurangan SDM pada umumnya bukan disebabkan karena kurangnya jumlah/kuantitas, akan tetapi kurang dari segi kualitas yang berkaitan dengan tugas yang berkaitan dengan bidang hukum. Kehadiran Undang-Undang (UU) Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah kala itu, merupakan faktor penyebab terjadinya perubahan sosial, ekonomi, budaya dan politik yang meluas di daerah. Melalui undang-undang tersebut, daerah otonomi telah dan akan diberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab, disertai dengan pemberian sumber-sumber keuangan yang cukup signifikan seimbang dengan kewenangannya. Maka seiring dengan regulasi yang demikian, praktek di lapangan nampaknya berpola yang digunakan adalah “uang mengikuti fungsi” (*money follow function*).

Berdasarkan UU, akan ada konsentrasi pengambilan keputusan dan perputaran uang yang lebih besar di daerah otonom, terutama daerah kabupaten/kota. Dengan kewenangan yang lebih luas, berarti daerah otonomi memiliki diskresi yang lebih besar untuk menentukan masa depannya sendiri berdasarkan kebutuhan dan kemampuan yang dimilikinya dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan bertambahnya jumlah uang yang beredar di daerah, diharapkan akan dapat mempercepat proses pembangunan dan pemerataan hasil-hasilnya di daerah, apabila masyarakat setempat dapat memanfaatkan peluang yang ada. Apabila tidak, maka orang lain yang lebih siap akan memanfaatkan peluang tersebut.

Perubahan sebagaimana dikemukakan di atas, juga akan menimbulkan berbagai konsekuensi, termasuk kemungkinan terjadinya gegar budaya (*cultural*

shock) bagi masyarakat dan pemerintah daerah, berupa kegamangan, rasa tidak percaya diri ataupun perasaan ego kedaerahan yang berlebihan, terlebih kondisi Situbondo yang paternalistik terhadap kelompok kultural (baca: tokoh informal yang berpengaruh), otonomi daerah akan melahirkan aktor baru, sebagaimana sudah diungkap dalam disertasi Wijono (2016), di mana kelompok tokoh informal yang berpengaruh "besar" memiliki otoritas politik yang cukup dominan di Kabupaten Situbondo, yang mampu mengendalikan jalannya penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga asumsi bahwa otonomi luas bagi daerah kabupaten/kota akhirnya seperti pisau bermata ganda menjadi benar untuk beberapa daerah seperti Situbondo.

Di satu sisi, dapat menjadi berkah, di sisi lain dapat menjadi bencana. Kunci utamanya terletak pada kualitas sumber daya manusia, yang dapat mengubah berbagai kelemahan menjadi kekuatan serta mengubah tantangan menjadi peluang. Untuk dapat menangkap berbagai peluang yang telah terbuka di depan mata, upaya utama yang harus dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah daerah adalah membangun Sumber Daya manusia (SDM) yang berkualitas.

Sedikit *me-review* pernyataan pada alinea awal di atas, yang menyebutkan komposisi Baleg, terlihat bahwa yang memiliki latar belakang pendidikan hukum hanya 3 (tiga) orang Anggota saja, sedangkan yang lain pendidikannya mayoritas tamatan SMA. Hal ini menunjukkan bahwa dengan kondisi yang demikian untuk menghasilkan produk hukum yang berkualitas akan sedikit menemui hambatan. Diketahui bahwa kualitas SDM sangat berpengaruh dengan *output* yang dihasilkan. Pada penelitian ini, peneliti kesulitan untuk mendapatkan informasi mengenai peningkatan SDM yang dilakukan oleh Anggota Baleg dalam hal *legal drafting*, karena data tersebut tidak terekam dalam satu *data base*, sehingga tidak diketahui apakah pelatihan atau peningkatan SDM tentang *legal drafting* sudah dikuasai oleh Baleg atau minimal pernah mengikuti pelatihan tersebut.

Terkait pembentukan rancangan peraturan daerah melalui program legislasi daerah, masih belum maksimal, sehingga sumber daya manusia yang menjadi penopang hanyalah akademisi, yang dalam hal ini sebagai pembuat naskah akademik rancangan peraturan daerah. Padahal, sebagaimana yang

termaktub dalam Penjelasan UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa: “Untuk menunjang pembentukan peraturan perundangundangan, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas dan yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan”.

Masalahnya, eksistensi tenaga perancang peraturan daerah yang tidak lain adalah staf Bagian Hukum tersebut pada dasarnya tidak sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor. 43 Tahun 2007 tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangn Pasal 2 tersebut seharusnya mereka secara khusus dan penuh waktu diangkat oleh Bupati Situbondo untuk menduduki jabatan fungsional sebagai tenaga perancang peraturan daerah.

Faktanya, yang disebut dengan *legal drafter* oleh Bagian Hukum tersebut tidak lain adalah para staf Bagian Hukum yang selama ini terlibat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Jadi, tenaga perancang Perda tersebut bukanlah tenaga perancang fungsional sebagaimana yang diatur oleh Perpres No. 43 Tahun 2007 tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangn. Sementara jika ditinjau dari sisi kemampuan Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, banyak pihak yang meragukan kemampuan SDM Anggota DPRD dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah. Harus diakui, keterwakilan masyarakat yang tercermin pada Anggota DPRD yang terpilih bukan karena faktor SDM semata, melainkan karena pengaruh yang ditunjang dengan kemampuan financial dan modal yang dimiliki. Karena itu masyarakat tidak dapat berharap banyak terhadap kemampuan Anggota DPRD, khususnya dalam kemampuannya menyusun Rancangan Peraturan Daerah. Anggota DPRD memang tidak dipersiapkan secara matang dalam merancang peraturan daerah, keterwakilan Anggota DPRD lebih banyak memenuhi persyaratan politis saja dan mengesampingkan persyaratan formal intelektual dan pemerintahan.

Terkait dengan kemampuan masing-masing Anggota Baleg masih terlihat bahwa tidak semua Anggota Baleg memiliki kemampuan di bidangnya. Namun usaha untuk meningkatkan *skill* dan kemampuan, sehingga menimbulkan

kepercayaan dari masyarakat tentang produk hukum yang dihasilkan telah dilakukan oleh Baleg DPRD Kabupaten Situbondo sampai dengan saat ini masih belum dilakukan secara optimal.

Perlu disadari bahwa jabatan Anggota Baleg adalah jabatan politis. Seyogyanya seseorang Anggota DPRD Kabupaten Situbondo mempunyai tingkat pendidikan yang tinggi sehingga mampu menguasai dengan baik bidang yang dinaunginya. Namun tidak mungkin sebagai seorang Anggota DPRD Kabupaten Situbondo hanya semata-mata terlibat dalam bidang yang ditekuninya saja dan tidak mungkin seorang Anggota DPRD Kabupaten Situbondo menguasai semua bidang yang ada. Oleh karena itu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo perlu mendapat dukungan pendidikan atau pengetahuan tambahan yang bisa didapat dari pelatihan peningkatan sumber daya manusia, atau *workshop* tentang satu bidang tertentu.

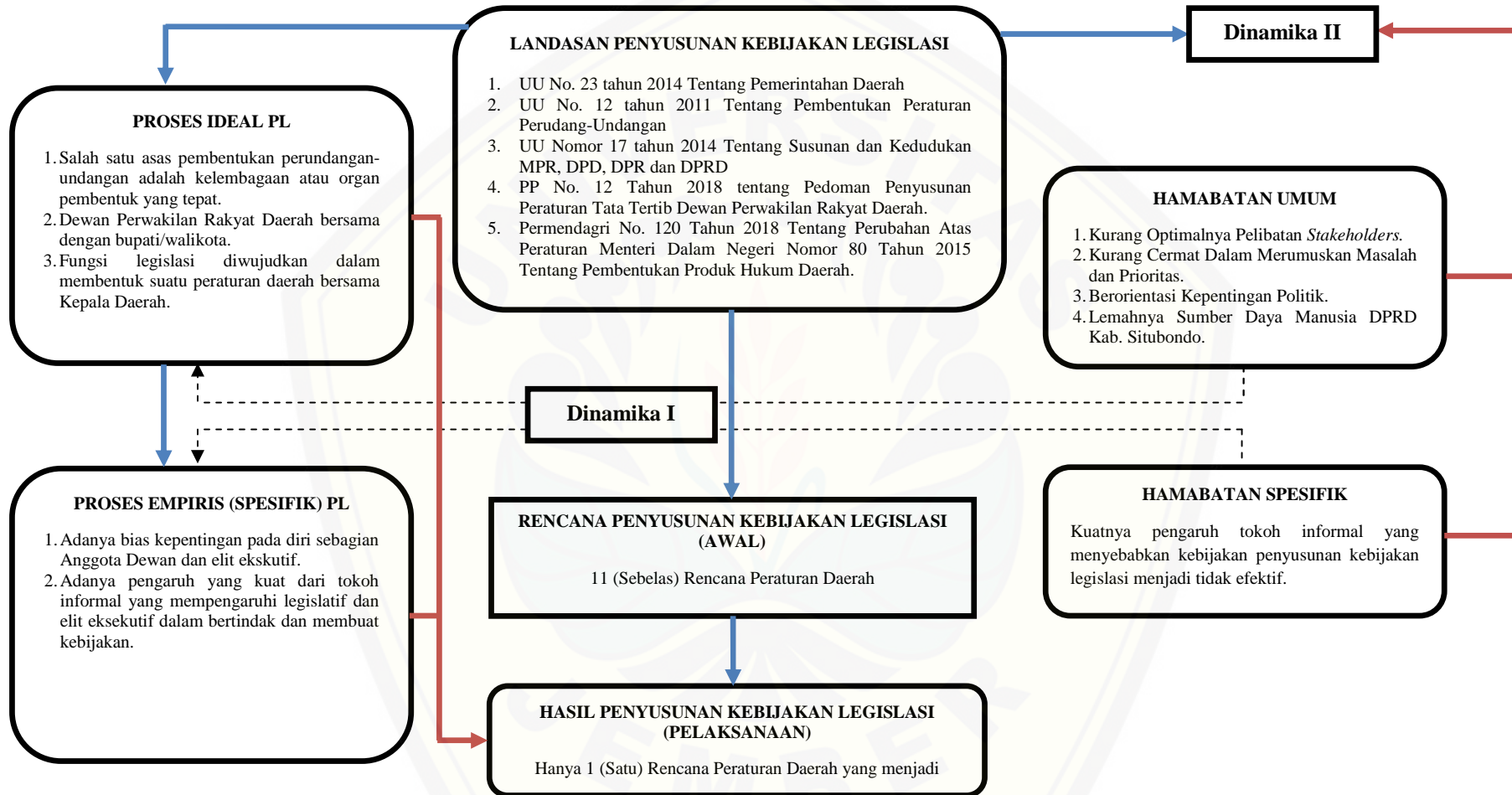
Input lain yang dimiliki oleh Baleg adalah dukungan dan peran serta Sekretariat Dewan dan tim ahli dalam pembentukan Raperda. Meskipun bukan merupakan bagian dari alat kelengkapan DPRD Kabupaten Situbondo. Namun peran Sekretariat Dewan tidak dapat dipandang sebelah mata. Keanggotaan DPRD Kabupaten Situbondo merupakan jabatan politis lima tahunan, sedangkan pegawai sekretariat dewan mempunyai masa kerja lebih dari itu. Artinya Anggota DPRD boleh datang silih berganti, namun pegawai sekretariat bisa saja mengabdikan sampai masa pensiun.

Dukungan pelayanan administratif yang diberikan oleh sekretariat adalah faktor yang dapat menunjang kinerja Baleg dalam pembentukan Raperda. Pelayanan administratif yang dimaksud baik berupa dukungan fasilitas dan jasa penunjang kinerja. Pada bagian lain dukungan tenaga ahli atau tim ahli yang dibentuk oleh sekretariat dewan dimaksudkan sebagai media untuk saling berbagi pendapat mengenai hal apa saja yang bisa dijadikan solusi pemecahan masalah yang dituangkan dalam draft Raperda. Tenaga ahli/ Tim ahli diisi oleh tenaga fungsional yang memiliki keahlian dalam berbagai bidang termasuk ahli di bidang perancangan peraturan perundang-undangan. Tenaga ahli atau nara sumber juga bisa berasal dari partai politik yang dianggap menguasai suatu bidang tertentu

untuk dapat diminta pendapatnya dalam meformulasi suatu draft Raperda. Dengan adanya fasilitas penyediaan Tenaga ahli atau narasumber oleh Sekretariat DPRD Kabupaten Situbondo menunjukkan pelayanan Sekretariat Dewan mampu memberikan pelayanan bidang keahlian yang secara khusus mendukung pelaksanaan fungsi dewan di bidang legislasi.

Idealnya Baleg yang didukung oleh 16 (enam belas) Anggota legislator dan 3 (tiga) orang staf merupakan unsur penting dalam penyusunan Raperda. Tetapi dalam praktiknya, kuantitas yang memadai pada Baleg tersebut belum mampu memaksimalkan capaian kinerja Baleg selama ini. Upaya peningkatan kapasitas melalui pelatihan, sosialisasi seolah tidak memberikan dampak signifikan bagi peningkatan fungsi atau kinerja Baleg. Baleg yang menargetkan capaian Raperda 1 (satu) tahun anggaran adalah 13 (tiga belas) buah rancangan, hanya mampu dilakukan 4 (empat) rancangan saja. Capaian kinerja yang jauh dari rencana awal tersebut menunjukkan bahwa Baleg belum mampu memenuhi target yang Ia tetapkan sendiri, sehingga upaya memenuhi ekspektasi publik yang besar dan menginginkan Baleg mampu mengartikulasikan kebutuhan masyarakat dengan fakta ini seolah sia-sia atau sukar terwujud.

Berikut bagan terkait dengan hasil penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo dengan hambatan yang menjadi kurang optimalnya penyusunan kebijakan legislasi hingga saat ini:



Sumber: Hasil Penelitian

Gambar 8.1 Hasil Penyusunan Kebijakan Legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo

Berdasarkan gambar 8.1 di atas, dapat diberikan penjelasan lebih lanjut bahwa regulasi dalam proses penyusunan kebijakan legislasi sudah memadai, baik menyangkut petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis, seperti: UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 17 tahun 2014 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPD, DPR dan DPRD, PP No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Permendagri No. 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sehingga tidak ada alasan secara regulatif bagi DPRD Kabupaten Situbondo untuk tidak membuat rancangan legislasi menjadi legislasi sesuai harapan publik dengan tepat waktu.

Secara normatif atau ideal pun DPRD merupakan lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyusun UU sebagaimana termaktub dalam landasan pembentukan legislasi yang berbunyi: “Salah satu asas pembentukan perundangan-undangan adalah kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, dimana didalamnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan bupati/walikota, dan dalam fungsi legislasinya diwujudkan dalam membentuk suatu peraturan daerah bersama kepala daerah”.

Dukungan regulatif, normatif atau ideal di atas, dalam praktik penyusunan kebijakan legislasi oleh DPRD Kabupaten Situbondo ternyata tidak memberikan *support* yang signifikan pada sebagian besar Anggota DPRD, karena dukungan regulatif, normatif atau ideal tersebut kalah pengaruh jika dibandingkan dengan tokoh informal yang mempengaruhi kuat pada sebagian besar Anggota DPRD untuk dapat menyusun legislasi sesuai dengan kepentingan politiknya. Dampak dari adanya intervensi tokoh informal berpengaruh tersebut menyebabkan pelibatan *stakeholders* cenderung dibatasi, kurang cermat dalam merumuskan prioritas, berorientasi kepentingan politik, dan abai terhadap upaya meningkatkan kapasitas yang dimilikinya.

Secara capaian, penyusunan kebijakan legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo juga mengalami penurunan drastis dari apa yang mereka rencanakan di awal. Dimana rencana awal yang ditetapkan sejumlah 11 (sebelas) Raperda, dalam praktiknya hanya 1 (satu) Raperda yang sanggup mereka selesaikan menjadi Perda selama setahun, yaitu Perda kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD, selebihnya Raperda yang ditetapkan sebagai Perda adalah Raperda usul eksekutif atau Bupati.

Terakhir, dominannya hambatan (baik internal dan eksternal) yang muncul dalam penyusunan kebijakan legislasi di atas, menunjukkan bahwa untuk mewujudkan penyusunan kebijakan legislasi yang optimal perlu banyak pembenahan ke depan yang harus dilakukan, terkait dengan keterbukaan dan keterlibatan *stakeholders*, kecermatan melihat kebutuhan masyarakat dan *legal drafting*, peningkatan SDM agar terwujud Raperda yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Benang merah dari bab ini, utamanya hambatan yang terjadi dalam penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo, merujuk pada pendapat Kusumaatmaja (2002), yang menyatakan bahwa hasil penyusunan kebijakan legislasi sebagai perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan. Artinya untuk mengatasi hambatan tersebut perlu penguatan pada lembaga (*institution*) dan proses (*process*), karena *existing* dalam penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo masih perlu pembenahan sebagaimana tergambar dalam sub bab berikut ini.

8.3 Model *Existing* Penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo

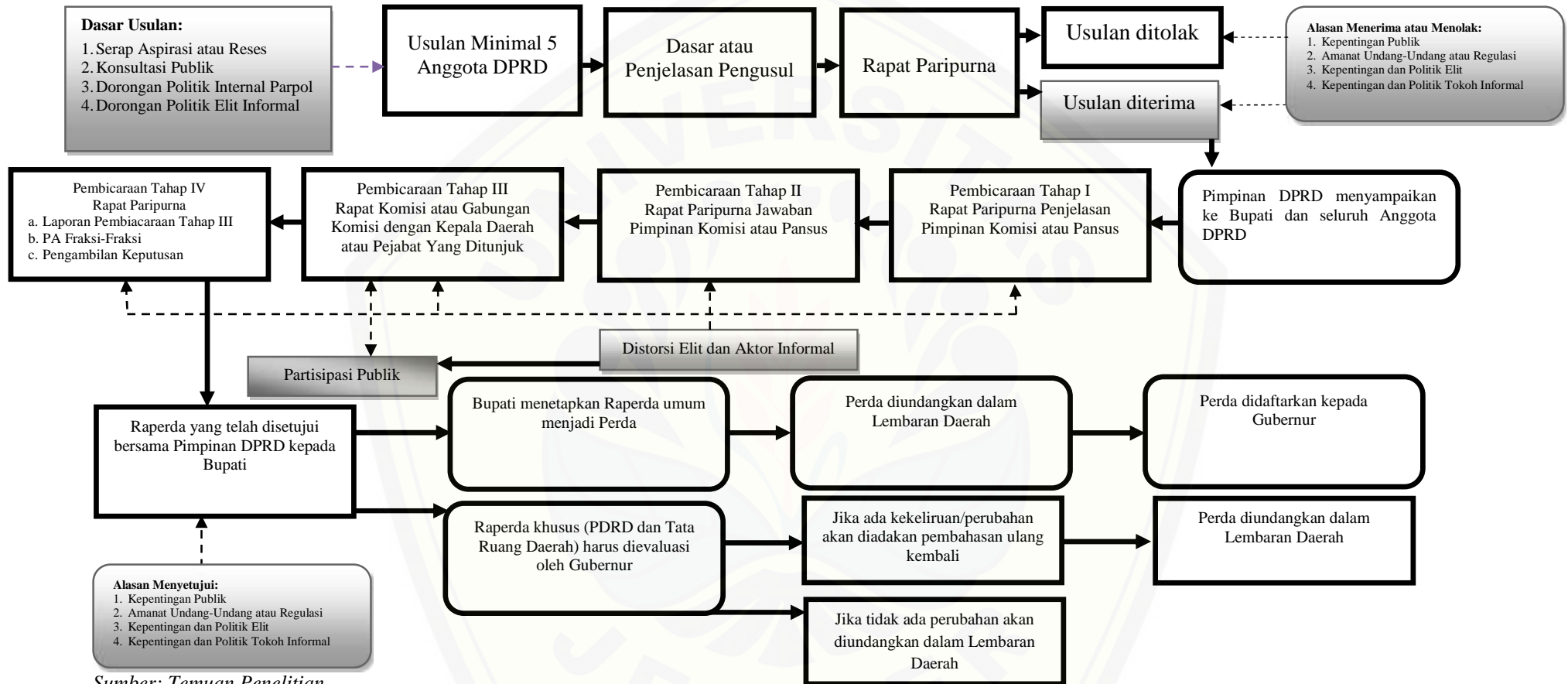
Dalam uraian hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya di bab dinamika penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo sudah diurai mengenai proses dan dinamika yang berkembang dalam

penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo, dan dari situ dapat ditarik benang merah bahwa DPRD Kabupaten Situbondo sudah melakukan fungsi penyusunan kebijakan legislasi.

Terlepas dari optimal dan tidaknya proses legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo selama ini, dapat ditarik benang merah bahwa proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo, utamanya yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo masih terlihat belum optimal karena dalam mekanisme penyusunannya masih banyak yang tidak sesuai dengan mekanisme kurang mendapat perhatian dari Anggota Dewan dan DPRD Kabupaten Situbondo secara kelembagaan .

Penyebab mekanisme penyusunan kebijakan legislasi daerah di DPRD Kabupaten Situbondo belum optimal dan dalam penyusunannya tidak memperhatikan prinsip-prinsip penyusunan kebijakan legislasi yang terbuka karena dinamika politik yang masih sentralistik dan oligarki pada satu kelompok di luar aktor formal pemerintahan (baca: kalangan tokoh informal berpengaruh). Kondisi tersebut terjadi dan kuat dalam proses penyusunan kebijakan legislasi selama ini karena disebabkan oleh faktor kesejarahan, kultur dan politik di daerah tersebut (lihat bab VI proses penyusunan kebijakan legislasi daerah).

Oleh karena itu, situasi yang sudah terjadi dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo, utamanya di DPRD Kabupaten Situbondo dapat digambarkan dalam bentuk bagan model *existing*, sebagaimana berikut:



Sumber: Temuan Penelitian

Gambar 8.2 Model Existing Penyusunan Kebijakan Legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo

Merujuk pada gambar 8.2 di atas, untuk mewujudkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang ideal nampaknya masih memerlukan waktu, karena kondisi di lapangan yang masih paradoksial antara proses ideal sesuai Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan dinamika kepentingan dan politik yang berkembang di tengah-tengah masyarakat saat penyusunan kebijakan legislasi oleh DPRD Kabupaten Situbondo.

Pada kotak yang tidak terarsir atau putih nampak bahwa proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo sesuai dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merujuk pada regulasi di atasnya, seperti UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Permendagri No. 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Namun di sisi yang lain, pada kotak yang terarsir nampak adanya bias atau distorsi oleh elit formal dan elit informal berpengaruh yang menyebabkan proses penyusunan kebijakan legislasi seringkali tidak sesuai dengan aspirasi publik secara umum, bahkan cenderung hanya menguntungkan kalangan elit (elit formal dan elit informal berpengaruh) saja, seperti dalam kasus pembahasan Raperda kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan Anggota DPRD (selanjutnya disingkat Kedudukan Protokoler) yang pembahasannya sangat alot antara pihak legislatif dan eksekutif.

Padahal Raperda tersebut tidak menyentuh urusan publik secara umum dan cenderung menguntungkan kepentingan elit saja diperjuangkan sampai “matimatian”, bahkan mengabaikan rasa empati para elit terhadap penderitaan masyarakat yang membutuhkan perhatian akan lahirnya Raperda yang langsung menyentuh kebutuhan mereka, seperti Raperda tentang pengentasan kemiskinan dan pengangguran karena Kabupaten Situbondo masih masuk kabupaten/kota yang tertinggal dengan urutan ke 32 dari 34 dengan tingkat kabupaten/kotadi Jawa

Timur dan pengangguran yang masih tinggi, yaitu 25 persen dari angkatan kerja yang ada (Data Badan Pusat Statistik Jawa Timur Tahun 2018).

Berdasarkan hasil analisis dan temuan penelitian pada bab V di atas, berikut disajikan ke dalam proposisi penelitian dalam bentuk proposisi kategoris terbuka berjenis kausal, sebagaimana proposisi penelitian IV berikut: **Hasil penyusunan kebijakan legislasi yang partisipatif menjadi pendorong terwujudnya produk legislasi yang berkeadilan.** Proposisi penelitian IV tersebut selaras dengan pendapat yang dikemukakan oleh Siedman *et., al.* (2002:78) bahwa penyusunan kebijakan legislasi yang partisipatif dengan mengedepankan aturan, peluang, kapasitas, komunikasi, minat, proses, ideologi (ROCCUPI) menjadi kunci terciptanya peraturan yang demokratis, dan pandangan Rosenbloom dan Kravchuk (2005:114), pendekatan hukum dalam administrasi publik bersumber dari hukum administrasi negara, konstitusi, dan yudisialisasi administrasi publik dengan mempertimbangkan nilai integritas konstitusi (*constitutional integrity*), proses yang prosedural (*procedural due process*), hak-hak substantif yang kuat (*robust substantive rights*), proteksi yang sama (*equal protection*), dan keadilan (*equity*).

Untuk memperdalam hasil pada proposisi penelitian I-IV dan pendapat para ahli, maka dalam pembahasan selanjutnya peneliti melakukan analisis terkait analisis empiris dan konseptual dalam proses penyusunan kebijakan legislasi.

8.3 Proposisi Mayor

Dalam sistem tata pemerintahan yang modern, sistem demokrasi perwakilan adalah hal yang mutlak harus dijalankan. Lembaga legislatif adalah salah satu institusi publik yang dapat mengagregasi kepentingan dan menjamin sistem perwakilan berjalan secara demokrasi. Oleh karena itu, pendekatan hukum (di dalamnya penyusunan kebijakan legislasi) dalam administrasi publik menekankan pentingnya fungsi yudikatif dari negara untuk menerapkan dan menegakkan peraturan hukum berdasarkan hak-hak konstitusional masyarakat yang diwakili (Rosenbloom dan Kravchuk (2005:99). Pendapat Rosenbloom dan

Kravchuk ini selaras dengan pendapat Seidman *et., al.* (2002), yang menyatakan bahwa lembaga dimana kepentingan dan pilihan masyarakat diekspresikan dan ditransformasikan ke dalam sebuah kebijakan. Dalam pengertian ini dapat dipahami bahwa tingkah laku seluruh elemen legislatif, yakni para legislator (anggota DPRD) harus mampu termanifestasi kehendak dan keinginan rakyat guna diwujudkan dalam sebuah kebijakan. Hal itu selaras dengan fungsi utama legislator sebagai bagian sebagai representasi rakyat.

Representasi rakyat pada legislator dapat dipahami sebagai wahana yang mewakili kedaulatan rakyat dan ekspresi utama dari legislator adalah dirumuskan kebijakan yang sesuai dengan kehendak dan kebutuhan rakyat. Karena disana kekuatan dan kepentingan masyarakat diwakilkan kepadanya untuk memperjuangkan hak legislasi yang kompleks karena banyaknya kepentingan (baca: sosial, politikal, ideologikal dan kekuatan-kekuatan lainny) (Seidman *et., al.*, 2002). Pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat ini, ditandai dengan peranan legislator yang efektif sebagai pembuatan peraturan yang selanjutnya disebut dengan Peraturan Daerah (Perda).

Mekanisme administratif dalam sisi pembuatan legislasi diatur dalam Undang-Undang (UU) No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 menyebutkan bahwa “*Salah satu asas pembentukan perundangan-undangan adalah kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*”. Implementasi dari hal tersebut adalah dengan diterimanya *issue* publik tersebut oleh melalui Baleg (Baleg). *Issue* publik yang merupakan aspirasi dari masyarakat yang diterima oleh Baleg DPRD melalui mekanisme rapat penerimaan aspirasi. Respon para anggota dan DPRD tersebut disampaikan secara langsung. Selanjutnya Baleg atau DPRD membuat Tim bersama dengan Sekretraiat DPRD selaku pelayan administrasi DPRD. Tim penerima aspirasi merupakan tim yang dibentuk dari utusan fraksi dan utusan komisi di dampingi oleh staf bagian Humas Sekretariat DPRD.

Selanjutnya data yang dikumpulkan oleh Tim, aspirasi yang diterima kemudian diteruskan ke pimpinan dewan selaku koordinator untuk kemudian di

teruskan lagi ke komisi terkait dengan permasalahan. Untuk ditindak lanjuti secara berjenjang oleh DPRD sampai pada tahap penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sebagai bentuk kongkrit akhir dari aspirasi yang telah masuk di DPRD. Bentuk aspirasi yang menjadi keluhan masyarakat yang secara langsung disampaikan ke DPRD yang memerlukan respon dan tindak lanjut oleh DPRD dan pemerintah daerah melalui penyusunan Raperda, sehingga mendapatkan kesesuaian antara masyarakat dan pihak yang terkait.

Mekanisme normatif di atas, sebagian sudah dilakukan oleh Baleg DPRD Kabupaten Situbondo, seperti terulas di bab 5 dan 10. Namun demikian, mekanisme serap aspirasi dalam proses penyusunan Raperda yang berkembang di lapangan menunjukkan bahwa seringkali hanya dilakukan dalam rangka kebijakan mengaburkan antara kepentingan publik dengan kepentingan pragmatis eksekutif dan legislatif, sehingga proses penyusunan Raperda tak mampu ideal sesuai dengan harapan publik. Situasi tersebut mengakibatkan DPRD Kabupaten Situbondo belum mampu mengartikulasikan kepentingan dan kehendak publik luas.

Terakhir dalam kajian ini peneliti menyusun proposisi mayor yang merupakan intisari dari beberapa poin penting dalam proposisi minor sebelumnya, sebagaimana berikut: Regulasi yang memadai, kewenangan dan prosedur yang substantif serta dinamika yang partisipatif menjadi bagian penting dalam mewujudkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif.

