

**HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DAERAH DALAM
PROSES PENETAPAN PERATURAN DAERAH KOTA SIBOLGA
NOMOR 5 TAHUN 2004 TENTANG PERUBAHAN KEDUA
ATAS PERATURAN DAERAH KOTA SIBOLGA NOMOR 1
TAHUN 2001 TENTANG PEMBENTUKAN ORGANISASI
SEKRETARIAT DAERAH KOTA SIBOLGA MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999**

TESIS



Oleh

AHMAD SULHAN
NPM : 021801025

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2004**

**HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DAERAH DALAM
PROSES PENETAPAN PERATURAN DAERAH KOTA SIBOLGA
NOMOR 5 TAHUN 2004 TENTANG PERUBAHAN KEDUA
ATAS PERATURAN DAERAH KOTA SIBOLGA NOMOR 1
TAHUN 2001 TENTANG PEMBENTUKAN ORGANISASI
SEKRETARIAT DAERAH KOTA SIBOLGA MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999**

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik (MAP) Pada Program
Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area



Oleh
AHMAD SULHAN
NPM : 021801025

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2004**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini dipertahankan di depan Panitia Penguji Tesis
Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik
Universitas Medan Area

Pada Hari : Rabu

Tanggal : 13 Oktober 2004

Tempat : Program Pascasarjana Magister Administrasi
Publik Universitas Medan Area.

PANITIA PENGUJI

Ketua : Drs. Kariono, MA



(.....)

Sekretaris : Taufik Siregar, SH, M.Hum (.....)

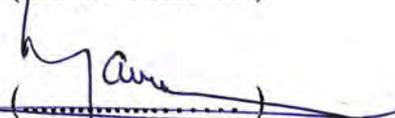


Anggota I : Drs. Robinson Sembiring



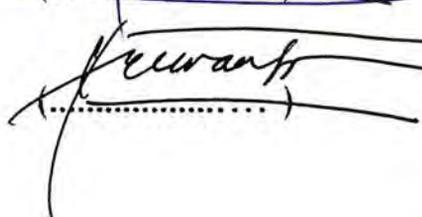
(.....)

Anggota II : Drs. Usman Tarigan, MS



(.....)

Penguji Tamu : Drs. Heri Kusmanto, MA



(.....)

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, penulis akhirnya dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam mengikuti pendidikan pada Program Magister Administrasi Publik- Universitas Medan Area . Tesis ini memilih judul “Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Daerah dalam Proses Penetapan Peraturan Daerah Kota Sibolga No. 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kota Sibolga Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Sibolga menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 “. Dengan harapan apa yang menjadi isi dari tulisan ini dapat sebagai masukan bagi lembaga DPRD Kota Sibolga dan Pemerintah Daerah Kota Sibolga dalam membuat keputusan kebijakan publik.

Keberhasilan penulisan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak baik langsung, maupun tidak langsung. Untuk itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Drs.Robinson Sembiring MA selaku pembimbing I yang telah memberikan arahan dan bimbingan disela kesibukannya sehingga tesis ini dapat diselesaikan. Selanjutnya ucapan terima kasih juga kepada Bapak Drs. Usman Tarigan MS sebagai pembimbing II dan sejak awal sudah membantu memberikan saran dan kritikan dalam penulisan tesis ini.

Selanjutnya saya juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya

kepada:

1. Bapak Drs.Sahat P Panggabean MM Selaku Walikota Sibolga yang telah memberikan kesempatan kepada penulis Izin Belajar di MAP- UMA Medan.
2. Bapak Drs.S Perangin Angin dan Drs.H Syamsul Rizal Lubis Kepala Dinas Perindag Kota Sibolga yang selalu mendorong dan memberikan semangat belajar kepada penulis.
3. Ibu Hj.Jasmurni Jambak MBA Sekretaris Dewan DPRD Kota Sibolga dan Bapak Jon Arifin Gultom SH Kepala Bagian Organisasi dan Hukum yang selalu memberikan Data dan Informasi yang Penulis butuhkan.
4. Bapak Ir.Zulkarnain Lubis MS Rektor Universitas Medan Area yang memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan di Universitas Medan Area Medan.
5. Bapak Drs. Heri Kusmanto MA Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area Medan
6. Bapak Drs. Usman Tarigan MS Ketua Pengelola Program Studi beserta seluruh tim jajarannya dan semua dosen pengasuh pada program Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area (MAP-UMA) Medan yang telah memberikan ilmu pengetahuannya kepada penulis.
7. Rekan-rekan Angkatan Ke III, khususnya Bang Randiman , Mbak Nur'ain Lubis, Mbak Yusna ,Sdr. Rifai, Sdr Arifin, Sdr. Junico dan kawan kawan yang lain yang

tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang dengan kebersamaannya selama menempuh studi.

