

TINJAUAN TERHADAP BERBAGAI EKSEKUSI YANG KURANG SEHAT DALAM PRAKTEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI DAERAH PADA DIMENSI PEMBAGIAN KEWENANGAN ANTARA LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF

Oleh :Dr. Hj. Sedarmayanti, M.Pd.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka otonomi daerah dan desentralisasi memerlukan kreativitas dan inovasi dalam bidang pemerintahan secara keseluruhan. Pada kenyataannya hubungan antara legislatif dan eksekutif di daerah masih diwarnai nuansa perbedaan cara pandang, ketidakberdayaan peraturan dan permainan politik yang berdampak merugikan kepentingan masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, diharapkan dapat mulai dikembangkan perspektif, mekanisme checks and balances yang dapat memberi peluang kepada lembaga eksekutif dan legislatif, untuk saling mengontrol dan mengimbangi.

I. Pendahuluan

Perjalanan proses dan implementasi manajemen pemerintahan Republik Indonesia berjalan melalui beberapa fase, namun ciri utama dalam fase-fase tersebut masih tetap sekalipun tidak murni, seutuhnya berpegang kepada pembagian kekuasaan yang disebut Trias Politica, yaitu meliputi fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Eksekutif hanyalah kegiatan pemerintahan dalam arti yang sempit. Secara tradisional, dipahami bahwa ada pembagian kekuasaan yang sangat tegas di antara ketiga lembaga tersebut. Legislatif melakukan pengaturan, membuat kebijaksanaan. Sementara pihak eksekutif melaksanakan atau mengimplementasikan apa yang diatur atau diputuskan oleh pihak legislatif, dan kekuasaan yudikatif, memberikan sanksi atas penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan

oleh kekuasaan eksekutif apa yang sudah diputuskan oleh kekuasaan legislatif.

Tugas eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif. Bisa juga dikatakan sebagai mengimplementasikan semua kebijaksanaan yang sudah diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif.

Selama hampir dua dekade, pelaksanaan pemerintahan daerah selalu didominasi oleh eksekutif, sedangkan legislatif hanya dijadikan sebagai semacam sparring partner saja, bukan sebagai pembentuk kebijakan publik yang menentukan dari setiap keputusan/kebijakan pemerintah daerah. Fungsi DPRD yang sudah digariskan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, kemudian diganti

dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, membawa berbagai perubahan, baik secara struktural, institusional maupun kultural. Konsekuensi logis dengan lahirnya kedua Undang-undang tentang Otonomi Daerah tersebut, antara lain terjadinya beberapa perubahan tatanan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Salah satu yang paling esensial adalah menyangkut hubungan Badan Legislatif Daerah (DPRD) dan Badan Eksekutif Daerah (Pemerintah Daerah), baik di tingkat Propinsi, Kabupaten, maupun Kota.

Walaupun peraturan perundang-undangan yang baru relatif cukup mampu mendorong keberhasilan implementasi kebijakan otonomi daerah, namun secara empirik, praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam kaitan hubungan DPRD (Legislatif) dan Pemerintahan Daerah (Eksekutif) masih diwarnai oleh perbedaan cara pandang, kondisi ketidak berdayaan peraturan dan aturan main, serta permainan politik yang cenderung merugikan kepentingan masyarakat.

Mengatur penyelenggaraan kekuasaan, berkaitan dengan hubungan antara Badan Legislatif Daerah (DPRD) dengan Badan Eksekutif Daerah (Pemerintah Daerah) tidak semata-mata didasarkan pada sistem pengaturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi perlu juga dipertimbangkan adanya "konsensus etis dan nilai budaya lokal". Hal ini perlu disadari, terutama bagi para elite daerah yang duduk

dalam struktur kekuasaan. Hubungan tersebut diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu tolok ukur pola hubungan yang ideal antara Badan Legislatif Daerah dan Badan Eksekutif Daerah. Pola tersebut diharapkan mampu memformulasikan, mengimplementasikan, dan sekaligus mengevaluasi kebijakan publik yang dapat menjawab tuntutan, kebutuhan, masalah dan aspirasi masyarakat daerah.