Lebih lanjut dari proposisi mayor yang tersusun tersebut dapat disandingkan dengan fokus kajian, permasalahan, proposisi minor ke dalam sebuah tabel di bawah ini:

Tabel 8.1 Matrik Fokus Kajian, Proposisi Minor, Teori, dan Proposisi Mayor

No	Fokus Kajian	Proposisi Minor	Keselarasan Teori	Proposisi Mayor
1.	Mekanisme penyusunan kebijakan legislasi daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo	Mekanisme yang tepat merupakan salah satu upaya mewujudkan penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif.	<p>I. Regulasi yang tepat dapat meminimalisir bias dalam penyusunan produk hukum, akibat dari pengelolaan atau manajemen yang tidak efisien, dan politik yang kurang partisipatif serta penyusunan hukum yang tidak berkeadilan (Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78).</p> <p>II. Model analisis kebijakan (didalamnya juga penyusunan kebijakan legislasi) harus mampu menjiwai pandangan bahwa seluruh kebijakan harus bersifat <i>deliberatif</i> untuk menghindari kebijakan publik yang teknokratik, dan mendudukan pemerintah hanya sebagai fasilitator dan legislator dari keinginan publik.</p> <p>III. Adanya regulasi (kebijakan) merupakan hal penting sebagai rel (mekanisme) untuk tetap berada pada jalur yang sepatutnya, dan meminimalisir bias negatif dari kekuatan-kekuatan sosial disekitarnya (<i>field' of social forces</i>) (Seidman <i>et., al.</i> (2002).</p>	Mekanisme yang tepat, dan proses penyusunan yang deliberatif, serta hadirnya dinamika yang konstruktif, mampu menghasilkan produk legislasi yang berkeadilan.

2.	Proses penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo	Proses penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif menjadi pendorong terwujudnya legislasi yang berkeadilan.	Setiap penyusunan kebijakan (didalamnya penyusunan kebijakan legislasi) pertimbangan nilai integritas konstitusi (<i>constitutional integrity</i>), proses yang prosedural (<i>procedural due process</i>), hak-hak substantif yang kuat (<i>robust substantive rights</i>), proteksi yang sama (<i>equal protection</i>), dan keadilan (<i>equity</i>) penting diperhatikan agar selaras dengan kehendak publik (Rosenbloom dan Kravchuk (2005:90).	
3.	Dinamika dalam penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo	Dinamika yang konstruktif penting dalam penyusunan kebijakan legislasi, guna mendorong lahirnya produk legislasi yang berkeadilan.	Aktivitas administrasi publik memiliki kekuatan mengikat dan secara umum memiliki kekuatan hukum yang didukung oleh kekuatan memaksa dari pemerintah dalam pelaksanaannya, sehingga tidak jarang melahirkan dinamika dalam setiap prosesnya. Hal tersebut wajar terjadi karena aktifitas administrasi publik tidak hanya didefinisikan sebagai penyediaan pelayanan bagi masyarakat, namun juga sebagai pengaturan yang tidak jarang rawan akan bias kepentingan di dalamnya (Rosenbloom dan Kravchuk, 2005:98).	
4.	Hasil dan hambatan dalam penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo	Hasil penyusunan kebijakan legislasi yang partisipatif menjadi pendorong terwujudnya produk legislasi yang berkeadilan.	I. Penyusunan kebijakan legislasi yang partisipatif dengan mengedepankan Aturan, Peluang, Kapasitas, Komunikasi, Minat, Proses, Ideologi (ROCCIPI) menjadi kunci terciptanya	

			<p>peraturan yang demokratis (Siedman, <i>et., al.</i>2002:78).</p> <p>II. Pendekatan hukum dalam administrasi publik bersumber dari hukum administrasi negara, konstitusi, dan yudisialisasi administrasi publik dengan mempertimbangkan nilai integritas konstitusi (<i>constitutional integrity</i>), proses yang prosedural (<i>procedural due process</i>), hak-hak substantif yang kuat (<i>robust substantive rights</i>), proteksi yang sama (<i>equal protection</i>), dan keadilan (<i>equity</i>) (Rosenbloom dan Kravchuk (2005:114).</p>	
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Sumber: Hasil penelitian

BAB IX
ANALISIS PROSES PENYUSUNAN KEBIJAKAN LEGISLASI
DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KABUPATEN SITUBONDO

Berdasarkan hasil penelitian pada bab V-VIII dapat ditarik benang merah bahwa sebagian masyarakat mempunyai keinginan yang cukup kuat untuk dilibatkan dalam penyusunan kebijakan legislasi. Namun sayangnya penyusunan Raperda masih mencerminkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang elitis atau dan kurang demokratis. Padahal menurut Kelsen (2007), demokrasi harus dipahami sebagai sebuah ruang lingkup yang sangat luas dan publik harus terlibat didalamnya, karena ruang lingkup yang luas tersebut tidak mungkin dapat dijangkau oleh pemerintah dan legislatif. Apalagi Indonesia, khususnya di Kabupaten Situbondo yang masih menjadikan proses demokratisasi sebagai sebuah tumpuan. Secara substansial, demokrasi tidak akan berjalan dengan efektif tanpa keterlibatan publik, berkembangnya pengorganisasian internal partai, lembaga- lembaga pemerintahan, maupun perkumpulan-perkumpulan masyarakat (Kelsen, 2007).

Adapun indikator lemahnya proses demokratisasi kebijakan penyusunan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo dapat dilihat dari ke-7 (tujuh) indikator, sebagai berikut: ***Pertama, secara umum elit daerah (elit eksekutif dan legislatif) di Kabupaten Situbondo saat merencanakan dan/atau menyusun Raperda tidak melakukan pengkajian dan penelitian (research) terlebih dahulu yang akan menghasilkan rekomendasi paling rasional - baik dari sisi yuridis, filosofis, maupun sosiologis-politis - tentang pentingnya sebuah Perda yang diusulkan pemrakarsa. Hal ini terbukti dengan tidak disertakannya naskah akademik yang menyertai penyampaian Raperda untuk dibahas di DPRD.***

Dengan tidak adanya naskah akademik, maka patut dipertanyakan apakah pembuatan Perda merupakan solusi yang paling efektif dan efisien untuk mengatasi problem yang muncul di masyarakat. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa elit daerah (elit eksekutif dan legislatif) tidak berpedoman pada asas “dapat dilaksanakan” dalam proses penyusunan Raperda. Asas ini menentukan bahwa

agar Perda dapat efektif harus memperhitungkan aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis, yang hanya bisa dicapai melalui serangkaian penelitian.

Kedua, Raperda yang tengah disiapkan dan dibahas tidak semuanya dipublikasikan ke masyarakat. Terdapat alasan-alasan tertentu yang dikemukakan mengenai tidak dipublikasikannya Raperda, yang diantaranya adalah karena Raperda hanya merupakan penjabaran (breakdown) lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya sehingga tidak perlu disebarluaskan ke masyarakat. Di samping itu juga ada alasan bahwa jika dipublikasikan ke masyarakat akan terjadi penolakan masyarakat. Hal ini terutama terkait dengan Raperda yang akan berimplikasi pada pemungutan kepada masyarakat, sebab pada dasarnya masyarakat tidak mau dipungut.

Ketiga, dalam hal partisipasi masyarakat di Kabupaten Situbondo menunjukkan bahwa tingkat partisipasi publik dalam proses pembahasan Raperda sangat rendah. Karena ruang publik untuk terlibat sangat dibatasi dengan banyak alasan, guna memuluskan agenda politik yang direncanakan oleh kalangan elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) dan ini yang menjadi pembeda atau ciri spesifik di Kabupaten Situbondo bahwa pemaknaan elit daerah tidak hanya pada kalangan elit formal seperti kalangan eksekutif maupun legislatif namun yang tidak boleh dilupakan dan memiliki andil besar dalam mempengaruhi pihak eksekutif dan legislatif adalah kalangan tokoh informal berpengaruh karena disebabkan oleh faktor kesejarahan, sosial dan politik, baik bagi Kabupaten ini maupun pada elitnya langsung (lihat pembahasan bab 5).

Keempat, bagi masyarakat yang pernah dilibatkan dalam proses penyusunan menyatakan bahwa masukan mereka kepada Pansus tidak/belum tentu diakomodasikan. Ini berarti masukan mereka ada yang diterima dan ada yang tidak diterima oleh Pansus DPRD. Alasan tidak diterimanya masukan publik oleh Pansus DPRD adalah karena alasan yang cukup klise, yaitu tidak sejalan dengan ketentuan UU dan juga karena sudah sesuai dengan kemampuan masyarakat.

Ketidakjelasan apakah masukan-masukan masyarakat yang pernah diajak berpartisipasi dalam proses pembahasan Raperda diakomodasikan dalam Perda tidak bisa dilepaskan dari tidak jelasnya aturan hukum dalam menjamin hak-hak publik dalam berpartisipasi. Menurut mayoritas informan yang peneliti mintakan pendapat menyatakan bahwa peraturan Tatib DPRD terkait dengan pembahasan Raperda tidak menjamin bahwa masukan masyarakat harus diakomodasikan dalam Perda. Jika Peraturan Tatib DPRD ditelaah lebih dalam akan terlihat bahwa pada dasarnya memang tidak ada rumusan yang mengharuskan setiap masukan dari masyarakat oleh DPRD wajib dimasukkan dalam Perda. Akhirnya, pengakomodasian masukan masyarakat tergantung pada pertimbangan politis DPRD.

Kelima, terbatasnya ruang publik (*public sphere*) yang dapat diakses secara kontinyu. Padahal, *public sphere* adalah wilayah yang sangat vital bagi penyusunan kebijakan publik melalui mekanisme legislasi. Ruang publik untuk berpartisipasi hanya terbuka pada saat publik diundang DPRD dalam suatu *public hearing* dan kunjungan lapangan di tengah pembahasan Raperda. Undangan ini yang menentukan siapa-siapa yang diajak DPRD untuk memberikan masukan atas Raperda yang tengah dibahas. Setelah *public hearing* dan kunjungan lapangan, masyarakat tidak memiliki lagi kesempatan mengawasi jalannya proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang dilakukan antara DPRD dan pemerintah daerah.

Keenam, Raperda yang sudah dianggap cukup memperoleh pembahasan bersama antara Pansus DPRD dan Tim Eksekutif serta tinggal ditetapkan menjadi Perda, pada umumnya tidak dilakukan uji publik dan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan publik bahwa Raperda telah sesuai dengan aspirasi publik. Bahkan Raperda/Perda yang berdasarkan evaluasi dan klarifikasi Gubernur harus direvisi, juga tidak dikonsultasikan kepada publik untuk memperoleh masukan apakah revisi Gubernur telah sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Ketujuh, Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo tidak terdapat mekanisme komplain publik jika

publik dirugikan hak-haknya pada saat proses pembahasan Raperda. Hal ini menunjukkan bahwa secara yuridis posisi tawar masyarakat dalam proses penyusunan Raperda sangat lemah. Artinya, secara yuridis maupun politis posisi masyarakat adalah subjek yang lemah dan pasif atas serangkaian proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda di Kabupaten Situbondo.

Di samping tujuh hal tersebut, lemahnya faktor kebijakan dan hukum yang mendasari proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda juga menjadi faktor yang cukup signifikan terjadinya interaksi politik dalam proses penyusunan kebijakan legislasi yang cenderung mencerminkan demokrasi elitis atau oligarkis antar pihak legislatif, eksekutif dan tokoh informal berpengaruh sebagai bagian dari fenomena yang spesifik yang tidak ada di daerah lain sepanjang pengetahuan peneliti. Berbagai regulasi kebijakan mulai dari UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Yang Khusus Mengatur Pembentukan Perda, Permendagri No. 1 tahun 2014 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, hingga Peraturan No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo, tampak tidak dapat menjadi faktor yang bisa dipaksakan kepada elit daerah (elit eksekutif, legislatif) agar lebih responsif dalam legislasi Perda.

Hal itu dikarenakan semua peraturan perundang-undangan tersebut hanya mengatur tentang prosedur administratif penyusunan Raperda yang tidak memiliki kekuatan untuk dipaksakan. Dengan demikian, jika prosedur penyusunan kebijakan legislasi tersebut tidak dipatuhi, maka elit daerah (elit eksekutif, legislatif) tidak akan memperoleh sanksi apapun terhadap pelanggaran yang dilakukannya. Barulah akan muncul “sanksi administratif” yang berupa pembatalan Perda, manakala pemerintah pusat menyatakan bahwa Perda bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau dengan kepentingan umum.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo cenderung mencerminkan demokrasi elitis atau oligarkis. Kecenderungan demokrasi elitis ini menunjukkan bahwa lingkungan

sosial-masyarakat secara umum tidak mampu mempengaruhi secara timbal balik dalam legislasi Raperda, karena para pihak yang ada di sekitar elit adalah kalangan tokoh informal berpengaruh sehingga suara mereka-lah lebih di dengar dibandingkan dengan suara masyarakat umum.

Dengan tidak terjadinya proses yang saling mempengaruhi secara timbal balik antara sekalian komponen warga masyarakat umum dengan para elit daerah tersebut menginformasikan apa yang digagas Seidman *et., al.* - bahwa manakala legislasi ditempatkan dalam konteks struktur sosial dari negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat - tidak terjadi di Kabupaten Situbondo.

Itu artinya kompromi-kompromi atas berbagai kepentingan dan nilai-nilai hanya terjadi antar elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) saja. Sementara kepentingan masyarakat setempat tidak/kurang memperoleh tempat dalam proses kompromi tersebut, sebab eskalasi proses pelibatan warga masyarakat tidak terjadi dalam spektrum yang cukup luas dan memadai. Hanya komponen- komponen tertentu dari masyarakat yang dilibatkan, meski mereka tidak bisa mengawal apakah masukan dan aspirasi mereka diakomodasikan dalam Perda.

Fenomena proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang demikian itu menunjukkan bahwa pertukaran antara lembaga legislatif dengan masyarakat berlangsung tidak dalam intensitas yang tinggi, dalam arti bahwa 'perjuangan kepentingan' yang sangat transparan muncul dalam periode ini hanya terjadi di antara elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) saja. Hal demikian itu memberitahukan bahwa jika proses legislasi pada negara yang menganut sistem demokrasi niscaya akan terjadi kompetisi yang terbuka bagi sekalian anggota masyarakat untuk masuk ke dalam lembaga legislatif, nyatanya kompetisi di Kabupaten Situbondo tidak berjalan secara tidak terbuka penuh yang siapapun bisa memasukinya, melainkan kompetisi yang terseleksi untuk kelompok tertentu yang memiliki nilai kesejarahan, budaya dan politik pada elit Pemerintah Kabupaten Situbondo dan DPRD Kabupaten Situbondo.

Seidman *et. al.* menyatakan, ada golongan dalam masyarakat yang lebih mudah menemukan jalan masuk (*access*) ke lembaga legislatif dan ada yang tidak. Di sinilah muncul sifat selektif tersebut di atas, yang terutama berkaitan dengan faktor pendidikan, status dan kekayaan material. Adanya faktor-faktor inilah yang menyebabkan kompetisi berjalan dengan tidak seimbang dari masing-masing anggota masyarakat.

Di Kabupaten Situbondo, terjadi mekanisme penyeleksian oleh elit daerah (elit eksekutif dan legislatif bersama tokoh informal berpengaruh) terhadap siapa-siapa yang akan dilibatkan dalam proses penyusunan Raperda. Seperti dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda terkait masalah pemerintahan desa, maka yang dilibatkan adalah terbatas pada mereka yang dianggap mengetahui tentang permasalahan desa, seperti para perangkat desa dan aparat kecamatan. Sedangkan komponen masyarakat lainnya secara luas tidak dilibatkan, padahal masalah pemerintahan desa bukan hanya menyangkut perangkat desa maupun perangkat kecamatan saja. Bahkan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda rumpun usaha pun, pada umumnya cakupan pelibatan pengusaha maupun masyarakat yang akan terkena dampak langsung dari penerapan Perda sangat minim atau terbatas.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sudah harus melibatkan para pihak, utamanya dalam penyusunan kebijakan legislasi niscaya tidak dibolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat. Ini berarti dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sudah terbuka niscaya ada peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Namun adanya fenomena penyeleksian keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda menjadi petunjuk telah terjadi diskriminasi dalam masyarakat sehingga peluang keterlibatan masyarakat dalam proses tersebut sangat kecil. Hal ini dikarenakan tidak semua unsur masyarakat dilibatkan dalam proses perencanaan, pembahasan, hingga penentuan diterima atau tidaknya Raperda menjadi Perda.

Secara umum setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) alasan yang muncul dari elit di Kabupaten Situbondo tentang terbatasnya masyarakat yang dilibatkan dalam

proses penyusunan Raperda. *Pertama*, Jika masyarakat luas dilibatkan secara intensif dalam legislasi Perda, maka waktu yang dibutuhkan untuk membahas Perda menjadi sangat lama dan “bertele-tele”. Hal ini dikarenakan terlampau banyak usulan masyarakat yang tidak mungkin semuanya dapat ditampung ke dalam proses penyusunan Raperda.

Kedua, terdapat kesulitan untuk menentukan kriteria tentang siapa yang senyatanya dapat benar-benar mewakili kepentingan masyarakat, terlebih ada intervensi kalangan tokoh informal berpengaruh sehingga menyebabkan kalangan elit eksekutif dan legislatif mengalami dilema untuk leluasa menentukan siapa yang dilibatkan atau tidak, karena ada motif politik yang mengitari interaksi tersebut. Di sisi lain, ada pertanyaan yang cukup menarik yang dikemukakan oleh sebagian Anggota DPRD Kabupaten Situbondo adalah: apakah beberapa orang yang menyebutkan mewakili kepentingan masyarakat adalah benar-benar mewakili kepentingan masyarakat luas ataukah hanya kepentingan kelompok mereka yang diklaim sebagai kepentingan masyarakat ?

Ketiga, terbatasnya dana atau anggaran untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan Raperda, karena melibatkan masyarakat banyak memerlukan sarana dan akomodasi yang tidak sedikit sehingga hal ini menjadi alasan mengapa keterlibatan masyarakat umum relatif terbatas.

Proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang cenderung tertutup tersebut barang tentu juga kurang bersesuaian dengan asumsi yang digagas Rosenbloom dan Kravchuk (2005), bahwa masyarakat harus dianggap sebagai suatu sistem yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara timbal balik. Dalam proses interaksi tersebut terjadi fenomena yang saling merasuki di antara sub-sub sistem itu antara satu dengan lainnya. Fenomena demikian itu memperlihatkan bahwa sistem sosial adalah suatu sistem yang terbuka, yaitu selalu mengalami proses saling pertukaran dalam bentuk masukan dan keluaran dengan lingkungannya.

Masuknya sub sistem politik dalam interaksi tersebut tidak dapat dihindarkan. Oleh karenanya, setiap masyarakat selalu merupakan suatu kesatuan

politik, yang secara bersama-sama berusaha untuk mengejar dan mencapai tujuan yang dianggap baik.

Terkait dengan hal tersebut, maka fenomena proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda di Kabupaten Situbondo yang cenderung mencerminkan tertutup dan oligarkis menunjukkan tidak bersesuaiannya dengan asumsi dasar yang dibangun oleh teori struktural-fungsional tersebut. Hal ini dikarenakan intensitas dalam proses saling pengaruh mempengaruhi secara timbal balik (saling merasuki) dalam proses penyusunan Raperda nyatanya hanya terjadi di antara elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) saja. Dengan demikian, sub-sub sistem sosial lainnya, semisal LSM, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, maupun pers, secara timbal balik tidak atau kurang kuat pengaruhnya dalam proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo, jika dibandingkan kalangan tokoh informal berpengaruh.

Oleh karena sistem sosial di Kabupaten Situbondo tidak mengalami proses saling pertukaran dalam bentuk *input* dan *output* dengan lingkungan di sekitarnya, maka fenomena demikian memperlihatkan bahwa sistem sosial di Kabupaten Situbondo - khususnya pada proses penyusunan Raperda - seperti ini cenderung bersifat tertutup, dalam arti tidak terjadi proses yang saling merasuki antara satu sub sistem dengan sub sistem lainnya secara luas, kecuali hanya antara sub sistem politik itu sendiri.

Elitisme proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo tampaknya bersesuaian dengan konsep Deliarnov (2006) bahwa fungsi politik adalah untuk melakukan “pengejaran tujuan”. Pencapaian tujuan-tujuan dari sistem sosial yang sangat beragam akan ditampung melalui fungsi politik. Melalui perundang-undangan yang dibuat lewat proses politik, maka sekalian tujuan yang beragam tersebut dirumuskan sehingga memperoleh legalitas dan legitimitas baik secara politis maupun yuridis. Perumusan peraturan perundang-undangan melalui fungsi politik demikian itu tidak lain karena secara politis maupun yuridis yang memiliki kewenangan legal adalah ada pada lembaga legislatif. Namun dengan elitisme interaksi politik tersebut, maka perumusan pengejaran tujuan hanya berdasarkan perspektif elit saja.

Menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005), penyusunan kebijakan legislasi hendaknya mempertimbangkan “pendapat umum”. Persetujuan masyarakat terhadap hukum tidak hanya menunjuk kepada integritas moral dari hukum sebagaimana yang diidamkan masyarakat, namun ia juga bisa menjurus kepada pemberian pertanggungjawaban bagi pembentukan hukum.

Proses penyusunan kebijakan legislasi yang berada dalam lingkungan politik yang cenderung elitis berarti sama dengan tidak mempertimbangkan “pendapat umum”. Karenanya, *output* dari proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda patut dipertanyakan integritas moralnya, mengingat dalam sekalian proses tersebut kurang mempertimbangkan “pendapat umum” yang berasal dari masyarakat. Proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang demikian ini menurut Binawan (2005) menunjukkan legislasi yang tidak berdasarkan pada logika relasional dan logika kebersamaan.

Dalam perspektif “Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis” Seidman *et. al.*, *lawmakers* ketika melakukan penyusunan kebijakan legislasi niscaya dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*) serta mendapat umpan balik (*feedback*) dari birokrat maupun para pemegang peran (*role occupant*). Dengan bersandar pada “Model” Seidman *et. al.* tersebut, proses penyusunan kebijakan legislasi adalah pekerjaan yang sangat kompleks dengan merasuknya berbagai hal yang bersifat sosial, politikal, ideologikal dan kekuatan-kekuatan lainnya.

Dengan perspektif demikian itu, maka fenomena legislasi di Kabupaten Situbondo di satu sisi tidaklah sekompleks sebagaimana yang digambarkan oleh Seidman *et. al.* tersebut. Namun di sisi lain, pengaruh kekuatan yang merasuki proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo secara intens tidak hanya terjadi antara birokrasi dengan elit politik formal saja. Pemegang peran dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya di luar kedua lembaga tersebut ada yang kurang mendapat tempat dalam proses legislasi Perda dan ada yang mendapatkan perhatian khusus melebihi kekuatan yang ada pada kedua lembaga tersebut, sehingga menyebabkan kedua lembaga tersebut terkooptasi oleh kekuatan tokoh informal berpengaruh tersebut. Situasi tersebut menyebabkan proses penyusunan

legislasi menjadi tersentral pada kehendak tokoh informal berpengaruh yang menyebabkan adanya oligarki kekuasaan pada kalangan elit (baca: elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) saja.

Proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang mencerminkan oligarki kekuasaan tersebut barang tentu tidak selaras dengan filosofi dasar tujuan otonomi daerah yang seluas-luasnya, yang mengidealkan dalam setiap proses pengambilan kebijakan publik di tingkat lokal agar selalu mencerminkan kepentingan, aspirasi, dan kebutuhan masyarakat setempat. Penjelasan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan di antaranya sebagai berikut: “Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat”.

9.1 Analisis Teoretikal dan Empiris Penyusunan Kebijakan Legislasi

Kajian ini telah menguraikan dan membuktikan bahwa dalam tataran penyelenggaraan pemerintahan dan praktikal konfigurasi politik hukum tampak cenderung elitis di Kabupaten Situbondo. Berangkat dari hal tersebut ketika berinteraksi dalam legislasi - yang dalam kajian ini adalah proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda - tampaknya hal tersebut sangat terlihat jelas. Kecenderungan yang demikian ini tentu tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan prinsip dasar demokrasi yang hendaknya partisipatif.

Setidak-tidaknya ada 4 (empat) kerangka pemikiran (argumentasi) yang mendasari tentang perlunya makna baru terhadap dimesni operatif demokrasi partisipatif dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda di Kabupaten Situbondo saat ini dan ke depan. *Pertama*, Praktis interaksi penyelenggaraan pemerintahan dan politik hukum yang demokratis dalam kaitannya dengan legislasi (dalam hal ini adalah penyusunan Raperda) seperti yang ditunjukkan pada hasil penelitian dan pembahasan dalam kajian ini menunjukkan bahwa di dalam penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo

cenderung elitis dan adanya campur aduknya penyelenggaraan pemerintahan antara aktor formal penyelenggaraan pemerintahan dengan aktor informal yang harusnya tidak terlibat langsung mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua*, elitisme dalam legislasi dikarenakan tidak konsistennya para elit dalam memegang dimensi fundamental penyelenggaraan pemerintahan dan politik hukum sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik. *Ketiga*, berangkat dari konsep penyelenggaraan pemerintahan yang semakin demokratis, maka perlu adanya sikap terbuka para elit daerah dalam melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan legislasi. *Keempat*, belum jelasnya tentang apa dan bagaimana yang dimaksud dengan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut konstitusi,

Berdasarkan uraian singkat tersebut, selanjutnya kajian ini akan mengusulkan tentang konsep ideal proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda menurut perspektif perumusan kebijakan publik dan demokrasi. Namun sebelumnya perlu ditunjukkan adanya kekurangan sempurna terhadap produk akhir dari legislasi. Perencanaan dan persiapan sebaik apapun dalam legislasi pastilah harus disadari bahwa pada akhirnya akan menghasilkan produk yang tidak sempurna. Lebih-lebih jika proses tersebut dilalui dengan tanpa perencanaan dan persiapan yang baik dan sarat dengan berbagai kepentingan yang tidak sejalan dengan kepentingan publik.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa adanya cacat tersembunyi dalam hukum perundang-undangan (peraturan perundang-undangan) sebagai hasil akhir dari legislasi tampaknya tidak bisa dihindarkan seperti yang dikemukakan oleh Mahendra (2005). Uraian demikian bukan untuk menimbulkan rasa pesimis dalam legislasi, justru sebaliknya merupakan upaya untuk ikut memperbaiki legislasi sehingga dihasilkan produk penyusunan yang sejauh mungkin menghilangkan cacat tersembunyi di dalamnya.

9.1.1 Adanya Cacat Tersembunyi dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi

Bisa diketengahkan bahwa cacat tersembunyi dalam administrasi publik yang berperspektif hukum tersebut menurut Rosenbloom dan Kravchuk (2005),

banyak dipicu melalui proses penyusunan Raperda yang elitis, seperti yang terjadi di Kabupaten Situbondo yang disebabkan oleh faktor kesejarahan dan kultur masyarakat yang menempatkan ulama sebagai tokoh dalam kehidupan sehari-hari. Dari sisi kesejarahan, peran ulama atau tokoh informal di kabupaten ini sangat besar, sehingga wajar manakala beliau sebagai representasi tokoh mendapatkan tempat di hati masyarakat. Di sisi lain, para elit Pemerintah Kabupaten Situbondo maupun DPRD Kabupaten Situbondo yang menyebabkan aktor informal bisa mengendalikan jalannya proses penyusunan kebijakan legislasi, sehingga dalam proses penyusunan kebijakan legislasi menjadi banyak bias kepentingan individu dan kelompok sehingga proses penyusunannya tidak dilakukan secara sempurna, sebagaimana indikasi berikut: *Pertama*, Dalam perencanaan Raperda tidak dilakukan pengkajian dan penelitian terlebih dahulu untuk menentukan kelayakannya baik dilihat dari aspek yuridis, sosiologis, maupun filosofisnya, karena seringkali Reperda tersebut dibuat secara mendadak dan sarat kepentingan individu dan kelompok serta jauh dari kebutuhan masyarakat, seperti pada penyusunan Raperda usul inisiatif DPRD tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD (selanjutnya disingkat Kedudukan Protokoler).

Kedua, Raperda yang sedang disiapkan maupun dibahas tidak semuanya dipublikasikan, hal tersebut cukup menarik karena masih apriorinya sebagian Anggota Dewan terhadap keterlibatan publik dan adanya persepsi DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo karena Raperda hanya merupakan penjabaran (breakdown) lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga tidak perlu disebarluaskan ke masyarakat. Di samping itu juga ada alasan lain oleh DPRD maupun Pemerintah jika dipublikasikan ke masyarakat akan terjadi penolakan masyarakat. Hal ini terutama terkait dengan Raperda yang akan berimplikasi pemungutan kepada masyarakat, sebab pada dasarnya masyarakat tidak mau di pungut.

Ketiga, Siapa yang diikutsertakan dalam pembahasan Raperda tergantung kepentingan elite dan restu tokoh informal berpengaruh. *Keempat*, Partisipasi publik dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda

sangat terbatas. *Kelima*, Tidak ada jaminan yuridis bahwa aspirasi yang disampaikan publik menjadi titik tolak bagi perbaikan dan penyempurnaan Perda. *Keenam*, Ketika akan diputuskan menjadi Perda tidak dimintakan persetujuan publik, dan *Ketujuh*, tidak ada mekanisme komplain publik jika hak-hak publik dirugikan dalam proses penyusunan Raperda. Hal ini menunjukkan bahwa seringkali Perda yang disusun sarat akan kepentingan politis sehingga dalam Peraturan DPRD Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD hal tersebut tidak diatur. Di sisi lain, hal tersebut menunjukkan secara yuridis posisi tawar masyarakat dalam proses pembentukan Perda sangat lemah. Artinya, secara yuridis maupun politis posisi masyarakat adalah subjek yang lemah dan pasif atas serangkaian proses penyusunan Raperda di Kabupaten Situbondo.