Khusus rasa kasih dan penghargaan yang tak terhingga saya sampaikan kepada orang-orang yang dikasihi dan sayangi;

1. Istri tercinta Hj Cut Irmiani; yang dengan setia dan pengorbanan serta do'a selalu memberikan dorongan Semangat dan Motivasi selama saya menimba Ilmu di MAP-UMA Medan.
2. Anak Anaku yang tercinta Ahmad Irhan Sitompul, Nur Iffat Ahmad Sitompul, Ahmad Ikhsan Sitompul dengan tingkah pola anak anak selalu memberikan senyuman ceria sehingga mendorong Orang tuanya bersemangat, demi meraih cita-cita .
3. Orang Tua Penulis Hj Nurzalecha Situmorang yang selalu memberikan nasehat nasehat serta arahan selaku orang yang melahirkan penulis tidak akan dapat penulis lupakan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, itulah sebabnya segala saran dan kritikan demi kesempurnaannya dengan senang hati diterima. Mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua khususnya untuk Pemerintah Daerah Kota Sibolga dan DPRD Kota Sibolga.

Medan, Oktober 2004

AHMAD SULHAN

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL	v
INTISARI	vi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	7
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Manfaat Penelitian	8
1.5 Sistematika Penulisan	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Kebijakan Publik	10
2.2 Perumusan Kebijakan	13
2.3 Otonomi Daerah : Demokrasi Lokal Dalam Proses Perumusan Peraturan Daerah	15
2.4 Efektifitas Kebijakan	19
2.5 Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Proses Perumusan Perda Sebagai Komunikasi Politik	21
2.6 Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Perumusan Perda Sebagai Proses Legislatif	25
2.7 Perubahan Paradigma Undang-Undang Pemerintahan Daerah.....	32

BAB III METODE PENELITIAN

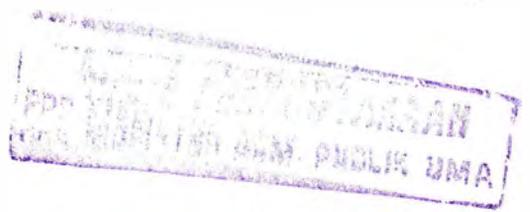
3.1 Bentuk Penelitian	35
3.2 Lokasi Penelitian	35
3.3 Sumber Data	35
3.4 Teknik Pengumpulan Data.....	36
3.5 Analisis Data	37

BAB IV DESKRIPSI UMUM WILAYAH PENELITIAN

4.1.1 Kota Sibolga	39
4.1.2 Penduduk	39
4.1.3 Keadaan Wilayah	40
4.1.4 Angkatan Kerja	40
4.1.5 Keadaan Pegawai Negeri	42
4.1.6 Eksekutif Kota Sibolga	43
4.1.7 Legislatif Kota Sibolga	44

BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1 Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Daerah Kota Sibolga Dalam Proses Legislasi	48
5.2 Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Daerah Dalam Perumusan Peraturan Daerah Kota Sibolga	54
5.3 Beberapa Ciri / Karakteristik yang Positif Dalam Rancangan Peraturan Daerah	63
1. <i>Kesejajaran Eksekutif Dan Legislatif Daerah</i>	74
2. <i>Akuntabilitas Kebijakan</i>	65
3. <i>Eksekutif Berhati-hati Dalam Merumuskan Peraturan Daerah</i>	66
4. <i>Efektifitas Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Daerah</i>	



<i>Dalam Perumusan Peraturan Daerah</i>	66
5. Check And Balance Antara Eksekutif Dan Legislatif	
<i>Daerah Dalam Proses Perumusan Peraturan Daerah</i>	67
5.4 Beberapa Ciri / Karakteristik yang Negatif Dalam Perumusan Peraturan Daerah	71
1. <i>Sumber Daya Anggota Legislatif Yang Terbatas</i>	71
2. <i>Rekrutmen Anggota DPRD Yang Rendah</i>	74
3. <i>Kendala Internal Tata Tertib DPRD</i>	75
4. <i>Aturan Dan Tradisi Eksekutif Dalam Perumusan Raperda</i>	76

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan	80
6.2 Saran	83

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

INTISARI

Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah dalam proses perumusan peraturan daerah pada masa orde baru, mulai dari draftnya samapai peraturan daerah itu disyahkan kesemuanya didominasi oleh Eksekutif tanpa ada perubahan sedikitpun dari Legislatif. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan seiring dengan gencarnya reformasi dibidang politik telah membuka jalan Legislatif untuk memproses disertai mengubah perumusan peraturan daerah yang diajukan Eksekutif.

