**PELAKSANAAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

**DALAM KERANGKA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI**

**DI KOTA CIREBON**

**ARTIKEL JURNAL**

**Diajukan untuk memenuhi syarat guna memperoleh Gelar Doktor Ilmu Sosial**

**Bidang Kajian Utama Ilmu Administrasi Publik pada**

**Fakultas Pascasarjana Universitas Pasundan**

**Oleh:   
MUKARTO SISWOYO  
NPM : 119213028**

****

**PROGRAM DOKTOR ILMU SOSIAL   
BIDANG KAJIAN UTAMA ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**PASCASARJANA   
UNIVERSITAS PASUNDAN   
BANDUNG**

**2015**

**PELAKSANAAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

**DALAM KERANGKA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI DI KOTA CIREBON**

Oleh : Mukarto Siswoyo

***ABSTRACT***

*Legislative Council of Cirebon City has a strategic role in realizing the effectiveness of the delivery of local government in the Cirebon City. To carry out that role, Legislative Council of Cirebon City has three functions namely the function of preparation of local regulation, budgeting, and controling in order to realize effective check and balance with the executive (local government). Nonetheless, Legislative Council of Cirebon City has not been able to carry out these three functions effectively because many inhibiting factors that cause it. This inhibiting factors can be classified into four factors : environmental conditions, Inter-organizational relationship, available resources, and characteristic of the implementing agencies. The existence of inhibiting factors that led to the implementation of decentralization policies through the implementation of regional autonomy, particularly in the implementation of the functions of Legislative Council of Cirebon City, has not succeeded in realizing political equality, local accountability and local responsiveness.*

**LATAR BELAKANG**

Era reformasi yang bergulir di Indonesia pada tahun 1998 telah membawa banyak perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di tanah air. Perubahan yang signifikan juga terjadi dalam bidang politik, pemerintahan dan administrasi publik. Perubahan ini dimulai dengan diamendemennya UUD 1945, suatu hal yang tidak mungkin dilakukan selama orde baru. Pasal yang pertama diamandemen adalah yang mengatur masa jabatan presiden, yang semula tidak diatur berapa kali seorang presiden menjabat, kemudian dibatasi hanya sampai dua kali masa jabatan berturut-turut.

Selain perubahan tersebut, juga banyak perubahan yang dilakukan dalam bidang pemerintahan dan administrasi publik, seperti paradigma baru dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih desentralistis, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih adil dan proporsional, penghapusan dwi fungsi ABRI, perubahan sistem di MPR dari monokameral menjadi bikameral dengan adanya DPD selain DPR, restrukturisasi birokrasi pemerintah, pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung, lahirnya sistem banyak partai, kebebasan pers sebagai alat kontrol sosial terhadap pemerintah, pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan lain-lain.

Salah satu perubahan signifikan yang dilakukan pada era reformasi adalah kebijakan desentralisasi dengan ditetapkannya dua Undang-Undang yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua Undang-Undang ini diberlakukan secara efektif mulai 1 Januari 2001 dan tanggal ini sekaligus menjadi tonggak baru era otonomi daerah di Indonesia. UU Nomor 22 Tahun 1999 telah mengubah secara signifikan penyelenggaraan pemerintahan yang semula bersifat sentralistis menjadi desentralistis. Sedangkan UU Nomor 25 Tahun 1999 telah mengubah secara signifikan perimbangan keuangan yang lebih adil dan proporsional antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Pada perjalanannya, implementasi UU Nomor 22 Tahun 1999 ternyata menimbulkan banyak ekses negatif yaitu kepala daerah dengan kekuasaan yang lebih besar telah menjadi ‘raja-raja kecil’ di daerah, sehingga banyak kepala daerah yang terjerat kasus korupsi. Pemerintah daerah kabupaten/kota juga kehilangan hubungan hirarkisnya dengan pemerintah provinsi yang menjadi wakil pemerintah pusat di daerah. Sementara itu, DPRD yang pada waktu itu berkedudukan sebagai legislatif daerah menjadi lebih kuat daripada eksekutif (kepala daerah dan jajarannya), sehingga menimbulkan banyak konflik antara DPRD dengan eksekutif. Kekuasaan besar yang dimiliki DPRD juga menyebabkan beberapa anggota DPRD terjerat kasus korupsi. Hal yang sama terjadi juga di DPR.

Desentralisasi juga telah menimbulkan sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah tidak mau berbagi isi desentralisasi dengan komunitas-komunitas otonom lainnya seperti komunitas pendidikan, komunitas adat, komunitas kebudayaan, dan lain-lain. Selain itu, karena semua urusan daerah otonom ingin ditangani sendiri oleh pemerintah daerah, maka timbul berbagai masalah seperti kekurangan anggaran dan pegawai. Pemerintah daerah juga banyak yang terlena dan asyik dengan dirinya sendiri, sehingga melupakan tujuan utama pembentukan pemerintah daerah yaitu untuk melayani dan mensejahterakan masyarakat. Termarginalkannya kepentingan masyarakat ini tercermin dari APBD di mana proporsi belanja aparatur yang lebih besar dibandingkan belanja publik.

Adanya berbagai ekses negatif tersebut menjadi alasan utama untuk merevisi UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, yang kemudian direvisi lagi menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014. Adanya tiga Undang-Undang tentang pemerintahan daerah selama era reformasi tersebut menunjukkan bahwa persoalan pemerintahan daerah, otonomi daerah dan desentralisasi, telah berjalan dengan sangat dinamis. Desentralisasi bagi bangsa Indonesia merupakan pilihan yang harus diambil, sehingga menjadi *point of no return* (titik yang tidak dapat kembali lagi) dalam melaksanakan desentralisasi. Apapun resikonya, desentralisasi harus berhasil membuat negara maju dan rakyat sejahtera dalam suasana yang demokratis.

Desentralisasi sebenarnya telah menjadi konsensus para pendiri bangsa (*founding fathers*). Sejak UUD 1945 ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai sekarang setelah diamandemen tiga kali, di dalam UUD 1945 selalu memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. Amanat konstitusi dan konsensus nasional tersebut telah dipraktikkan sejak Indonesia merdeka sampai sekarang dengan implementasi yang berbeda-beda. Sampai saat ini, Indonesia sudah mempunyai delapan Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah yaitu UU Nomor 1 Tahun 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014. Kedelapan Undang-Undang tersebut merupakan dokumen kebijakan yang mengatur desentralisasi dengan sistem dan “aturan main” yang berbeda-beda.

Kebijakan desentralisasi didasarkan pada prinsip universal dari demokrasi yaitu "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Esensi desentralisasi adalah "memecahkan masalah setempat, dengan cara setempat, dan oleh orang setempat". Melalui desentralisasi, maka akan lebih banyak rakyat yang berpartisipasi dalam proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Partisipasi ini dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung melalui wakilnya di DPR dan DPRD. Melalui partisipasi ini, rakyat akan lebih merasa ikut memiliki negara dan daerahnya karena mereka dilibatkan secara aktif sejak awal dalam proses kebijakan publik, terutama dalam menyusun kebijakan publik yang menyangkut kepentingan mereka.

Sejalan dengan era baru otonomi daerah dan desentralisasi, maka di Indonesia muncul ratusan daerah otonom baru sebagai hasil dari pemekaran daerah. Daerah otonom baru itu berupa provinsi, kabupaten, dan kota. Alasan pembentukan daerah otonom baru yang selalu dilontarkan adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Logikanya, dengan pembentukan daerah otonom baru, maka pemerintah daerah akan lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga rakyat dapat lebih terperhatikan dengan lebih baik. Pembentukan daerah otonom baru juga ditujukan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi di daerah.

Namun, data menunjukkan tidak semua daerah otonom baru menunjukkan kemajuan yang signifikan sesuai dengan tujuannya yaitu mengembangkan demokrasi, meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat. Sebagian besar daerah otonom baru tersebut masih menggantungkan sumber pembiayaannya dari pemerintah pusat. Wasistiono dalam penelitiannya bahkan menemukan di beberapa kabupaten baru di Provinsi Papua pernah selama dua tahun berturut-turut jumlah PAD-nya Rp. 0,-. Fakta ini sungguh sangat ironis jika dikaitkan dengan tujuan pembentukan daerah otonom baru. Bagaimana mungkin daerah otonom tersebut dapat meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat dengan PAD Rp 0,- ? Ujung-ujungnya, bantuan dana dari pemerintah pusatlah yang menjadi andalannya.

Era baru otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia juga dialami oleh DPRD. Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD berkedudukan sebagai legislatif daerah, sehingga memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada eksekutif (pemerintah daerah). Namun, kekuasaan yang besar ini menimbulkan banyak ekses negatif, sehingga direduksi dan direvisi melalui UU Nomor 32 Tahun 2014 dan UU Nomor 23 Tahun 2014. Sekarang ini DPRD tidak lagi berkedudukan sebagai legislatif daerah, tetapi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah (kepala daerah dan jajarannya).

Meskipun demikian, reduksi kekuasaan dan kewenangan DPRD ini ternyata tidak menghilangkan praktik korupsi di kalangan anggota DPRD. Berdasarkan data di Kemendagri, sejak dilaksanakannya pemilukada tahun 2004, tercatat hampir 3.000 anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia yang terjerat kasus hukum karena korupsi. Data juga menunjukkan sebanyak 431 anggota DPRD Provinsi terjerat kasus hukum. Selanjutnya berdasarkan surat ijin pemeriksaan yang dikeluarkan Kemendagri pada akhir 2012, sebanyak 137 orang (35,49 %) anggota DPRD diperiksa Kepolisian dan 294 orang (64,51 %) diperiksa Kejaksaan. Dari 431 kasus tersebut, sebanyak 83,76 % adalah kasus korupsi, sedangkan sisanya adalah kasus pidana, pemerasan dan perzinahan. Jumlah anggota DPRD kabupaten/kota yang terjerat kasus hukum lebih besar lagi yaitu mencapai 2.545 orang, di mana 1.050 orang (40,07 %) diantaranya adalah kasus korupsi. Menurut hasil kajian Kemendagri, salah satu alasan maraknya anggota DPRD dan kepala daerah tersangkut kasus hukum diantaranya karena pelaksanaan pemilu dengan model rekrutmen terbuka di mana siapa saja dapat menjadi anggota dewan, sehingga membuat orang terjerumus melakukan pelanggaran. Apalagi dana kampanye untuk pencalonan sangat tinggi, sehingga biasanya mereka mencari cara untuk mengembalikan modalnya (Republika.co.id, 28 Februari 2013).

Selain fakta di atas, citra lembaga legislatif – termasuk DPRD – di mata masyarakat tetap dinilai buruk. Stigma ini terungkap dari hasil jajak pendapat yang dilakukan Kompas pada tahun 2010 dengan hasil yaitu : 1) Lembaga legislatif gagal memenuhi ekspektasi publik, 2) Sebagai institusi yang memiliki mandat mewakili kepentingan warga justru lembaga legislatif sering dinilai lebih memikirkan kepentingan para anggotanya dibandingkan memikirkan kepentingan warga yang diwakilinya, dan 3) Ketidakpuasan publik terhadap lembaga legislatif cenderung sangat tinggi karena anggota lembaga legislatif dipilih melalui sebuah pemilu yang relatif demokratis tetapi marak dengan *money politic* dan menghabiskan biaya yang sangat tinggi ternyata tidak memperoleh kepercayaan dari warga dan pemangku kepentingan lainnya. ([*www.kompas.com*](http://www.kompas.com); 2 September 2010)

DPRD menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah (guberbur, bupati/walikota). Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah ini merupakan konsekuensi dari negara Indonesia yang berbentuk negara kesatuan (unitaris), di mana di negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif di tingkat pusat yaitu DPR.

Terlepas dari kedudukannya tersebut, DPRD mempunyai peran yang strategis karena melaksanakan mekanisme *check and balance* dengan kepala daerah dan jajarannya. Instrumen untuk melaksanakan mekanisme itu yaitu adanya tiga fungsi yang melekat pada DPRD yaitu fungsi penyusunan peraturan daerah (Perda), penganggaran, dan pengawasan. Melalui ketiga fungsinya ini, DPRD juga dapat sekaligus mengontrol pelaksanaan berbagai kebijakan yang telah dibuat bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD.