Dengan ciri-ciri umum seperti itu dapat dikemukakan bahwa proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda di Kabupaten Situbondo akan sulit menangkap kebutuhan hukum riil dan aspirasi masyarakat setempat. Legislasi yang demikian itu jelas tidak didasarkan pada 3 (tiga) dari 7 (tujuh) asas-asas penyusunan Raperda yang baik, yang meliputi: “asas keterbukaan”, “asas dapat dilaksanakan”, dan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”. Jika dicermati, ketiga asas tersebut semuanya mengarah kepada gagasan konfigurasi politik demokrasi yang partisipatif, yang menjadikan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda sebagai wahana yang manusiawi dalam mengangkat harkat dan martabat manusia. Namun, karena memang interaksi politiknya cenderung elitis, maka dalam proses penyusunan Raperda juga cenderung elitis atau oligarkis.

Dengan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda seperti itu, maka penyusunan Raperda semakin jauh dari harmoni dan nilai-nilai dasar yang terkandung dalam prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Karena elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) penggarapan “proyek” berdasarkan nilai kebersamaan dan harmoni dalam paradigma *New Public Service* tidak pernah terwujud dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo.

Di sisi lain, hal tersebut juga dapat diartikan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum belum atau bahkan tidak menginspirasi para pembentuk Perda untuk mewujudkan Perda yang baik, dalam arti memenuhi dan meliputi aspek filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis. Jika demikian halnya, maka tidak dapat ditolak asumsi bahwa Perda sebagai produk akhir dari legislasi yang elitis akan menimbulkan cacat tersembunyi di dalamnya, baik cacat yang bersifat yuridis maupun cacat yang bersifat meta-yuridis.

9.1.2 Konsep Ideal Dalam Penyusunan Kebijakan Legislasi

Berdasarkan hal ini, maka idealnya dalam sekalian tahapan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda harus dapat mempertemukan antara kehendak, kepentingan, dan kebutuhan elit dengan kehendak, kepentingan, dan kebutuhan rakyat. Inilah yang semakin memperkokoh argumentasi perlunya untuk membangun suatu konsep ideal proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda masa depan yang berparadigmakan demokratis dan melibatkan para pihak atau populis. Konsep yang ideal tentang proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang mencerminkan demokrasi elitis-populis tersebut dapat diketengahkan sebagai berikut.

Pertama, elit daerah, baik yang berada di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif, pada setiap tahapan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang dimulai dari proses perencanaan, pembahasan, hingga pengambilan keputusan atas suatu Raperda niscaya selalu melibatkan warga masyarakat lokal. Pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda tidak sekedar dalam tataran formal-prosedural saja, namun dalam maknanya yang lebih substantif.

Maksudnya, pelibatan warga masyarakat lokal tidak hanya berlangsung dalam satu acara yang bersifat seremonial saja untuk menunjukkan bahwa elit daerah telah bekerja secara demokratis, namun pelibatan tersebut harus dilakukan seintensif dan seefektif mungkin. Pada titik ini, pelibatan warga lokal tidak sekedar diminta untuk memberi masukan-masukan saja dan setelah itu dibiarkan

dan tidak disentuh oleh elite, namun warga masyarakat setempat diberi peluang berdasarkan hukum untuk secara terus menerus melakukan “pengawasan” terhadap masukan-masukan mereka kepada elit daerah.

Kedua, pada tahap perencanaan, elit daerah harus menyusun naskah akademik terlebih dahulu sebagai naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan pokok-pokok materi muatan bidang tertentu sebagai bahan pertimbangan yang paling objektif dan rasional dalam penyusunan Raperda yang ditinjau dari sisi kelayakan filosofisnya, sosiologisnya, politisnya, maupun yuridisnya. Penyusunan naskah akademik ini tentunya didahului dengan serangkaian pengkajian dan penelitian terhadap keempat aspek tersebut.

Barang tentu yang melakukan penyusunan naskah akademik tersebut tentu bukan elit daerah sendiri. Agar relatif objektif, maka penyusunan naskah akademik dilakukan oleh tenaga/staf ahli yang dimiliki elit daerah jika memang memiliki, atau jika tidak memiliki tenaga/staf ahli maka dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi atau lembaga lainnya yang memiliki pengalaman melakukan membuat naskah akademik untuk menjadi dasar dalam penyusunan Raperda. Dengan adanya naskah akademik tersebut maka dapat dijamin kerangka objektivitas tentang perlunya sebuah Perda diterbitkan.

Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang didasarkan pada suatu pengkajian dan penelitian, maka secara tidak langsung rencana penyusunan Raperda telah dipublikasikan ke tengah masyarakat. Di samping itu, melalui pengkajian dan penelitian dalam rangka penyusunan naskah akademik tersebut juga secara tidak langsung masyarakat juga mulai dilibatkan untuk memberikan masukan-masukan terhadap rencana dan keinginan elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) sebagai ciri spesifik Kabupaten Situbondo untuk mengatur suatu bidang kehidupan tertentu melalui penerbitan Raperda. Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang demikian itu, maka proses penyusunan kebijakan legislasi yang demokratis dan melibatkan para pihak atau populis melalui mekanisme Raperda telah dimulai.

Barangkali muncul permasalahan, bagaimana jika pertimbangan-pertimbangan yang tersusun dalam naskah akademik tersebut tidak digunakan

oleh elit daerah? Pertanyaan ini muncul dikarenakan acapkali pertimbangan-pertimbangan kepentingan politik maupun kepentingan lainnya dari para elit daerah bisa saja akan menegasikan hasil pengkajian dan penelitian yang berupa naskah akademik tersebut. Untuk memecahkan masalah ini, maka mau tidak mau harus ada sebuah ketentuan hukum yang “memaksa” elit daerah untuk menerima naskah akademik sebagai ancangan penyusunan Raperda.

Ketiga, agar rumusan ketentuan dalam Raperda memenuhi syarat formal peraturan perundang-undangan, maka elit daerah harus dibantu oleh tenaga perancang Perda sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang khusus bertugas untuk menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Raperda. Barang tentu tenaga perancang Perda sangat diperlukan mengingat elit daerah belum tentu dapat membuat rumusan ketentuan Perda secara baik dan sistematis menurut kelaziman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu, tenaga perancang Perda yang berkualitas dapat diharapkan mampu untuk menterjemahkan nilai-nilai dasar Pancasila dan asas-asas penyusunan kebijakan legislasi yang baik dalam draft Raperda. Dengan demikian, berdasarkan keahlian yang dimiliki oleh tenaga perancang Perda, diharapkan proses evaluasi dan klarifikasi oleh aparat “pemerintah atasan” tidak disibukkan dengan pembentulan terhadap tata dan susunan kalimat yang tercantum dalam Perda.

Keempat, setelah penyusunan draf Raperda selesai, maka elit daerah harus menyebarluaskan draf tersebut kepada publik. Penyebarluasan draf Raperda dimaksudkan untuk memperoleh tanggapan maupun usul-saran perbaikan dari publik, sehingga kekurangan-kekurangan yang ada dapat ditambahkan dan diperbaiki, sementara hal-hal yang tidak perlu dimasukkan kemudian dihilangkan dari Raperda.

Kelima, saat pembahasan di lembaga legislatif, maka elit daerah harus mengundang dan melibatkan sebanyak mungkin elemen-elemen - lebih-lebih kepada *stakeholders* (pihak yang berkepentingan dan menjadi tujuan penerbitan Perda) di luar elit daerah - yang ada di masyarakat, untuk ikut membahas dan memberi masukan dalam rangka penyempurnaan Raperda. Penggunaan

terminologi “elemen-elemen yang ada di masyarakat” di sini dengan pertimbangan bahwa tidaklah mungkin membuat Perda dilakukan seperti pelaksanaan Pemilu yang melibatkan semua rakyat yang memiliki hak pilih.

Oleh karena tidak mungkinnya semua rakyat daerah dilibatkan dalam pembahasan Raperda, maka relatif memadai jika dalam pembahasan Raperda digunakan kriteria “sebanyak mungkin elemen rakyat daerah yang terlibat” yang meliputi dan mewakili semua unsur dan kepentingan masyarakat yang ada di daerah. Elemen-elemen ini terdiri atas: organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, tokoh-tokoh masyarakat dengan berbagai latar belakangnya, pemangku kepentingan (*stakeholders*) terhadap terbitnya Perda, dan kelompok-kelompok minoritas yang jika sebuah Perda diterbitkan akan menyebabkan terdiskriminasinya hak-hak mereka, serta media massa yang dengan kekuatannya mampu membentuk opini publik. Elemen-elemen masyarakat seperti inilah yang secara positif menjadi bagian transformasi dari demokrasi elitis ke demokratis yang melibatkan para pihak atau populis.

Agenda pelibatan elemen-elemen masyarakat setempat harus dibuka seluas- luasnya, sehingga “ruang publik politis” atau *public sphere* benar terwujud dalam realitas kehidupan politik. Barang tentu mekanisme yang telah dimiliki oleh DPRD melalui apa yang dinamakan *public hearing* dan “kunjungan lapangan” sebagai pemaknaan realistik terhadap *public sphere* - yang di Kabupaten Situbondo hanya kadang- kadang dilakukan - niscaya dimaksimalkan.

Pemaksimalan ruang publik ini adalah dengan tidak membatasi diri tentang berapa waktu yang dibutuhkan dalam kegiatan ini. Dengan demikian, jika dalam satu kali *public hearing* dan kunjungan lapangan masih ada permasalahan yang belum bisa dituntaskan, maka berikutnya harus dilaksanakan kembali sehingga permasalahan yang ada memperoleh pembahasan dan kesepakatan yang paling memadai dan memuaskan semua pihak.

Pada posisi *public hearing* dan kunjungan lapangan inilah akan kelihatan seberapa jauh proses pembahasan yang bersifat dialogis terjadi antara elit dengan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Interaksi politik demokrasi yang mencerminkan elitis-populis dalam penyusunan Raperda akan terwujud jika

public hearing dan kunjungan lapangan dilakukan secara luas namun tetap memperhitungkan keefektifannya.

Masalahnya adalah apakah semua aspirasi masyarakat harus diakomodasikan ke dalam Perda? Idealnya semua aspirasi masyarakat harusnya diakomodasikan dalam Perda. Namun, harus disadari bahwa aspirasi masyarakat itu sangat beragam yang bisa mengandung kesamaan maupun pertentangan antara satu dengan lainnya. Untuk memecahkan hal ini, layak kiranya jika memperhatikan dan meminjam pemikiran Habermas tentang ruang publik.

Ruang publik bertujuan untuk membentuk opini dan kehendak (*opinion and will formation*) yang mengandung kemungkinan generalisasi, yaitu mewakili kepentingan umum. Dalam tradisi teori politik, kepentingan umum selalu bersifat sementara dan mudah dicurigai sebagai bungkus kehendak kelompok elit untuk berkuasa. Generalisasi yang dimaksud di sini sama sekali bukan dalam arti statistik, melainkan filosofis karena bersandar pada etika diskursus.

Dengan demikian, pengakomodasian aspirasi ini harus melalui diskursus yang intensif antara berbagai kepentingan yang kemudian dicari titik temu di antara aspirasi yang beragam, sehingga akan diperoleh generalisasi aspirasi yang bersifat umum. Namun, jika diskursus-diskursus yang intensif tersebut tidak menghasilkan titik temu mengenai aspirasi yang akan dimasukkan dalam Perda, maka pada akhirnya elit daerah yang kemudian akan memutuskan aspirasi mana yang diakomodasikan, dengan landasan filosofis “membuat keputusan yang sebanyak mungkin memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi sebanyak mungkin masyarakat”.

Filosofi pengakomodasian aspirasi demikian itu acapkali dikritik sebagai kelemahan dari demokrasi, yakni kurang memperhatikan aspirasi minoritas. Namun, jika melalui diskursus-diskursus intensif tidak bisa dicapai kesepakatan, maka suara mayoritas sebagai bentuk opini atau kehendak umum merupakan hal yang paling realistik dalam penentuan akomodasi kepentingan yang beragam. Yang terpenting adalah diskursus harus ditempuh, sehingga meski tidak tercapai titik temu, namun dari proses itu akan diperoleh kesepakatan.

Mengapa agenda ruang publik politis sebagai wahana pelibatan masyarakat lokal yang berperspektif elitis tersebut yang diusulkan? Mencermati realitas di Kabupaten Situbondo yang tampaknya masih kuat kultur feodalisme yang bertransformasi dalam kehidupan politik, maka kegiatan publik yang sifatnya mandiri untuk mengkritisi dan membahas Raperda yang tengah disiapkan maupun dibahas DPRD - baik itu melalui forum rembug warga ataupun advokasi-advokasi dari LSM yang bergerak di bidang penguatan demokrasi lokal - belum pernah terjadi. Dengan demikian usaha untuk mendorong peran publik secara mandiri dalam kegiatan “mengawasi” jalannya pembahasan Raperda untuk saat ini bukan hal yang realistis untuk diusulkan.

Keenam, pada saat Raperda telah mendekati akhir untuk ditetapkan menjadi Perda, maka elit daerah hendaknya melakukan “konsultasi publik” dan “uji publik” terlebih dahulu untuk melihat reaksi masyarakat terhadap Raperda tersebut. setidaknya ada dua hal yang ingin dicapai dari uji publik dan konsultasi publik, yaitu: 1). Untuk mengetahui respons masyarakat terhadap Raperda yang akan ditetapkan, dan 2). Untuk memperoleh persetujuan publik terhadap Raperda yang akan ditetapkan.

Uji publik dan konsultasi publik terhadap Raperda yang akan ditetapkan tersebut bisa dilakukan dengan cara mengundang publik ke gedung DPRD ataupun elit daerah yang secara proaktif mendatangi elemen-elemen masyarakat daerah. Dengan agenda uji publik dan konsultasi publik tersebut elit daerah akan memiliki estimasi tentang efektif atau tidaknya Perda yang akan ditetapkan tersebut dalam tahap implementasinya di masyarakat.

Ketujuh, jika dari hasil evaluasi dan klarifikasi dari Gubernur menyatakan Perda harus diperbaiki, dan juga jika ada pembatalan Perda oleh Menteri Dalam Negeri, hal tersebut tidak cukup dibahas dan diputuskan bersama oleh elit daerah saja. Dalam situasi demikian, Perda yang menurut “pemerintah di atasnya” “mengandung masalah” tersebut harus dimintakan pendapat kembali kepada rakyat daerah tentang bagaimana menyikapi hal tersebut.

Demikian pokok-pokok gagasan konsep ideal tentang proses penyusunan kebijakan legislasi yang demokratis dan melibatkan para pihak atau populis dalam

kaitannya dengan penyusunan Raperda. Dari konsepsi- konsepsi ideal yang dikemukakan tersebut tampak sudah bahwa interaksi politik yang berparadigmakan demokrasi elitis-populis dalam penyusunan Raperda niscaya bersifat *top-down* dan sekaligus *bottom-up* secara timbal balik dan berkelanjutan untuk mencapai titik temu berbagai kepentingan dan aspirasi sehingga dapat dihasilkan produk Perda yang secara maksimal memuaskan sebanyak mungkin pihak yang akan terkena dampak implementasi Perda.

Dengan perspektif yang demikian, maka harmoni - yakni tidak mengutamakan kepentingan individu dan kelompok, seperti halnya elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh), serta juga tidak menegasikan kepentingan individu dan kelompok - sebagai nilai dasar ideologi kita (baca: Pancasila) pada satu pihak, dan pada pihak lain, kedaulatan rakyat serta partisipasi warga negara secara berkelanjutan sebagai prinsip dasar demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan dapat diwujudkan dalam realitas empirik dalam proses penyusunan Raperda.

Tampaknya gagasan ideal proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda ke depan membutuhkan biaya dan energi yang cukup besar, yang belum tentu hasilnya sepadan dengan energi dan biaya yang dikeluarkan. Bahkan mungkin muncul pandangan bahwa konsepsi seperti itu terlampaui "bertele-tele" karena akan membutuhkan waktu yang tidak sedikit, yang bisa jadi Raperda tidak selesai dibahas. Pendapat seperti itu juga telah ditampakkan oleh elit daerah di Kabupaten Situbondo selama ini terutama kalangan elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh yang selama ini diuntungkan dengan pola penyusunan kebijakan legislasi yang elitis dan oligarkis.

Itulah "harga" yang harus dibayar oleh proses demokratis dan melibatkan para pihak atau populis untuk dapat menghasilkan produk hukum daerah yang benar-benar secara realistis memang merupakan kebutuhan daerah dan kebutuhan warga masyarakat setempat. Dalam proses legislasi yang demikian itu sekaligus diharapkan dapat diwujudkan produk Perda yang tidak mengandung cacat tersembunyi baik cacat yang bersifat yuridis maupun cacat yang bersifat meta-yuridis.

Dengan gagasan dasar tentang konsep ideal proses penyusunan legislasi yang demokratis dan melibatkan para pihak atau populis seperti itu diharapkan bahwa pandangan yang negatif terhadap sistem politik demokrasi perwakilan dapat diredam. Misalnya, Seidman *et., al.* (2002) yang penuh kecurigaan berpendapat bahwa rezim demokrasi tidak menjamin lahirnya hukum yang baik, serta suara mayoritas tidak menjamin lahirnya hukum yang selaras dengan lingkup kebebasan dan hak-hak dasar akan dapat dieliminasi dan dalam temuan penelitian menunjukkan bahwa pola yang demokratis, bukan saja pada individu dan kelompok tetapi juga dengan nilai-nilai kearifan lokal yang ada di Kabupaten Situbondo akan mampu menghasilkan proses penyusunan kebijakan legislasi yang optimal baik secara kebutuhan, kepentingan masyarakat maupun dengan lingkungan kebijakan.

Pandangan tentang proses penyusunan legislasi yang demokratis dan melibatkan para pihak atau populis yang merupakan antitesis dari pandangan Seidman *et., al.* (2002) tergambar dalam model rekomendasi proses penyusunan kebijakan legislasi pada kelembagaan legislatif daerah yang demokratis dan melibatkan para pihak yang ada dalam bab selanjutnya.

9.2 Analisis Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis” Seidman *et., al.*

Implikasi teoretis dalam disertasi adalah sebagai berikut: Bahwa dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo masih cenderung mencerminkan sikap oligarki dalam implementasinya, dalam proses penyusunan kebijakan legislasi terjadi fenomena yang saling tarik menarik antara beberapa kepentingan legislatif dengan eksekutif dengan diintervensi oleh kepentingan yang lebih kuat yakni kepentingan tokoh informal, sehingga kepentingan politik dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda tidak dapat dihindari. Fenomena penyusunan kebijakan legislasi yang tidak mampu melibatkan publik secara luas dan mampu mengartikulasikan kepentingan publik tersebut bertentangan dengan konsepsi struktural-fungsional yang dikemukakan oleh Parsons (2006). Menurut Putman (1982) masyarakat harus dianggap sebagai suatu

sistem yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara timbal balik. Benang merah yang dapat diambil dari pendapat Parsons tersebut adalah bahwa dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan semua komponen harus terlibat secara aktif dalam seluruh tahapan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi, sesuai dengan porsi yang dimilikinya guna memberikan *input* dan *output*, guna mampu mengartikulasi kebutuhan dan kepentingan publik secara luas.

Terbatasnya ruang publik untuk terlibat dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo nampaknya juga bertentangan dengan dengan konsep politik yang dikemukakan oleh Bredemeier. Menurut Bredemeier fungsi politik adalah untuk melakukan “pengejaran tujuan”. Pencapaian tujuan dari sistem sosial yang otonom dan beragam kepentingan tersebut dapat ditampung melalui fungsi politik, melalui proses penyusunan kebijakan legislasi yang dibuat lewat proses politik oleh institusi pemerintah, maka sekalian tujuan yang beragam tersebut dirumuskan sehingga memperoleh legalitas dan legitimitas baik secara politis maupun yuridis. Proses penyusunan kebijakan legislasi melalui fungsi politik demikian itu tidak lain karena secara politis maupun yuridis yang memiliki kewenangan legal adalah DPRD Kabupaten Situbondo dan eksekutif. Namun dengan sikap elitis dan cenderung oligarki karena dipengaruhi intervensi elit informal berpengaruh, maka perumusan “pengejaran tujuan” hanya berdasarkan persepsi dan perspektif elite saja, dengan abai terhadap keterlibatan para pihak secara lebih luas dalam proses penyusunan kebijakan legislasi. Kondisi ini juga bertentangan dengan teori penyusunan hukum, seperti yang dikemukakan oleh Padgorecki. Menurut Padgorecki penyusunan hukum hendaknya mempertimbangkan “pendapat umum”. Persetujuan masyarakat terhadap hukum tidak hanya menunjuk kepada integritas moral dari hukum sebagaimana yang diidamkan masyarakat, namun ia juga bisa menjurus kepada pemberian pertanggungjawaban bagi penyusunan hukum.

Proses penyusunan hukum yang berada dalam lingkungan politik yang cenderung elitis berarti sama dengan tidak mempertimbangkan “pendapat umum”, karenanya *output* dari proses penyusunan kebijakan legislasi patut dipertanyakan

integritas moralnya, mengingat dalam sekalian proses tersebut kurang mempertimbangkan “pendapat umum” yang berasal dari masyarakat. Proses penyusunan kebijakan legislasi yang demikian menurut Binawan (2005) menunjukkan legislasi yang tidak berdasarkan pada logika relasional dan logika kebersamaan, hal tersebut terjadi karena pelibatan publik sebagai bagian penting dalam proses penyusunan kebijakan legislasi diabaikan dan terabaikan.

Dalam perspektif proses penyusunan kebijakan legislasi pemerintah yang dikemukakan oleh Seidman *et. al.* menyatakan bahwa ketika melakukan proses penyusunan legislasi niscaya dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*) dan mendapat umpan balik (*feedback*) dari birokrat maupun para pemegang peran formal (*role occupant*). Dengan bersandar pada pendapat Seidman *et. al.* tersebut, proses penyusunan kebijakan legislasi adalah pekerjaan yang sangat kompleks, maka dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo pengaruh kekuatan yang merasuki proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo secara empiris dipengaruhi bukan hanya antara aktor formal (eksekutif dan legislatif) saja namun juga oleh aktor di luar pemerintahan yang memiliki pengaruh kesejarahan, kultur dan politik yang bisa mengintervensi aktor formal/penyelenggara pemerintahan.

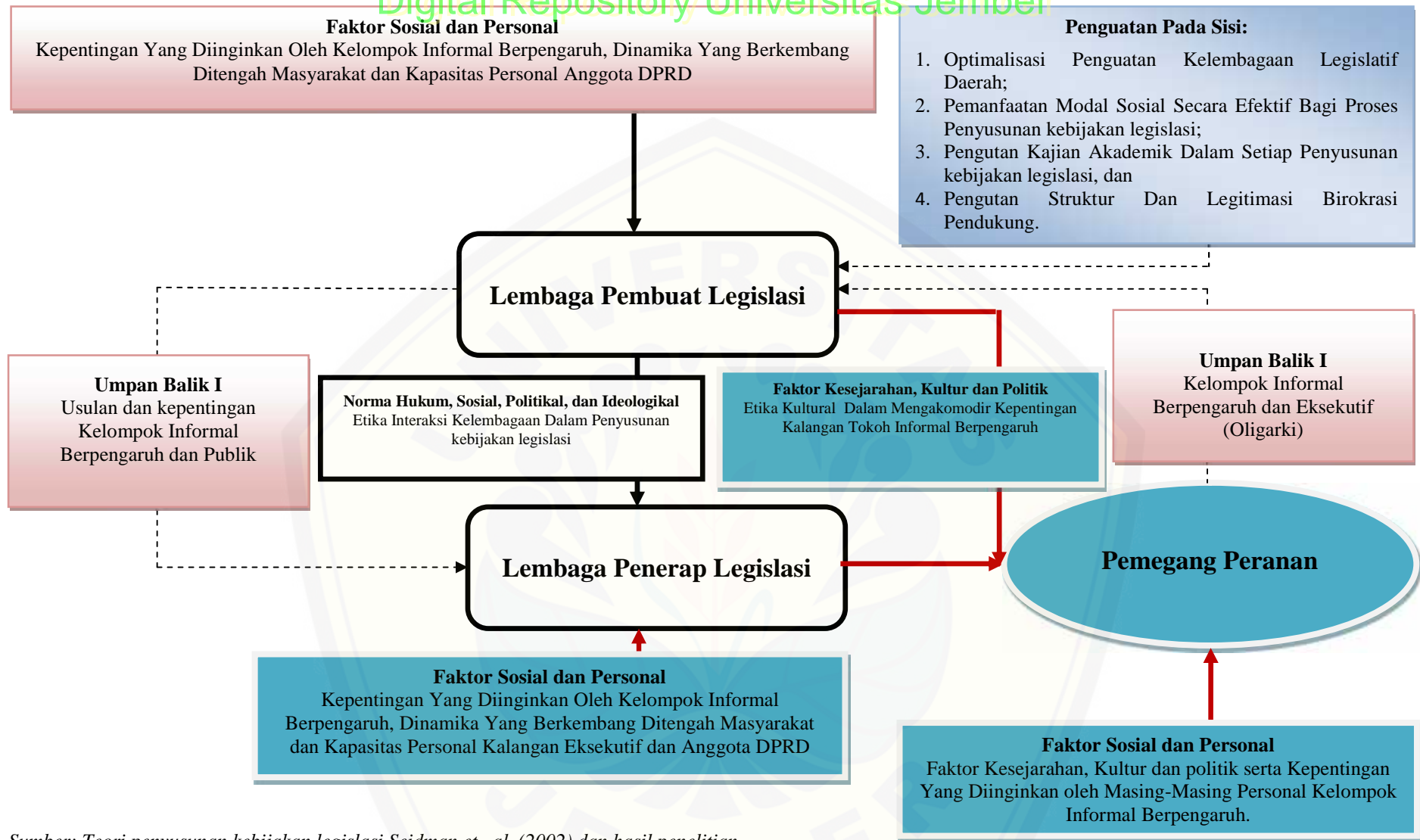
Proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo dalam kenyataannya lebih kompleks jika dibandingkan dengan apa yang digambarkan oleh Seidman *et. al.* dimana dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo juga dipengaruhi bukan hanya oleh birokrat maupun para pemegang peran formal (*role occupant*) saja, namun juga dipengaruhi oleh faktor eksternal yaitu kalangan tokoh informal berpengaruh yang bisa merubah orientasi politik legislatif dalam menjalankan fungsi legislasinya.

Situasi yang terjadi di Kabupaten Situbondo tersebut secara umum tidak terjadi di daerah lain (paling tidak di daerah kawasan tapal kuda), karena di daerah lain kekuatan yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan, khususnya proses penyusunan kebijakan legislasi biasanya pihak yang berada di dalam eksekutif maupun legislatif itu sendiri, walaupun ada kekuatan eksternal (di luar

eksekutif dan legislatif) tidak sedominan yang terjadi di Kabupaten Situbondo dan sifatnya pun hanya mempengaruhi. Kenapa kekuatan di luar pemerintah dan DPRD sangat dominan di Kabupaten Situbondo ? Hal tersebut tidak lepas dari faktor kesejarahan, kultur dan politik di daerah ini seperti sudah diulas pada sub bab sebelumnya (baca: Sub bab 9.1 tentang analisis teoritikal dan empiris penyusunan kebijakan legislasi), sehingga kalangan di di luar pemerintah dan DPRD dapat mempengaruhi atau kalau tidak mengatakan mengintervensi pihak eksekutif maupun legislatif untuk ikut kehendaknya dalam menyusun legislasinya.

Untuk menguatkan proses penyusunan kebijakan legislasi pada kelembagaan legislatif daerah, diperlukan adanya integrasi Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.*, dengan temuan penelitian yang di dapat oleh peneliti, meliputi: Optimalisasi penguatan kelembagaan legislatif daerah, pemanfaatan modal sosial secara efektif bagi proses penyusunan kebijakan legislasi, pengutan kajian akademik dalam setiap penyusunan kebijakan legislasi, dan pengutan struktur dan legitimasi birokrasi pendukung (lihat sub bab 9.3 analisis tesis, sintesis dan anti tesis serta dimensi pada Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.*, dan temuan penelitian).

Berikut gambar terkait kritik terhadap teori penyusunan kebijakan legislasi Seidman *et. al.* dan temuan penelitian atau *novelty*:



Sumber: Teori penyusunan kebijakan legislasi Seidman et., al. (2002) dan hasil penelitian

Gambar 9.1 Kritik Terhadap Toeri Penyusunan Kebijakan Legislasi Seidman et., al. dan Temuan Penelitian atau Novelty

Lebih lanjut terkait gambar 9.1 di atas, dapat diberikan penjelasan bahwa faktor sosial dan personal (lingkungan kebijakan) yang terdiri dari aspek formal dan informal memiliki pengaruh yang penting dalam penyusunan kebijakan legislasi. Terlihat saat penyusunan kebijakan legislasi, penerapan legislasi oleh eksekutif dengan diawasi oleh legislatif, dan pemegang pengaruh dominan kesemuanya itu dibawah “otoritas” tokoh informal berpengaruh, agar penyusunan kebijakan legislasi sesuai dengan kehendaknya.