Permasalahan dalam penelitian adalah : 1) Bagaimana Hubungan antara lembaga Eksekutif-Legislatif dalam perumusan Peraturan Daerah 2) Apa kelebihan dan kekurangan hubungan antara lembaga Eksekutif dan Legislatif dalam proses perumusan Peraturan Daerah Kota Sibolga.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan maksud untuk mendapatkan deskripsi yang mendalam mengenai hubungan Legislatif dan Eksekutif daerah dalam proses perumusan peraturan daerah. Pengumpulan data dengan menggunakan teknik wawancara mendalam, dokumentasi. Lokasi penelitian di Pemda Kota Sibolga dan DPRD.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pembahasan peraturan daerah tentang Susunan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kota Sibolga, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 telah berlangsung lebih baik dibandingkan dengan masa sebelumnya (orde baru). Tahap-tahap pembicaraan yang telah diatur dalam Tata Tertib DPRD dilalui dengan baik dan terjadi diskusi publik. Dimana pendapat dari anggota itu sangat dihargai, sehingga kelebihan Perda yang dibahas bersama itu menjadi akuntabilitas, efektif dan demokrasi dalam arti sejajar sebagai mitra Eksekutif.

Walaupun disana-sini masih ada kekurangan terutama pada anggota Legislatif seperti SDM, cara rekrutmen anggota dan kendala dari tata tertib DPRD. Tapi walaupun telah ada kebebasan mengajukan pendapat, sampai sekarang belum ada Peraturan Daerah yang dibahas atas inisiatif anggota DPRD. Semuanya Raperda masih didominasi oleh Eksekutif.

Abstract

The relation of Legislative and local Executive in the formulation process of local ordinance in the period of the new order, started from the draft up to the local ordinance is legalized completely dominated by the Executive without any changing of the Legislative by the application of the ordinance number 22. 1999 about the local government and in the same time by the repeatedly reformation in the political field have been opened the way for Legislative to process the local ordinance formulation given by the Executive.

The problem of the research are : 1) How are the realization of the relation pattern between the board of Executive – Legislative in the formulation of the local ordinance. 2) What the benefit and weakness of the relation pattern changing between the board of Executive – Legislative in the local ordinance formulation of Sibolga City.

This research uses quantitative method, by the aim of the deep description about the relation of Local Legislative and Executive in the process of local ordinance formulation. The collecting of data uses the interview technique deeply, documentation. The location of the research in Sibolga City and the Local people's representative.

The output of the research shows that in the discussion of Local ordinance about the agreement Secretariat Organization Structure Of Sibolga City, in accordance with ordinance number 22. 1999 has been going on better than the former area (new order). The steps of the discussion have been ruled by discipline ruled of the board Local people's representative done well and the public discussion happened in which the opinion of the members is appreciated, so the benefit of local rules which are discussed together become accountable, effective and democratist in the meaning of equality as the team of Executive.

Although there are some weaknesses especially in the member of Legislative such as human resource, the way of recruiting the members and the handicap from the discipline rules of the local people's representative board. But although there has been freedom to tell the opinion, up to now there hasn't been the local rules which are discussed by the initiative of the local people's representative board members. All of the local rules are still dominated by the Executive.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pada masa orde baru, telah banyak kita mendengar pernyataan dan membaca tulisan yang mengkritik tentang keberadaan Legislatif (DPRD) dan Eksekutif Daerah Indonesia. DPRD lebih banyak berperan sebagai mitra yang kurang seimbang dari Kepala Daerah yang juga merangkap Kepala Wilayah. Kedudukan DPRD sebagai salah satu komponen Pemerintah Daerah selama ini ada anggapan seolah-olah sebagai mitra Kepala Daerah, DPRD lebih banyak dituntut untuk mengikuti arah kebijakan Pemerintah Daerah yang sudah terlebih dahulu dirumuskan oleh Kepala Daerah.