Namun, kenyataan menunjukkan DPRD di Indonesia belum dapat melaksanakan ketiga fungsinya tersebut secara efektif. Hal ini terjadi juga di Kota Cirebon. Di dalam RPJMD Kota Cirebon Tahun 2013-2018 diakui bahwa pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 2001 belum seperti yang diharapkan. Otonomi daerah mengandung makna mengatur dan mengurus daerahnya secara mandiri, baik pengelolaan pemerintahan maupun pembiayannya. Namun kenyatannya, Pemerintah Kota Cirebon masih tergantung pada pemerintah pusat terutama dalam hal pembiayaan pembangunan dan pengaturan sumber daya aparatur.

Selain itu, di dalam RPJMD Kota Cirebon Tahun 2013-2018 juga terungkap berbagai masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Cirebon, antara lain : potensi keuangan daerah belum tergali secara optimal, pengadaan pegawai belum sesuai antara formasi riil dengan formasi pegawai yang ditetapkan pemerintah pusat, kompetensi sebagian pegawai belum sesuai dengan kebutuhan riil, penegakan hukum belum efektif, produk hukum daerah masih banyak yang tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, SKPD belum semuanya mempunyai Standar Pelayanan Minimum (SPM) dan Prosedur Standar Operasional (SOP), pelayanan perijinan belum optimal, pelimpahan kewenangan kepada kecamatan belum optimal, hasil-hasil pengawasan belum sepenuhnya menjadi input bagi perencanaan pembangunan, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Kota Cirebon belum memenuhi standar, opini BPK belum optimal karena masih dalam taraf Wajar Dengan Pengecualian (WDP), optimalisasi kerjasama antar daerah masih belum berjalan baik, optimalisasi aset dan perusahaan daerah belum maksimal, serta peningkatan kualitas hubungan pemerintah, dunia usaha dan masyakarat masih belum optimal.

Masalah lain yang dihadapi Kota Cirebon yaitu masih cukup banyak Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), sebagaimana disajikan dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 1.**

**Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kota Cirebon Tahun 2014**.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Jenis PMKS** | **Jumlah** | **%** |
| 1 | Anak (Balita Terlantar, nakal, cacat, jalanan) | 2.082 | 7,44 |
| 2 | Wanita Rawan Sosial Ekonomi | 5.332 | 19,03 |
| 3 | Lanjut Usia Terlantar | 1.009 | 3,60 |
| 4 | Tuna Susila | 72 | 0,25 |
| 5 | Gelandangan dan Pengemis | 325 | 1,16 |
| 6 | Korban Pernyalahgunaan NAPZA | 211 | 0,75 |
| 7 | Keluarga Miskin | 15.469 | 55,18 |
| 8 | Keluarga Rutilahu | 2.925 | 10,43 |
| 9 | Masyarakat daerah rawan bencana | 205 | 0,73 |
| 10 | Penyandang HIV/AIDS | 400 | 1,43 |
|  | **JUMLAH** | **28.030** | **100** |

Sumber : Diolah dari Data di Dinsosnakertrans Kota Cirebon, 2014

Tabel di atas menunjukkan angka keluarga miskin yang cukup besar yaitu mencapai 15.469 orang atau 55,18 % dari seluruh PMKS di Kota Cirebon. Kemiskinan memang selalu ditemukan di setiap daerah, tetapi bagi Kota Cirebon, kemiskinan merupakan hal yang sangat ironis. Hal ini disebabkan karena Kota Cirebon dikenal sebagai Kota Wali. Salah seorang wali yang dulu tinggal di Cirebon yaitu Sunan Gunung Jati pernah menitipkan wasiat yaitu : “*insun titip tajug lan fakir miskin*” (saya titipkan musholla/masjid dan fakir miskin). Wasiat ini sekaligus merupakan amanat bagi penyelenggara pemerintahan daerah di Kota Cirebon yaitu pemerintah daerah dan DPRD untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Namun faktanya, amanat ini tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Masalah lain yang terungkap yaitu Wakil Walikota dan setengah anggota DPRD Kota Cirebon periode 2004-2009 yang terjerat kasus korupsi yang dikenal dengan kasus “APBD Gate”. Fakta ini menunjukkan bahwa amanah rakyat tidak dapat dijaga dan diimplementasikan dengan baik oleh pemerintah daerah dan DPRD Kota Cirebon. Fakta ini juga menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD lebih banyak memenuhi kepentingannya sendiri dan mengabaikan kepentingan publik. Padahal, DPRD seharusnya mempunyai peran yang sangat strategis dalam penyelengaran pemerintahan daerah karena sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama dengan walikota dan wakil walikota beserta jajarannya. Selain itu, DPRD Kota Cirebon juga menjalankan fungsi pengawasan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari KKN. Sungguh suatu hal yang sangat ironis jika anggota DPRD terlibat korupsi.

Beberapa permasalahan di atas merupakan masalah krusial yang terjadi dalam era baru otonomi daerah dan desentralisasi di Kota Cirebon. Desentralisasi sebagai suatu kebijakan banyak dipengaruhi berbagai faktor dalam implementasinya. Menurut Rondinelli dan Cheema (1983), ada empat faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi, yaitu :

1. Environmental conditions (kondisi-kondisi lingkungan),
2. Inter-organizational relationship (hubungan antar organisasi),
3. Available resources (ketersediaan sumber-sumber),
4. Characteristic of implementing agencies (karakteristik agen-agen pelaksana).

Untuk mewujudkan implementasi kebijakan desentralisasi yang efektif, maka keempat faktor penentu itu harus dipenuhi dengan baik oleh penyelenggara pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD dengan didukung oleh seluruh lapisan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan yaitu :

1. Bagaimana implementasi fungsi DPRD yang meliputi fungsi penyusunan Perda, penganggaran, dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Cirebon ?
2. Bagaimana gambaran faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon tersebut yang meliputi kondisi-kondisi lingkungan, hubungan antar-organisasi, ketersediaan sumber daya, dan karakteristik anggota DPRD ?

**KAJIAN PUSTAKA**

Kebijakan Publik

Menurut Dye (1981), kebijakan adalah : “*whatever government choose to do or not to do*” (pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu). Kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan pemerintah disebut kebijakan publik. Dunn (2006) mengatakan bahwa :”kebijakan publik pada hakikatnya berupa pilihan tindakan-tindakan pemerintah yang dialokasikan kepada seluruh masyarakat, sehingga kebijakan tersebut bersifat mengikat, mempunyai tujuan-tujuan tertentu dan selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan publik”.

Anderson (1979) mengatakan bahwa : “Kebijakan publik adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan”. Sedangkan Islamy (2003) mengatakan bahwa : “Kebijaksanaan negara adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijaksanaan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan pemerintah pun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah”.

Nugroho (2008) menjelaskan tentang kebijakan publik atau kebijakan pemerintah sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah. Jadi bukan merupakan apa yang menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
5. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Kebijakan publik menurut Anderson (1979) mempunyai elemen atau unsur-unsur yaitu :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perUUan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Berdasarkan pendapat di atas, kebijakan publik berisi tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan suatu masalah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti kebijakan publik bersifat memaksa setiap warga negara untuk mentaatinya. Hal ini sesuai dengan pendapat Winarno (2007) bahwa “Kebijakan publik mempunyai sifat ‘paksaan’ yang secara potensial sah dilakukan. Sifat memaksa ini tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta, hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketataan yang luas dari masyarakat. Sifat yang terakhir inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya”.

Kebijakan Desentralisasi

Desentralisasi dewasa ini telah menjadi azas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi karena kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal, serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi memiliki berbagai macam tujuan.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan Asas Otonomi. Di dalam pengertian desentralisasi itu terdapat beberapa istilah yaitu Urusan Pemerintahan, Daerah Otonom, dan Asas Otonomi. Penjelasan istilah-istilah tersebut menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, yaitu sebagai berikut :

1. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
2. Daerah otonom atau biasa disebut daerah saja adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentngan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Riggs (1961) mengatakan bahwa desentralisasi mempunyai dua makna yaitu :

1. Pelimpahan wewenang (*delegation*) yang mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasarkan kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada di tangan pusat.
2. Pengalihan kekuasaan (*devolution*) yaitu seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang.

Desentralisasi mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Menurut Rondinelli dan Cheema (1983), “Tujuan utama desentralisasi adalah untuk mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan publik di daerah. Desentralisasi juga berfungsi sebagai instrumen pemerintah pusat dalam mengorganisasikan tata pemerintahan agar memudahkan dan mengawasi organisasi ditingkat bawahnya dengan prinsip demokratisasi. Desentralisasi dan prinsip demokratisasi dianggap dapat meningkatkan efektivitas pemerintah dalam membuat kebijakan publik melalui pendelegasian tanggung jawab *(accountability)* yang lebih besar kepada para pejabat tingkat daerah”.

Smith (2006) menjelaskan bahwa dari sisi kepentingan pemerintah daerah, desentralisasi mempunyai tiga tujuan, yaitu untuk mewujudkan :

1. *Political equality*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Masyarakat di daerah dapat dengan elegan mempraktikkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan, mendapatkan kebebasan mengekspresikan kepentingan, dan aktif dalam proses pengambilan kebijakan.
2. *Local accountability*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah.
3. *Local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini adalah karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi komunitasnya, pelaksanaan desentralisasi akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi masalah dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.

Desentralisasi merupakan salah satu kebijakan publik yang diimplementasikan di daerah. Kebijakan desentralisasi tidak hanya menyangkut solusi atas pemecahan masalah di tingkat daerah, tetapi juga merupakan upaya optimalisasi koordinasi hubungan kerja antar aktor *governance*. Dalam konteks ini, desentralisasi dipandang sebagai sarana untuk memperkuat hubungan antara *state* (negara/pemerintah) dengan *citizen* (penduduk/warga negara)*.* Jika hubungan ini berjalan dengan baik, maka tujuan desentralisasi akan menguntungkan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan regionalisasi fungsi pemerintahan.

Menurut Rondinelli dan Cheema (2003), desentralisasi mempunyai beberapa bentuk, yaitu :

1. Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pembagian kewenagan dan tanggung jawab administratif antara depertemen pusat dengan penjabat pusat yang ada di lapangan, jadi dekonsentrasi itu hanya merupakan pergeseran volume pekerjaan dari depertemen pusat kepada perwakilan nya yang ada di daerah.
2. Delegasi (*delegation*), yaitua pelimpahan pengambilan keputusan  dan kewenangan menejerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu oraganisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.
3. Devolusi (*devolution*), yaitu pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi teretntu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri.
4. Privatisasi (*privatisation*), yaitu transfer fungsi dari pemerintah ke lembaga-lembaga non pemerinah). Di Indonesia hal ini berarti pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan swasta dan lembaga swadaya masyarakat, serta peleburan BUMN/BUMD.
5. Otonomi Daerah (*local outonomy*), yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pengertian daerah otonom menurut UU tersebut yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua istilah yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan. Jika desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang merupakan “hulu”nya kebijakan, maka otonomi daerah merupakan “hilir”nya. Antara desentralisasi dan otonomi daerah terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling bergantung satus ama lainnya. Berdasarkan pengertian desentralisasi dan otonomi daerah, maka desentralisasilah yang menjadikan suatu daerah dapat dikatakan daerah otonom. Otonomi daerah tidak mungkin akan ada jika tidak ada desentralisasi. Sebaliknya, desentralisasi tanpa otonomi daerah akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Tanpa desentralisasi, maka daerah juga tidak akan memiliki otonomi.

Dalam konteks tersebut, Rasyid (2000) mengatakan : “Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah”.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, bobot desentralisasi berbeda-beda dari masa ke masa. Pada masa orde baru berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, bobot desentralisasi lemah, sedangkan bobot sentralisasi kuat. Kondisi ini berbalik setelah era reformasi di mana bobot desentralisasi menjadi lebih besar berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Namun karena implementasi UU Nomor 22 Tahun 1999 ini banyak ekses negatifnya, maka bobot sentralisasi ini kemudian direduksi dan direvisi melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.