Besarnya pengaruh tokoh informal berpengaruh tersebut menyebabkan kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*) menjadi terkooptasi atau minimal tidak bisa berbuat banyak, kecuali mengikuti kehendak tokoh informal berpengaruh dan umpan balik dari interaksi kelembagaan legislatif dan eksekutif, seperti yang dikemukakan oleh Seidman *et., al.* sebagai bagian dari *checks and balances* tidak dapat berjalan secara proporsional karena adanya campur tangan tokoh informal berpengaruh. Kemampuan tokoh informal berpengaruh mengintervensi kelembagaan formal yang ada di Kabupaten Situbodo tidak terlepas dari faktor sejarah, budaya dan politik yang ada dan berkembang di daerah tersebut, sehingga umpan balik (*feedback*) dari birokrat maupun para pemegang peran formal (*role occupant*) menunggu “restu” dari tokoh informal berpengaruh tokoh informal berpengaruh.

Manakala tidak mendapatkan “restu” maka *feedback* dari *role occupant* dipastikan tidak akan terjadi meskipun adan komplain dari publik akan legislasi yang disusun tidak sesuai harapan mereka.

9.3 Analisis Tesis, Sintesis dan Anti Tesis Serta Dimensi Pada Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et., al.*, dan Temuan Penelitian

(Tesis) Dalam pendapatnya Seidman *et., al.* (2002) menekankan pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik, dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya. Ketiga elemen tersebut harus berfungsi optimal untuk mewujudkan penyusunan kebijakan legislasi yang sesuai dengan kebutuhan dan kehendak masyarakat. Di sisi lain,

secara normatif (regulatif) juga harus ada aturan yang mengatur *lawmakers* secara tegas, agar *lawmakers* dapat melaksanakan fungsinya dengan baik.

(Anti Tesis) Namun kenyataan di lapangan, adanya norma regulasi yang tegas terhadap tugas dan fungsi Anggota Dewan (*lawmakers*), seperti Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan spesifik Peraturan Daerah (Perda) No. 8 Tahun 2017 tentang kedudukan protokoler, dan keuangan pimpinan dan Anggota DPRD serta Peraturan DPRD Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib DPRD, ternyata masih belum mampu meningkatkan kinerja legislasi Anggota DPRD (lihat bab V mekanisme penyusunan kebijakan legislasi daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo dan Bab VI proses penyusunan kebijakan legislasi daerah: manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan adanya *public sphere*).

Kondisi di lapangan pun dalam keadaan seimbang, dimana hukum idealnya dapat bekerja dengan baik karena masyarakat dalam keadaan normal dan mau diatur. Manakala hal tersebut merujuk pada pendapat Seidman *et. al.* harusnya proses penyusunan kebijakan legislasi dapat berjalan secara optimal dan efektif. Namun di lapangan hal tersebut tidak cukup menjamin terwujudnya proses penyusunan kebijakan legislasi yang optimal dan efektif.

Kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*) selain kelompok informal berpengaruh tidak mampu optimal bertindak untuk merespon bias kepentingan yang terjadi dalam penyusunan kebijakan legislasi, karena kekuatan-kekuatan sosial tersebut tidak di dengar atau tidak mendapat umpan balik (*get feedback*) dari *lawmakers* maupun para pemegang peran (*role occupant*). Penyebab dari kekuatan-kekuatan sosial tersebut tidak di dengar atau tidak mendapat umpan balik dari *lawmakers*, karena *lawmakers* terkooptasi oleh kalangan tokoh informal berpengaruh sebagai pemegang peran (*role occupant*) dalam kancah penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Situbondo. Kuatnya pengaruh yang dimiliki oleh kalangan tokoh informal berpengaruh tersebut

disebabkan oleh faktor kesejarahan, kultur dan politik (lihat bab VI proses penyusunan kebijakan legislasi daerah: manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan adanya *public sphere*).

Dampak dari kondisi yang elitis dan oligarkis serta bias kepentingan pragmatis, menyebabkan faktor-faktor utama, seperti hukum, keadaan seimbang, dan masyarakat dalam keadaan normal dan mau diatur dalam Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.* tidak dapat berjalan dengan efektif, dan secara detail aspek-aspek penting dalam Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.* juga tidak mampu optimal dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo, seperti: *Pertama*, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa banyaknya kepentingan yang melingkupi kelembagaan legislasi tersebut, utamanya kepentingan kalangan tokoh informal berpengaruh, menyebabkan peraturan hukum yang mengatur tata kerja masing-masing Anggota Dewan cenderung diabaikan, sehingga dalam tindakan sebagian besar Anggota Dewan tidak mencerminkan nilai etis yang ada dalam regulasi tersebut.

Salah satu peraturan hukum yang mengatur nilai etis Anggota Dewan, meliputi: Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pasal 365 ayat 1 menyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ayat 2 dalam pasal yang sama menyatakan ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota. Pasal 366 ayat 1 menyatakan DPRD kabupaten/kota mempunyai wewenang dan tugas membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota. Secara ideal UU ini sudah memberikan mandat pada Anggota Dewan untuk melaksanakan fungsinya secara optimal, sebagai bagian dari representasi rakyat. Namun kenyataannya hal tersebut tidak mampu berjalan dengan optimal, sehingga proposisi pertama Seidman *et. al.* yang menyatakan bahwa *every rule of law prescribe how a role occupant is expected to act*. (Setiap peraturan hukum

menurut aturan-aturan, dan memerintahkan pemangku peran seharusnya bertindak dan bertingkah laku) gugur dengan sendirinya, karena di lapangan hal tersebut ternyata tidak efektif.

Kedua, respon dan tindakan penyusunan kebijakan legislasi yang dilakukan oleh Anggota Dewan di Kabupaten Situbondo selama ini, nampaknya tidak berasal dari ketaatan pada peraturan hukum yang ada, dan upaya merespon kebutuhan masyarakat. Namun lebih pada tindakan atau respon kepentingan kalangan tokoh informal berpengaruh yang dianggap oleh sebagian Anggota Dewan menguntungkan secara politik baik jangka pendek berupa proyek, dan jangka panjang berupa kepentingan election.

Dampak dari pengabaian (*get feedback*) pada peraturan hukum dan publik tersebut, menyebabkan peraturan dan lingkungan strategis (Lingstra) menjadi tidak memiliki dampak signifikan bagi terwujudnya proses penyusunan kebijakan legislasi yang efektif. Hasil temuan ini membantah proposisi kedua Seidman *et. al.* yang menyatakan bahwa *how a role occupant will act in respons to norm of law is function of the rules laid down, their sanctions, the activity of enforcement institutions, and the inhere complex of social, political, and other forces affecting him.* (Respon dan tindakan yang dilakukan oleh pemangku peran merupakan umpan balik dari fungsi suatu peraturan yang berlaku. Termasuk sanksi-sanksi yaitu kinerja dan kebijakan lembaga pelaksana/penetap peraturan dan lingkungan strategis yang mempengaruhinya).

Ketiga, tindakan yang diambil oleh sebagian besar Anggota Dewan sebagai bagian dari *lawmakers* tidak sepenuhnya merespon adanya peraturan hukum yang ada. Respon sebagian besar Anggota Dewan akan muncul manakala ada kehendak dari kalangan tokoh informal berpengaruh, sehingga sanksi hukum dan tekanan Lingstra tidak mampu mempengaruhi secara signifikan kebijakan yang dibuat oleh para Anggota Dewan dalam penyusunan kebijakan legislasi selama ini, manakala tidak selaras dengan kehendak kalangan tokoh informal berpengaruh (lihat bab VI proses penyusunan kebijakan legislasi daerah: manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan adanya *public sphere*).

Situasi yang terjadi di Kabupaten Situbondo tersebut, utamanya menyangkut sikap *lawmakers* mengkritik proposisi ketiga Seidman *et. al.* yang menyatakan bahwa *how the enforcement institution, will act in respons to norm of law is a function of the rule laid down their sanctions, the inhere complex of social, political, and other process affecting them, and the feedbacks from role occupants.* (Tindakan-tindakan yang diambil oleh lembaga-lembaga pelaksana peraturan sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan hukum yang berlaku beserta sanksi-sanksinya dan seluruh kekuatan dalam lingkungan strategi (lingstra) yang mempengaruhi dirinya, secara umpan balik sebagai respon dari pemangku peran atau yang dikenai peraturan hukum).

Keempat, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa tindakan apa yang diambil oleh *lawmakers* (pembuat peraturan), juga merupakan fungsi peraturan hukum yang berlaku dan masyarakat harus mematuhi apa yang dibuat oleh *lawmakers*. Meskipun masyarakat dalam penyusunannya tidak atau kurang dilibatkan. Tindakan hukum tersebut yang dibuat oleh *lawmakers* merupakan “umpan balik” *lawmakers* terhadap publik, para pemangku peran, pelaksana, dan penerap peraturan yang dirasa oleh banyak kalangan tidak demokratis dan berkeadilan.

Namun tindakan di atas, didukung oleh proposisi keempat Seidman *et. al.* yang menyatakan bahwa *how the law maker will act is a function of the rules laid down for their behavior their sanction, the inhere complex of social, political, ideological, and other forces affecting them, and the feedbacks from role occupants and bureaucracy.* (Tindakan apa yang diambil oleh pembuat undang-undang, juga merupakan fungsi peraturan hukum yang berlaku, termasuk sanksi-sanksinya dan pengaruh seluruh kekuatan strategis (ipoleksosbud hankam) terhadap dirinya, serta umpan balik yang datangnya dari para pemangku peran, pelaksana, dan penerap peraturan).

Empat proposisi Seidman *et. al.* di atas, secara jelas menggambarkan cara pandang Seidman *et. al.* tentang cara menentukan hasil akhir (*determinative of the outcome*) dalam proses penyusunan kebijakan legislasi yang didominasi oleh

para elit formal dan cenderung eksklusif. Pandangan Seidman *et. al.* tersebut menurut peneliti tidak tepat dilakukan di Kabupaten Situbondo, karena tidak mencerminkan sikap yang demokratis, dan mengabaikan dinamika yang ada di Kabupaten Situbondo yang masih paternalistik.

(Sinteisis) Tawaran yang ingin diberikan oleh peneliti terhadap proses penyusunan kebijakan legislasi pada kelembagaan legislatif daerah adalah adanya Proses Penyusunan kebijakan legislasi Yang Diliberatif dengan mengintegrasikan Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.*, optimalisasi penguatan kelembagaan legislatif daerah, pemanfaatan modal sosial secara efektif bagi proses penyusunan kebijakan legislasi, penguatan kajian akademik dalam setiap penyusunan kebijakan legislasi, dan penguatan struktur dan legitimasi birokrasi pendukung, sebagaimana uraian berikut:

A. Mengintegrasikan Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.*

Perspektif Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.* (2002) menekankan pada sikap *lawmakers* ketika melakukan pembentukan hukum niscaya dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*) serta mendapat umpan balik (*feedback*) dari birokrat maupun para pemegang peran (*role occupant*). Dengan bersandar pada Model Seidman tersebut, proses pembentukan hukum adalah pekerjaan yang sangat kompleks dengan merasuknya berbagai hal yang bersifat sosial, politikal, dan ideologikal dengan dijabarkan ke dalam 3 (tiga) bagian, seperti fungsinya hukum (ideologikal), keadaan seimbang (politikal), masyarakat yang diaturnya (sosial). Elemen bekerjanya hukum tersebut tidak cukup hanya dilihat dari tiga elemen tersebut, namun juga perlu didukung oleh adanya sikap hukum dalam diri penyusun legislasi, meliputi:

1. Setiap peraturan hukum harus dilaksanakan dengan konsekuen oleh pemangku peran dalam bertindak dan bertingkah laku;
2. Kinerja dan kebijakan lembaga pembuat peraturan dan lingkungan strategis (Lingstra) memiliki dampak signifikan bagi terwujudnya penyusunan kebijakan legislasi yang efektif;
3. Tindakan-tindakan yang diambil oleh lembaga pembuat peraturan sejatinya merupakan respon terhadap peraturan hukum yang ada, dan
4. Tindakan yang diambil oleh pembuat peraturan, merupakan fungsi peraturan hukum itu sendiri.

Dengan tiga elemen dasar, dan sikap hukum dalam diri penyusun legislasi tersebut diharapkan dapat mewujudkan penyusunan kebijakan legislasi yang sesuai dengan kebutuhan dan kehendak masyarakat (lihat hal. 370).

Berdasarkan penjelasan di atas, nampak sekali bahwa Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et., al.* cenderung eksklusif dan memuat unsur elitisme dalam praktiknya, karena dalam proses penyusunan kebijakan legislasi dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*), sebab elitisme legislasi dalam teori ini mendapatkan tempat yang kuat untuk dominan dilakukan oleh kelompok elit formal saja.

Karena Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et., al.* menekankan kepercayaan pada elit formal sebagai pengambil keputusan dominan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi. Maka teori ini juga mendorong dan memberikan peluang pada publik untuk mungkin melakukan penggantian elit dan melakukan tekanan, agar elit memperhatikan aspirasi publik dalam penyusunan kebijakan legislasi. Namun pusat kekuasaan pembuatan kebijakan itu sebenarnya hanya berada pada minoritas elit sebagai aktor yang paling mampu dalam melakukan pengambilan keputusan kebijakan. Dengan kekuasaan yang dimilikinya, para elit dapat memanipulasi kebijakan legislasi atas nama kepentingan publik (Seidman *et., al.*, 2002).

Sedangkan pemaknaan elit di lapangan tidak hanya elit formal, tetapi juga elit informal (baca: kalangan tokoh informal berpengaruh) yang memiliki

pengaruh dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo. Oleh karena itu, Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et., al.* tidak cukup memadai dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo, sehingga memerlukan faktor lain, seperti optimalisasi penguatan kelembagaan legislatif daerah (pembenahan dan penguatan sumber daya manusia, pembenahan sistem penyusunan kebijakan legislasi, dan adanya *good will* yang kuat *lawmakers* pada kepentingan publik), pemanfaatan modal sosial secara efektif bagi proses penyusunan kebijakan legislasi, penguatan kajian akademik dalam setiap penyusunan kebijakan legislasi, dan penguatan struktur dan legitimasi birokrasi pendukung.

B. Optimalisasi Penguatan Kelembagaan Legislatif Daerah

Pada penguatan kelembagaan legislatif daerah dalam temuan peneliti tentang proses penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif terdiri dari beberapa aspek penting, antara lain:

1. Pembenahan dan Penguatan Sumber Daya Manusia

Keberadaan Anggota Dewan yang berkualitas sangat dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kemampuan Anggota Dewan dewasa ini bukan hanya bagaimana menggalang dukungan sebesar-besarnya dari konstituen semata, akan tetapi mereka harus memiliki, baik kemampuan intelektual maupun kemampuan dalam memahami berbagai kebutuhan masyarakat di daerahnya.

Untuk meningkatkan kapasitas Anggota Dewan diperlukan adanya kegiatan hal yang konstruktif, antara lain:

1. Seminar. Dalam kegiatan ini tersebut bisa dilakukan pemantapan dan kajian secara terfokus pada suatu topik pengembangan kapasitas;

2. Bimbingan teknis merupakan suatu kegiatan untuk memberikan bantuan yang biasanya berupa tuntunan dan nasehat untuk menyelesaikan persoalan/masalah yang bersifat teknis. kelembagaan legislatif;
3. *Focus group discussion* atau diskusi kelompok terarah merupakan suatu proses pengumpulan informasi mengenai suatu masalah tertentu yang sangat spesifik;
4. Studi banding merupakan suatu kegiatan yang dilakukan dengan tujuan menambah wawasan dan pengetahuan yang akan diterapkan kedepannya untuk menjadi lebih baik, dan
5. Setiap Anggota Dewan Kabupaten Situbondo didampingi oleh tenaga ahli yang berkompeten pada bidang keahlian yang dibutuhkan, sebagai hak Anggota Dewan yang hingga saat ini belum termanfaatkan, terutama dalam mendukung optimalisasi proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda.

Kelima aspek peningkatan kapasitas Anggota Dewan tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan wakil rakyat yang kapabel untuk memperjuangkan aspirasi rakyat.

2. Pembinaan Sistem Penyusunan kebijakan legislasi

Kondisi Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) saat ini belum bisa dikatakan ideal, karena sebagian besar DPRD masih perlu dibenahi, mulai dari kinerja sampai kepada etika yang berdampak pada semakin menurunnya tingkat kepercayaan publik terhadap kelembagaan ini. Di sisi lain, DPRD Kabupaten Situbondo cenderung mementingkan kepentingan golongan dan partai dari pada memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Hal ini bisa dilihat dari kinerja para Anggota Dewan yang dengan sengaja mengedepankan kepentingan golongan dan partai dengan alasan kestabilan politik.

Oleh karena itu, pembinaan sistem dapat dilakukan dengan penguatan Tatib DPRD Kabupaten Situbondo, dan hubungan koordinasi internal maupun koordinasi antar DPRD Kabupaten Situbondo dan *stakeholders* perlu dibenahi,

karena selama ini pembenahan sistem belum optimal dilakukan dan ada kecenderungan yang terjadi malah adanya oligarki kepentingan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo maupun pihak eksekutif yang berasal dari masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

3. Adanya *Good Will* Yang Kuat *Lawmakers* Pada Kepentingan Publik

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat, sehingga dalam pelaksanaan tugasnya, Anggota Dewan harus mampu menjadi kekuatan penyeimbang (*balanced power*) dengan berkomitmen pada peran yang dimilikinya, meliputi komitmen terhadap fungsi-fungsi berikut:

1. *Representation* yaitu mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”.
2. Advokasi yaitu melakukan agregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.
3. *Administrative oversight* yaitu menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif, “Itu bukan wewenang kami”, seperti yang kerap terjadi dalam praktek. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah. (Kartiwa, 2006).

Penguatan terhadap *representation*, *advokasi*, dan *administrative oversight* harus dilakukan, guna mengembalikan kepercayaan publik dan publik juga dapat mengantungkan harapannya pada Anggota Dewan secara penuh dan tanpa ragu.

C. Pemanfaatan Modal Sosial Secara Efektif Bagi Proses Penyusunan kebijakan legislasi

Dukunga modal sosial dengan kuatnya pengaruh tokoh informal dapat mendorong atau dirubah ke arah yang lebih positif dan efektif dalam proses Raperda, melalui komunikasi dan koordinasi kalangan tokoh informal berpengaruh dengan melakukan serap aspirasi secara konstruktif dan juga membangun komunikasi dan koordinasi dengan para pihak (*stakeholders*) lainnya dalam rangka menyamakan persepsi dan visi dalam rangka mengurangi mis-informasi dan intervensi dari kalangan tokoh informal yang berpengaruh dalam proses penyusunan kebijakan legislasi. Dengan adanyakomunikasi dan koordinasi kalangan tokoh informal berpengaruh dengan serap aspirasi secara konstruktif, akan menciptakan dukungan dari kalangan tokoh informal berpengaruh guna mewujudkan penyusunan kebijakan legislasi yang legitimite dan kredibel.

D. Penguatan Kajian Akademik Dalam Setiap Penyusunan kebijakan legislasi

Naskah Akademik menurut peneliti merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (jenis peraturan perundang-undangan) yang dikaji secara teoretis dan sosiologis. Secara teoretik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat.

Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan

luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya. Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejala di tengah masyarakat. Secara sosiologis Naskah Akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomidan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat).

Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat lewat aksi-aksi demonstrasi merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial kuat.

Dengan demikian Naskah Akademik memegang peranan yang sangat penting dalam penyusunan peraturan karena didalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur. Peraturan yang dibentuk tanpa pengkajian teoretis dan sosiologis yang mendalam akan cenderung mewakili kepentingan-kepentingan pihak berwenang pembentuk peraturan sehingga ketika

diterapkan ke masyarakat yang terjadi adalah penolakan-penolakan. Masyarakat merasa tidak memiliki (tidak ada *sense of belonging*) atas suatu peraturan akibat proses pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutkan dan meminta pendapat mereka.

E. Pengutan Struktur dan Legitimasi Birokrasi Pendukung

Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 206 lembaran ke-113 paragraf ke-2 sistem pendukung DPRD Kabupaten/Kota adalah Sekretaris Dewan (Sekwan) mempunyai rumusan tugas membantu melaksanakan segala usaha dan kegiatan DPRD yang meliputi pelaksanaan informasi, keuangan dan administrasi serta asistensi dalam rangka pelaksanaan tugas, wewenang serta hak dan kewajiban Anggota DPRD. Sekwan juga memiliki tugas melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi seluruh penyelenggaraan tugas Sekwan, menyusun rencana, mengolah, menelaah dan menyiapkan koordinasi penyusunan kebijakan pimpinan DPRD.

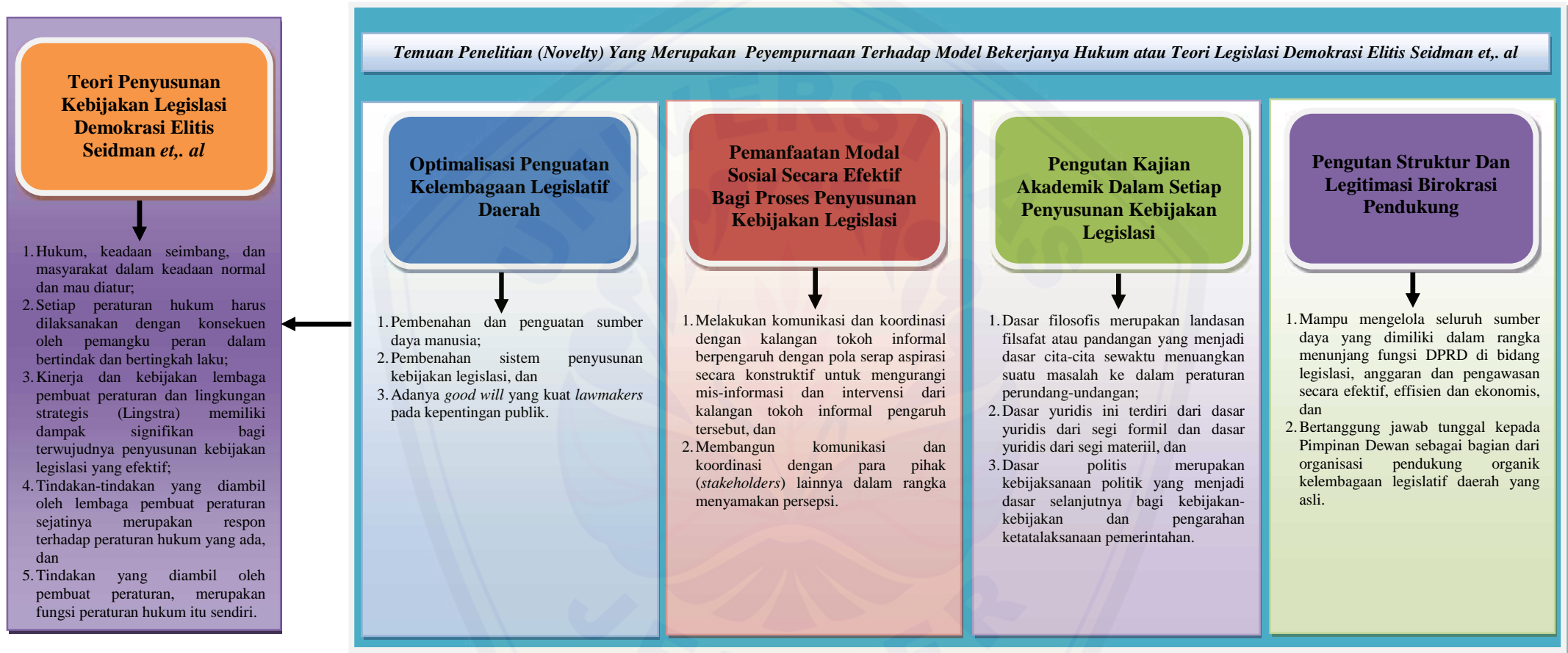
Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai payung hukum Sekretariat DPRD kabupaten/kota menyebutkan bahwa Sekretariat DPRD adalah sebagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yaitu unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 11 menyebutkan, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. UU Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memasukkan Sekretariat DPRD menjadi bagian dari sistem pendukung atau subsistem dalam keutuhan sistem kinerja organisasi DPRD. Artinya bahwa kinerja sekretariat dewan terintegrasi dengan wakil rakyat.

Sekretariat DPRD sebagai bagian dari Instrumen pendukung kinerja DPRD kabupaten/kota pasal 420 UU itu menyebutkan, untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD kabupaten/kota, dibentuk sekretariat DPRD kabupaten/kota yang susunan organisasi dan tata kerjanya ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, sekretariat DPRD kabupaten/kota dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD kabupaten/kota yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/walikota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota. Dan Sekretaris DPRD kabupaten/kota dan pegawai sekretariat DPRD kabupaten/kota berasal dari pegawai negeri sipil.

Pada penyusunan berbagai peraturan daerah, Sekwan dilibatkan dalam rumusan peraturan daerah berupa fasilitasi secara teknis administrasi dan keuangan, baik yang rancangannya dibuat oleh DPRD maupun dibuat oleh pemerintah daerah. Sesuai peraturan perundang-undangan sekwan sebagai pendukung, fasilitator berbagai kebutuhan DPRD baik dalam teknis penyusunan Perda, maupun dalam berbagai hal yang harus dikomunikasikan diantara dua institusi penyelenggara Pemerintahan di Daerah (DPRD dan Pemerintah Daerah) yang berpartner dalam membangun daerah.

Lantas bagaimana kriteria sekretariat dewan yang ideal? Sekretaris Dewan Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Situbondo mengatakan, idealnya adalah dapat melaksanakan tugas-tugas dengan optimal dengan mampu mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki dalam rangka menunjang fungsi DPRD di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan secara efektif, efisien dan ekonomis serta bertanggung jawab tunggal kepada Pimpinan Dewan sebagai bagian dari organisasi pendukung organik kelembagaan legislatif daerah yang asli.

Kelima dimensi yang ada dalam Proses Penyusunan kebijakan legislasi Yang Diliberatif merupakan penyempurnaan terhadap Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et. al.* dengan gambaran, sebagaimana berikut:



Adanya integrasi antara Teori Penyusunan Kebijakan Legislasi Demokrasi Elitis Seidman *et., al.*, optimalisasi penguatan kelembagaan legislatif daerah (pembenahan dan penguatan sumber daya manusia, pembenahan sistem penyusunan kebijakan legislasi, dan adanya *good will* yang kuat *lawmakers* pada kepentingan publik), pemanfaatan modal sosial secara efektif bagi proses penyusunan kebijakan legislasi, penguatan kajian akademik dalam setiap penyusunan kebijakan legislasi, dan penguatan struktur dan legitimasi birokrasi pendukung, peneliti yakin mampu meningkatkan meningkatkan kinerja fungsi legislasi DPRD Kabupaten Situbondo dalam mengartikulasikan kepentingan dan kebutuhan publik melalui penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif.

BAB X
MODEL REKOMENDASI PROSES PENYUSUNAN KEBIJAKAN
LEGISLASI YANG DELIBERATIF

Seidman *et., al.* (2002) menyatakan bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi dua hal pokok, yaitu kegiatan menentukan isi peraturan di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan di pihak lain. Penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan *interdisipliner*, karena kegiatan penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan *interdisipline* maka administrasi publik hadir di dalamnya. Namun mengharuskan administrasi publik untuk tunduk dan memenuhi peraturan-peraturan perundangan yang berlaku. Oleh karena itu, pendekatan hukum dalam administrasi publik bersumber dari hukum administrasi negara, konstitusi, dan yudisialisasi administrasi publik (Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78).

Terkait dengan pentingnya penyusunan kebijakan legislasi maka Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan menentukan bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan yang dimaksud dengan penyusunan produk kebijakan legislasi adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dengan demikian, kata “pembentukan” berarti “proses, perbuatan, cara membentuk.” Itu menunjukkan bahwa, kata penyusunan memiliki makna yang luas, tidak sekedar berkaitan dengan hal-hal yang bersifat teknis, melainkan juga mencakup aspek substansial.

Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan lebih lanjut menentukan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau

pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dari definisi tersebut maka suatu peraturan baru dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan jika: Merupakan keputusan tertulis, memuat norma hukum, mengikat umum, dibentuk oleh pejabat yang berwenang, dan dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan produk kebijakan legislasi adalah Produk hukum yang berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah (Perda) atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah (PB KDH), Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Peraturan DPRD) dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Karen produk hukum merupakan hal yang penting, maka menjamin adanya peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di daerah, karena akan dapat menunjang pemerintahan dan pembangunan sehingga akan lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya/dimilikinya pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diatur serta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistimatis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan.

Sedangkan untuk membentuk keputusan yang baik, menurut ketentuan Pasal 97 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan menentukan bahwa : Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara *mutatis mutandis* bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi,

Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.

Di sisi lain, kerangka dasar konsepsi dalam proses penyusunan kebijakan legislasi yang baik (demokratis dan melibatkan para pihak atau populis) diupayakan mampu mengakomodir 6 (enam) hal sebagai berikut. *Pertama*, Dengan menggunakan istilah demokratis dan melibatkan para pihak atau populis ada dua hal sekaligus yang ingin ditunjukkan, yakni: 1). Demokrasi Indonesia yang kerangka filosofinya berdasarkan pada sila keempat Pancasila dengan rumusan “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” pada dasarnya menempatkan peran elit kekuasaan dengan “hikmat kebijaksanaan” yang dimilikinya pada posisi yang penting, dan 2). Pada saat yang bersamaan, aturan dasarnya sebagaimana yang terumus pada Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 dengan bunyi bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar” juga menunjukkan bahwa posisi rakyat sebagai pemilik kedaulatan juga pada posisi yang penting.

Kedua, untuk meretas budaya feodal, yang menurut Seidman *et., al.* (2002), masih berakar kuat hingga saat ini - yang cenderung menempatkan interaksi sosial antar manusia secara vertikal - yang kemudian berinteraksi dalam kehidupan politik yang menempatkan posisi “atas” bagi elit politik dan posisi “bawah” bagi rakyat, maka elit politik harus didorong untuk bergerak dari elitisme ke arah egalitarianisme. Tanpa dorongan demikian, maka posisi rakyat sebagai pemilik dan pemegang kedaulatan dalam negara tidak akan ada artinya.