Antara Legislatif dan Eksekutif di jaman Orde Baru terjadi hubungan dominatif, dimana Pemerintah Daerah yang berkuasa mengawasi dan mengatur rakyat. Karena Kepala Daerah itu merangkap Kepala Wilayah sering dengan sebutan penguasa tunggal (Wakil Pemerintah Pusat di Daerah). Disini dia membina dan mengawasi langsung partai politik, organisasi yang ada ditengah masyarakat dan juga mengawasi kinerja DPRD. Dimana DPRD praktis tidak berfungsi sebagaimana mestinya baik sebagai pembuat kebijakan maupun sebagai pengawas. Karena menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 DPRD itu merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, jadi secara struktural dibuat tidak bisa berbuat apa-apa (seperti hak angket tidak dapat dipergunakan karena belum diatur dengan Undang-Undang

dan harus mengikuti petunjuk yang ditetapkan oleh Depdagri). Para anggota DPRD diharuskan patuh terhadap petunjuk pimpinan partai dari pada konstituennya. Partai diawasi dibina oleh Eksekutif, karena sarana pendukung pelaksanaan tugas DPRD dikendalikan oleh Kepala Daerah (Surbakti, 1999).

Sejauh ini pengamatan terhadap peran DPRD pada masa Orde Baru, menunjukkan bahwa peran DPRD hanya terbatas pada pembahasan Rancangan Peraturan Daerah saja. Itupun tidak terlalu dapat dibanggakan karena pada umumnya prakarsa yang mengajukan Rancangan Undang-Undang semuanya datang dari pihak Eksekutif /Kepala Daerah (Rasyid, 1997). Fakta menunjukkan bahwa selama Orde Baru inisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang semuanya datang dari pihak Eksekutif/ pemerintah. Pada saat pembahasan Peraturan Daerah, anggota DPRD jarang menggunakan hak-hak yang dimiliki karena memang situasi kurang mendukung untuk itu oleh karenanya sering muncul ungkapan hanya sebagai “tukang Stempel” (rubberstamp) dari Peraturan Daerah yang telah dirancang Eksekutif.

Arus reformasi yang sedang marak di Indonesia telah berpengaruh terhadap kedudukan lembaga Legislatif dan Eksekutif. Reformasi politik melalui penetapan Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 tentang partai politik, Undang-Undang Nomor 4 tentang susunan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah telah mengubah hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah yang selama ini berlangsung dengan cara-cara Orde Baru. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yakni DPRD dipisahkan dengan pemerintah daerah dengan maksud lebih

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin., 1990, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Renika Certa, Jakarta.
- Alfian., 1993, *Komunikasi politik dan Sistem Politik Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Anderson, JE., 1979, *Public Policy Making Hoolt*, Rinehart and Weston, NewYork.
- Amal, Ichlasul dan Nasikun, 1988, *Konferensi Nasional Program Pengembangan Wilayah (Nation Conference On Area Development)*, Yogyakarta.
-, 2000, *Peran Edial Lembaga Legislatif Dalam Politik Indonesia Baru*, Dalam Seminar Membangun Kontrol Politik Sebagai Agenda Demokrasi, Yogyakarta, Indemo, Laper, P3KPK UGM, IDEA.
- Dunn, William., 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press.
- Dye, TR., 1978, *Landerstanding Public Administration*, University Of Islabama Press.
- Dwiyanto, Agus, 1995, *Penilaian Kinerja Organisasai Publik*, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Effendi, Sofian., 1990, *Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Menghadapi Era Tinggal Landas*, Solo.
-, 1993, *Strategi Administrasi Dan Pemerataan Akses Dan Pelayanan Publik di Indonesia*, Laporan Penelitian Jurusan Administrasi Negara, Fisipol UGM.
- Gaffar, Affan , 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar.
-, dkk, 2002 *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar.
- Gibson, L, James, 1996 *Organisasi Jilid 1*, Binarupa Aksara.
- Islamy, M. Irfan., 1998, *Agenda Kebijakan Administrasi Negara*, Universitas Brawijaya, Malang.

Islamy, M Irfan, 1997, *Prinsip-prinsip Perumusan kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Lapera, Tim 2000, *Otonomi Versi Negara*, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama.

Malarangeng, Andi A., 2000 *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis dan Praktis*, BIGRAF Publishing bekerjasama dengan FISIP Universitas Muhammadiyah Malang.

Moleong. J. Lexy., 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya Bandung.

Panuju, Redi., 1998., *Sistem Komunikasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Rasyid, M. Ryaas., 1997, *Kajian Birokrasi Pemerintah dan Politik ORBA*, Yarsif Watampone, Jakarta.

Rauf, Maswardi., 1993, *Indonesia dan Komunikasi Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta.

Surbakti Ramlan ,1999, Hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah Menurut UU No. 4 Tahun 1999 dan UU No. 22 Tahun 1999, Surabaya.

Thaib, Dahlan., 1994, *DPRD Sistem Ketatanegaran Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Thoha, Miftah, 1992, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Media Wingamantala, Yogyakarta.

Yudoyono, Bambang., 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Harapan

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah.

Sibolga dalam Angka Tahun 2003.