Rondinelli dan Cheema (1983) telah memperkenalkan teori implementasi kebijakan yang orientasi utamanya pada hubungan pengaruh faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah di bidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut Rondinelli dan Cheema (1983), ada dua pendekatan dalam proses implementasi yang sering dikacaukan, yaitu :

1. The compliance approach, yaitu menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (political leaders). Para administrator biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut.
2. The political approach, yang sering disebut juga sebagai pendekatan politik yang mengandung “administration as an intgeral part of the policy making process in which polities are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them”.

Dalam paradigma baru administrasi publik dewasa ini, sesungguhnya dikhotomi antara politik (pembuat kebijakan) dengan administrasi (pelaksana kebijakan) sudah banyak ditinggalkan. Sebabnya adalah karena administrasi merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan itu sendiri. Hal ini terbukti juga dalam praktik di Indonesia di mana administrasi bukan hanya sebagai pelaksana kebijakan tetapi juga menetapkan kebijakan. Di Indonesia, kebijakan tidak hanya ditetapkan oleh lembaga politik (DPR/parlemen), tetapi juga oleh lembaga eksekutif/administrasi dari mulai presiden sampai kepala daerah.

Kondisi tersebut menyebabkan implementasi menjadi kompleks dan seringkali tidak dapat diprediksi atau diramalkan sebelumnya (unpredictable) karena banyak faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ini belum mendapat perhatian yang serius di negara-negara yang sedang berkembang (termasuk Indonesia) karena kebanyakan para perumus kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan the compliance approach daripada the political approach. Mereka beranggapan jika suatu kebijakan sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik, maka secara otomatis akan dapat diimplementasikan oleh para pelaksana tanpa ada unsur-unsur atau kendala politik apapun dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai. Padahal, kenyataannya tidak demikian karena banyak faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

Implementasi Kebijakan Publik

Anderson (1979) mengatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima langkah yaitu : formulasi masalah (*problem formulation*), formulasi kebijakan (*formulation*), penentuan kebijakan (*adoption*), implementasi (*implementation*), dan evaluasi (*evaluation*). Hal senada dikatakan oleh Winarno (2003) bahwa kebijakan publik merupakan proses yang sistematis melalui tahap-tahap yaitu penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Kedua pendapat di atas sama-sama menempatkan implementasi kebijakan publik sebagai salah satu langkah atau tahap dalam proses kebijakan publik.

Istilah implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *implementation* yang berarti pelaksanaan. Istilah ini selalu berkonotasi sebagai kegiatan atau *activity*, bahkan kedua istilah itu sering digunakan dalam satu konteks pengertian aktivitas implementasi yaitu *implementation activity.* Menurut Westra (2000), *implementation activity* yaitu “Usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, di mana tempat pelaksanaannya, kapan waktu mulai dan berakhirnya, dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan”.

Implementasi kebijakan publik merupakan hal yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Pelaksanaan kebijakan menjadi lebih penting daripada pembuatan kebijakan karena kebijakan-kebijakan yang telah dibuat itu hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Berkaitan dengan implementasi kebijakan, Winarno (2007) mengatakan bahwa : “Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan UU. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan UU di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*)”.

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu hal yang sangat penting dan menentukan dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam implementasi kebijakan pulblik perlu diperhatikan faktor-faktor atau variabel-variabel yang menentukan keberhasilan atau kegagalannya. Mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik ini, telah banyak pakar yang mengemukakannya.

Edwards III (1980) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik ditentukan oleh empat faktor atau variabel yaitu :

1. *Communication* (komunikasi),
2. *Resources* (sumber-sumber),
3. *Disposition* (disposisi),
4. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi).

Sementara Vmenurut an Meter dan Van Horn (1975), ada enam variabel yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan yaitu :

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan,
2. Sumber-sumber kebijakan,
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan,
4. Karakteristik badan-badan pelaksana,
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik,
6. Kecenderungan-kecenderungan para pelaksana.

Grindle (1980) mengatakan ada dua faktor utama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu :

1. Content of policy,yang terdiri dari : interests affected, type of benefits, extent of change envisioned, site of decision making, program implementators, resources commited.
2. Context of implementation, yang terdiri dari : power, interest, and strategies of actors involved; institusions and regime characteristics; compiliance and responsiveness.

Smith (2006) mengatakan ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik, yaitu :

1. Kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*).
2. Kelompok sasaran (*target group*).
3. Organisasi pelaksana (*implementing organization*).
4. Faktor lingkungan (*environmental factor*).

Menurut Rondinelli dan Cheema (1983), ada empat faktor yang dipandang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi bebas, yaitu :

1. Environmental conditions, yang terdiri dari :
2. P*olitical structure, policy making process,*
3. *Loocal power structure,*
4. *Sociocultural factors,*
5. *Organization of program beneficiaries,*
6. *Adequacy of physical infrastructure.*
7. Inter-organizational relationship, yang terdiri dari :
8. C*larity and consistency of program objectives.*
9. *Appropriate allocation of functions.*
10. *Effectiveness of planning, budgeting and implementation procedures.*
11. *Effectiveness of linkages among organization and quality of inter-organizational communication.*
12. Available resources, yang terdiri dari :
13. *Control over funds.*
14. *Adequacy of budget and availability budgetary resources.*
15. *Support of local and national political leaders.*
16. *Support of National beaurocracy.*
17. Characteristic of implementing agencies, yang terdiri dari :
18. *Technical, managerial and political skill of staff.*
19. *Agency’s political resources and support.*
20. *Effectiveness of internal communication.*
21. *Agencies rapport with program beneficiaries and linkages with constituency organizations.*
22. *Quality of agency leadership and commitment of staff to agency programs.*
23. *Location of agencies within administrative systems.*

Diantara beberapa teori tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut, penulis akan menggunakan teori Rondinelli dan Cheema (1983). Alasannya yaitu karena teori ini dibuat dalam konteks kebijakan desentralisasi yang sesuai dengan judul tulisan ini.

**Konsep Keterwakilan Politik**

Konsep yang dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat pada negara demokrasi adalah menyangkut ‘perwakilan politik’. Sanit (1996) mengatakan bahwa konsep perwakilan politik terdiri dari dua aspek yaitu demokrasi perwakilan dan pemerintahan perwakilan. Karena kekuasaan pada hakekatnya adalah milik rakyat, maka pada dasarnya pengaturan kehidupan menjadi tanggungjawab setiap warga negara. Namun, dalam kenyataannya tidak mungkin setiap warga negara akan mengatur dan mengurus kebutuhannya sendiri secara keseluruhan. Oleh karena itu, setiap warga negara akan memberikan kepercayaan kepada orang lain yang menjadi wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan rakyat untuk melakukan pengaturan. Orang-orang yang menjadi wakil rakyat memperoleh kepercayaan/kewenangan akan melakukan pengaturan untuk memenuhi kebutuhan kehidupan bersama sehingga terbentuk pemerintahan perwakilan. Dengan demikian, pemerintahan yang terbentuk mewakili warga negara dalam hal memanfaatkan kekuasaan yang dipunyainya untuk menyelenggarakan kehidupan bersama.

Dalam menjalankan kekuasaan yang dipercayakan oleh rakyat kepada pemerintah, maka akan dilakukan berdasarkan kesepakatan antara rakyat dan pemerintah. Artinya setiap perilaku dan tindakan pemerintah hendaknya memberikan nilai manfaat bagi rakyat. Untuk itu, maka proses pelaksanaan kekuasaan oleh pemerintah tersebut perlu diawasi oleh lembaga atau sekelompok orang yang diserahi kekuasaan, yang pada dasarnya merupakan bagian keseluruhan pihak yang diserahi kekuasaan oleh rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang diserahi kekuasaan oleh rakyat di negara demokrasi terdiri dari dua pihak yaitu Pemerintah (eksekutif) dan Lembaga Perwakilan Rakyat (legislatif). Pemerintah (eksekutif) diserahi kekuasaan untuk melaksanakan pengaturan berbagai kebutuhan masyarakat, sedangkan Lembaga Perwakilan Rakyat (Legislatif) adalah lembaga yang berwenang dalam merumuskan dan membuat aturan untuk dilaksanakan oleh pemerintah serta melakukan pengawasan atas tindakan tindakan pemerintah.

Perwakilan politik rakyat terdapat di tingkat pemerintah pusat (*Central Government*) maupun di tingkat pemerintah daerah (*Local Government*). Perwakilan politik pada lembaga legislatif di tingkat pusat maupun daerah mempunyai fungsi dan peranan yang sama, yaitu bagaimana mampu mengemban kepercayaan dari rakyat yang telah menyerahkan kekuasaannya kepada wakilnya di lembaga perwakilan (legislatif). Steven & Rasmussen (1994) menguraikan bahwa terdapat dua fungsi badan legislatif yaitu pembuatan Undang-undang dan Perwakilan Politik. Namun secara lebih sempit, dapat dijalankan fungsi penyusunan anggaran, *impeachment,* kerja sosial dan pengawasan.

Di Indonesia yang menganut negara demokrasi, maka penyelenggaraan pemerintahannya juga menganut sistem perwakilan. Dalam sistem perwakilan ini, setiap warga negara/rakyat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan publik. Bentuk dari partisipasi ini yaitu rakyat memilih sendiri wakil-wakilnya melalui pemilihan umum. Selanjutnya wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR dan DPRD inilah yang kemudian terlibat langsung dalam proses perumusan kebijakan publik. Oleh karena itu, lembaga legislatif (DPR dan DPRD) merupakan perangkat kekuasaan pemerintah yang sangat berperan dalam proses perumusan kebijakan publik yang ditujukan untuk memenuhi berbagai tuntutan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Kebijakan publik yang dihasilkan oleh DPR adalah Undang-Undang (UU), sedangkan yang dihasilkan oleh DPRD adalah Peraturan Daerah (Perda). Setiap UU dan Perda yang ditetapkan harus mencerminkan kehendak rakyat. Hal ini dapat terwujud jika anggota DPR dan DPRD mengetahui aspirasi rakyat yang diwakilinya.

Untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik sebagai wakil rakyat, maka DPR dan DPRD mempunyai hak-hak yaitu hak anggaran, hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa, dan hak penyelidikan. Melihat beratnya tugas dalam melaksanakan fungsi legislatif, maka DPR dan DPRD harus benar-benar mampu berperan dalam menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proporsional (Yudoyono, 2000). Hal tersebut hanya dapat terlaksana dengan baik apabila setiap anggota badan legislatif ini bukan saja piawai dalam berpolitik, tetapi juga mempunyai pengetahuan yang cukup dalam hal konsepsi dan teknis penyelenggaraan pemerintahan, mekanisme kerja kelegislatifan, kebijakan publik, teknis pengawasan, penyusunan anggaran, dan sebagainya.

Pada era otonomi daerah dewasa ini, otonomi diletakkan pada daerah kabupaten/kota. Sejalan dengan hal itu, DPRD mempunyai peranan yang sangat penting. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Anggota DPRD adalah pejabat Daerah kabupaten/kota. DPRD mempunyai tiga fungsi yaitu pembentukan Perda (dulu disebut legislasi), anggaran, dan pengawasan.

Sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, DPRD mempunyai tugas dan wewenang yaitu :

* + 1. Membentuk Perda bersama bupati/wali kota;
    2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan oleh bupati/wali kota;
    3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
    4. Memilih bupati/wali kota (hal ini kemudian dicabut dan tidak berlaku lagi);
    5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
    6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian international di Daerah;
    7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah kabupaten/kota;
    8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
    9. Memberikan memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
    10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

**METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor (1982), metodologi kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Strategi penelitian yang penulis gunakan adalah strategi studi kasus. Dalam penelitian ini, penulis mengambarkan fenomena yang ditemukan di lapangan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, kemudian menganalisisnya, tanpa menghitung pengaruh dari suatu variabel terhadap variabel lainnya.