Seperti yang diungkapkan (Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78), peran elit politik dalam era transisi sangat dominan karena dengan kekuasaan yang dimilikinya akan mempunyai pengaruh dan peluang yang lebih besar pada

peristiwa-peristiwa politik. Transformasi elit yang mengarah pada konsolidasi demokrasi ini - mengikuti Seidman *et., al.*- berlangsung dalam dua dimensi yaitu dimensi norma dan dimensi perilaku. Dengan demikian, perlu ada norma (hukum) sebagai ancaman untuk mengarahkan elit politik agar berperilaku egaliter dan kerakyatan.

Ketiga, dengan mencantumkan kata populis ke dalam istilah demokratis dan melibatkan para pihak atau populis sudah tampak bahwa di dalamnya telah merangkai adanya partisipasi rakyat. Sebab, dengan kedaulatan rakyat akan “mengalir” partisipasi rakyat. Tegasnya, kadar eksistensi kedaulatan rakyat akan terukur secara riil melalui seberapa besar kadar partisipasi rakyat dalam setiap proses penentuan dan pengambilan keputusan.

Itu semua artinya, jika rakyat hanya diikutkan saja dalam pemilu, dan setelah elit terpilih kemudian rakyat tidak diikutkan dalam pengisian celah di antara dua pemilu, jelas kadar kedaulatan rakyat berkurang atau bahkan rakyat kehilangan kedaulatannya. Namun, jika rakyat tetap dilibatkan dalam pengisian celah di antara dua pemilu, maka dapat dikatakan bahwa kadar kedaulatan rakyat cukup besar bahkan dapat dikatakan kedaulatan masih berada di tangan rakyat meski elit telah dipilih untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat.

Keempat, gagasan tentang demokratis dan melibatkan para pihak atau populis di sini juga tidak lepas dari data yang ditunjukkan di Kabupaten Situbondo, di mana secara umum rakyat lokal menginginkan agar mereka diikutsertakan dalam proses penyusunan Raperda. Memang posisi elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) cukup penting, sebab melalui elit daerah maka keputusan-keputusan politik memperoleh legitimasi dan legalitas yuridisnya. Namun, urusan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda bukan hanya urusan elit daerah saja, melainkan juga urusan rakyat daerah secara keseluruhan.

Hal itu dikarenakan sebagian besar objek yang dituju dan diatur oleh Perda sebagai hasil proses penyusunan Raperda adalah menyangkut kepentingan sebagian rakyat lokal. Jika hal ini diproyeksikan dalam tataran kenegaraan, makna

yang tersurat adalah rakyat menghendaki agar mereka secara substantif dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan yang dilakukan oleh elite. Berangkat dari fenomena demikian ini, maka istilah yang barang tentu bisa mewakili pentingnya kehendak rakyat dan juga pentingnya peran elit tersebut adalah istilah demokratis dan melibatkan para pihak atau populis.

Kelima, dengan istilah demokratis dan melibatkan para pihak atau populis, maka antara elit dan populus (rakyat) niscaya selalu bekerja sama dengan jiwa yang penuh kekeluargaan, kebersamaan, kegotongroyongan, dan dalam suasana harmoni dalam setiap perencanaan dan pengambilan keputusan penting yang akan berdampak pada rakyat. Adanya istilah populis menunjuk pada keadaan di mana kebijakan yang dibuat elit sangat “merakyat” karena didasarkan pada logika relasional dan logika kebersamaan.

Keenam, berdasarkan lima pokok-pokok pemikiran tersebut, maka istilah demokratis dan melibatkan para pihak atau populis ini menunjukkan gagasan bahwa kebijakan yang dibuat tidak hanya bersifat *top-down* namun dalam waktu yang bersamaan juga bersifat *bottom-up*. Maksudnya bahwa kebijakan itu datangnya tidak hanya dari elit saja, namun juga berasal dari rakyat. Dari manapun sebuah ide kebijakan - termasuk ide penyusunan kebijakan legislasi - itu dimulai, tidak peduli apakah dari elit atautkah dari rakyat, maka semuanya harus dibicarakan, ditelaah, dikritik, dan dimusyawarahkan secara timbal balik dan berkelanjutan sehingga dapat dicapai titik temu yang memuaskan dan diterima semua pihak. Dengan demikian, ruang publik politis sebagai wahana untuk mempertemukan berbagai kepentingan, baik dari elit maupun dari rakyat, menjadi hal yang niscaya.

Berdasarkan pada enam pokok kerangka dasar tentang konsepsi konsepsi dalam proses penyusunan kebijakan legislasi yang baik tersebut, ketika dibawa ke ranah proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda niscaya interaksi politik demokrasi dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda akan mengarah dan mencerminkan demokrasi elitis-populis pula yang selaras dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik.

Dengan demikian tampak sudah bahwa agar produk kebijakan legislasi tidak berparadigma elitisme, maka kehendak elit harus dipertemukan dengan kehendak umum rakyat. Berdasarkan hal ini, maka idealnya dalam sekalian tahapan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda harus dapat mempertemukan antara kehendak, kepentingan, dan kebutuhan elit dengan kehendak, kepentingan, dan kebutuhan rakyat. Inilah yang semakin memperkokoh argumentasi perlunya untuk membangun suatu konsep ideal proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda masa depan yang berparadigmakan demokratis dan melibatkan para pihak atau populis.

Konsep yang ideal tentang proses penyusunan kebijakan legislasi yang baik tersebut dapat diketengahkan sebagai berikut: *Pertama*, elit daerah, baik yang berada di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif, pada setiap tahapan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang dimulai dari proses perencanaan, pembahasan, hingga pengambilan keputusan atas suatu Raperda niscaya selalu melibatkan warga masyarakat lokal. Pelibatan masyarakat dalam setiap tahapan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda tidak sekedar dalam tataran formal-prosedural saja, namun dalam maknanya yang lebih substantif.

Maksudnya, pelibatan warga masyarakat lokal tidak hanya berlangsung dalam satu acara yang bersifat seremonial saja untuk menunjukkan bahwa elit daerah telah bekerja secara demokratis, namun pelibatan tersebut harus dilakukan seintensif dan seefektif mungkin. Pada titik ini, pelibatan warga lokal tidak sekedar diminta untuk memberi masukan-masukan saja dan setelah itu dibiarkan dan tidak disentuh oleh elite, namun warga masyarakat setempat diberi peluang berdasarkan hukum untuk secara terus menerus melakukan “pengawasan” terhadap masukan-masukan mereka kepada elit daerah.

Kedua, pada tahap perencanaan, elit daerah harus menyusun naskah akademik terlebih dahulu sebagai naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan pokok-pokok materi muatan bidang tertentu sebagai bahan pertimbangan yang paling objektif dan rasional dalam penyusunan Raperda yang

ditinjau dari sisi kelayakan filosofisnya, sosiologisnya, politisnya, kultur maupun yuridisnya. Penyusunan naskah akademik ini tentunya didahului dengan serangkaian pengkajian dan penelitian terhadap keempat aspek tersebut.

Barang tentu yang melakukan penyusunan naskah akademik tersebut tentu bukan elit daerah sendiri. Agar relatif objektif, maka penyusunan naskah akademik dilakukan oleh tenaga/staf ahli yang dimiliki elit daerah jika memang memiliki, atau jika tidak memiliki tenaga/staf ahli maka dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi atau lembaga lainnya yang memiliki pengalaman melakukan membuat naskah akademik untuk menjadi dasar dalam penyusunan Raperda. Dengan adanya naskah akademik tersebut maka dapat dijamin kerangka objektivitas tentang perlunya sebuah Perda diterbitkan.

Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang didasarkan pada suatu pengkajian dan penelitian, maka secara tidak langsung rencana penyusunan Raperda telah dipublikasikan ke tengah masyarakat. Di samping itu, melalui pengkajian dan penelitian dalam rangka penyusunan naskah akademik tersebut juga secara tidak langsung masyarakat juga mulai dilibatkan untuk memberikan masukan-masukan terhadap rencana dan keinginan elit daerah (elit eksekutif, legislatif dan tokoh informal berpengaruh) sebagai ciri spesifik Kabupaten Situbondo untuk mengatur suatu bidang kehidupan tertentu melalui penerbitan Raperda. Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang demikian itu, maka proses penyusunan kebijakan legislasi yang demokratis dan melibatkan para pihak atau populis dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda telah dimulai.

Barangkali muncul permasalahan, bagaimana jika pertimbangan-pertimbangan yang tersusun dalam naskah akademik tersebut tidak digunakan oleh elit daerah? Pertanyaan ini muncul dikarenakan acapkali pertimbangan-pertimbangan kepentingan politik maupun kepentingan lainnya dari para elit daerah bisa saja akan menegasikan hasil pengkajian dan penelitian yang berupa naskah akademik tersebut. Untuk memecahkan masalah ini, maka mau tidak mau

harus ada sebuah ketentuan hukum yang “memaksa” elit daerah untuk menerima naskah akademik sebagai ancangan penyusunan Raperda.

Ketiga, agar rumusan ketentuan dalam Raperda memenuhi syarat formal peraturan perundang-undangan, maka elit daerah harus dibantu oleh tenaga perancang Perda sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang khusus bertugas untuk menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Raperda. Barang tentu tenaga perancang Perda sangat diperlukan mengingat elit daerah belum tentu dapat membuat rumusan ketentuan Perda secara baik dan sistematis menurut kelaziman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu, tenaga perancang Perda yang berkualitas dapat diharapkan mampu untuk menterjemahkan nilai-nilai dasar Pancasila dan asas-asas penyusunan kebijakan legislasi yang baik dalam draft Raperda. Dengan demikian, berdasarkan keahlian yang dimiliki oleh tenaga perancang Perda, diharapkan proses evaluasi dan klarifikasi oleh aparat “pemerintah atasan” tidak disibukkan dengan pembetulan terhadap tata dan susunan kalimat yang tercantum dalam Perda.

Keempat, setelah penyusunan draf Raperda selesai, maka elit daerah harus menyebarluaskan draf tersebut kepada publik. Penyebarluasan draf Raperda dimaksudkan untuk memperoleh tanggapan maupun usul-saran perbaikan dari publik, sehingga kekurangan-kekurangan yang ada dapat ditambahkan dan diperbaiki, sementara hal-hal yang tidak perlu dimasukkan kemudian dihilangkan dari Raperda.

Kelima, saat pembahasan di lembaga legislatif, maka elit daerah harus mengundang dan melibatkan sebanyak mungkin elemen-elemen - lebih-lebih kepada *stakeholders* (pihak yang berkepentingan dan menjadi tujuan penerbitan Perda) di luar elit daerah - yang ada di masyarakat, untuk ikut membahas dan memberi masukan dalam rangka penyempurnaan Raperda. Penggunaan terminologi “elemen-elemen yang ada di masyarakat” di sini dengan pertimbangan bahwa tidaklah mungkin membuat Perda dilakukan seperti pelaksanaan Pemilu yang melibatkan semua rakyat yang memiliki hak pilih.

Oleh karena tidak mungkin semua rakyat daerah dilibatkan dalam pembahasan Raperda, maka relatif memadai jika dalam pembahasan Raperda digunakan kriteria “sebanyak mungkin elemen rakyat daerah yang terlibat” yang meliputi dan mewakili semua unsur dan kepentingan masyarakat yang ada di daerah. Elemen-elemen ini terdiri atas: organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, tokoh-tokoh masyarakat dengan berbagai latar belakangnya, pemangku kepentingan (*stakeholders*) terhadap terbitnya Perda, dan kelompok-kelompok minoritas yang jika sebuah Perda diterbitkan akan menyebabkan terdiskriminasinya hak-hak mereka, serta media massa yang dengan kekuatannya mampu membentuk opini publik. Elemen-elemen masyarakat seperti inilah yang secara positif menjadi bagian transformasi dari demokrasi elitis ke demokratis dan melibatkan para pihak atau populis.

Agenda pelibatan elemen-elemen masyarakat setempat harus dibuka seluas-luasnya, sehingga “ruang publik politis” atau *public sphere* benar terwujud dalam realitas kehidupan politik. Barang tentu mekanisme yang telah dimiliki oleh DPRD melalui apa yang dinamakan *public hearing* dan “kunjungan lapangan” sebagai pemaknaan realistik terhadap *public sphere* - yang di Kabupaten Situbondo hanya kadang-kadang dilakukan - niscaya dimaksimalkan.

Pemaksimalan ruang publik ini adalah dengan tidak membatasi diri tentang berapa waktu yang dibutuhkan dalam kegiatan ini. Dengan demikian, jika dalam satu kali *public hearing* dan kunjungan lapangan masih ada permasalahan yang belum bisa dituntaskan, maka berikutnya harus dilaksanakan kembali sehingga permasalahan yang ada memperoleh pembahasan dan kesepakatan yang paling memadai dan memuaskan semua pihak.

Pada posisi *public hearing* dan kunjungan lapangan inilah akan kelihatan seberapa jauh proses pembahasan yang bersifat dialogis terjadi antara elit dengan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Interaksi politik demokrasi yang mencerminkan elitis-populis dalam penyusunan Raperda akan terwujud jika *public hearing* dan kunjungan lapangan dilakukan secara luas namun tetap memperhitungkan keefektifannya.

Masalahnya adalah apakah semua aspirasi masyarakat harus diakomodasikan ke dalam Perda? Idealnya semua aspirasi masyarakat harusnya diakomodasikan dalam Perda. Namun, harus disadari bahwa aspirasi masyarakat itu sangat beragam yang bisa mengandung kesamaan maupun pertentangan antara satu dengan lainnya. Untuk memecahkan hal ini, layak kiranya jika memperhatikan dan meminjam pemikiran Habermas tentang ruang publik.

Ruang publik bertujuan untuk membentuk opini dan kehendak (*opinion and will formation*) yang mengandung kemungkinan generalisasi, yaitu mewakili kepentingan umum. Dalam tradisi teori politik, kepentingan umum selalu bersifat sementara dan mudah dicurigai sebagai bungkus kehendak kelompok elit untuk berkuasa. Generalisasi yang dimaksud di sini sama sekali bukan dalam arti statistik, melainkan filosofis karena bersandar pada etika diskursus.

Dengan demikian, pengakomodasian aspirasi ini harus melalui diskursus yang intensif antara berbagai kepentingan yang kemudian dicari titik temu di antara aspirasi yang beragam, sehingga akan diperoleh generalisasi aspirasi yang bersifat umum. Namun, jika diskursus-diskursus yang intensif tersebut tidak menghasilkan titik temu mengenai aspirasi yang akan dimasukkan dalam Perda, maka pada akhirnya elit daerah yang kemudian akan memutuskan aspirasi mana yang diakomodasikan, dengan landasan filosofis “membuat keputusan yang sebanyak mungkin memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi sebanyak mungkin masyarakat”.

Filosofi pengakomodasian aspirasi demikian itu acapkali dikritik sebagai kelemahan dari demokrasi, yakni kurang memperhatikan aspirasi minoritas. Namun, jika melalui diskursus-diskursus intensif tidak bisa dicapai kesepakatan, maka suara mayoritas sebagai bentuk opini atau kehendak umum merupakan hal yang paling realistis dalam penentuan akomodasi kepentingan yang beragam. Yang terpenting adalah diskursus harus ditempuh, sehingga meski tidak tercapai titik temu, namun dari proses itu akan diperoleh kesepakatan.

Mengapa agenda ruang publik politis sebagai wahana pelibatan masyarakat lokal yang berperspektif elitis tersebut yang diusulkan? Mencermati

realitas di Kabupaten Situbondo yang tampaknya masih kuat kultur feodalisme yang bertransformasi dalam kehidupan politik, maka kegiatan publik yang sifatnya mandiri untuk mengkritisi dan membahas Raperda yang tengah disiapkan maupun dibahas DPRD - baik itu melalui forum rembung warga ataupun advokasi-advokasi dari LSM yang bergerak di bidang penguatan demokrasi lokal - belum pernah terjadi. Dengan demikian usaha untuk mendorong peran publik secara mandiri dalam kegiatan “mengawasi” jalannya pembahasan Raperda untuk saat ini bukan hal yang realistis untuk diusulkan.

Keenam, pada saat Raperda telah mendekati akhir untuk ditetapkan menjadi Perda, maka elit daerah hendaknya melakukan “konsultasi publik” dan “uji publik” terlebih dahulu untuk melihat reaksi masyarakat terhadap Raperda tersebut. setidaknya ada dua hal yang ingin dicapai dari uji publik dan konsultasi publik, yaitu: 1). Untuk mengetahui respons masyarakat terhadap Raperda yang akan ditetapkan, dan 2). Untuk memperoleh persetujuan publik terhadap Raperda yang akan ditetapkan.

Uji publik dan konsultasi publik terhadap Raperda yang akan ditetapkan tersebut bisa dilakukan dengan cara mengundang publik ke gedung DPRD ataupun elit daerah yang secara proaktif mendatangi elemen-elemen masyarakat daerah. Dengan agenda uji publik dan konsultasi publik tersebut elit daerah akan memiliki estimasi tentang efektif atau tidaknya Perda yang akan ditetapkan tersebut dalam tahap implementasinya di masyarakat.

Ketujuh, jika dari hasil evaluasi dan klarifikasi dari Gubernur menyatakan Perda harus diperbaiki, dan juga jika ada pembatalan Perda oleh Menteri Dalam Negeri, hal tersebut tidak cukup dibahas dan diputuskan bersama oleh elit daerah saja. Dalam situasi demikian, Perda yang menurut “pemerintah di atasnya” “mengandung masalah” tersebut harus dimintakan pendapat kembali kepada rakyat daerah tentang bagaimana menyikapi hal tersebut.

Demikian pokok-pokok gagasan konsep ideal tentang proses penyusunan kebijakan legislasi yang demokratis dan melibatkan para pihak atau populis artinya keterlibatan dan pelibatan publik terjamin untuk diakomodir secara

egaliter dan bertanggung jawab dalam setiap proses penyusunan kebijakan legislasi. Dari konsepsi- konsepsi ideal yang dikemukakan tersebut tampak sudah bahwa interaksi politik yang berparadigmakan demokrasi elitis-populis dalam penyusunan Raperda niscaya bersifat *top-down* dan sekaligus *bottom-up* secara timbal balik dan berkelanjutan untuk mencapai titik temu berbagai kepentingan dan aspirasi sehingga dapat dihasilkan produk Perda yang secara maksimal memuaskan sebanyak mungkin pihak yang akan terkena dampak implementasi Perda.

Dengan perspektif yang demikian, maka harmoni - yakni tidak mengutamakan kepentingan individu dan kelompok, serta juga tidak menegasikan kepentingan individu dan kelompok - sebagai nilai dasar Pancasila pada satu pihak, dan pada pihak lain, kedaulatan rakyat serta partisipasi warga negara secara berkelanjutan sebagai prinsip dasar demokrasi, akan dapat diwujudkan dalam realitas empirik pembentukan Perda.

Tampaknya gagasan ideal proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda ke depan tersebut membutuhkan biaya dan energi yang cukup besar, yang belum tentu hasilnya sepadan dengan energi dan biaya yang dikeluarkan. Bahkan mungkin muncul pandangan bahwa konsepsi seperti itu terlampau “bertelete-tele” karena akan membutuhkan waktu yang tidak sedikit, yang bisa jadi Perda tidak selesai dibahas. Pendapat seperti itu juga telah ditampakkan oleh elit daerah di Kabupaten Situbondo.

Itulah “harga” yang harus dibayar oleh proses demokrasi elitis-populis untuk dapat menghasilkan produk kebijakan legislasi yang benar-benar secara realistik memang merupakan kebutuhan daerah dan kebutuhan warga masyarakat setempat. Dalam proses legislasi yang demikian itu sekaligus diharapkan dapat diwujudkan produk Perda yang tidak mengandung cacat tersembunyi baik cacat yang bersifat yuridis maupun cacat yang bersifat meta-yuridis.

Dengan gagasan dasar tentang konsep ideal interaksi politik demokrasi elitis- populis seperti itu diharapkan bahwa pandangan yang negatif terhadap sistem politik demokrasi perwakilan dapat diredam. Misalnya, Seidman *et., al.*

(2002) yang penuh kecurigaan berpendapat bahwa rezim demokrasi tidak menjamin lahirnya hukum yang baik, serta suara mayoritas tidak menjamin lahirnya hukum yang selaras dengan lingkup kebebasan dan hak-hak dasar akan dapat dieliminasi.

Barang tentu dapat dipahami adanya pandangan bahwa metodologi demokrasi yang berproses tersebut akan melahirkan apa yang disebut dengan *political justice* (keadilan hasil proses politik demokrasi dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan). Namun hal itu dengan catatan bahwa ketika suatu produk hukum harus diputuskan, sementara tidak mungkin semua aspirasi, kebutuhan, kepentingan, rasa keadilan, dan kehendak masyarakat bisa ditampung secara keseluruhan yang disebabkan begitu beragamnya pertentangan dan kepentingan yang relatif tajam, sementara produk hukum itu mendesak untuk segera ditetapkan, maka akan bijaksana jika dalam membentuk dan menetapkan hukum dilandasi dengan filosofi “memberi sebanyak mungkin keadilan dan kemanfaatan kepada sebanyak mungkin warga negara”, atau secara padat Rahardjo memberi standar filosofis sebagai “hukum yang membahagiakan rakyat.

Harapan untuk mendukung proses penyusunan kebijakan legislasi yang baik, dikarenakan beberapa kelebihan - di samping kelemahannya - yang dimiliki oleh norma hukum dibanding dengan norma lainnya. Menurut Rahardjo (2006), kelebihan yang dimiliki oleh norma hukum (perundang-undangan) adalah sebagai berikut:

1. Tingkat prediktibilitasnya yang besar. Hal ini berhubungan dengan sifat prospektif dari perundang-undangan yaitu yang pengaturannya ditujukan ke masa depan. Oleh karena itu pula ia harus dapat memenuhi syarat agar orang-orang mengetahui tingkah laku apa yang diharapkan dari mereka pada waktu yang akan datang dan bukan yang sudah lewat.
2. Kecuali kepastian yang lebih mengarah kepada bentuk formal di atas, perundang-undangan juga memberikan kepastian mengenai nilai yang dipertaruhkan. Sekali suatu peraturan dibuat, maka menjadi pasti pulalah

nilai yang hendak dilindungi oleh peraturan tersebut. Oleh karena itu orang tidak perlu lagi memperdebatkan apakah nilai itu bisa diterima atau tidak.

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, kajian ini memilih asumsi bahwa hukum adalah produk politik. Meski hukum merupakan produk politik, namun ketika sebuah hukum telah selesai dibentuk melalui interaksi politik, maka hukum tersebut juga berlaku pada anggota dari lembaga yang memproduksi hukum tersebut. Dalam negara hukum, tidak ada pembenaran suatu lembaga, kelompok, maupun individu yang berdiri di atas hukum.

Hal itu juga berlaku bagi lembaga yang memiliki wewenang dan fungsi legislasi. Jadi, meski wewenang dan fungsi legislasi berada pada lembaga legislatif yang syarat dengan berbagai kepentingan, namun begitu hukum telah mereka bentuk, maka mereka harus patuh dan ikut dalam mekanisme yang diatur oleh hukum tersebut. Dalam kaitan demikian ini, maka hukum (perundang-undangan) yang mengatur legislasi memiliki posisi yang strategis untuk menjadi pedoman yang mengikat dan dipatuhi oleh lembaga legislatif dan eksekutif yang memiliki wewenang dan fungsi legislasi.

Secara umum, penyempurnaan terhadap *ius constitutum* tentang proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) reformulasi terhadap ketentuan yang ada kaitannya dengan demokratisasi penyusunan Raperda dengan menggunakan perspektif demokrasi elitis-populis dalam UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 2) penambahan ketentuan baru untuk mendukung proses demokratisasi tersebut dalam UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 3) penerbitan Peraturan Presiden (Perpres) untuk menggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 tahun 2014 tentang

Prosedur Penyusunan Produk kebijakan legislasi, dengan mencantumkan ketentuan-ketentuan yang sifatnya imperatif guna mendukung proses penyusunan Raperda yang mencerminkan demokrasi elitis-populis; dan

- 4) penyempurnaan dan penambahan ketentuan yang ada pada setiap Peraturan Tata Tertib DPRD dalam kerangka untuk mendukung proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang mencerminkan demokrasi elitis-populis.

Secara umum, ketentuan-ketentuan yang memerlukan penyempurnaan adalah meliputi tiga hal yaitu: 1). Menyangkut publikasi Raperda. 2) Menyangkut hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam legislasi Perda, dan 3). Menyangkut dukungan tenaga ahli perundang-undangan. Sedangkan ketentuan-ketentuan baru yang perlu ditambahkan adalah meliputi: 1). Penentuan secara umum siapa saja yang dilibatkan dalam legislasi Perda, 2). Mekanisme pelibatan masyarakat dalam legislasi Perda, 3). Konsultasi dan uji publik terhadap Raperda, 4). Komplain publik jika hak-hak berpartisipasi mereka dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda diabaikan oleh legislatif dan eksekutif daerah, dan 5). Perumusan sanksi bagi pelanggar ketentuan legislasi Perda dengan merancang peraturan perundang-undangan yang baik dengan metode ROCIPPI (*Rule, Oportunity, Capacity, Comication, Interest, Proses, Ideologi*) yang merupakan pemecahan masalah dalam merancang peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi: *Pertama, Rule* (peraturan) maksudnya bahwa produk hukum yang dibentuk supaya jelas mengenai dasar hukum pembentukan, kaitannya dengan produk hukum yang lain, kewenangan membentuk dan melaksanakan, hak dan kewajiban, prosedur, pengawasan dan koordinasi serta sanksinya. Produk hukum supaya diformulasikan dengan kata-kata yang jelas-tidak rancu, tidak menimbulkan perilaku bermasalah.

Kedua, Oportunity (kesempatan) maksudnya bahwa produk hukum yang dibentuk memungkinkan subyek norma berperilaku sebagaimana diperintahkan oleh produk hukum tersebut. Sebaliknya, jangan sampai membuka peluang pelanggaran hukum dan penyalahgunaan wewenang. *Ketiga, Capacity*

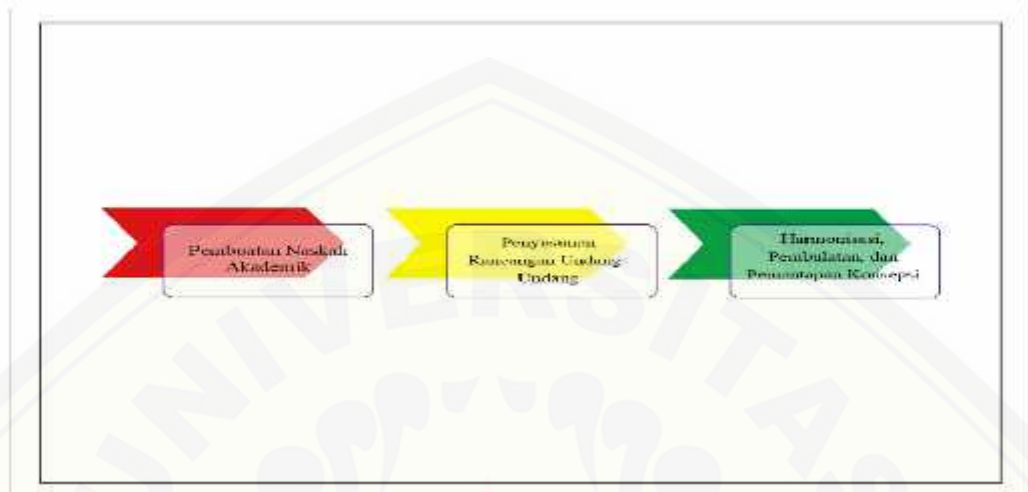
(kemampuan), produk hukum yang dibentuk harus mampu mengidentifikasi perilaku bermasalah dan menangani penyebab-penyebab perilaku bermasalah tersebut sehingga bisa mengendalikan perilaku bermasalah menjadi perilaku taat hukum. Produk hukum yang dibentuk jangan sampai memberikan celah timbulnya korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Keempat, Communication (komunikasi) maksudnya bahwa produk hukum yang dibentuk harus dikomunikasikan kepada pelaku peran (*rule accupants*), sebaba tidak ada orang yang secara sadar mematuhi suatu produk hukum kecuali bila dia mengetahuinya. Ketidaktahuan seseorang terhadap suatu produk hukum dapat menjelaskan adanya perilaku bermaslah. *Kelima, Interest* (kepentingan) artinya bahwa produk hukum yang dibentuk harus akomodatif – mengacu pada harapan atau pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat bagi mereka. Produk hukum memuat ketentuan sanksi dan penghargaan sebagai motivator bagi pelaku peran untuk berlaku sesuai dengan ketentuan-ketentuan produk hukum.

Keenam, Process (proses), produk hukum yang dibentuk harus memuat prosedur yang jelas mengenai bagaimana pelaku peran memutuskan untuk mematuhi atau tidak suatu produk hukum. *Ketujuh, Idiology* (ideologi) merupakan nilai, sikap, kepentingan yang harus diakomodasi dalam produk hukum sebagai motivasi untuk berperilaku sesuai dengan produk hukum yang ada.