Data dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber data atau dari tangan pertama berupa hasil wawancara dengan para informan yang kemudian didukung oleh data dari hasil observasi di lapangan.
2. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber tertulis yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Pengumpulan data dilakukan melalui teknik yaitu :

1. Observasi (pengamatan), dengan cara melakukan pengamatan langsung secara non-partisipatif di objek penelitian.
2. *In depth Interview* (wawancara mendalam) yang dilakukan secara terstruktur dengan berpedoman pada pedoman wawancara. Pemilihan informan dilakukan secara purposive dan juga menggunakan teknik bola salju.
3. Studi dokumentasi, dengan mempelajari dan menganalisis data dari berbagai dokumen tertulis yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti untuk melengkapi data dari hasil wawancara dan observasi.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif dengan cara menganalisis secara mendalam data deskriptif berupa informasi lisan dan tertulis dari informan, serta fakta dan gejala-gejala dari hasil pengamatan. Menurut Miles dan Huberman (1992), analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu reduksi data, penyajian data, serta verifikasi dan menarik kesimpulan.

Pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan menggunakan teknik triangulasi. Menurut Moleong (2009), triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Teknik triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber seperti wawancara, studi kepustakaan dan arsip. Teknik triangulasi digunakan karena dapat menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan.

**HASIL PENELITIAN**

**1. Implementasi Fungsi DPRD Kota Cirebon**

**Implementasi Fungsi Penyusunan Peraturan Daerah**

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, fungsi penyusunan atau pembentukan Perda dilaksanakan dengan cara : 1) Membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota, 2) Mengajukan usul rancangan Perda Kabupetn/Kota, dan 3) Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.

Proses penyusunan Perda dilakukan melalui Program Penyusunan Peraturan Daerah (PPPD), yang dulu disebut Program Legislasi Daerah (Prolegda). Fungsi penyusunan Perda terdiri ini atas sedikitnya tiga tugas utama yaitu : 1) Membahas Rancangan Perda (Raperda) yang berasal dari Pemerintah Daerah, maupun rancangan yang berasal dari inisiatif/prakarsa DPRD sendiri, 2) Penyiapan Raperda mengikuti dinamika yang berkembang di masyarakat, dan 3) Pembentukan Panitia Legislasi atau Badan Penyusunan Peraturan Daerah (BPPD).

Lembaga di DPRD yang bertugas mengkoordinasikan PPPD adalah BPPD. Tugas BPPD yaitu : 1) Menyusun rancangan PPPD yang memuat daftar urutan dan prioritas Raperda beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap Tahun Anggaran di lingkungan DPRD, 2) Mengkoordinasi penyusunan program pembentukan perda antara DPRD dan Pemerintah Kota Cirebon, 3) Menyiapkan Raperda usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan, 4) Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda yang diajukan Anggota, Fraksi sebelum Raperda tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD, 5) Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan Raperda yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah, 6) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan Raperda melalui koordinasi dengan Komisi dan/atau Panitia Khusus, 7) Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas Raperda usul Pemerintah Kota Cirebon maupun dari Anggota, Fraksi di DPRD, dan 8) Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah dibidang peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dapat digunakan oleh BPPD pada masa keanggotaan berikutnya.

Dalam melaksanakan fungsi penyusunan Perda ini, DPRD Kota Cirebon c.q. BPPD melibatkan pihak-pihak lain. Pihak utama sebagai mitra adalah Pemerintah Kota Cirebon beserta seluruh SKPD. Sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat yaitu partai politik, media masa, kelompok-kelompok kepentingan, LSM, dan lain-lain. Pihal lain yang terlibat adalah Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Kemendagri dalam konsultasi, evaluasi bahkan sampai pada pembatalan Perda.

PPPD merupakan instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah. PPPD merupakan suatu rencana penyusunan peraturan daerah yang disepakati antara DPRD Kota Cirebon c.q. BPPD dengan Bagian Hukum Pemerintah Kota Cirebon. Meskipun demikian, kesepakatan antara PPPD dengan Bagian Hukum tersebut hanya sebatas rapat kesepakatan. Dalam rapat ini masing-masing pihak membawa daftar Raperda yang akan dibuat kemudian masing-masing pihak mengemukakan berapa Raperda yang menjadi usulannya.

Dalam penyusunan Perda ini hanya BPPD yang terlibat secara aktif, sedangkan masyarakat yang menjadi kelompok sasaran hampir tidak pernah dilibatkan. Sebagai contoh dalam penyusunan Raperda Penataan dan Pemberdayaan PKL yang merupakan Raperda inisiatif DPRD, seharusnya BPPD menjaring dan menampung aspirasi dari PKL sebagai kelompok sasaran dalam forum konsultasi publik. Namun, hal itu tidak dilakukan karena berurusan dengan PKL itu ‘ribet”, sehingga dikhawatirkan pembahasan dengan PKL akan berakhir *deadlock*. Fakta ini menunjukkan bahwa Perda hanya disusun secara sepihak, sehingga implementasi dari Perda tersebut tidak akan berjalan optimal karena proses penyusunannya tidak melibatkan *stakeholders* yang akan menjadi kelompok sasaran dari Perda tersebut.

Keberhasilan DPRD Kota Cirebon dalam melaksanakan fungsi penyusunan Perda ini dapat diukur dari berapa banyak Perda yang disahkan dan apakah realisasinya sesuai dengan rencana atau tidak. Mengenai hal ini data selama tahun 2010-2014 menunjukkan sebagai berikut :

**Tabel 2**

**Rencana dan Realisasi Penyusunan Perda Kota Cirebon Tahun 2010-2014**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| No. | Tahun | Rencana Perda | | | Realisasi Perda | | | %  Realisasi |
| **Inisiatif Pemda** | **Inisiatif DPRD** | **Total** | **Inisiatif Pemda** | **Inisiatif DPRD** | **Total** |
| 1 | 2010 | 21 | 5 | 26 | - | - | 13 | 50 |
| 2 | 2011 | 18 | 14 | 32 | - | - | 13 | 40 |
| 3 | 2012 | 18 | 14 | 32 | 11 | 2 | 13 | 40 |
| 4 | 2013 | 21 | 6 | 27 | 8 | 4 | 12 | 45 |
| 5 | 2014 | 9 | 6 | 15 | 6 | 0 | 6 | 40 |

Sumber : Bagian Perundang-undangan Sekretariat DPRD Kota Cirebon, 2014 (diolah)

Berdasarkan tabel di atas, realisasi penyusunan Perda di Kota Cirebon selama tahun 2010-2014 rata-rata hanya 46 %. Dari jumlah itu, hanya 6 atau kurang dari 3 % Raperda inisiatif DPRD yang terealisasi. Fakta ini menunjukkan bahwa implementasi fungsi DPRD dalam penyusunan Perda masih jauh dari harapan. Produktivitas DPRD Kota Cirebon dalam penyusunan Perda masih belum optimal karena Perda yang direncanakan sebagian besarnya adalah usulan inisiatif dari Pemerintah Kota Cirebon, sedangkan Perda yang merupakan inisiatif dari DPRD relatif sedikit.

Selain itu, suatu hal yang ironis yaitu dari jumlah Raperda tersebut tidak ada satupun Raperda tentang Penanggulangan Kemiskinan. Padahal, jika mengacu pada kearifan lokal yaitu wasiat Sunan Gunung Jati : ”*insun titip tajug lan fakir miskin*” (saya titip musholla/masjid dan fakir miskin), maka Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Cirebon seharusnya memprioritaskan penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, dalam penyusunan Perda ini DPRD Kota Cirebon belum merevitalisasi kearifan lokal.

**Implementasi Fungsi Penyusunan Anggaran**

Fungsi penyusunan anggaran sebagai salah salah satu fungsi DPRD diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan APBD bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penyusunan anggaran ini DPRD harus terlibat secara aktif dan proaktif, bukan bersifat reaktif di mana DPRD hanya sebagai lembaga legitimasi atas usulan RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, fungsi penyusunan anggaran dilaksanakan dengan cara :

* + 1. Membahas KUA (Kebijakan Umum Anggaran) dan PPAS (Plafon Penyusunan Anggaran Sementara) yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah).
    2. Membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota.
    3. Membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD Kabupaten/Kota.
    4. Membahas rancangan Perda Kabupetn/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Kabupaten/Kota.

Penyusunan anggaran berupa APBD merupakan tahap pertama dari siklus anggaran. Sebagai bagian integral dari suatu siklus anggaran, maka proses penyusunan APBD ini seharusnya melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stekeholders*). Meskipun demikian, pada praktiknya penyusunan APBD ini hanya melibatkan Pemerintah Daerah dan DPRD yang keduanya sama-sama merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah di Kota Cirebon. Karena penyusunan APBD hanya melibatkan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka APBD yang dibuat seringkali tidak mengakomodir kebutuhan riil masyarakat Kota Cirebon.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD ini sangat minim, bahkan dapat dikatakan hampir tidak ada. Sebenarnya ada media bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan APBD yaitu dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat Kecamatan dan Kota. Meskipun demikian, usulan kegiatan dari masyarakat yang disampaikan dalam Musrenbang seringkali “menguap” dan tidak muncul di APBD. Hal ini terjadi karena setelah Musrenbang Kecamatan, proses perencanaan lebih didominasi oleh kepentingan sektoral meskipun masyarakat tetap diundang dalam Musrenbang tersebut. Akibatnya, dalam proses perencanaan di tingkat kota sering terjadi tidak terakomodirnya kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Alasan yang sering dilontarkan atas tidak terakomodirnya kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam APBD yaitu karena keterbatasan sumber-sumber pendapatan, sehingga Pemerintah Daerah dan DPRD harus menetapkan skala prioritas. Di lain pihak, masyarakat sendiri merasa kegiatan yang diusulkannya itu sangat penting dan mendesak, sehingga harus diprioritaskan anggarannya dalam APBD. Dalam hal ini masyarakat merasa sebagai penyumbang terbesar dalam APBD melalui berbagai macam pajak dan retribusi daerah yang dibayarnya, sehingga wajar jika mereka menuntut kepentingan dan kebutuhannya diakomodir dalam APBD. Meskipun demikian, masyarakat menyadari bahwa proses penyusunan anggaran ini menjadi domain dan wewenang Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Cirebon.

Dalam penyusunan APBD ini, anggota DPRD Kota Cirebon sebagai wakil rakyat memang seringkali mengalami situasi yang sangat dilematis. Di satu pihak, mereka ingin menyalurkan aspirasi berupa kebutuhan masyarakat yang menjadi konstituennya sesuai dengan usulan atau keinginan konstituen yang diperoleh pada saat melakukan reses. Namun di pihak lain, alokasi anggaran yang tersedia sangat terbatas, sehingga tidak mungkin semua kebutuhan masyarakat dapat diakomodir dalam anggaran.

Dalam proses penyusunan APBD ini sangat kental dengan muatan politik dan di dalamnya banyak terjadi tawar-menawar antara pihak Pemerintah Daerah dengan DPRD. Dalam penyusunan APBD ini pula akan kelihatan kepentingan-kepentingan dari kedua pihak tersebut atau kepentingan pihak lain yang dititipkan pada mereka. Kepentingan partai politik dari mana anggota DPRD berasal juga sangat dominan. Dalam hal ini, anggota DPRD sebagai wakil rakyat seharusnya dapat melihat secara objektif dalam menetapkan skala prioritas. Namun, yang banyak terjadi seringkali ada pemaksaan kehendak dari pihak-pihak tertentu untuk meng-*goal*-kan suatu kegiatan, meskipun kegiatan tersebut sebenarnya tidak terlalu mendesak.

Dalam penyusunan APBD ini juga mulai tercium aroma KKN, sehingga dapat dikatakan KKN sudah direncanakan sejak awal. Hal ini misalnya terlihat dalam penyusunan anggaran Hibah Bansos. LSM penerima Hibah Bansos ternyata banyak yang merupakan bentukan anggota DPRD itu sendiri. Selanjutnya Hibah Bansos ini dititipkan kepada SKPD yang menjadi leading sector atau pembina LSM tersebut. LSM tersebut sengaja dibentuk untuk kemudian pada setiap tahun didorong untuk mengajukan proposal Hibah Bansos. Proposal yang dibuat oleh LSM tersebut diajukan atau dititipkan kepada anggota DPRD yang membentuk LSM tersebut untuk dikawal dalam rangka mendapatkan bantuan anggaran dana.

**Implementasi Fungsi Pengawasan**

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, fungsi pengawasan DPRD diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap : 1) Pelaksanaan Perda Kabupeten/Kota dan peraturan bupati/wali kota, 2) Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan 3) Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Tujuan utama pengawasan DPRD, antara lain : 1) Menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana, 2) Menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, 3) Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan, dan 4) Meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Beberapa cara yang dilakukan oleh DPRD Kota Cirebon dalam melaksanakan fungsi pengawasan, antara lain : 1) Mendalami pelaksanaan pengelolaan keuangan lewat pembahasan usulan anggaran untuk APBD, 2) Mendalami realisasi anggaran tahun sebelumnya dan laporan keuangan triwulan, satu semester atau pada Laporan Keterangan Pertanggung-jawaban (LKPJ) Kepala Daerah, 3) Membuat peringatan, pertanyaan, usulan perbaikan atas kebijakan pemerintah daerah lewat sambutan pandangan umum atau pandangan akhir dari fraksi-fraksi DPRD atau peringatan langsung ketika mengadakan kunjungan kerja atas pelaksanaan proyek-proyek pembangunan dan kegiatan pelayanan publik.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan ini terdapat beberapa kelemahan, yaitu : 1) Bentuk pengawasan lebih banyak bersifat reaktif dan sporadik, 2) DPRD jarang memanfaatkan ruang laporan terbuka sebagai wadah laporan masyarakat, 3) Belum adanya metodologi pengawasan yang tepat, dan 4) DPRD cenderung hanya berperan secara normatif dan tidak bisa melakukan pengawasan secara detail karena kepala daerah menyerahkan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk diperiksa dan diamati. DPRD tinggal menerima hasil akhir untuk menandatangani persetujuan.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPRD seringkali terjebak dalam pengawasan teknis operasional, bukan pengawasan politis pada tataran kebijakan. Misalnya DPRD lebih berfokus pada pengawasan kinerja keuangan, bukan pada kinerja pelaksanaan tugas. Selain itu, DPRD Kota Cirebon tidak mempunyai mekanisme, jadwal dan aturan yang jelas dalam melakukan pengawasan. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD juga bersifat insidental (tidak rutin) dan kasuistis (pada kasus-kasus tertentu saja).

Salah satu kelemahan dalam implementasi fungsi pengawasan adalah berkaitan dengan kedudukan DPRD dalam hubungannya dengan Pemerintah Kota Cirebon. Sebagai hasil dari pengawasannya yang dilakukakannya, DPRD Kota Cirebon akan membuat catatan, teguran dan rekomendasi untuk disampaikan kepada Walikota. Namun, meskipun DPRD Kota Cirebon menyampaikan catatan, teguran dan rekomendasi yang tajam dan kritis, tetapi kedudukan Walikota tidak akan terganggu, kecuali terdapat temuan yang patut diduga mempunyai indikasi tindak pidana. Terhadap temuan seperti itu, DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan audit investigatif. Kemudian hasil temuan BPK itu akan ditindaklanjuti oleh aparat hukum yang berwenang, bukan dieksekusi oleh DPRD melalui veto untuk menjatuhkan Kepala Daerah.

Posisi kekuasaan seperti itu tidak menjadikan DPRD kuat karena di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa kedudukan DPRD adalah setara dengan dan menjadi mitra Kepala Daerah. Selain itu, juga ada mekanisme *check and balance* antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Namun, sejauh tidak ada indikasi tindak pidana, maka DPRD hanya bisa memberikan catatan, teguran dan rekomendasi kepada Walikota. Terhadap hal ini, seringkali Walikota tidak melaksanakannya sesuai dengan catatan, teguran dan rekomendasi tersebut. Oleh karena itu, nuansa yang terasa dalam kekuasaan DPRD yaitu seringkali merasa inferior ketika berhadapan dengan eksekutif (Pemerintah Daerah), sehingga DPRD ragu menyampaikan catatan, teguran dan rekomendasi yang kritis. Rasa inferior ini juga tidak terlepas dari kenyataan bahwa kualitas dan pengalaman aparat Pemerintah Daerah lebih baik daripada anggota DPRD.

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut, masyarakat banyak yang mengkritik bahwa DPRD Kota Cirebon dinilai tidak profesional karena belum mampu melaksanakan fungsi pengawasan secara optimal. Hal ini terlihat dari penyerapan anggaran oleh eksekutif yang tidak sesuai rencana/target dan pelaksanaan pembangunan yang hampir tanpa pengawasan yang memadai. Akibatnya, pembangunan yang seharusnya bermanfaat untuk rakyat, cenderung dilaksanakan oleh pemerintah daerah secara asal-asalan.

Fakta lain yang mengindikasikan lemahnya pengawasan adalah kasus korupsi “APBD Gate” yang menyeret Wakil Walikota dan setengah anggota DPRD Kota Cirebon periode 2009-2014. Fakta ini menunjukkan kredibilitas DPRD sebagai lembaga pengawasan politik masih diragukan. Salah satu penyebab utamanya adalah banyak anggota DPRD sendiri belum mampu melaksanakan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Fakta ini sangat ironis karena DPRD Kota Cirebon sebaga lembaga politik yang berwenang mengawasi seharusnya lebih bersih dari yang diawasinya yaitu pemerintah daerah.

**2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi DPRD Kota Cirebon**

Pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon yang belum optimal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor. Jika mengacu pada pendapat Rondinelli dan Cheema (1983), ada empat faktor yang dapat mempengaruhinya, yaitu : 1) Environmental conditions (kondisi-kondisi lingkungan), 2) Inter-organizational relationship (hubungan antar organisasi), 3) Available resources (ketersediaan sumber daya), dan Characteristic of implementing agencies (karakteristik agen-agen pelaksana). Gambaran keempat faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon tersebut yaitu sebagai berikut :

**Faktor Kondisi-kondisi Lingkungan (Environmental Conditions)**

Faktor kondisi-kondisi lingkungan menurut Rondinelli dan Cheema (1983) terdiri dari : 1) P*olitical structure* (struktur politik lokal)*,* 2) *Policy making process* (proses pembuatan kebijakan)*,* 3) *Local power structure* (struktur kekuatan lokal)*,* 4) *Sociocultural factors* (faktor-faktor sosial-budaya)*,* 5) *Organization of program beneficiaries* (organisasi penerima program)*,* dan 6) *Adequacy of physical infrastructure* (kecukupan infrastruktur fisik)*.*

Faktor pertama dalam kondisi-kondisi lingkungan adalah struktur politik lokal. Struktur politik lokal yang banyak mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon adalah partai politik. Partai-partai politik di dalam lembaga DPRD menjelma menjadi fraksi-fraksi dengan nama yang sesuai nama partai politik itu sendiri. Sebagai penjelmaan dari partai politik, maka fraksi merupakan kepanjangan tangan dari partai politik di DPRD. Hal ini menyebabkan kepentingan fraksi adalah identik dengan kepentingan partai politik, meskipun dalam beberapa kasus terjadi juga konflik antara anggota fraksi dengan pengurus partai politik. Pengaruh partai politik melalui fraksi ini sangat dirasakan pada saat merumuskan kebijakan berupa Perda, sehingga penyusunan suatu Perda seringkali alot karena setiap fraksi memandang substansi Perda dengan ideologi politik yang berbeda-beda.

Selain partai politik, yang juga mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon adalah LSM. LSM seringkali menitipkan keinginannya kepada anggota DPRD, baik yang berkaitan dengan Perda maupun anggaran. LSM juga seringkali berdalih mengatasnamakan rakyat atau konstituen dalam meminta dukungan, bantuan maupun sumbangan kepada anggota DPRD. Bagi anggota DPRD, LSM ini dirasakan lebih banyak “merecoki” daripada mendukung tugas-tugas mereka sebagai wakil rakyat.

Faktor kedua dalam kondisi-kondisi lingkungan adalah proses pembuatan kebijakan berupa Perda dan penyusunan APBD. Dalam proses pembuatan Perda ini banyak sekali kepentingan yang berusaha diakomodir oleh DPRD Kota Cirebon, termasuk juga kepentingan Pemerintah Kota Cirebon sendiri sebagai mitranya. Kepentingan partai politik dan *stakeholders* lainnya juga sangat mempengaruhi. Akibat dari semua itu yaitu proses pembuatan Perda dan penyusunan APBD sangat kental dengan muatan politik yang diwarnai lobi-lobi dan tawar-menawar. Dalam merumuskan kebijakan, baik berupa Perda maupun anggaran tersebut, *stakeholders* hampir tidak pernah dilibatkan untuk berpartisipasi aktif, sehingga mereka cenderung bersikap apatis terhadap jalannya pemerintahan di Kota Cirebon. DPRD Kota Cirebon juga belum membangun aliansi strategis dan terlembagakan dengan perguruan tinggi, LSM, tokoh-tokoh masyarakat maupun media masa lokal.

Faktor ketiga dalam kondisi-kondisi lingkungan adalah struktur kekuatan lokal. Kekuatan lokal yang banyak berpengaruh adalah partai politik dan LSM. Selain partai politik dan LSM, kekuatan lokal yang juga harus diperhitungkan adalah mahasiswa. Mahasiswa beberapa kali mendemo DPRD untuk menyalurkan aspirasinya jika kebijakan atau sikap DPRD dinilai tidak sesuai dengan idealisme mahasiswa. Di satu pihak, demo mahasiswa ini memang merepotkan, tetapi di pihak lain demo mahasiswa itu merupakan salah satu bentuk kontrol sosial yang dapat menunjang fungsi pengawasan DPRD.

Faktor keempat dalam kondisi-kondisi lingkungan adalah faktor sosial budaya. Dalam hal ini, meskipun Kota Cirebon dikenal sebagai Kota Budaya, tetapi tidak ada nilai-nilai budaya khusus yang menonjol yang menjelma dalam sikap dan perilaku anggota DPRD. Hanya saja, orang Cirebon yang tinggal di daerah pesisir memang dikenal memiliki watak yang keras dan blak-blakan. Watak ini sering menjelma dalam karakter anggota DPRD pada saat beradu argumen dalam sidang atau rapat, sehingga pembahasan seringkali alot.

Dalam perspektif sosial budaya ini, sebenarnya ada wasiat Sunan Gunung Jati yang merupakan suatu bentuk kearifan lokal. Wasiat itu berbunyi : “*Insun titip tajug lan fakir miskin*” (saya titip musholla/mesjid dan fakir miskin). Wasiat ini merupakan amanat bagi penyelenggara pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Cirebon. Wasiat Sunan Gunung Jati ini mengandung dua unsur yaitu “Insun titip tajug” yang mengandung makna harus religius/agamis, sedangkan “lan fakir miskin” mengandung makna rakyat harus sejahtera.