Dalam penyusunan kebijakan legislasi dalam bentuk Raperda semua katagori ROCCUPI tersebut harus diperiksa dengan cermat dan teliti dalam kaitannya dengan tiga komponen sistem hukum tersebut di atas. Misalnya mengenai peraturan (*rule*), penyusunan Raperda supaya mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Raperda terkait di daerah yang bersangkutan maupun Perda Provinsi. Raperda yang bermasalah pun perlu dicermati agar tidak mengulangi lagi membuat Perda bermasalah. Dalam hal ini sangat penting untuk dipastikan mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam hal ini supaya jelas, mudah dipahami, serta tidak *interpretable* dan *debateble*. Agara produk legislasi yang dirumuskan mampu jelas, mudah dipahami, serta tidak *interpretable* dan *debateble*, maka dalam UU

No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa sebelum memfinalisasi produk legislasi maka harus dilakukan tahapan-tahapan sebagai berikut:



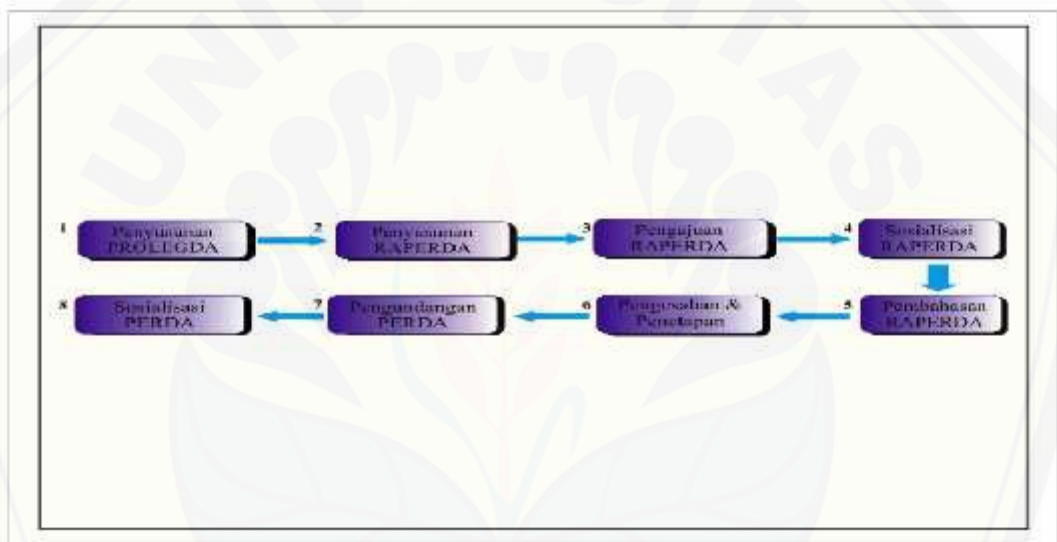
Sumber: UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan

Gambar 10.1 Tahapan Awal Penyusunan kebijakan legislasi

Berdasarkan gambar tentang tahapan awal penyusunan kebijakan legislasi berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa: *Pertama*, Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Proses legislasi adalah instrumen perencanaan program penyusunan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. *Ketiga*, Harmonisasi pembulatan, dan penetapan konsepsi adalah kesepakatan yang disetujui secara bersama-sama antar pihak setelah adanya perdebatan dan penelitian yang dilakukan dalam kolektif untuk mendapatkan konsensus dalam pengambilan keputusan.

Berdasarkan atas konsepsi teoretis tentang proses penyusunan kebijakan legislasi di atas, maka proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda oleh DPRD Kabupaten Situbondo merupakan salah satu bagian penting

dari fungsi DPRD sebagai lembaga legislatif. Maka dalam merumuskan penyusunan Raperda DPRD Kabupaten Situbondo diharapkan mampu mengartikulasi keinginan publik secara baik, bagaimana prinsip-prinsip *good legislation*, yakni adanya aspek akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan konsensus bersama dengan para pihak. Secara tekstual hal tersebut sudah tercermin dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo, meskipun dalam pelaksanaannya masih belum optimal dilakukan, berikut tahapan penyusunan kebijakan legislasi berdasarkan Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo:



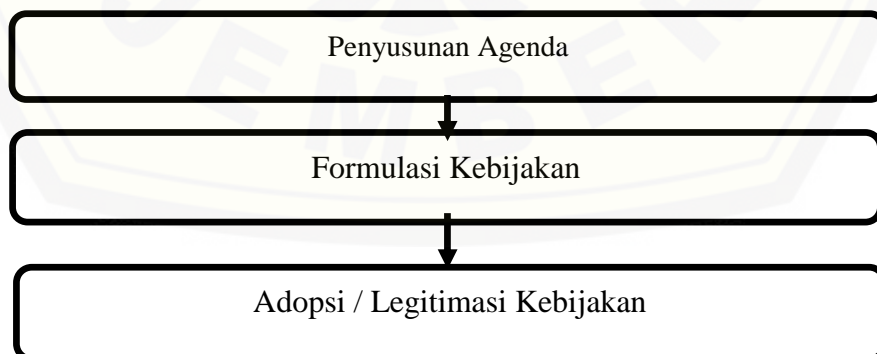
Sumber: Tata Tertib DPRD Kabupaten Situbondo

Gambar 10.2 Tahapan Penyusunan kebijakan legislasi Pada DPRD Kabupaten Situbondo

Dalam tahapan penyusunan kebijakan legislasi pada kelembagaan DPRD selaras dengan pendapat yang dikemukakan oleh Parson (1996:56), yang menyatakan bahwa ada 3 hal yang menjadi dasar pertimbangan dalam pengambilan kebijakan (didalamnya juga dalam proses penyusunan kebijakan legislasi), yaitu: *Pertama*, adanya *stakeholders*. *Stakeholders* merupakan satu pihak yang menjadi dasar pertimbangan dalam pengambilan kebijakan. *Stakeholders* dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme

Raperda meliputi Masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Perangkat Daerah (OPD), dan para pihak lain yang dapat memiliki kontribusi dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda. *Kedua*, lingkungan kebijakan adalah lingkungan di mana kebijakan tersebut akan dilaksanakan patut juga dilihat dan pertimbangkan faktor pendukung dan penghambat manakala kebijakan tersebut dilaksanakan. Karena bukan tidak mungkin kebijakan yang akan diimplementasikan berpotensi digagalkan oleh sebagian pihak, karena dianggap tidak sesuai dengan dengan norma, kehendak dan kebutuhan sebagian atau keseluruhan masyarakat yang ada di daerah tersebut. *Ketiga*, kebijakan publik meliputi kebijakan regulasi, kebijakan keuangan, kebijakan ekonomi, kebijakan personil dan kebijakan energi. Karena kebijakan regulasi masuk ke dalam bagian kebijakan regulasi, maka kebijakan regulasi dalam hal ini secara spesifik kebijakan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda apakah akan menjadi Perda atau tidak, maka kebijakan ini harus mampu selaras dengan prinsip-prinsip kebijakan publik dalam proses penyusunan dan pengimplementasiannya.

Terkait dengan penyusunan kebijakan, menurut Dunn (2003), adalah proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli membagi proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap penyusunan kebijakan publik, menurut Dunn (2003) adalah sebagai berikut.



Sumber : Dunn (2003:210-213)

Gambar 10.3 Norma Pada Proses Penyusunan Kebijakan

Dalam tahapan ini, Dunn sesungguhnya ingin memberikan pesan bahwa dalam proses penyusunan kebijakan merupakan hal yang sangat kompleks dalam dinamika dan prosesnya. Oleh karena itu, proses penyusunan kebijakan semestinya terencana secara matang melalui tahapan yang kompleks dan terstruktur sebagaimana berikut: *Pertama*, pada tahap penyusunan agenda penyusunan kebijakan para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya, masalah-masalah yang ada dalam penyusunan kebijakan berkompetisi untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

Realitas yang terjadi saat ini di DPRD Kabupaten Situbondo menunjukkan bahwa sebagian besar Anggota DPRD, khususnya yang berada di Badan Legislatif (Baleg) banyak diisi oleh Anggota DPRD yang tidak memiliki sumber daya manusia yang memadai dan juga tidak memiliki pengalaman legislasi cukup baik pada sebagian besar Anggota DPRD. Indikasi tersebut dapat terlihat pada pembahasan bab 5. Kondisi terkait tidak memiliki sumber daya manusia yang memadai dan juga tidak memiliki pengalaman legislasi cukup baik pada sebagian besar Anggota DPRD tersebut merupakan pekerjaan rumah (PR) tersendiri bagi seluruh komponen yang ada di DPRD Kabupaten Situbondo dan partai politik untuk dapat menempatkan Anggota DPRD pada posisi Baleg yang memiliki sumber daya manusia yang memadai dan memiliki kemampuan legislasi.

Kedua, pada tahap formulasi kebijakan ini masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative/policy options*) yang ada. Dalam tahap ini, masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah dan masing-masing aktor akan "bermain" untuk

mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Dalam penentuan alternatif, kebijakan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda apakah menjadi Perda atau tidak, dalam implementasinya tampaknya pola pemilihan alternatif kebijakan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda masih belum memakai prinsip-prinsip formulasi kebijakan yang diterapkan oleh Dunn. Hal itu disebabkan karena dalam kebijakan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo dilakukan secara tidak demokratis atau adanya oligarki antar elit DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo dengan mendapatkan intervensi kuat dari kalangan tokoh informal yang berpengaruh yang memiliki pengaruh kuat baik secara kesejarahan, budaya dan politik, sehingga menutup diri dari pelibatan dan keterlibatan publik secara luas. Di sisi lain, minimnya data dan fakta serta alternatif kebijakan yang diperoleh oleh DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo, karena kekurangmampuan DPRD Kabupaten Situbondo maupun Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam menginventarisir data dan fakta yang ada di lapangan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan publik.

Ketiga, tahap adopsi kebijakan, berdasarkan sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan dalam hal ini idealnya antara pihak legislatif, eksekutif dan para pihak, yang pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas para perumus kebijakan. Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara terhadap para pihak, kebijakan proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda belum melibatkan para pihak secara optimal, dengan hanya diputuskan oleh pihak legislatif, eksekutif dengan mendapatkan intervensi kuat dari kalangan tokoh informal yang berpengaruh yang memiliki pengaruh kuat. Dampak akhirnya adalah ketidakmampuan Raperda yang disusun menjadi Perda mengartikulasikan kebutuhan dan keinginan publik.

Terkait dengan kondisi proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda di Kabupaten Situbondo yang masih belum optimal dengan melibatkan seluruh komponen, maka perlu adanya optimalisasi keterlibatan para pihak secara lebih optimal dengan mengadopsi model deliberatif. Kebijakan deliberatif merupakan bentuk derivasi konsep demokrasi deliberatif yang berasal dari Habermas (2008:32), dengan memberikan ruang pada publik melalui konsep “ruang publik” (*public sphere*). Kebijakan deliberatif Hajer (2004:54) mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalan masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara (*stakeholders*). Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Di sisi lain, kebijakan deliberatif berkeyakinan bahwa kebenaran dapat dicapai melalui diskusi dan perdebatan antara para pihak. Pandangan-pandangan yang ada pada kebijakan deliberatif selaras dengan nilai-nilai yang ada dalam *good governance*.

Proses penyusunan kebijakan publik deliberatif sendiri memerlukan komitmen dan kemauan politik yang kuat dari para elit pimpinan pemerintahan maupun elit yang lain guna mendukung implementasi kebijakan secara konsisten dan koheren agar efektif. Dalam proses penyusunan kebijakan publik deliberatif selaras dengan proses penyusunan kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn, namun dalam kebijakan deliberatif menekankan akan adanya “ruang publik” (*public sphere*) dalam pengertian partisipasi secara luas. Adapaun konsepsi model yang direkomendasikan oleh peneliti dalam hal ini adalah pertimbangan kebijakan dilaksanakan Parson konsep proses penyusunan Raperda yang mengadopsi proses penyusunan yang dikemukakan oleh Dunn dan kebijakan deliberatif yang dikemukakan oleh Hajer, serta memasukan kondisi dan kearifan lokal (*local wisdom*) yang ada di Kabupaten Situbondo khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Selanjutnya terkait dengan model penguatan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten

Situbondo, maka peneliti akan menawarkan model rekomendasi yang terdiri dari 4 (empat) komponen utama, yaitu:

A. Penguatan Mekanisme Melalui Optimalisasi Naskah Akademik

Naskah Akademik menurut peneliti merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (jenis peraturan perundang-undangan) yang dikaji secara teoretis dan sosiologis. Secara teoretik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya. Dasar yuridis ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsgrond*) bagi pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan (*bevoegdheid*) bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Dasar politis merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah masyarakat. Secara sosiologis Naskah Akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek

sosial ekonomidan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat lewat aksi-aksi demonstrasi merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial kuat.

Dengan demikian Naskah Akademik memegang peranan yang sangat penting dalam penyusunan peraturan karena didalamnya terdapat kajian yang mendalam mengenai substansi masalah yang akan diatur dan saat hal ini dimintakan pendapat kepada Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Bashori Sonhaji, Ia menyatakan hal yang sama:

“Sebelum melibatkan tokoh informal berpengaruh dan publik secara luas dipastikan dahulu bahwa naskah akademik tersebut benar-benar kredibel agar nanti apa yang dibahas berdasar atas naskah akademik agar hasilnya sesuai dengan harapan semua pihak, karena saya lihat selama ini banyak naskah akademik yang dibuat kurang memadai sehingga tidak menjadi rujukan karena dianggap tidak kredibel, sehingga uji publik terkadang menjadi bomerang bagi kelembagaan dprd karena adanya resistensi dari apa yang diinisiasi DPRD terhadap raperda tersebut”. (Wawancara, 20 Januari 2019).

Dalam rangka melakukan kajian teoretis tersebut maka metode yang digunakan harus ilmiah sehingga dapat dipertanggungjawabkan validitasnya. Dalam konteks inilah metode penelitian hukum sangat penting peranannya sebagai cara menggali dan menganalisis bahan hukum primer maupun sekunder dalam sebuah penelitian hukum normatif dan/atau empiris. Dengan demikian dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal per-pasal tanpa kajian atau penelitian yang mendalam terlebih dahulu.

Peraturan yang dibentuk tanpa pengkajian teoretis dan sosiologis yang mendalam akan cenderung mewakili kepentingan-kepentingan pihak berwenang pembentuk peraturan sehingga ketika diterapkan ke masyarakat yang terjadi

adalah penolakan-penolakan. Masyarakat merasa tidak memiliki (tidak ada *sense of belonging*) atas suatu peraturan akibat proses pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutkan dan meminta pendapat mereka. Keberadaan Naskah Akademik yang sangat penting tersebut ternyata tidak didukung dengan aturan hukum yang mengharuskan setiap penyusun peraturan untuk menyusun Naskah Akademik. Penyusunan Naskah Akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih bersifat fakultatif (bukan keharusan). Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2018 Tentang Program Penyusunan Peraturan pasal 3 ayat (1) yang menyebut istilah Naskah Akademik dengan istilah Rancangan Akademik untuk penyusunan undang-undang menentukan bahwa: *“Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan Undang-Undang dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai Rancangan Undang-Undang yang akan disusun”*. Penggunaan rumusan frase “dapat pula” tersebut mengandung makna tidak harus sehingga Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan Undang-Undang dapat tidak menyusun Naskah Akademik.

Selain itu dalam pasal 3 ayat (1) tersebut hanya diatur penyusunan Naskah Akademik untuk rancangan Undang-Undang sehingga beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang lain seperti Perda, PP, Perpresdan Perpu, tidak terikat ketentuan pasal tersebut. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Perundang-undangan juga tidak mengatur tentang naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian ketentuan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2018 Tentang Program Penyusunan Peraturan, Pasal 3 ayat (1) masih berlaku karena dalam Pasal 57 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 ditentukan bahwa Peraturan Perundang-undangan lain yang ketentuannya telah diatur dalam Undang-Undang ini, dinyatakan tidak berlaku. Akibat Naskah akademik tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka ketentuan yang mengatur Naskah Akademik di dalam Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2018 Tentang Program Penyusunan Peraturan tetap berlaku. Sedangkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014

tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional Pasal 13 diatur bahwa naskah akademik wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam hal Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen telah menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang.

Pengaturan ini membawa konsekuensi yuridis bahwasannya apabila Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen tidak atau belum menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang maka naskah akademik tidak wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang. Pengaturan pasal 13 tersebut lebih lanjut selaras dengan pasal 16 ayat (2) yang menentukan dalam hal konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut disertai dengan Naskah Akademik, maka Naskah Akademik dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Konsekuensi yuridis pasal 16 ayat (2) ini juga berupa tiadanya kewajiban menyertakan Naskah Akademik dalam pembahasan di forum konsultasi. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden juga tidak mewajibkan dibentuknya Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Pasal 5 (1) Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang Undang. Keberadaan Naskah Akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sebenarnya sangat strategis dan merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan apabila membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini disebabkan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang sedang dalam masa transisi demokrasi secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap untuk mengatur segala hal.

Sementara itu arus perubahan yang diinginkan oleh masyarakat sangat kuat terutama terhadap produk peraturan perundang-undangan yang responsif dan

aspiratif. Masyarakat lebih banyak menuntut keberadaan suatu peraturan perundang-undangan bukanlah kehendak penguasa (legislatif dan/atau eksekutif) belaka. Namun perlu adanya ruang-ruang publik yang memungkinkan suara rakyat tertampung dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan. Dengan adanya Naskah Akademik maka ruang-ruang publik tersebut sangat terbuka dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang sedang diatur. Sedangkan dalam konteks otonomi daerah, amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah daerah juga menentukan keleluasaan yang besar bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundang-undangan daerah yang dihasilkan adalah produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian, untuk kepentingan masyarakat maka masyarakat harus diajak bersama-sama dalam merumuskan rancangan perundang-undangan di daerah. Hal ini tentunya tidak mengenyampingkan keberadaan wakil-wakil rakyat di DPRD. Perlu adanya kesinambungan peran antara masyarakat dengan DPRD karena pada kenyataannya wakil-wakil rakyat yang berada di dewan tidak mampu mewakili seluruh aspirasi masyarakat yang sangat dinamis itu. Disinilah dibutuhkan kearifan bersama antara Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat dalam membuat peraturan perundang-undangan di daerah dengan menyusun naskah akademik sebelum merancang peraturan daerah. Hambatan yuridis dengan tidak adanya dasar hukum yang mengharuskan pembuatan Naskah Akademik dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, bukanlah dasar penghalang untuk dibuatnya Naskah Akademik tersebut.

Naskah Akademik merupakan bahan baku yang dibutuhkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Dengan

dukungan naskah akademik yang memadai diharapkan dapat dibentuk peraturan perundang-undangan yang baik, dalam arti aplikatif dan futuristik. Lebih lanjut dijelaskan bahwa Pasal 56 ayat (2), Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan “*Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik*”. Pencantuman klausul “... dan/atau...” berdampak pada tidak adanya ketegasan pembuatan Naskah Akademik dalam proses penyusunan kebijakan legislasi (Raperda).

Kondisi tersebut menurut hemat peneliti amat sangat disayangkan, karena Naskah Akademik seharusnya di pandang sebagai hal yang krusial bukan sebagai hal yang parsial dari suatu pembuatan Raperda, karena dalam pembuatan Naskah Akademik tersebut akan termuat dengan cermat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sebagai dasar yang baik untuk suatu raperda. Hambatan muncul apabila dalam suatu pemerintah daerah tidak mempunyai cukup biaya untuk pembuatan Naskah Akademik oleh pihak yang berkompeten dalam suatu bidang yang terkait Raperda yang akan dibuat.

Menurut salah satu akademisi Fernandes Rosyidi menyatakan bahwa Naskah Akademik sebagai suatu hasil rumusan ilmiah tidak mewajibkan pembuatnya berasal dari kalangan perguruan tinggi, tetapi juga bisa dihasilkan dengan cara mengadakan seminar yang mengundang narasumber, pakar/ahli yang berkompeten dalam pembuatan suatu Raperda yang terkait. Lebih lanjut FR berpendapat bahwa:

“Pembuatan Naskah Akademik dengan cara pengadaan seminar dapat meminimalisasi biaya yang dikeluarkan, serta memberi jalan keluar bagi pemerintah-pemerintah daerah yang tidak memiliki akademisi-akademisi yang berkompeten dalam suatu bidang tertentu di daerahnya. Beberapa hal tersebut yang sering membuat Naskah Akademik dikesampingkan dalam pembuatan Raperda”. (Wawancara, 20 September 2016).

Di sisi yang lain, sosialisasi yang dilakukan sehari ini diadakan untuk memberikan penjelasan kepada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang akan

membuat Raperda, agar proses pembuatan raperda menjadi perda tersebut dapat disusun secara terpadu, terencana dan tersistematis. Tentu hal ini dapat tercapai apabila terbina komunikasi di antara para *stakeholder* (unsur masyarakat sebagai pemangku kepentingan), pembentuk UU (DPRD dan Pemerintah), dan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Penguatan Naskah Akademik penting dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda, kecuali pada penyusunan Raperda perubahan yang tidak mewajibkan adanya Naskah Akademik. Naskah Akademik sebagai *research* awal untuk melihat secara komprehensif kelayakannya Raperda tersebut secara filosofis, yuridis, sosiologis, politis maupun kultural. Apabila dijabarkan kelima aspek tersebut sebagai berikut: *Pertama*, aspek filosofis memiliki pengertian bahwa dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda yang disusun berangkat dari unsur penting secara kebutuhan publik dan bersendikan prinsip akademik yang *fair*. *Kedua*, aspek yuridis memiliki pengertian bahwa dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda harus mampu sesuai dengan kaidah penyusunan produk hukum. *Ketiga*, aspek sosiologis memiliki pengertian bahwa dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda harus selaras dan sesuai dengan kebutuhan publik yang ada di Kabupaten Situbondo. *Keempat*, aspek politis memiliki pengertian bahwa dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda tidak terlepas dari banyak kepentingan yang melingkupinya, sehingga perlu dilakukan kajian dan analisis terkait dampak politisnya. *Kelima*, aspek kultural memiliki pengertian bahwa dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda untuk Kabupaten Situbondo perlu memperhatikan kondisi kultur daerah yang religius, dengan budaya santri yang kental, maka dalam proses penyusunan Raperda keagamaan dan kultur paternalistik pada tokoh informal yang berpengaruh layak mendapatkan porsi kajian.

Beberapa pertimbangan di atas, penting untuk memastikan bahwa proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda dapat berjalan dengan optimal dan menghindari kegagalan pada saat diimplementasikan di

lapangan, karena berdasarkan temuan lapangan banyak Raperda yang saat ini menjadi Perda dilakukan tanpa melalui pengkajian yang baik melalui mekanisme NA yang baik dan benar, sehingga berdampak pada kurang efektif dan bahkan gagal pada saat diimplementasikan. Namun demikian, NA yang disusun sebagai bagian dalam proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda hendaknya pula dilakukan dengan taat asas dan berprinsip akademik, karena berdasarkan temuan lapangan beberapa Raperda yang sudah ada NA-nya, setelah diimplementasikan juga mengalami kegagalan, salah satu penyebabnya adalah NA yang disusun bukan berdasarkan kajian yang benar dan prosedural.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa penyusunan NA masih dirasa belum optimal, paling tidak hal tersebut terlihat dari penggambaran kondisi sosiologisnya karena kebanyakan NA itu terkesan dibuat dengan asal dan kondisi tersebut dibenarkan oleh Wakil Bupati Situbondo periode 2010-2015 yang juga Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Golkar Kabupaten Situbondo, Rahmad:

“Penyusunan Raperda secara umum saya rasa masih belum optimal, yang kelihatan sudah optimal hanya pada saat penyusunan Raperda penetapan hari jadi Kabupaten Situbondo. Seringkali dalam penyusunan Raperda tersebut bermasalah di sisi naskah akademik karena kurang memadainya landasan filosofis, dan sosiologis yang disusun oleh para ahli atau akademisi, kalau landasan yuridisnya *sich* sudah tidak ada masalah karena rujukan regulasinya sudah jelas”. (Wawancara, 20 Januari 2019).

Banyaknya NA yang dibuat dengan tidak optimal dibuat dan guna memenuhi kebutuhan administrasi saja menyebabkan NA tersebut tidak bisa dipertanggung jawabkan secara filosofis, yuridis maupun sosiologis meskipun melibatkan perguruan tinggi yang kredibel (Perguruan Tinggi Negeri). Sebab itu maka penting melakukan pengawasan dan survei terhadap NA yang sudah disusun oleh DPRD agar NA tersebut mencerminkan kebutuhan masyarakat, seperti dikemukakan oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo Rudi Afianto berikut:

“Model legislasi yang ideal adalah perlu diperbaiki sumber dana dalam proses penggalian data (survei), agar naskah akademik yang dibuat oleh pihak ketiga tersebut dapat dicek atau terkonfirmasi kebenarannya. di sisi lain, perlu penguatan SDM Anggota DPRD dalam bentuk seminar, Bintek dan pendampingan yang dilakukan secara sungguh-sungguh. terakhir, perlu optimalisasi sistem yang ada di DPRD terutama jajaran sekwan dan tidak lupa juga perlu ada kewenangan dan penanggaran bagi DPRD untuk ikut serta mensosialisasikan perda yang sudah ditetapkan, karena selama ini hanya menjadi domain eksekutif melalui opd masing-masing”. (Wawancara, 29 Januari 2019).

Adanya proses kroscek oleh DPRD maka perlu adanya *support* anggaran kepada DPRD agar dapat turun kelapangan dan memastikan NA yang disusun benar-benar sesuai dengan kondisi riil di lapangan sehingga mampu mengartikulasikan kebutuhan masyarakat dan dari sisi teoretis NA yang kredibel menurut Dunn merupakan bagian penting guna menjamin proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme kebijakan, terutama dalam formulasi kebijakan dapat dilakukan dengan tepat, terukur dan mampu efektif manakala dilaksankannya.

B. Penguatan Proses Melalui Optimalisasi SDM

Keberadaan Anggota DPRD Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sangat dibutuhkan guna meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kemampuan Anggota DPRD dewasa ini bukan hanya bagaimana menggalang dukungan sebesar-besarnya dari konstituen semata, akan tetapi mereka harus memiliki, baik kemampuan intelektual maupun kemampuan dalam memahami berbagai kebutuhan masyarakat di daerahnya. Untuk mewujudkan Anggota DPRD yang ideal tersebut tidaklah mudah, dan hal ini juga diutarakan oleh salah satu ketua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), menurutnya:

“Berharap agar Anggota DPRD berpihak pada kepentingan rakyat merupakan harapan mulia, namun berharap sungguh-sungguh jangan, nanti kecewa. Karena kondisi Anggota DPRD khususnya yang ada di Kabupaten Situbondo masih belum mampu mengartikulasikan semangat perwakilan rakyat, yang paham dan

mampu memperjungkan kepentingan rakyat”. (Wawancara, 15 Juli 2016).

Sikap pesimistis yang terlontar dari salah satu Ketua LSM menunjukkan bahwa kualitas DPRD yang berada di Kabupatennya saat ini masih jauh dari bentuk ideal kelembagaan wakil rakyat. Sebagai perpanjangan tangan masyarakat sepatutnya Anggota DPRD dapat mengartikulasikan kepentingan masyarakat dengan bekerjasama sungguh-sungguh dengan pemerintah daerah dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan berhasil guna pada masyarakat. Agar mampu meningkatkan kapasitasnya, maka Anggota DPRD perlu melakukan berbagai hal yang konstruktif, antara lain: *Pertama*, Seminar, dimana dalam kegiatan tersebut bisa dilakukan pemantapan dan kajian secara terfokus pada suatu topik pengembangan tertentu utamanya pengembangan kapasitas, dimana setiap Anggota DPRD dapat berpartisipasi secara aktif dan dapat mempresentasikan segala hal yang menjadi persoalan dalam diri dan kelembagaannya secara objektif. Secara sistemik seminar juga memiliki gagasan untuk lebih mendekatkan para pihak yang terlibat untuk mendapatkan memberikan sumbangan pemikiran dan menyusun rekomendasi bersama yang dapat dilaksanakan oleh seluruh pihak untuk memperbaiki kualitas *personal* masing-masing.

Kedua, Bimbingan teknis merupakan suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk memberikan bantuan yang biasanya berupa tuntunan dan nasehat untuk menyelesaikan persoalan/masalah yang bersifat teknis. Tujuannya untuk menyelesaikan masalah/kasus yang terjadi dan dihadapi oleh Anggota DPRD sehingga penyelesaiannya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bimbingan teknis dapat dikatakan media pelatihan untuk memperoleh dan meningkatkan kapasitas Anggota DPRD. Bimbingan teknis akan memiliki dampak positif yaitu dapat menambah wawasan Anggota DPRD dalam meningkatkan kemampuannya dalam mengelola perpustakaan secara profesional. Menurut Wibowo *et., al.* (2012: 442), pelatihan (*training*) dan pengembangan (*development*) adalah merupakan investasi

organisasi yang penting dalam sumber daya manusia. Pelatihan melibatkan segenap sumber daya manusia untuk mendapatkan pengetahuan dan ketrampilan pembelajaran sehingga mereka segera akan menggunakannya dalam pekerjaan. Pada dasarnya, pelatihan diperlukan karena adanya kesenjangan antara kapasitas dengan kewajiban yang mereka harus lakukan sebagai pejabat pada kelembagaan legislatif.

Ketiga, Focus group discussion atau diskusi kelompok terarah merupakan suatu proses pengumpulan informasi mengenai suatu masalah tertentu yang sangat spesifik (Irwanto,2007). Lebih lanjut Irwanto menyatakan bahwa diskusi kelompok terarah adalah wawancara dari sekelompok kecil orang yang dipimpin seorang narasumber atau moderator yang mendorong peserta untuk berbicara terbuka dan spontan tentang hal yang dianggap penting dan berkaitan dengan topik saat itu. Di sisi lain, masih menurut Irwanto diskusi kelompok terarah merupakan suatu bentuk penelitian kualitatif dimana sekelompok orang dimintai pendapatnya mengenai suatu produk, konsep, layanan, ide, iklan, kemasan/situasi kondisi tertentu. Tujuan dari Diskusi Kelompok Terarah itu sendiri adalah untuk memperoleh masukan atau informasi mengenai permasalahan yang bersifat lokal dan spesifik. Penyelesaian masalah ini ditentukan oleh pihak lain setelah informasi berhasil dikumpulkan dan dianalisis.