Unsur religius sesuai dengan sebutan Kota Cirebon sebagai Kota Wali. Unsur religius juga telah dicantumkan sebagai salah satu visi Kota Cirebon 2013-2018 yaitu RAMAH **(Religius, Aman, Maju, Aspiratif dan Hijau). Unsur religius juga tercermin dari diberlakukannya Perda tentang peredaran minuman keras dan Perda tentang kewajiban melaksanakan Madrasah Diniyah sebelum masuk ke SLTP. Namun, implementasi kedua Perda ini belum sesuai dengan harapan. Sikap anggota DPRD sendiri juga banyak yang tidak mencerminkan nilai-nilai religius/agama seperti melakukan korupsi dan kebiasaan minum minuman keras. Sedangkan unsur sejahtera telah tercantum dalam visi Kota Cirebon dengan istilah Maju. Namun, hal yang sangat disayangkan adalah sampai sampai saat ini belum ada Perda tentang penanggulangan kemiskinan. Padahal Perda ini seharusnya ada sesuai dengan wasiat Sunan Gunung Jati tersebut.**

Faktor kelima dalam kondisi-kondisi lingkungan adalah organisasi penerima program. Organisasi penerima program adalah masyarakat dan LSM. Pengaruh LSM lebih banyak dirasakan dalam pelaksanaan fungsi anggaran, misalnya dalam penyusunan anggaran Hibah Bansos. LSM ini banyak yang dibentuk oleh anggota DPRD sendiri kemudian didorong untuk mengajukan proposal Hibah Bansos. Proposal yang dibuat oleh LSM tersebut diajukan atau dititipkan kepada anggota DPRD yang membentuknya untuk dikawal dalam rangka mendapatkan bantuan anggaran dana. LSM juga sering melakukan pendampingan kepada masyarakat yang ingin mendapat bantuan dana hibah dari Pemerintah Kota Cirebon, misalnya dalam Program Rutilahu (Rumah Tidak Layak Huni). Tentu saja pendampingan yang dilakukan LSM ini tidak gratis. Belum lagi ada oknum-oknum aparat yang juga meminta “jatah”, sehingga dana Program Rutilahu yang diterima masyarakat kelompok sasaran menjadi banyak berkurang.

Faktor keenam dalam kondisi-kondisi lingkungan adalah kecukupan infrastruktur fisik. Infrastruktur utama yang ada di DPRD Kota Cirebon yaitu ruang sidang dan rapat, ruang Ketua, ruang Wakil-wakil Ketua, dan ruang Komisi, ruang Badan Kehormatan (BK), ruang Sekretariat DPRD, dan ruang Tenaga Ahli Fraksi. Sedangkan Badan Anggaran, BPPD dan Fraksi tidak memiliki ruang sendiri. Di ruang Komisi dan BK tidak ada satupun komputer. Hal ini berbeda dengan di ruang Tenaga Ahli Fraksi di mana setiap tenaga ahli sebanyak 9 orang masing-masing mempunyai satu unit komputer di meja kerjanya. Fasilitas wifi juga tidak tersedia di lingkungan DPRD Kota Cirebon. Namun, untuk mengakses informasi, setiap anggota DPRD diberi fasilitas berlangganan koran lokal dan nasional secara gratis. Jumlah ruangan yang tersedia tersebut dirasakan kurang memadai oleh anggota DPRD dalam menunjang kinerjanya.

**Faktor Hubungan Antar Organisasi (Inter-organizational Relationship)**

Faktor hubungan antar organisasi menurut Rondinelli dan Cheema (1983) terdiri dari : 1) *Clarity and consistency of program objectives* (kejelasan dan konsistensi tujuan program)*,* 2) *Appropriate allocation of functions* (alokasi fungsi yang tepat), 3) *Effectiveness of planning, budgeting and implementation procedures* (efektivitas perencanaan, penganggaran dan prosedur implementasinya), serta 4) *Effectiveness of linkages among organization and quality of inter-organizational communication* (efektivitas hubungan dan kualitas komunikasi antar-organisasi)*.*

Faktor pertama dalam hubungan antar organisasi adalah kejelasan dan konsistensi tujuan program. Dalam melaksanakan fungsi penyusunan Perda, anggaran dan pengawasan, DPRD Kota Cirebon melakukannya dengan berdasarkan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di dalam peraturan perundang-undangan itu sudah diatur dengan jelas mengenai meknisme dan tujuan program. Semua program pada hakekatnya ditujukan untuk mengoptimalkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jika dilihat dari aspek ini, maka tujuan program itu bersifat konsisten atau tidak berubah-ubah. Hanya saja masalahnya yaitu peraturan perundang-undangan yang mendasari pelaksanaan fungsi DPRD seringkali berubah, sehingga kadang-kadang menimbulkan kebingungan dan memerlukan adaptasi dalam mengimplementasikannya.

Faktor kedua dalam hubungan antar organisasi adalah alokasi fungsi yang tepat. Dalam hal ini, fungsi penyusunan Perda, anggaran dan pengawasan yang diserahkan kepada DPRD adalah sangat tepat. Melalui ketiga fungsi ini, DPRD Kota Cirebon dapat melakukan *check and balance* dengan eksekutif (pemerintah daerah) sebagai mitranya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Cirebon. Hanya saja dalam melaksanakan ketiga fungsinya itu, DPRD Kota Cirebon seringkali merasa minder atau inferior ketika berhadapan dengan eksekutif (pemerintah daerah). Penyebab utamanya adalah karena sumber-sumber daya yang dimiliki ekesekutif lebih baik daripada DPRD.

Faktor ketiga dalam hubungan antar organisasi adalah efektivitas perencanaan, penganggaran dan prosedur implementasinya. Efektivitas perencanaan dapat dilihat dari Perda yang dihasilkan oleh DPRD Kota Cirebon, khususnya Perda inisiatif DPRD. Produktivitas DPRD Kota Cirebon dalam penyusunan Perda masih belum optimal karena Perda yang direncanakan sebagian besarnya adalah usulan inisiatif dari Pemerintah Kota Cirebon, sedangkan Perda yang merupakan inisiatif dari DPRD relatif sedikit. Implementasi dari Perda tersebut juga belum sepenuhnya optimal karena penyusunan Perda tidak melibatkan masyarakat dan *stakeholders* serta kurangnya personil Satpol PP yang bertugas menegakkan implementasi Pemda.

Mengenai efektivitas penganggaran, anggaran yang tercantum dalam APBD belum dapat memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Hal ini disebabkan karena penyusunan APBD hanya dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Cirebon. Meskipun masyarakat dilibatkan sejak awal dalam forum Musrenbang, tapi aspirasi dari masyarakat itu ‘menguap” di tengah jalan. Proses penyusunan APBD juga sangat kental dengan muatan politik dan tawar-menawar. Implementasi dari anggaran tersebut juga belum optimal karena banyak anggaran yang tidak terserap yang berarti banyak kegiatan yang sudah direncanakan tetapi belum dilaksanakan.

Faktor keempat dalam hubungan antar organisasi adalah efektivitas hubungan dan kualitas komunikasi antar-organisasi. Dalam melaksanakan fungsinya, DPRD Kota Cirebon menjalin hubungan dengan berbagai organisasi yaitu Pemerintah Kota Cirebon serta masyarakat dan *stakeholders*. Hubungan dengan Pemerintah Kota Cirebon selama ini telah berjalan dengan normal dalam arti fungsi-fungsi kedua lembaga ini sudah dijalankan sebagaimana mestinya. Hanya saja pihak eksekutif (pemerintah daerah) karena kesibukannya seringkali tidak mentaati jadwal rapat atau sidang yang telah ditetapkan oleh DPRD. Hal ini menyebabkan jadwal rapat atau sidang yang ditetapkan seringkali diundur yang mengakibatkan terganggunya jadwal kegiatan lain yang telah ditetapkan di internal DPRD.

Meskipun sudah terjalin hubungan baik antara Pemerintah Kota Cirebon dengan DPRD, tetapi kualitas hubungan antara kedua lembaga itui kurang baik di mana dalam proses penyusunan anggaran selalu terjadi tarik-ulur kepentingan dan saling menyalahkan. Penyebabnya adalah tidak konsistennya masing-masing pihak dalam menepati jadwal yang mestinya sudah disepakati dan yang sesuai petunjuk peraturan yang sudah ditetapkan. Kondisi ini menyebabkan mereka tidak berada dalam posisi membela dan memperhatikan kepentingan masyarakat. Tarik ulur kepentingan ini berakhir dengan antiklimaks yaitu dilakukannya kompromi. Kompromi yang dimaksud adalah “saling pengertian” untuk ”mengamankan” anggaran bidang SKPD yang menjadi mitra kerja komisi-komisi di DPRD dan juga mengamankan anggaran DPRD itu sendiri.

Sementara itu, hubungan DPRD Kota Cirebon dengan masyarakat *stakeholders* masih sangat kurang karena mereka hampir tidak pernah dilibatkan dalam penyusunan Perda dan anggaran serta pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Cirebon. Kondisi ini menyebabkan masyarakat dan *stakeholders* bersikap apatis terhadap jalannya pemerintahan daerah di Kota Cirebon. Bagi mereka, yang penting kewajiban utama membayar pajak dan retribusi daerah sudah terpenuhi.

Faktor Ketersediaan Sumber Daya (**Available Resources)**

Faktor ketersediaan sumber daya menurut Rondinelli dan Cheema (1983) terdiri dari : 1) C*ontrol over funds* (pengawasan anggaran dana), 2) *Adequacy of budget and availabililty budgetary resources* (kecukupan dan ketersediaan sumber daya anggaran),3) *Support of local and national political leaders* (dukungan para pemimpin politik lokal dan nasional), serta4) *Support of national beaurocracy* (dukungan birokrasi nasional).

Faktor pertama dan kedua dalam ketersediaan sumber daya adalah ketersediaan anggaran dan pengawasan anggaran dana. Mengenai sumber daya anggaran untuk pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon, hal itu sudah dianggarkan setiap tahun dalam APBD. Anggaran ini digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan DPRD seperti rapat-rapat, kunjungan kerja, studi banding, kegiatan di masa reses, bimbingan teknis (bimtek), gaji dan honor anggota DPRD, penyediaan fasilitas, dan lain-lain. Anggaran penyusunan Perda juga telah dialokasikan setiap tahunnya. Setiap Perda inisiatif DPRD dianggarkan sekitar seratus juta Rupiah. Pada setiap akhir tahun, anggaran penyusunan Perda telah terserap habis tetapi produk Perda yang dihasilkan tidak sesuai dengan anggaran yang dihabiskan. Kebiasaan ini dari tahun ke tahun terus berlangsung. Kendala yang dihadapi antara lain karena kurangnya waktu, kendala teknis penulisan dan konstruksi penyusunan Perda, dan kurang baiknya koordinasi dengan pihak eksekutif. Fakta ini menunjukkan bahwa penggunaan anggaran di DPRD sulit untuk diawasi karena tidak ada lembaga yang memberikan pengawasan secara langsung mengenai penggunaan anggaran di DPRD. Dengan demikian, prinsip efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran belum dapat diterapkan di DPRD Kota Cirebon.

Faktor ketiga dalam ketersediaan sumber daya adalah dukungan para pemimpin politik lokal dan nasional. Dukungan dari pemimpin lokal berasal dari Walikota Cirebon. Dukungan ini antara lain dengan adanya lembaga Sekretariat DPRD yang merupakan SKPD Pemerintah Kota Cirebon yang bertugas secara khusus untuk membantu pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon. Dukungan Sekretariat DPRD ini sangat dirasakan manfaatnya dalam menunjang pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD. Dukungan lainnya adalah dengan adanya perekrutan Tenaga Ahli Fraksi mulai tahun 2014. Dukungan Tenaga Ahli Fraksi ini antara lain sangat dirasakan manfaatnya dalam membantu Fraksi ketika menyusun naskah Pandangan Umum Fraksi yang akan dibacakan pada saat rapat paripurna.

Dukungan kepada DPRD Kota Cirebon juga berasal dari Gubernur dan Pemerintah Pusat (Presiden melalui Mendagri). Dukungan dari Gubernur dan Mendagri ini berupa konsultasi tentang berbagai masalah terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Cirebon. Dukungan dari Mendagri juga berupa persetujuan dan evaluasi Perda yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Cirebon, termasuk Perda tentang APBD. Dengan demikian, peran pemerintah pusat c.q. Mendagri sesungguhnya sangat berpengaruh bagi kemampuan dan kemandirian DPRD dalam membuat Perda yang berkualitas. Dalam negara kesatuan seperti Indonesia, wewenang penyusunan Perda oleh DPRD merupakan wewenang derivasi dari pemerintah pusat. Artinya penyusunan peraturan yang dilakukan DPRD tidak boleh bertentangan dan harus tunduk pada peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Suatu Perda dapat dibatalkan karena tiga hal yaitu karena : 1) Bertentangan dengan ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, 2) Bertentangan dengan kepentingan umum, dan 3) Bertentangan dengan kesusilaan.