Keempat, Pendampingan adalah suatu proses pemberian kemudahan (fasilitas) yang diberikan pendamping kepada klien dalam mengidentifikasi kebutuhan dan memecahkan masalah serta mendorong tumbuhnya inisiatif dalam proses pengambilan keputusan, sehingga kemandirian klien secara berkelanjutan dapat diwujudkan (Prastowo,2008). Lebih lanjut Prastowo Pendampingan sosial merupakan suatu proses relasi sosial antara pendamping dengan klien yang bertujuan untuk memecahkan masalah, memperkuat dukungan, mendayagunakan berbagai sumber dan potensi dalam pemenuhan kebutuhan hidup, serta meningkatkan akses klien terhadap pelayanan sosial dasar, lapangan kerja, dan fasilitas pelayanan publik lainnya. Dari definisi-definisi di atas, pendampingan Anggota DPRD dapat diartikan sebagai proses relasi sosial antara pendamping

dan klien (Anggota DPRD) dalam bentuk memperkuat dukungan, mendayagunakan berbagai sumber dan potensi dalam usaha memecahkan masalah serta mendorong tumbuhnya inisiatif dalam proses pengambilan keputusan, sehingga kemandirian klien secara berkelanjutan dapat diwujudkan.

Kelima, Studi banding merupakan suatu kegiatan yang dilakukan dengan tujuan menambah wawasan dan pengetahuan yang akan diterapkan kedepannya untuk menjadi lebih baik (Prastowo,2008). Kegiatan seperti ini tentunya sangat bagus bagi perkembangan kapasitas Anggota DPRD agar mampu melaksanakan fungsinya secara optimal. suatu kebutuhan yang diharapkan sebagaimana mestinya. Pengertian dari studi banding itu sendiri adalah sebuah konsep belajar yang dilakukan di lokasi dan lingkungan berbeda yang merupakan kegiatan yang lazim dilakukan untuk maksud peningkatan mutu, perluasan usaha, perbaikan sistem, penentuan kebijakan baru, perbaikan peraturan perundangan, dan lain-lan. Kegiatan studi banding dilakukan oleh kelompok kepentingan (dalam hal ini kelembagaan DPRD) untuk mengunjungi atau menemui obyek tertentu yang sudah disiapkan dan berlangsung dalam waktu relatif singkat. Intinya adalah untuk membandingkan kondisi obyek studi di tempat lain dengan kondisi yang ada di tempat sendiri. Hasilnya berupa pengumpulan data dan informasi sebagai bahan acuan dalam penyusunan konsep yang diinginkan. Persiapan yang dilakukan sebelum melakukan studi banding adalah melakukan tinjauan dan evaluasi internal, mengenai mana saja yang akan dikembangkan dan dinaikan progresnya. Setelah itu dibuat *draft list* secara terstruktur sesuai dengan jadwal yang ditentukan. Tujuan utama melakukan studi banding nantinya adalah menggali sebanyak mungkin informasi yang bisa didapat secara teknis real dan empiris. Untuk dijadikan barometer dan pembanding yang kemudian masuk untuk menemukan sebuah pembaharuan yang aplikatif, baik untuk *plan* ke depan dalam jangka pendek dan jangka panjang secara futuristik.

Kelima bagian penting dalam peningkatan kapasitas sumber daya manusia Anggota DPRD tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan wakil rakyat yang kapabel untuk memperjuangkan aspirasi rakyat. Di sisi lain, dalam berbagai

kegiatan yang akan direncanakan sebaiknya Anggota DPRD melakukan komunikasi dan bekerjasama intensif dengan eksekutif, sehingga apa yang akan dilaksanakan merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara keseluruhan yang disinergis antara apa yang menjadi harapan legislatif maupun eksekutif. Walaupun disadari bahwa kebutuhan masyarakat itu tidak sedikit, akan tetapi kebutuhan yang sangat mendasar itulah yang harus diperhatikan.

Perencanaan kebijakan merupakan titik awal dari semua proses penyelenggaraan pemerintahan penting menjadi memperhatikan, bukan hanya terkait dengan anggaran, namun juga terkait regulasinya sehingga perencanaan yang dibuat dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun harapan adanya perencanaan yang baik yang mampu mensejahterakan masyarakat mendapat gugatan dari IH salah satu tokoh masyarakat, menurutnya:

“Setiap aktifitas yang dilakukan oleh Anggota DPRD Kabupaten Situbondo hendaknya diarahkan pada penguatan perannya untuk berbuat pada masyarakat. Tidak seperti sekarang seolah-oleh hanya berorientasi pada diri dan partainya saja”. (Wawancara, 16 September 2016).

Pendapat IH di atas, mendapat sanggahan dari salah satu Anggota DPRD Kabupaten Situbondo, menurutnya:

“tidak semua Anggota DPRD demikian, kalau ada yang tidak optimal dalam kinerjanya wajar dan itu bagian kecil. Karena sebagian teman-teman saya sudah berusaha memperbaiki kinerjanya”. (Wawancara, 20 September 2016).

Terlepas dari adanya *debatble* tersebut menurut peneliti keberhasilan sinergi legislatif dan eksekutif dapat dilakukan manakala antara kedua kelembagaan tersebut dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Kembali pada penguatan sumber daya manusia pada kelembagaan DPRD memiliki makna strategis, karena dalam sangat penting guna memastikan bahwa proses penyusunan kebijakan legislasi melalui dilakukan dengan benar-benar terencana dan sesuai dengan mekanisme legislasi yang ada. Penguatan sumber daya manusia disamping melalui seminar, pendampingan, *focus group discussion*, bimbingan

teknis, dan studi banding juga dapat dilakukan melalui pendistribusian para Anggota DPRD pada masing-masing fraksi yang memiliki kompetensi pendidikan yang memadai minimal Strata 1 (S1) dan memiliki pengetahuan *legal drafting* dan pengalaman. Penguatan pada masing-masing fraksi dapat dilakukan manakala dalam masing-masing fraksi di isi oleh para Anggota DPRD yang memiliki pendidikan yang memadai, minimal Strata 1 (S1) dan memiliki pengetahuan *legal drafting* dan pengalaman atau berprinsip *the right man on the right place*.

Selanjutnya, penguatan eksternal dapat dilakukan oleh Partai Politik (Parpol) yang memiliki perwakilan fraksi di DPRD Kabupaten Situbondo atau yang Parpol yang akan mengikuti Pemilihan Umum (Pemilu) sesuai amanat UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, dimana Parpol dalam proses rekrutmen awal proses pencalegan menghadirkan calon anggota legislatif yang memiliki kompetensi sesuai kebutuhan daerah, karena rekrutmen awal para Anggota DPRD berasal dari proses pencalonan yang diusulkan oleh Parpol dalam Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) dengan seleksi awal yang baik dengan tidak hanya mempertimbangkan aspek politis dan ekonomi, namun juga memperhatikan aspek kompetensi (pendidikan dan pengalaman, serta pengalaman) calon anggota legislatif, maka akan melahirkan *output* Anggota DPRD yang kompeten dan mampu berkontribusi optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, khususnya dalam kaitan penyusunan kebijakan legislasi.

Pandangan peneliti di atas selaras dengan pandangan Dunn bahwa penguatan sumber daya manusia penting guna menjamin proses penyusunan agenda, formulasi kebijakan, dan adopsi / legitimasi kebijakan sebagai bagian dari proses penyusunan kebijakan dapat berjalan baik dan memastikan kebijakan yang dirumuskan mampu sesuai dengan harapan publik.

C. Penguatan Komitmen Dalam Mengantisipasi Dinamika Yang Destruktif

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Sehingga dalam

pelaksanaan tugasnya, DPRD memiliki tiga fungsi penting berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: *Pertama*, fungsi legislasi dilaksanakan dengan cara: *Pertama*, membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah. Kedua, mengajukan usul rancangan peraturan daerah dan Ketiga, menyusun program penyusunan peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Program penyusunan peraturan daerah dilakukan dengan memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran. Kemudian dalam menetapkan program penyusunan peraturan daerah, DPRD melakukan koordinasi dengan Kepala Daerah.

Kedua, fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah. *Ketiga*, fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan Kepala Daerah, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karenanya sebagai lembaga perwakilan, DPRD merupakan kekuatan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut:

- a. *Representation* yaitu mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”.
- b. Advokasi yaitu melakukan agregasi aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik

dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

- c. *Administrative oversight* yaitu menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif, “Itu bukan wewenang kami”, seperti yang kerap terjadi dalam praktek. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi, bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah. (Kartiwa, 2006).

Implementasi ketiga peran DPRD ini harus mampu menjaring aspirasi masyarakat dalam upaya mendekatkan penerapan kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aspirasi masyarakat adalah harapan dan tujuan dari masyarakat untuk keberhasilan pada masa yang akan datang berkaitan dengan hajat hidup mereka, baik secara individu maupun secara kelompok. Masyarakat harus dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun rencana dan kebijakan oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan bukan hanya merupakan hasil dari interaksi pemerintah daerah dan DPRD. Dan juga diperlukan penguatan peran kelompok kepentingan dan pers di daerah untuk mendorong DPRD lebih aspiratif.

Pasal 53 UU 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjamin hak masyarakat dalam memberikan masukan penyusunan kebijakan tanpa memerinci implikasinya bagi pemerintah, karena penjelasan UU ini menyatakan bahwa teknis penjaminan hak masyarakat ini diatur dalam Tata Tertib DPRD. Kendati ini membantu transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam implementasi kebijakan nantinya, ia tidak memadai untuk memastikan lahirnya kebijakan yang aspiratif. Namun realitas yang ditemukan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan dalam menjalankan peran dan fungsi

sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat.

Hal ini dapat kita lihat, dimana seringkali kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan/diputuskan oleh pemerintah sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu dengan menguatnya peran DPRD di era reformasi dan otonomi daerah saat ini, yang mana peran DPRD sebagai posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat di era otonomi daerah di tandai dengan penegasan akan peran tugas dan wewenang DPRD, yakin selain menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi sebuah kebijakan pemerintah daerah juga melakukan fungsi pengawasan.

Oleh karena itu fungsi menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi konstituen partai politik oleh anggota legislatif merupakan salah satu yang harus dijalankan sesuai dengan program kerja partai politik. Realitas politik yang berkembang saat ini mengisyaratkan kandidat terpilih (Anggota DPRD Kota/Kabupaten) harus menyerap aspirasi dengan memanfaatkan waktu reses dan saat-saat melakukan kunjungan kerja ke Daerah Pemilihan (Dapil). Tidak ada alasan bagi Anggota DPRD untuk tidak melakukan penyerapan dan penyaluran aspirasi, karena waktu, fasilitas dan budget sudah diatur sedemikian rupa. Dalam banyak kasus di beberapa daerah, konstituen mengeluh karena Anggota DPRD yang mereka pilih sebagai wakil di DPRD, kurang akomodatif sehingga tidak pernah berkunjung dan berkomunikasi dengan konstituennya, sehingga konstituen partai politik tertentu kehilangan saluran komunikasi politik untuk menyalurkan aspirasi mereka atau Anggota DPRD pernah berkunjung dan menyerap aspirasi konstituen, tetapi aspirasi mereka tidak pernah terwujud dalam bentuk proyek pembangunan atau program di daerah pemilihannya. Menurut Prastowo pelibatan peran serta masyarakat harus dijadikan kebutuhan bersama, agar penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih dinamis dan dapat mewujudkan aspirasi masyarakat.

Hasil penyerapan aspirasi yang dilakukan oleh DPRD tentunya harus ditanggapi dengan menyeleksi setiap aspirasi yang diterima secara komit dalam bentuk usulan publik sebagai bagian *public policy*, seperti yang dikemukakan oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo, Rudi Afianto:

“Selama ini DPRD dalam merumuskan Raperda selalu berupaya mengedepankan Raperda yang pro rakyat, sehingga dalam prosesnya memerlukan adanya serap aspirasi, misalnya masyarakat butuh apa dan bagaimana regulasi yang cocok bagi masyarakat dan itu tergambar dalam perda percepatan penanggulangan kemiskinan dan perda perlindungan petani dan nelayan. serap aspirasi Anggota DPRD secara rutin dilakukan 3 (tiga) kali dalam setahun melalui mekanisme reses dan adanya temu publik dengan menghadirkan para ahli (akademisi) yang diselenggarakan oleh DPRD kabupaten Situbondo dengan mengundang para pihak (tokoh informal berpengaruh, *stakeholders*, dan masyarakat) untuk mendapatkan masukan, kritik serta solusi terhadap Raperda yang kita inisiasi. ujung dari hasil reses dan uji publik tersebut adalah penyusunan naskah akademik yang kredibel (selaras dengan aspek yuridis, filosofis, dan sosiologis) dengan mengandeng akademis yang kredibel juga”. (Wawancara, 23 Januari 2019).

Penerapan *public policy* yang berasal dari aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Situbondo di atas, sepatutnya tetap harus difilter oleh setiap Anggota DPRD dalam rangka menjalankan peran dan fungsinya yang menjamin aspirasi tersebut memang benar benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat, bukan hanya kepentingan elit (baik elit formal maupun informal) sehingga *public policy* tersebut dapat menggambarkan kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Karena saat ini komitmen pada kepentingan publik secara luas disimplifikasi oleh sebagian besar Anggota DPRD dengan hanya melibatkan kalangan elit informal saja, seperti yang diutarakan oleh Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Komunitas Merah Putih Situbondo, Supriyono menyatakan:

“Pada sisi pelibatan masyarakat dan para pihak dalam penyusunan kebijakan legislasi masih sangat minim, terutama pelibatan *stakeholders*, walaupun ada yang dilibatkan ya itu hanya para elit saja (utamanya para tokoh informal berpengaruh) karena DPRD terlalu menggampangkan persoalan pelibatan publik, ada asumsi elit sudah dianggap mewakili masyarakat, padahal sesungguhnya elit itu hanya itu-itulah saja dan sebagian masyarakat tidak merasa terwakili sejatinya”. (Wawancara, 23 Januari 2019).

Gugatan yang dikemukakan oleh Supriyono tersebut juga peneliti temukan pada kalangan lain, dimana dalam proses serap aspirasi masih belum dilandasi oleh semangat dan komitmen yang kuat bagi publik, sehingga yang dilibatkan dalam serap aspirasi hanya pada tataran elit semata. Jargon pro rakyat dalam penyusunan kebijakan legislasi karena sudah dilakukan serap aspirasi dan konsultasi publik seperti dikemukakan oleh Rudi Afianto terkesan dilakukan setengah hati atau seolah-oleh, karena yang terjadi masyarakat tidak benar-benar dilibatkan dalam proses (serap aspirasi dan konsultasi publik) tersebut, sehingga regulasi yang benar-benar pro rakyat menjadi dipertanyakan oleh banyak pihak. Untuk perbaikan kedepan maka perlu adanya *good will* yang sungguh-sungguh dalam menjalankan prosesnya agar benar-benar sejalan dengan harapan dan kebutuhan masyarakat.

D. Pembentukan Sistem Dalam Rangka Optimalisasi Produk Legislasi

Kondisi Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) saat ini belum bisa dikatakan ideal karena sebagian besar DPRD masih perlu dibenahi, mulai dari kinerja sampai kepada etika yang berdampak pada semakin menurunnya tingkat kepercayaan publik terhadap DPRD. Padahal Anggota DPRD adalah wakil rakyat yang sepatutnya dipercaya dalam melaksanakan fungsi perwakilannya. Di sisi lain, DPRD lebih berasaskan kepentingan golongan dan partai dari pada memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Hal ini bisa dilihat dari kinerja para Anggota DPRD yang dengan sengaja mengedepankan kepentingan golongan dan partai dengan alasan kestabilan politik. DPRD bukanlah lembaga

partai, DPRD bukanlah lembaga golongan, namun DPRD adalah lembaga rakyat, dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Tujuan ini tidak dapat tercapai apabila melalui skenario besar (*talk show*), melainkan melalui bantuan besar aturan teknis yang detail. Dalam konteks ini kinerja DPRD adalah kinerja teknis yang sangat rumit sehingga sangat diperlukan ketekunan, ketelitian serta kesabaran dalam menjalaninya.

Namun, dalam aturan teknis inilah yang akan memungkinkan terjadinya diskusi dan juga perselisihan yang apabila berjalan lancar akan terbentuk penyelesaian permasalahan yang dihadapi. Tugas DPRD cukup rumit dan berat sehingga bisa dikatakan apa yang dilakukan DPRD adalah hal yang mulia, yang mana para Anggota DPRD berkontribusi dalam memecahkan permasalahan-permasalahan rakyat yang terjadi dan juga sebagai pengambil kebijakan strategis untuk rakyat.

Sekarang ini, DPRD yang bertugas bersama pemerintah dalam menetapkan APBD, membentuk peraturan perundang-undangan, dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah belum memberikan hasil yang optimal. Dalam kondisi ini pengevaluasian dan pembenahan kinerja sangat diperlukan untuk menciptakan kembali kepercayaan masyarakat terhadap keberadaan DPRD. Perlunya penegasan serta parameter keberhasilan yang akurat sangat diperlukan untuk mencapai berbagai tujuan yang direncanakan. Rakyat pada dasarnya memberikan amanah yang besar terhadap para Anggota DPRD serta berpangku dalam pengelolaan bangsa. Maka dari itu, sangat diperlukan DPRD yang lebih baik dari sekarang yang benar-benar peduli dengan rakyat, bukan DPRD perpanjangan tangan birokrat dan sekumpulan teknokrat. DPRD yang ideal dapat tercapai dengan pembenahan hal-hal yang krusial terlebih dahulu, salah satunya pembenahan sistem.

Pembenahan sistem terkait dengan penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda, penguatan Tatib DPRD Kabupaten Situbondo, dan hubungan koordinasi internal maupun koordinasi antar DPRD Kabupaten Situbondo dan *stakeholders* perlu dibenahi, karena selama ini pembenahan sistem

belum optimal dilakukan dan ada kecenderungan yang terjadi malah adanya oligarki kepentingan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo maupun pihak eksekutif yang berasal dari masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Menurut Basori Sonhaji Ketua DPRD Kabupaten Situbondo dengan banyaknya titik lemah yang muncul perlu adanya pembenahan sistemik seperti penuturan berikut:

“Penguatan sistem kelembagaan dalam proses penyusunan kebijakan legislasi sangat diperlukan agar nantinya produk legislasi yang dihasilkan komit terhadap kepentingan publik. Saat ini saya akui terjadi banyak bias kepentingan politik yang melingkupi penyusunan Raperda sehingga perbaikan sistem dan *supporting system* (sekertariat dewan) dengan didukung oleh tenaga ahli yang benar-benar ahli penting, jangan seperti sekarang yang kebanyakan diahlikan padahal tidak ahli”. (Wawancara, 20 Januari 2019).

Ungkapan apa adanya yang dikemukakan oleh Ketua DPRD Kabupaten Situbondo tersebut juga dikuatkan oleh Rudi Afianto, Wakil Ketua DPRD Kabupaten Situbondo, menurutnya:

“Optimalisasi sistem terutama jajaran Sekwan dan tidak lupa juga perlu ada kewenangan dan penanggaran bagi DPRD untuk ikut serta mensosialisasikan Perda yang sudah ditetapkan, karena selama ini hanya menjadi domain eksekutif melalui OPD masing-masing”. (Wawancara, 20 Januari 2019).

Dari pendapat kedua elit DPRD Kabupaten Situbondo tersebut menunjukkan bahwa pembenahan sistem secepatnya perlu dilakukan dengan mengedepankan kebijakan yang deliberatif (musyawarah) Hajer agar pebaikan sistem tersebut dapat dilakukan secara cepat, tepat dan proporsional guna meningkatkan kinerja lembaga legislatif, khususnya dalam proses penyusunan kebijakan legislasi.

E. Penguatan Instrumen Pendukung dan Modal Sosial

Instrumen pendukung mempunyai posisi penting dalam menunjang kinerja DPRD. Terbitnya Peraturan Daerah (Perda) tidak terlepas dari keberadaan dan dukungan Instrumen pendukung. Di mana proses penyusunan kebijakan legislasi (Raperda) melalui instrumen pendukung melalui Sekretariat DPRD sebagai salah satu alat fasilitasi proses pembuatan draf Raperda melalui penganggaran dan penyusunan Naskah Akademik (NA). Sebagaimana yang termuat dalam UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 206 lembaran ke-113 paragraf ke-2 sistem pendukung DPRD Kabupaten/Kota. Sekretaris DPRD (Sekwan) mempunyai rumusan tugas membantu melaksanakan segala usaha dan kegiatan DPRD yang meliputi pelaksanaan informasi, keuangan dan administrasi serta asistensi dalam rangka pelaksanaan tugas, wewenang serta hak dan kewajiban Anggota DPRD. Sekwan juga memiliki tugas melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi seluruh penyelenggaraan tugas Sekwan, menyusun rencana, mengolah, menelaah dan menyiapkan koordinasi penyusunan kebijakan pimpinan DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai payung hukum Sekretariat DPRD kabupaten/kota menyebutkan bahwa Sekretariat DPRD adalah sebagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yaitu unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 11 menyebutkan, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. UU Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, memasukkan Sekretariat DPRD menjadi bagian dari sistem pendukung atau subsistem dalam

keutuhan sistem kinerja organisasi DPRD. Artinya bahwa kinerja sekretariat dewan terintegrasi dengan wakil rakyat.

Sekretariat DPRD sebagai bagian dari Instrumen pendukung kinerja DPRD kabupaten/kota pasal 420 UU itu menyebutkan, untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD kabupaten/kota, dibentuk sekretariat DPRD kabupaten/kota yang susunan organisasi dan tata kerjanya ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, sekretariat DPRD kabupaten/kota dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD kabupaten/kota yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/walikota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota. Dan Sekretaris DPRD kabupaten/kota dan pegawai sekretariat DPRD kabupaten/kota berasal dari pegawai negeri sipil.

Pada penyusunan berbagai peraturan daerah, Sekwan dilibatkan dalam rumusan peraturan daerah berupa fasilitasi secara teknis administrasi dan keuangan, baik yang rancangannya dibuat oleh DPRD maupun dibuat oleh pemerintah daerah. Sesuai peraturan perundang-undangan sekwan sebagai pendukung, fasilitator berbagai kebutuhan DPRD baik dalam teknis penyusunan Perda, maupun dalam berbagai hal yang harus dikomunikasikan diantara dua institusi penyelenggara Pemerintahan di Daerah (DPRD dan Pemerintah Daerah) yang berpartner dalam membangun daerah.

Lantas bagaimana kriteria sekretariat dewan yang ideal? Sekretaris Dewan Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Situbondo mengatakan, idealnya adalah dapat melaksanakan tugas-tugas sebagaimana yang telah diamanahkan UU Nomor 23 tahun 2014 dan UU Nomor 2 tahun 2018 yang dijabarkan lebih konkrit ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2012.

“Mampu mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki dalam rangka menunjang fungsi DPRD di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan secara efektif, efisien dan ekonomis. Dan transparan dalam proses penyelenggaraan administrasi dan pengelolaan keuangan DPRD dengan mempertanggungjawabkan semua pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan keuangan serta pengelolaan barang”.

Selanjutnya, peneliti melakukan pendalaman kepada salah satu pejabat di Sekretariat Dewan DPRD Kabupaten Situbondo, menurutnya:

“Sejauh ini beberapa kalangan memang tidak terlalu banyak memahami keberadaan sekretariat DPRD (Sekwan) dalam kesehariannya. Padahal, Sekwan memiliki tugas yang sangat berat dalam memberikan pelayanan tugas dan fungsi DPRD yaitu memberikan fasilitasi kepada pimpinan dan Anggota DPRD, yang meliputi kegiatan tata usaha (umum), rapat dan risalah, hukum dan perundang-undangan serta kegiatan humas dan publikasi. Lebih rinci masing-masing bagian tersebut dengan jelas. Untuk Bagian Umum, memiliki tugas penting dalam menyelenggarakan urusan tata usaha, urusan rumah tangga, perlengkapan dan kepegawaian”. (Wawancara, 20 September 2016).

Ia juga merinci bagian persidangan yang bertugas menyelenggarakan urusan rapat, humas, publikasi, keprotokoleran dan risalah. Yang terakhir bagian hukum dan perundang-undangan. Tugasnya menyelenggarakan penyusunan perundang-undangan dan dokumentasi hukum. “Ada empat bagian yang tugasnya membantu kesekretariatan,” ungkapnya.

Oleh karena itu, menurut hemat peneliti perlu adanya penguatan sistem pendukung (*supporting system*), yaitu dengan mentransformasi Sekretaris Dewan (Sekwan) dari Sekwan milik eksekutif menjadi Sekwan yang independen milik legislatif, sehingga tidak berdiri di dua kaki lagi dengan status sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja di DPRD, sehingga Sekwan DPRD mampu optimal dan loyal pada tugas dan kerja sebagai instrumen pendukung DPRD.

Di sisi lain, penguatan instrumen pendukung dalam proses penyusunan kebijakan legislasi bisa juga dilakukan dengan adanya dukunga modal sosial, yakni dengan kuatnya pengaruh tokoh informal dapat mendorong atau dirubah ke arah yang lebih positif dan efektif dalam proses Raperda, melalui: *Pertama*, komunikasi dan koordinasi dengan publik terkait dengan serap aspirasi kebutuhan publik dan juga membangun komunikasi dan koordinasi dengan para pihak (*stakeholders*) dalam rangka menyamakan persepsi dan visi dalam rangka mengurangi mis-informasi dan intervensi kalangan tokoh informal yang

berpengaruh terhadap proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda, terutama pada Raperda inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo dan adanya dukungan tokoh informal berpengaruh dalam Raperda inisiatif DPRD Kabupaten Situbondo sebagai modal sosial guna mewujudkan Raperda atau Perda yang legitimize dan kredibel. *Kedua*, perlunya setiap Anggota DPRD Kabupaten Situbondo didampingi oleh tenaga ahli yang berkompeten pada bidang keahlian yang dibutuhkan, sebagai hak Anggota DPRD yang hingga saat ini belum termanfaatkan, terutama dalam mendukung optimalisasi proses penyusunan kebijakan legislasi melalui mekanisme Raperda.

Terakhir, dalam penyusunan kebijakan legislasi perlu adanya partisipasi masyarakat agar terwujud penyusunan program legislasi daerah yang partisipatif, karena penyusunan kebijakan legislasi sejatinya merupakan salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Oleh karena itu diperlukan kemampuan untuk merumuskan legislasi yang dapat menciptakan efek ganda. Atas dasar itu maka penyusunan kebijakan legislasi harus direncanakan sebaik-bainya. Melalui penyusunan kebijakan legislasi yang berencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Program Legislasi Daerah, maka dapat diharapkan produk yang dihasilkan akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah.

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan kebijakan legislasi merupakan salah satu sarana untuk mencapai harapan, agar dikemudian hari penyusunan kebijakan legislasi dapat berjalan lebih tertib dan lebih baik, serta dapat merumuskan setiap peraturan perundang-undangan sesuai dengan tujuan, fungsi, dan materi muatannya, sehingga memudahkan dalam pelaksanaan selanjutnya. Dalam bidang pembentukan legislasi istilah perencanaan diperkenalkan dengan istilah Program Legislasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 angka 1 dimana bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Berdasarkan pengertian tersebut perencanaan merupakan tahap yang paling awal yang harus dilakukan dalam setiap penyusunan kebijakan legislasi, termasuk juga Peraturan Daerah. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program penyusunan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Penyusunan kebijakan legislasi perlu di lakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah agar penyusunan kebijakan legislasi dapat dilaksanakan, secara berencana. Hal ini dikarenakan dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam Program Legislasi Daerah memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Di samping itu, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Penyusunan Program Legislasi Daerah yang partisipatif menjadi hal yang lebih *urgent* karena menjadi salah satu ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 35 dinyatakan bahwa dalam penyusunan Prolegda Provinsi, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas: Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah.

Urgensi penyusunan Program legislasi daerah yang partisipatif dari masyarakat bisa dengan melibatkan masyarakat dalam pengelolaan Program Legislasi Daerah yang mempersyaratkan kemampuan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen dengan baik yaitu fungsi perencanaan, penggerakan dan fungsi pengawasan. Sehubungan dengan fungsi perencanaan setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) menurut peneliti yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan legislasi daerah yaitu: *Pertama*, Pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Program Legislasi Daerah dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya. *Kedua*, Perlunya koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan, penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan prioritas, penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Legislasi Daerah. Disinilah letak partisipasi masyarakat yaitu dengan aktif berkoordinasi dengan pemerintahan daerah karena masyarakat merupakan salah satu sumber daya daerah. *Ketiga*, Penerjemahan secara cermat dan akurat Program Legislasi Daerah kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai.

Kemudian dalam penggerakan menurut peneliti setidaknya-tidaknya ada 4 (empat) hal yang perlu diperhatikan: *Pertama*, Mendapatkan sumber daya manusia yang profesional, memiliki integritas dan komitmen untuk melaksanakan penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Legislasi Daerah. *Kedua*, Menyampaikan kepada yang bersangkutan secara jelas tujuan yang hendak dicapai dengan pengaturan dalam Peraturan Daerah yang dimaksud. *Kedua*, Memberikan kewenangan-kewenangan tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas merancang Peraturan Daerah. *Ketiga*, Menjelaskan apa yang perlu dilakukan dan cara melakukannya serta memberi kepercayaan untuk mengemban tugas dan memberi bimbingan yang diperlukan.