Faktor keempat dalam ketersediaan sumber daya adalah dukungan birokrasi nasional, dalam hal ini terutama adalah Kemendagri. Dukungan dari Kemendagri sangat dirasakan manakala DPRD mengadakan konsultasi tentang berbagai masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Cirebon. Adanya konsultasi ke Kemendagri ini merupakan konsekuensi logis dari kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama kepala daerah. Meskipun DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah, tetapi karena kedudukannya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka konsultasi dilakukan ke Kemendagri. Dengan demikian, prinsip negara kesatuan yang hanya mengenal satu lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat (DPR) tetap dapat terjaga.

**Faktor Karakteristik Agen-agen Pelaksana (Characteristic of Implementing Agencies)**

Faktor karakteristik agen-agen pelaksana menurut Rondinelli dan Cheema (1983) terdiri dari:1) *Technical, managerial and political skill of staff* (keterampilan teknis, manajerial dan politik dari staf)*,* 2) *Agency’s political resources and support* (sumberdaya dan dukungan lembaga politik)*,* 3) *Effectiveness of internal communication* (efektivitas komunikasi Internal)*,* 4) *Agencies rapport with program beneficiaries and linkages with constituency organizations* (hubungan agen dengan organisasi konstituen)*,* 5) *Quality of agency leadership and commitment of staff to agency programs* (kualitas kepemimpinan dan komitmen staf terhadap program-program), dan6) *Location of agencies within administrative systems* (posisi lembaga dalam lingkup sistem administrasi)*.*

Faktor pertama dalam karakteristik agen-agen pelaksana adalah keterampilan teknis, manajerial dan politik anggota DPRD Kota Cirebon. Hal ini berkaitan dengan pendidikan dan pengalaman anggota DPRD itu sendiri. Dilihat dari tingkat pendidikannya, komposisi anggota DPRD Kota Cirebon periode 2014-2019 terdiri dari 13 orang (37,1 %) berpendidikan SLTA, 1 orang (2,9 %) berpendidikan Sarjana Muda, 13 orang (37,1 %) berpendidikan Sarjana/S1, dan 8 orang (22,9 %) berpendidikan Magister/S2. Dengan demikian, sebagian besar (22 orang atau 62,9 %) anggota DPRD Kota Cirebon periode 2014-2019 adalah lulusan perguruan tinggi dan sisanya yaitu 13 orang atau 37,1 % lulusan SLTA. Dilihat dari tingkat pendidikannya ini sebenarnya sudah cukup baik karena hanya 37,1 % yang lulusan SLTA.

Sedangkan dilihat dari pengalamannya, sebagian besar anggota DPRD Kota Cirebon periode 2014-2019 sebagian besar (27 orang atau 77 %) adalah “pendatang baru”, sedangkan “wajah lama” hanya 8 orang (23 %). Banyaknya anggota DPRD yang “pendatang baru” ini jelas akan mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPRD karena mereka belum banyak berpengalaman. Jumlah anggota DPRD Kota Cirebon periode 2014-2019 juga sebagian besar berusia relatif muda parlemen yaitu 33-37 tahun dan 38-42 tahun dengan jumlah total sebanyak 18 orang (51,4 %). Anggota DPRD yang berusia paling muda adalah 33 tahun dan yang berusia paling tua adalah 65 tahun.

Komposisi anggota DPRD Kota Cirebon yang sebagian besar “pendatang baru” tersebut menyebabkan mereka belum berpengalaman. Keterampilan teknis, manajerial dan politik mereka juga belum optimal. Mereka kurang memiliki ide-ide pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang *good and clean governance.* Kekurangmampuan anggota DPRD Kota Cirebon ini terlihat dengan jelas manakala mereka mengkaji rencana kebijakan anggaran yang diajukan eksekutif. Masih lemahnya *raw material input* DPRD ini berkaitan dengan proses rekrutmen di internal partai politik yang lebih mengutamakan popularitas dan kemampuan keuangan.

Kelemahan-kelemahan yang dimiliki anggota DPRD tersebut berusaha diatasi dengan betrbagai cara. Cara yang sering dilakukan yaitu melakukan bimbingan teknis (bimtek) untuk anggota DPRD. Selain itu, sejak bulan April 2015, DPRD Kota Cirebon merekrut 9 orang tenaga ahli fraksi untuk ditempatkan di setiap fraksi. Tugas pokok tenaga ahli fraksi yaitu membantu dan mendukung kinerja anggota-anggota DPRD Kota Cirebon yang tergabung dalam fraksi-fraksi.

Faktor kedua dalam karakteristik agen-agen pelaksana adalah sumberdaya dan dukungan lembaga politik, dalam hal ini yaitu partai politik. Partai politik berperan sangat penting dan menentukan dalam melahirkan kader-kader terbaiknya untuk duduk di DPRD. Hal ini terakit dengan sistem pengkaderan dan pola rekrutmen calon-calon wakil rakyat. Dalam pengkaderan, banyak partai politik yang tidak mempunyai kader yang berkualitas, sehingga rekrutmen calon anggota DPRD lebih banyak didasarkan pada pengalaman sebagai anggota dewan periode sebelumnya, popularitas dan kemampuan keuangan calon tersebut. Selain itu, sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak yang diterapkan dalam pemilu dewasa ini menyebabkan siapa saja dapat menjadi anggota dewan, tidak harus berada di “nomor jadi” seperti dulu. Padahal nomor urut ini didasarkan pada kualitas calon tersebut. Sistem ini menyebabkan seorang ketua partai yang dinilai paling berkompeten di partainya tidak secara otomatis terpilih sebagai anggota dewan. Sebaliknya, kader yang “biasa-biasa” saja tiba-tiba terpilih menjadi anggota dewan. Sistem ini pada akhirnya akan berpengaruh pada kualitas anggota dewan tersebut dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

Faktor ketiga dalam karakteristik agen pelaksana adalah efektivitas komunikasi internal yaitu komunikasi antar anggota DPRD dan komunikasi antara anggota DPRD dengan Sekretariat DPRD. Komunikasi antar anggota DPRD selama ini dapat berjalan dengan lancar karena semua anggota DPRD dapat berkomunikasi dengan mudah melalui *handphone*. Komunikasi secara tatap muka juga dapat dilakukan dengan baik karena hampir setiap hari mereka bertemu. Demikian juga komunikasi antara anggota DPRD dengan Sekretariat DPRD juga dapat dilakukan tanpa hambatan yang berarti. Komunikasi internal yang sudah baik ini tentu saja akan mendukung pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon.

Faktor keempat dalam karakteristik agen pelaksana adalah hubungan agen (yaitu anggota DPRD) dengan organisasi konstituen. Hubungan dengan konstituen ini menjadi perhatian utama bagi anggota DPRD karena berkat suara konstituenlah mereka terpilih menjadi anggota DPRD. Hubungan dengan konstituen ini dimanifestasikan dalam masa reses dengan cara mengadakan kunjungan ke konstituennya untuk menyerap aspirasi. Pada saat reses ini anggota DPRD sekaligus membalas jasa konstituen dengan cara memberikan berbagai bantuan dan sumbangan. Namun, aspirasi, kebutuhan dan kepentingan konstituen ini tidak selalu diakomodir dan APBD meskipun sudah diperjuangkan oleh anggota DPRD. Hubungan dengan konstituen ini lebih banyak hubungan yang bersifat semu karena tidak didasari oleh ikatan batin yang kuat. Banyak anggota DPRD yang menganggap kunjungan ke konstituen pada masa reses itu hanya untuk menggugurkan kewajiban. Hubungan antara anggota DPRD dengan konstituennya ini lebih bersifat pragmatis dengan tujuan agar mereka terpilih lagi pada pemilu periode berikutnya.

Konstituen juga seringkali mendatangi anggota DPRD untuk meminta bantuan atau sumbangan. Anggota DPRD pun terpaksa memberikan bantuan kepada konstituennya tersebut. Belum lagi LSM yang sering melakukan hal yang sama. Anggaran yang dikeluarkan seorang anggota DPRD setiap bulan untuk keperluan tersebut lumayan besar, bisa seperempat dari gaji dan tunjangan bulanan yang diterimanya. Akibatnya, seorang anggota DPRD seringkali harus mencari tambahan penghasilan dan hal ini membuka peluang untuk korupsi. Kondisi ini akan mempengaruhi kesungguhan anggota DPRD dalam melaksanakan fungsinya sebagai wakil rakyat karena motivasinya lebih banyak didasari oleh bagaimana cara untuk menambah penghasilan.

Faktor kelima dalam karakteristik agen pelaksana adalah kualitas kepemimpinan dan komitmen anggota DPRD terhadap program-program. Kualitas kepemimpinan menjadi penentu terhadap keberhasilan program-program yang dilaksanakan. Dilihat dari aspek ini, Ketua DPRD Kota Cirebon periode 2014-2019 dijabat oleh orang yang sudah tiga kali berturut-turut menjadi anggota DPRD. Kepemimpinannya juga dinilai cukup kuat untuk mempengaruhi anggota-anggota DPRD lainnya.

Selain kualitas kepemimpinan, komitmen para anggota DPRD juga sangat menentukan dalam pelaksanaan program. Komitmen harus selalu ada dalam setiap pelaksanaan program agar program tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Namun kenyataannya, komitmen nampak sangat kuat pada saat merencanakan dan mengawasi program-program yang anggarannya besar. Komitmen juga nampak kuat jika program-program itu menyangkut kepentingannya atau partai politiknya. Sebaliknya pada saat merencanakan dan mengawasi program-program yang anggarannya kecil, komitmen mereka pada umumnya lemah. Komitmen juga nampak lemah jika program-program itu tidak menyangkut kepentingannya atau kepentingan partai politiknya.

Selain itu, anggota DPRD Kota Cirebon seringkali tidak bisa menjaga komitmen yang telah disepakati bersama. Contohnya dalam Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB), Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Cirebon telah sama-sama berkomitmen untuk melaksanakan PPDB secara bersih yaitu tanpa aksi “titip-menitip”. Namun, pada kenyataannya PPDB tetap saja tidak dapat dilaksanakan dengan bersih karena aksi “titip-menitip” tersebut tidak dapat dihindari. Ironisnya banyak pejabat Pemerintah Daerah dan anggota DPRD Kota Cirebon sendiri yang melakukan aksi “titip-menitip” tersebut. Bahkan banyak diantara anggota DPRD yang menjadi *broker* dalam aksi ‘titip-menitip’ dengan mengeluarkan “surat sakti” yang tentunya tidak gratis. Kondisi ini sangat ironis karena mereka sebagai pemimpin seharusnya mereka memberikan teladan atau contoh yang baik kepada masyarakat di daerahnya.

Faktor keenam dalam karakteristik agen pelaksana adalah posisi lembaga dalam lingkup sistem administasi, khususnya dalam sistem administrasi negara, pemerintahan dan ketatanegaraan. Sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan juga UU Nomor 23 Tahun 2014, DPRD berkedudukan sebagai unsur pnyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah. Kedudukan DPRD dengan pemerintah daerah adalah setara atau sejajar, sehingga pemerintah daerah menjadi mitra DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan kedudukan DPRD menurut UU Nomor 22 Tahun 2009 yang berkedudukan sebagai lembaga legislatif daerah yang kedudukannya berada “di atas” pemerintah daerah.

Dengan kedudukannya yang sejajar dengan eksekutif itu, maka sulit bagi DPRD untuk melaksanakan pengawasan secara optimal dan objektif terhadap kinerja eksekutif (pemerintah daerah). Catatan, teguran dan rekomendasi hasil pengawasan dari DPRD kepada pemerintah daerah pun kadang-kadang tidak ditanggapi serius oleh pemerintah daerah. Setajam dan sekritis apapun catatan, teguran dan rekomendasi itu tidak akan menggoyahkan kedudukan walikota. Demikian pula dalam hal pertanggungjawaban, walikota tidak bertanggungjawab kepada DPRD sebagai wakil rakyat meskipun kepala daerah sendiri dipilih oleh rakyat. Kepala daerah (walikota) hanya memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD.

Meskipun DPRD berkedudukan sejajar dengan eksekutif (pemerintah daerah) tetapi fasilitas yang diterima oleh DPRD berbeda dengan eksekutif. Sebagai contoh, kedudukan Ketua DPRD sebenarnya sejajar dengan kedudukan kepala daerah (walikota), tetapi fasilitas yang diterima walikota jauh lebih banyak dan lebih baik. Fakta ini sekaligus akan menambah kesan kedudukan dan juga wibawa DPRD yang inferior dibandingkan kepala daerah.

**KESIMPULAN DAN SARAN**

**Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

* 1. Pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon yaitu :

1. Fungsi penyusunan Perda belum dilaksanakan secara efektif karena produktivitas DPRD Kota Cirebon dalam menghasilkan Perda belum sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Perda yang dihasilkan lebih banyak Perda inisiatif Pemerintah Kota Cirebon, sedangkan Perda inisiatif DPRD sendiri relatif sedikit. Penyusunan Perda dilakukan tanpa banyak melibatkan partisipasi masyarakat dan *stakeholders*, sehingga substansi Perda belum sepenuhnya sesuai dengan aspirasi atau kebutuhan masyarakat dan *stakeholders*. DPRD Kota Cirebon juga belum merevitalisasi kearifan lokal dalam penyusunan Perda.
2. Fungsi penyusunan anggaran belum dilaksanakan secara efektif karena kemampuan anggota DPRD Kota Cirebon dalam penyusunan anggaran masih lemah. Anggota DPRD juga belum mampu menjaring aspirasi dan kebutuhan masyarakat secara efektif untuk diakomodir dalam anggaran. Kepentingan-kepentingan individu, kelompok dan golongan masih banyak mewarnai dalam penyusunan anggaran. Penyusunan anggaran sangat kental dengan muatan politik dan “tawar-menawar”. Dalam merumuskan kebijakan anggaran ini, kapasitas, kemampuan dan penguasaan sumber yang dimiliki DPRD masih lemah dan timpang jika dibandingkan dengan Pemerintah Kota Cirebon yang menjadi mitranya.
3. Fungsi pengawasan belum dilaksanakan secara efektif karena DPRD Kota Cirebon tidak mempunyai mekanisme, jadwal dan aturan yang jelas dalam melakukan pengawasan. DPRD juga tidak mempunyai Perda tentang pengawasan yang menjadi dasar hukum dan petunjuk dalam melaksanakan pengawasan. Fungsi pengawasan masih dilakukan secara insidental dan kasuistis. Paradigma pengawasan yang dianut adalah pengawasan teknis operasional. Paradigma pengawasan ini mengakibatkan terabaikannya fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh DPRD (yaitu pengawasan di tataran kebijakan), sehingga hasil pengawasan kurang memberikan manfaat bagi pengelolaan pemerintahan daerah. Hasil pengawasan yang berupa catatan, teguran dan rekomendasi kepada Walikota seringkali diabaikan oleh Walikota.
   1. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi fungsi DPRD Kota Cirebon yaitu :
4. Faktor*environmental conditions* (kondisi-kondisi lingkungan) :

Masyarakat dan *stakeholders* di Kota Cirebon sangat kurang dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan, baik dalam pelaksanaan fungsi penyusunan perda, penganggaran dan pengawasan. Dalam proses pembuatan, DPRD dan Pemerintah Kota Cirebon lebih mengedepankan aspek “praktis”-nya yaitu dengan tidak melibatkan masyarakat dan *stakeholders*. Akibatnya, masyarakat dan *stakeholders* menjadi lebih apatis dan kurang mempunyai keinginan untuk berpartisipasi. DPRD juga belum membangun aliansi strategis dan terlembagakan dengan perguruan tinggi, LSM, tokoh-tokoh masyarakat maupun media masa lokal. Kondisi ini menunjukkan desentralisasi yang bersifat horizontal belum tercipta di Kota Cirebon.

1. Faktor inter-organizational relationships (hubungan antar organisasi) :

Hubungan DPRD Kota Cirebon dengan Pemerintah Kota Cirebon sudah berjalan dengan normal, dalam arti fungsi-fungsi kedua lembaga ini yang sudah dijalankan sebagaimana mestinya. Namun, kualitas hubungan diantara kedua lembaga ini kurang baik karena dalam proses penyusunan anggaran selalu terjadi tarik-ulur kepentingan dan saling menyalahkan. Kondisi ini menyebabkan kedua lembaga itu tidak berada dalam posisi membela dan memperhatikan kepentingan masyarakat. Tarik ulur kepentingan ini berakhir dengan antiklimaks yaitu dengan melakukan kompromi, dalam arti dilakukan “saling pengertian” untuk ”mengamankan” anggaran bidang SKPD yang menjadi mitra kerja komisi-komisi di DPRD dan mengamankan anggaran DPRD itu sendiri.

1. Faktorr*esources for program implementation* (sumber-sumber daya untuk pelaksanaan program) :

Sumber daya yang tersedia untuk pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD Kota Cirebon dapat dikatakan sudah cukup memadai. Sekretariat DPRD menyediakan anggaran yang cukup memadai untuk membiayai berbagai kegiatan dan penyediaan fasilitas yang dibutuhkan anggota DPRD dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai wakil rakyat. Meskipun demikian, anggaran yang cukup memadai ini belum mampu memotivasi anggota DPRD untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsinya.

1. Faktor characteristic of implementing agencies (karakteristik agen-agen pelaksana) :

Kemampuan anggota DPRD di bidang keterampilan teknis, manajerial dan politik masih lemah. Demikian juga kemampuan untuk merencanakan, mengkoordinasikan, mengendalikan dan mengintegrasikan setiap keputusan kebijakan masih kurang. Masih lemahnya *raw material input* DPRD ini terutama berkaitan dengan proses rekrutmen di internal partai politik yang lebih mengedepankan popularitas dan kemampuan keuangan. Lemahnya sumber daya anggota DPRD ini menyebabkan DPRD merasa inferior dibandingkan eksekutif (pemerintah daerah) yang pada akhirnya dapat memposisikan DPRD sebagai sub-ordinat-nya eksekutif.

Berdasarkan faktor-faktor di atas, maka ada faktor yang bersifat mendukung dan ada juga faktor yang bersifat menghambat dalam pelaksanaan fungsi DPRD Kota Cirebon secara efektif. Faktor-faktor yang bersifat menghambat ternyata lebih banyak daripada faktor yang mendukung. Implikasinya dari kondisi ini yaitu pada pencapaian tujuan desentralisasi di Kota Cirebon. Secara umum dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan desentralisasi melalui penyelenggaraan otonomi daerah, khususnya pada implementasi fungsi DPRD di Kota Cirebon, belum berhasil mewujudkan *political equality*, *local accountability*, dan *local responsiveness*.

**Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas dan temuan-temuan yang diperoleh selama penelitian, maka penulis menyarankan sebagai berikut :

1. Untuk penguatan fungsi penyusunan Perda, maka perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut :
   1. Untuk meningkatan produktivitas DPRD Kota Cirebon dalam mengajukan Raperda, maka pemahaman anggota DPRD Kota Cirebon tentang legislasi harus terus ditingkatkan sampai pada tingkat kemampuan dalam menilai kualitas Raperda berdasarkan kepentingan masyarakat.
   2. Untuk meningkatkan produktivitas DPRD Kota Cirebon dalam mengajukan Raperda dapat dilakukan dengan memberdayakan tenaga ahli fraksi yang sudah direkrut bulan April 2015 yang lalu serta bekerja sama dengan perguruan tinggi dalam pembuatan draft Raperda.
   3. Untuk mendukung kinerja DPRD Kota Cirebon dalam penyusunan Raperda, maka di Sekretariat DPRD perlu dibentuk perangkat teknis untuk menyusun Draft Raperda.
   4. BPPD melalui program PPPD perlu ditingkatkan fungsi dan kinerjanya dengan membuka seluas-seluasnya kesempatan bagi rakyat yang ingin mengajukan usul, ide dan inisiatif draf Raperda.
   5. Tahapan Proses Pembahasan Raperda harus disosialisasikan kepada masyarakat luas dan terbuka bagi partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dan usulan.
   6. DPRD Kota Cirebon perlu memprioritaskan penyusunan Raperda yang berorientasi untuk membangun sistem penyelenggaraan pemerintahan yang *good and clean governance* dan yang memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.
2. Untuk penguatan fungsi penyusunan anggaran, maka perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut :
3. Penyusunan KUA harus mempertimbangkan dan berpedoman pada kebutuhan rakyat dan berdasarkan pada RPJMD,dan RKPD serta kinerja tahun lalu agar pembangunan daerah dapat dilakukan secara berkesinambungan.
4. Pembahasan rancangan PPAS harus didukung oleh data yang memadai.
5. DPRD Kota Cirebon hendaknya aktif dan proaktif mensosialisasikan Raperda APBD sebelum pembahasan dengan memilih metode sosialisasi yang paling tepat dan membuka saluran komunikasi yang efektif untuk menerima masukan dari masyarakat.
6. Evaluasi yang dilakukan oleh DPRD hendaknya jangan terlalu detail karena evaluasi secara detail dapat kepada tenaga ahli.
7. Untuk penguatan fungsi pengawasan, maka perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut :
8. Sebaiknya DPRD Kota Cirebon secara institusional melakukan peningkatan kemampuan dan pengetahuan konsepsional dan operasional tentang pengawasan APBD.
9. Sebaiknya DPRD Kota Cirebon segera membuat Perda tentang pengawasan DPRD sebagai pedoman dalam melakukan pengawasan dan juga untuk mempertegas posisi DPRD dalam pengawasan pelaksanaan Perda.
10. Pengawasan terhadap kinerja ekesekutif (pemerintah daerah) dalam melaksanakan Perda dan kebijakan sebaiknya dilakukan secara terjadwal dan terdistribusikan kepada seluruh anggota DPRD dengan mempertimbangkan keahlian/kelebihan masing-masing anggota agar pelaksanaan fungsi pengawasan tidak bersifat insidental dan kasuistis.

**DAFTAR PUSTAKA**

Anderson, J.E. (1979). ***Public Policy Making***. New York: Holt Rinehart and Winston

Bogdan, R.C. & Taylor, G.A. (1982). ***Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods***. Boston: Allyn and Bacon Inc.

Dunn, W.N. (2006). **Pengantar Analisis Kebijakan Publik**. Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Dye, T.R. (1981). ***Understanding Public Policy***. Englewood Cliff: Prentice Hall

Edwards III, G.C. 1980). ***Implementing Public Policy***. Washington DC: Texas A & M University, Congressional Quarterly Press

Grindle, M.S. (1980). ***Politics*** ***and Policy Implementation in the Third World.*** Princeton University Press. New Jersey

Islamy, M.I. (2003). **Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara**. Jakarta: Bumi Aksara

Nugroho, R. (2008). ***Public Policy***. Jakarta: Elex Media Komputindo

Rasyid, R. (2000). **Makna Pemerintahan**. Jakarta: Yarsif Watampone.

Riggs, F.W. (1961). ***The Ecology of Public Administration***, New York: Asia Publishing House

Rondinelli, D. and Cheema, S. (ed). (1983). ***Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Coun­tries.*** Sage. Publications.

Sanit, A. (199). **Sistem Politik Inonesia**. Jakarta : Rajawali

Smith, BC. (2006). ***Decentralization. The Territorial Dimension of the State.*** Macmillan Publishing. USA

Steven, A.P. and Rasmussen, T.H. (1994). ***State and Local Politics***. New York: Mc Graw-Hill’s Core Books

Moleong, L.J. (2009). **Metodologi Penelitian Kualitatif**. Bandung: Remaja Rosdakarya

Miles, M.B. & Huberman, A.M., (1992). **Qualitative Data Analysis; A Sourcebook of New Method**. Thousand Oaks, CA: Sage

Meter, D.V and Horn, C.E.V. (1975). ***The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework.*** Administration and Society Vol 6. No. 4

Westra, P. (ed). (2000). **Ensiklopedi Administrasi**. Jakarta: Haji Masagung

Winarno, B. (2007). **Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus.** Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Yudoyono, S.B. (2000). **Otonomi Daerah : Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD**. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.