Selanjutnya dibidang pengawasan terhadap proses legislasi tersebut menurut peneliti ada 3 (tiga) langkah yang perlu dilakukan yaitu: *Pertama*, Penetapan standar sebagai tolok ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Program Legislasi Daerah. *Kedua*, Pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai. *Ketiga*,

Melakukan tindakan perbaikan atau penyesuaian. Pengawasan pelaksanaan Program Legislasi Daerah dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, maupun oleh DPRD dan pengawasan oleh masyarakat, dimana masyarakat bisa menjadi *controlling* yang efektif dalam pengawasan pelaksanaan program legislasi daerah.

Melalui pengawasan yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip pengawasan diharapkan tujuan pengawasan dapat tercapai yaitu antara lain untuk menjamin ketepatan pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan prioritas yang ditetapkan dalam Program Legislasi Daerah, meningkatkan koordinasi dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya dan membangun kepercayaan publik terhadap pembentuk Peraturan Daerah.

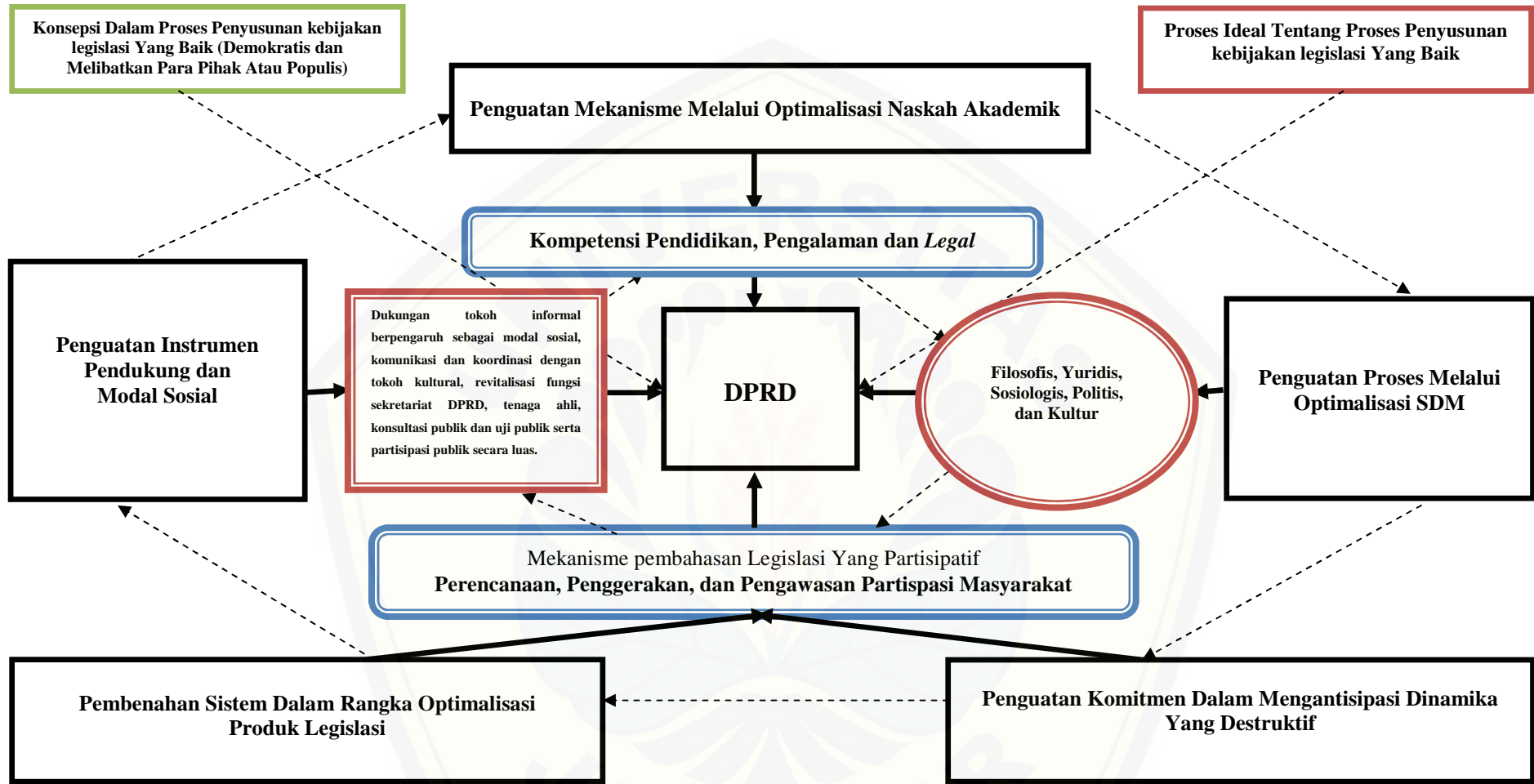
Dalam perencanaan, pergerakan, dan pengawasan partisipasi masyarakat dapat diaktualisasikan dengan keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat atau organisasi masyarakat lainnya yang merupakan representasi dari kelompok-kelompok kepentingan masyarakat. LSM merupakan lembaga/organisasi non partisan yang berbasis pada gerakan moral (*moral force*) yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan politik. LSM dipandang mempunyai peran signifikan dalam proses demokratisasi. Jenis organisasi ini diyakini memiliki fungsi dan karakteristik khusus dan berbeda dengan organisasi pada sektor politik-pemerintah maupun swasta (*private sector*), sehingga mampu menjalankan tugas tertentu yang tidak dapat dilaksanakan oleh organisasi pada dua sektor tersebut.

Kelima komponen di atas, manakala dilakukan pembenahan secara komprehensif dengan juga melibatkan eksekutif dan para pihak, maka harapan akan adanya penguatan peran DPRD Kabupaten Situbondo dalam proses penyusunan kebijakan legislasi dapat dengan mudah terealisasi, guna mampu mengartikulasikan kepentingan dan kebutuhan publik. Kelima komponen yang ada di dalam model rekomendasi tersebut merupakan praktik operasional dari *teori legislasi demokrasi elitis* Seidman *et. al.* (2002) dan penyempurnaan berdasarkan temuan penelitian (*novelty*) dengan menggunakan pendekatan administrasi publik Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78), dengan perspektif

hukum berlandaskan pada nilai integritas konstitusi (*constitutional integrity*), proses yang prosedural (*procedural due process*), hak-hak substantif yang kuat (*robust substantive rights*), proteksi yang sama (*equal protection*), dan keadilan (*equity*).

Menurut Seidman *et., al.* (2002) *lawmakers* ketika melakukan pembentukan hukum niscaya dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (*field' of social forces*) serta mendapat umpan balik (*feedback*) dari birokrat maupun para pemegang peran (*role occupant*). Dengan bersandar pada teori legislasi demokrasi elitis Seidman *et., al.* (2002) tersebut, proses pembentukan hukum adalah pekerjaan yang sangat kompleks dengan merasuknya berbagai hal yang bersifat sosial, politikal, ideologikal dan kekuatan-kekuatan lainnya. Di dalam temuan penelitian (*novelty*) yang sudah dielaborasi dengan pendekatan administrasi publik Rosenbloom dan Kravchuk (2005:78), dengan perspektif hukum menunjukkan bahwa merasuknya berbagai hal yang bersifat sosial, politikal, ideologikal dan kekuatan-kekuatan lainnya dalam penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo tidak hanya dilakukan oleh kalangan legislatif dan eksekutif semata seperti yang dikemukakan oleh Seidman *et., al.*. Tetapi juga dilakukan oleh kalangan tokoh informal berpengaruh – hal ini luput dari pengamatan Seidman *et., al.* (2002) - yang mampu mengintervensi kalangan legislatif dan eksekutif untuk mengikuti kehendaknya, sehingga menyebabkan kalangan legislatif dan eksekutif menjadi tidak independen dalam membuat keputusan dalam penyusunan kebijakan legislasi.

Terakhir, terkait dengan model rekomendasi proses penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif yang dihasilkan pada kajian ini dapat dilihat dalam bagan di bawah ini:



Gambar 10.4 Model Rekomendasi Proses Penyusunan Kebijakan Legislasi Yang Deliberatif

BAB XI PENUTUP

Sajian dalam bab ini mengetengahkan pokok-pokok bahasan yang terkandung dalam keseluruhan isi disertasi dalam bentuk simpulan, guna menjawab permasalahan pokok atau rumusan masalah dalam kajian ini. Di samping itu, diakhir sajian peneliti juga mengetengahkan beberapa implikasi berdasarkan temuan penelitian, mulai dari implikasi teoritis maupun implikasi dalam ranah praktis, sebagaimana berikut:

11.1 Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian tentang model penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, Mekanisme normatif dalam penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo sudah memadai, baik regulasi yang berasal dari pemerintah pusat maupun peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Situbondo. Namun dalam tataran praktik pelaksanaannya, mekanisme tersebut seringkali menjadi bias kepentingan yang pada akhirnya bertentangan dengan mekanisme normatif (peraturan maupun tata tertib) itu sendiri. *Kedua*, Proses penyusunan kebijakan legislasi di DPRD Kabupaten Situbondo seringkali dilakukan dengan tidak memperhatikan keterlibatan para pihak secara luas dan demokratis, sehingga menyebabkan perumusan kebijakan legislasi menjadi oligarki atau hanya dilakukan oleh para elit (baca; elit formal dan elit informal) dengan minim keterlibatan para pihak.

Ketiga, Dinamika yang saling pengaruh-mempengaruhi dan saling meminta serta memberi, antara pihak-pihak yang memiliki kekuasaan legislasi (baca: elit formal dan elit informal) menyebabkan dinamika menjadi tidak konstruktif bagi terwujudnya produk kebijakan legislasi yang sesuai dengan harapan publik. *Keempat*, Hasil penyusunan kebijakan legislasi yang seringkali bertentangan dengan mekanisme normatif, dilakukan dengan proses yang eksklusif (baca: oligarki), menyebabkan dinamikanya menjadi tidak konstruktif

dan produk kebijakan legislasi menjadi tidak optimal, baik secara kuantitas maupun kualitas.

11.2 Implikasi Teoritis

Implikasi teoritis dalam disertasi ini, antara lain sebagai berikut: *Pertama*, studi ini menggunakan pendekatan administrasi publik yang menitik beratkan pada perspektif hukum Rosenbloom dan Kravchuk (2005), untuk mencapai nilai integritas kebijakan legislasi, mekanisme dan proses yang prosedural, dinamika yang substantif, dan hasil yang berkeadilan dengan menggunakan teori penyusunan kebijakan legislasi demokrasi elitis Seidman *et., al.* (2002) sebagai analisis praktisnya. Hasil analisis menunjukkan bahwa penyusunan kebijakan legislasi di Kabupaten Situbondo secara umum sudah sesuai dengan mekanisme, proses dan teori meskipun belum maksimal. Namun dalam dinamika, utamanya pemaknaan elit, hasil penelitian menunjukkan bahwa elit bukan saja elit formal yang memiliki kekuasaan legislasi (DPRD dan Pemerintah Kabupaten Situbondo), tetapi juga elit informal dalam hal ini tokoh agama yang memiliki pengaruh besar, sehingga mampu mengendalikan dan mengintervensi sebagian besar Anggota DPRD dan Pemerintah Kabupaten Situbondo karena disebabkan oleh faktor kesejarahan, kultur dan politik daerah tersebut, sehingga interaksi yang terbangun dalam penyusunan kebijakan legislasi menjadi cenderung elitis atau oligarkis.

Kedua, kajian ini sebagian memperoleh pembenaran teoretikalnya melalui *teori penyusunan kebijakan legislasi demokrasi elitis* Seidman *et., al.*, namun sebagian temuan penelitian (*novelty*) juga mengkritik teori tersebut, karena tidak mampu menangkap secara komprehensif fenomena elit yang ada di lokasi penelitian. Makna elit menurut *teori penyusunan kebijakan legislasi demokrasi elitis* Seidman *et., al.* hanya dipandang formal, yaitu legislatif dan eksekutif. Padahal kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa elit tidak hanya kalangan legislatif dan eksekutif, tetapi juga tokoh informal berpengaruh yang bisa mempengaruhi dan mengintervensi kalangan legislatif maupun eksekutif.

Ketiga, besarnya pengaruh tokoh informal berpengaruh tersebut menyebabkan kekuatan sosial di sekitarnya (*field of social forces*) menjadi

terkooptasi atau minimal tidak bisa berbuat banyak, kecuali mengikuti kehendak tokoh informal berpengaruh dan umpan balik dari interaksi kelembagaan legislatif dan eksekutif, seperti yang dikemukakan oleh Seidman *et., al.* sebagai bagian dari *checks and balances* tidak dapat berjalan secara optimal dan proporsional.

Keempat, kemampuan tokoh informal berpengaruh mengintervensi kelembagaan formal yang ada di Kabupaten Situbodo, seperti sudah diulas di atas pada poin 1 (satu) tidak terlepas dari faktor sejarah, budaya dan politik yang ada dan berkembang di daerah tersebut, sehingga umpan balik (*feedback*) dari sebagian besar Anggota legislatif dan eksekutif (*role occupant*) menunggu “restu” dari tokoh informal berpengaruh tokoh informal berpengaruh.

Berdasarkan keempat indikator tidak efektifnya penyusunan kebijakan legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Situbondo selama ini, baik secara praktis maupun teoritis melalui *teori penyusunan kebijakan legislasi demokrasi elitis* yang dikemukakan oleh Seidman *et., al.*, karena dalam penyusunannya sangat kuat dipengaruhi oleh kepentingan kalangan aktor informal. Kuatnya pengaruh kalangan tersebut menyebabkan fungsi legislasi yang melekat pada DPRD tidak mampu dijalankan secara efektif atau independen. Di sisi lain, *field of social force* atau kekuatan sosial yang dominan di kabupaten tersebut juga diperankan tunggal oleh kalangan aktor informal selama ini menyebabkan DPRD semakin tidak dapat efektif memegang peranannya sebagai *role occupant* dalam penyusunan kebijakan legislasi.

Dalam rangka menyempurnakan *teori penyusunan kebijakan legislasi demokrasi elitis* yang kurang efektif saat diterapkan di lokasi penelitian, karena masyarakatnya masih paternalistik (tradisional) dan juga mengubah kekuatan (modal sosial) yang dimiliki oleh kalangan aktor informal yang selama ini dianggap kurang kontributif dan menghambat jalannya demokratisasi, menjadi pendorong terbentuknya keterlibatan publik yang partisipatif dalam bentuk *model penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif*, seperti yang tergambar dalam bagan 10.4 model rekomendasi penyusunan kebijakan legislasi deliberatif. Dimana dalam *model penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif* tersebut kekuatan sosial (di dalamnya juga pengaruh besar yang dimiliki oleh kalangan

aktor informal) mampu mendorong terwujudnya penyusunan kebijakan legislasi yang delibertatif, sebagai bentuk dukungan lingkungan kebijakan (*field of social forces*) terhadap umpan balik (*feedback*) dari kalangan legislatif sebagai pemegang peran formal (*role occupant*) penyusunan kebijakan legislasi, agar dapat terwujud penyusunan legislasi yang partisipatif.

Berikut peneliti tampilkan tabel terkait kritik teoretis terhadap teori penyusunan kebijakan legislasi menurut Seidman *et., al.* dengan temuan penelitian (*novelty*):



Tabel 9.1 Kritik Teoritis

Administrasi Publik Dalam Perspektif Hukum Rosenbloom dan Kravchuk	Teori Legislasi Demokrasi Elitis Seidman <i>et., al.</i>	Temuan Penelitian	<i>Novelty</i> Penyusunan kebijakan legislasi Yang Deliberatif
<p>Administrasi publik yang menitik beratkan pada perspektif hukum untuk mencapai nilai integritas kebijakan legislasi, mekanisme dan proses yang prosedural, dinamika yang substantif, dan hasil yang berkeadilan</p>	<p>Dalam penyusunan kebijakan legislasi disamping dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial di sekitarnya (<i>field of social forces</i>) dan mendapat umpan balik (<i>feedback</i>) dari birokrat maupun para pemegang peran formal (<i>role occupant</i>).</p>	<p>Penyusunan kebijakan legislasi dalam praktiknya disamping dilakukan oleh aktor formal (baca: legislatif dan eksekutif), juga sangat kuat dipengaruhi oleh kepentingan kalangan aktor informal. Kuatnya pengaruh kalangan tersebut disebabkan oleh faktor kesejarahan, kultur dan politik yang berkembang di Kabupaten Situbondo selama ini, sehingga fungsi legislasi yang melekat pada DPRD tidak mampu dijalankan secara efektif atau independen. Di sisi lain, <i>field of social force</i> atau kekuatan sosial yang dominan dan berpengaruh terhadap fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo tersebut, dapat digunakan sebagai <i>role occupant</i> dalam penyusunan rancangan peraturan daerah yang definitif.</p>	<p>Model penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif menekankan pada kekuatan sosial (didalamnya juga pengaruh besar yang dimiliki oleh kalangan aktor informal) untuk mendorong terwujudnya Penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif. Kekuatan sosial di atas dalam konteks perumusan kebijakan sering disebut dengan lingkungan kebijakan (<i>field of social forces</i>) yang dapat mendorong pihak parlemen (<i>role occupant</i>) menyusun legislasi yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan publik. Adanya umpan balik (<i>feedback</i>) yang kontributif antara publik dan parlemen tersebut pada ujungnya akan menciptakan penyusunan kebijakan legislasi yang kredibel dan demokratis atau sering disebut dengan penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif.</p>

Sumber: Teori penyusunan kebijakan legislasi Seidman *et., al.* dan temuan penelitian

11.3 Implikasi Praktis atau Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan yang terkandung dalam disertasi ini antara lain:

1. Dalam administrasi publik, khususnya dalam perspektif hukum atau penyusunan legislasi perlu memperhatikan mekanisme, proses dan dinamika yang berkembang secara konstruktif untuk dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas hasil kebijakan legislasi.
2. Hasil kajian ini dapat menambah pengetahuan tentang perlunya penerapan konsep penyusunan kebijakan legislasi deliberatif, agar penyusunan kebijakan legislasi dapat optimal, diterima dan memuaskan para pihak serta selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi.
3. Dalam rangka optimalisasi fungsi legislasi DPRD, maka penguatan pada sisi mekanisme, proses dan dinamika penting dilakukan dengan model rekomendasi proses penyusunan kebijakan legislasi yang deliberatif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Allott, Antony. 1980. *The Limits of Law*. London: Butterworth & Co (Publisher).
- Agustino, Leo. 2014. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, James E, 2006. *Public Policy Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Abidin, S. Z. 2006. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Suara Bebas.
- Badjo, Anita. 2014. *Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Kabupaten Halmahera Utara Periode 2009-2014*. Jurnal Politico 2.6.
- Budiardjo, Mirriam. 2014. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Binawan, Al. Andang L. 2005. *Merunut Logika Legislasi*. Jentera Jurnal Hukum. Edisi 10 - Tahun III, Oktober.
- Bogdan, Robert C. dan Biklen, K.S. 1982. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Allyn and Bacon, Inc.: Boston London.
- Bungin, B. 2012. *Metode Penelitian Sosial: Format-Format Kualitatif dan Kuantitatif*. Surabaya : Airlangga University Press.
- Bruggink, J.J.H. 1996. *Refleksi Tentang Hukum*. (terjemahan Arief Sidharta). Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Cochran, Charles L and Malone, Eloise F. 1999. *Public Policy Perspectives and Choices Second Edition*. McGraw: Hill College.
- Cholid Narbuko dan Abu Ahmadi. 2003. *Metode Penelitian*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Cobb, Roger. W dan Charles. D. Elder, 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. John Hopkins University Press.
- Chadwick, Bruce A. 1991. *Metode Penelitian Ilmu Sosial* (terjemahan). Semarang. IKIP Press.

- Djajaatmadja, Bambang Iriana. 2006. *Hukum Organisasi Internasional*. Alih bahasa oleh. Jakarta: Sinar Grafika.
- Detert, J.R., Trevino, L.K., & Sweitzer, V:L. 2008. *Moral disengagement in ethical desicion making: A study of antecedences and outcomes*. Journal of Applied Psychology, 9, No. 2, 374-391.
- Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terjemahan Tim IRE. Yogyakarta: IRE Press.
- Denhardt, Robert B. and Joseph W. Grubbs. 1999. *Public Administration: An Action Orientation*. Orlando: Harcourt Brace College Publishers.
- Dahl, Robert A. 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya, Jilid II*. Terjemahan A. Rahman. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dunn, William M. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dye, T. R. 2008. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Denhardt dan Denhardt. 2003. *The New Publik Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*, Jakarta, Penerbit Erlangga.
- Etzioni, Amitai. 1967. *Mixed-Scanning: A Third approach To Decision Making*. Public Administration Review, XXVI, December.
- Fuller, Lon L.1971. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press.
- Frederickson, H.George. 1996. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Faisal, S. 2003. *Format-Format Penelitian Sosial*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Gaffar, Afan. 1992. *Pembangunan Hukum dan Demokrasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Jann, Werner dan Kai Wegrich. 2007. *Teori Siklus Kebijakan*. Dalam Handbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik dan Metode, editor Frank Fischer, Gerald J. Miller dan Mara S.Sidney. Terj. Imam Baihaqie (hlm. 61-89). Bandung: Nusamedia.

- Henry, Nicholas. 1988. *Public Administration and Public Affair (Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Publik)*. Terjemahan Luciana Lontoh. Jakarta: PT Raja Grasindo Persada.
- Hobbes, Thomas. 1987. *Leviathan* diedit oleh J.C.A. Gaskin, Oxford University Press Inc, New York.
- Hajer, Maarten. 2004. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in The Network Society*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Habermas, Jurgen. 2008. *The Theory Of Communicative Action*. . New York: Harper and Row.
- Hoogerwerf. 1983. *Ilmu Pemerintahan*. Surabaya : Erlangga.
- Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Irwanto. 2007. *Focus Group Discussion: Sebuah Pengantar Praktis*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Jaweng, Robert Endi. 2011. *Ihwal Perda Bermasalah*. Kompas. 24 Maret 2011.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Indikator Kinerja Pemda, Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*. Yogyakarta : Fisip UGM.
- Krems, Burkhardt. 1970. *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*. Duncker & Humblot, Berlin.
- Lubis, M. Solly. 2008. *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Madani, M. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Mustopadidjaja. 2003. *Kebijakan Negara Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mazmanian, D.A., and Sabatier, P.A. 1983. *Implementation And Public Policy*. California: Foresman Company.
- Meyer, Thomas. 2005. *Demokrasi: Sebuah Pengantar untuk Penerapan*. Friedrich- Ebert-Stiftung.
- Molleong, J, Lexy. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

- Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 2012. *Analisis Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Mahendra, Yusril Ihza. 2005. *Menelaah Format Politik Orde Baru*. Dalam Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi (Ed.) *Hukum dan Kekuasaan*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Mahfud MD, Moh. 2010. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Muttalib, M.A. & M.A. Ali Khan. 1982. *Theory of Local Government*. New Delhi: Stereling Publishers.
- Nonet, Philippe dan Selznick, Philip. 2001. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper and Row.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government (Mewirauahakan Birokrasi): sepuluh prinsip mewujudkan pemerintahan wirausaha*. Jakarta; PPM.
- Prastowo, Andi. 2008. *Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Penerbit Diva Pres.
- Parson, W. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media
- Padgorecki, Adam. 1973. *Public Opinion on Law*. In Campbell, C.M. et., al. (Eds.) *Knowledge and Opinion about Law, Law and Society Series*. London: Martin Robertson.
- Riggs, F. W. 1996. *The Ecology of Public Administration*. New York: Asian Publishing House.
- Rahardjo, Satjipto. 2007. *Perjalanan Panjang Rule of Law*. Bacaan Mahasiswa Program Doktor Undip dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum (No. 23) . Pleburan, 1 Oktober.
- Rosenbloom, David H and Kravchuk, Robert S. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 6 th Edition. New York.
- Radbruch, Gustav. 2007. *Legal Philosophy, in the Legal Philosophies of Lask*, Radbruch and Dabin, translated by Kurt Wilk, Massachusetts: Harvard University Press, 1950, sebagaimana dikutip dari Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta:Raja Grafindo Persada.

- Smith.B.C (1985) *Decentralization:The Territorial Dimension of The State*.London: George Allen and Unwin.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere. 2002. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang* diterjemahkan oleh Johanes Usfunan. Jakarta: ELIPS.
- Salusu, J. 2002. *Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Soerjono Soekanto. 2002. *Pengantar Ilmu Hukum. Cetak Ketiga*. Jakarta: UI Press.
- Sutarto. 2006. *Dasar-Dasar Kepemimpinan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Soenarko. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya. Surabaya: Airlangga University Press.
- Suseno, Franz Magnis. 2001. *Etika Jawa Sebuah Analisis Filsafat tentang Kebijakan Hidup Jawa*. Jakarta: Gramedia
- Sudarto. 2006. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Sydney. Mara S. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Editedby Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. CRC Press. USA.Taylor & Francis Group. Broken Sound Parkway NW.
- Taylor. 1911. *Principles of Scientific Management*. Orlando: Harcourt Brace College Publishers.
- Tornquist, Olle. 2004. *Defisit Politik Demokratisasi Substansial*. Dalam Harriss, John, Stokke, Kristian, and Tornquist, Olle (Edt.) *Politikasi Demokrasi, Politik Lokal Baru*. Terjemahan oleh Arya Wisesa et., al. 2005. DEMOS, Jakarta.
- Umar, H. 2006. *Riset Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Usman, Sunyoto. 2006. *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Demokratisasi. Dalam Hamid. Edy Suardi dan Malian, Sobirin (Edt.) Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan, Evaluasi dan Saran.* Yogyakarta: UII Press
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses.* Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wibowo, Edi *et., al.* 2012. *Kebijakan Publik dan Budaya.* Yogyakarta: YPAPI.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1995. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Suatu Kajian Tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abadi Indonesia (1840-1990).* Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Widodo, J. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik.* Malang: Bayumedia Publishing.
- Woodrow Wilson. 1887. *The Studi of Administration.* Illinois: Moore Publishing Company, inc.
- Wijono, Hadi. 2016. *Perumusan Kebijakan Penanggulangan Bencana Banjir di Kabupaten Situbondo (Disertasi, Tidak Dipublikasikan).* Jember: FISIP Unej.
- Weber, M. 1973. *The sociology of religion. Beacon.* New York: Beacon Press.
- Yuswadi, Harry. 2008. *Budaya Pandhalungan: Multikulturalitas dan Hibridisasi Budaya Antaretnik, dalam Ayu Sutarto, dkk (ed.), Pemetaan Kebudayaan di Provinsi Jawa Timur: Sebuah Upaya Pencarian Nilai-nilai Positif.* Pemerintah Jawa Timur dan Kompyawisda Jatim, Jember.

Artikel Jurnal

- Detert. Trevino dan Sweitzer. 2008. *Moral Disengagement in Ethical Decision Making: S study of Antecedents and Outcomes.* Journal of Applied Psychology, vol.93, No.2.
- Fatkurohman. 2002. *Tendensitas Pergeseran Kehidupan Demokrasi di Indonesia.* Widya Yuridika, Vol. 10 No. 2.
- O'Donnell, Guillermo *et., al.*Edts. 1986. *Transition from Authoritarianism Rule: Prospect for Democracy.* Vol. 3. The John Hopkins University Press, Baltimor.
- Schedler, Andreas.1998. *What is Democratic Consolidation? Journal of Democracy.* Vol. 9 No. 2, April 1998.

- Schemeil, Yves. 2000. *Democracy before Democracy?*. International Political Science Review, Vol. 21, No. 2.
- Sihbudi, Riza. 2003. *Demokrasi dan Gerakan Islam di Timur Tengah*. Jurnal Demokrasi & HAM. Vol. 3 No. 1, Januari-April 2003.
- Soedjono, S. Brodjo. 2000. *Hukum Represif dan Sistem Produksi Hukum yang Tidak Demokratis*. Jurnal Hukum. Nomor 13 Volume 7 - April 2000.
- Spinellis, Dionysios.1994. *Crimes of Politicians in Office*. In Helmut EPP.edt. Crime by Government. XVth International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4-10 September 1994.
- Steelman, Toddi A. 2001. *Policy Studies Journal*. Vol. 19.
- Suprayogo, Imam.1998. *Kiai dan Politik di Pedesaan: Sebuah Kajian tentang Variasi dan Bentuk Keterlibatan Politik Kiai.Ringkasan Disertasi*. Jurnal STAIN Malang, No. 5, LP3M, Malang,
- Terre, Eddie Riyadi. 2003. *Keluar dari Dilema Transisi: sebuah Pendekatan Pardigmatik Menuju Keadilan Transisional*. Diginitas, Jurnal Hak Asasi Manusia. Volume I No. I Tahun 2003.
- Trisasongko, Dadang.2004. *Pembaharuan Hukum di Jaman yang Sedang Berubah*. Jentera Jurnal Hukum. Edisi 3-Tahun II, November 2004
- Trubek, David M.1972. *Toward a Social Theory of Law: An Essay in the Study of Law and Development*. The Yale Law Journal. 1972, Vol. 82, 1:1. Wacana. Edisi 18. Tahun VI/2004.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Keputusan Gubernur No. 171.431/106/011/2014 tentang Peresmian Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo Masa Jabatan Tahun 2014-2019.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Website

[http://ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id/site/wp.../05/JURNAL%20\(05-27-15-02-11-15\).docx](http://ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id/site/wp.../05/JURNAL%20(05-27-15-02-11-15).docx)

<https://ojs.unud.ac.id/index.php/citizen/article/view/14186>

<https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/issue/view/448/showToc>

<jiae.ub.ac.id/index.php/jiae/article/download/107/136>

https://www.researchgate.net/.../295401478_Model_Pengembangan_Partisipasi_Masy...

<http://digilib.unila.ac.id/23839/2/TESIS%20TANPA%20BAB%20PEMBAHASA N.pdf>