Dengan demikian diharapkan struktur politik di daerah dapat terpelihara legitimasinya, dan berdampak signifikan terhadap pencapaian tujuan kebijakan otonomi daerah, yakni : peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

II. Pembagian Kekuasaan Pemerintahan

Dibanding dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 berupaya menggeser dominasi eksekutif Daerah mengganti dominasi legislatif Daerah. Kedua cara tersebut sebenarnya tidak sehat bagi pertumbuhan demokrasi. Dominasi legislatif Daerah tanpa disertai pengawasan yang seimbang dari semua pihak, akan memindahkan pusat korupsi yang semula melekat pada eksekutif Daerah kepada legislatif Daerah. Pembagian kekuasaan antara eksekutif Daerah dengan legislatif Daerah yang ideal berada pada titik keseimbangan dari pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif Daerah yang

hendaknya bersifat "*Check and Balance*", dalam arti saling mengecek dan bersifat seimbang.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Badan Eksekutif Daerah meliputi Kepala Daerah dibantu seorang Wakil Kepala Daerah (pasal 60). Sedangkan yang dimaksud dengan Badan Legislatif Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan alat-alat kelengkapannya yang terdiri dari unsur pimpinan, komisi-komisi serta panitia-panitia (pasal 17 ayat 2).

Selanjutnya, sebagai gambaran sepintas, berikut ini adalah kedudukan eksekutif dan legislatif yaitu:

1. DPRD sebagai Badan Legislatif berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintahan Daerah (pasal 16 ayat 2);
2. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai Kepala Daerah, Gubernur/Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD (pasal 31 ayat 2; pasal 32 ayat 3 serta pasal 44 ayat 2);
3. Pengisian jabatan KDH dan Wakil KDH dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan (pasal 34 ayat 1).
4. DPRD dapat menjatuhkan Kepala Daerah sebelum masa jabatannya berakhir, melalui penolakan dan pertanggungjawaban. Sedangkan Kepala Daerah tidak dapat membubarkan DPRD.

Selanjutnya DPRD menyandang 2 fungsi, yaitu fungsi badan legislatif (DPR) dan fungsi badan representatif (MPR) di tingkat pusat, karena tidak ada MPR Daerah. Dalam menjalankan fungsi sebagai badan

legislatif sehari-hari, DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sejajar dan merupakan mitra kerja. Sedangkan setahun sekali dan atau apabila ada masalah penting, DPRD menjalankan fungsi sebagai badan representatif yang memiliki kewenangan "meminta pertanggungjawaban" Kepala Daerah. Dalam posisi ini secara implisit, DPRD berkedudukan lebih tinggi dibanding Kepala Daerah, akan tetapi posisi lebih tinggi ini tidak dijalankan setiap hari. Asal kata legislatif (*to legislate*) berarti mengatur atau membuat Undang-undang. Tugas pokok legislatif adalah mengatur dalam arti "membuat kebijakan yang bersifat strategis" atau "membuat Undang-undang", sedangkan eksekutif (*to execute*) berarti menjalankan atau melaksanakan. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, batas antara kewenangan eksekutif dan legislatif tidak bersifat hitam putih dan wilayah yang berwarna abu-abu (*grey area*), kewenangannya sering menjadi titik perseteruan di antara kedua lembaga tersebut.

Berikutnya, dalam hal pembuatan kebijakan Daerah, DPRD dituntut bekerjasama dengan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah beserta Perangkat Daerahnya), dan hubungan kerjasama tersebut meliputi : 1). Perumusan kebijakan umum Pemerintah Daerah; 2). Bidang Keuangan Daerah; 3). Bidang Kepegawaian Daerah; 4). Pertanggungjawaban Kepala Daerah; 5). Pengawasan terhadap jalannya Pemerintahan Daerah;

III. Perumusan Kebijakan Umum Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 22 Tahun

1999 memberi peranan yang lebih besar pada DPRD. Hal ini antara lain dapat dilihat dari : 1). Adanya kebebasan untuk menyusun anggotanya sendiri; 2). Disediakan tenaga ahli untuk membantu anggota DPRD (pasal 29 ayat 3); 3). Memiliki 8 (delapan) hak-hak penting (pasal 19 ayat 2).

Dalam Hal Pertanggungjawaban

Pada pasal 44 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, KDH bertanggungjawab kepada DPRD. Pola pertanggungjawaban semacam ini sesuai dengan semangat kedaulatan rakyat. Meskipun antara KDH dengan DPRD bekedudukan sejajar, tetapi DPRD dapat menjatuhkan KDH, sedangkan KDH tidak dapat membubarkan DPRD. Materi yang harus dipertanggungjawabkan oleh KDH kepada DPRD adalah berkaitan dengan kebijakan strategis, bukan aktivitas sehari-hari. Hal ini sejalan dengan bunyi pasal 44 ayat (1) yang dijabarkan lebih lanjut melalui PP Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Tolok ukur pertanggungjawabannya adalah rencana strategis yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Dalam Hal Pengawasan

Menurut pasal 18 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dikemukakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap : 1). Pelaksanaan Perda dan Peraturan perundang-undangan lain; 2). Pelaksanaan Keputusan Gubernur/Bupati/ Walikota; 3). Pelaksanaan APBD; 4). Kebijakan

Pemerintah Daerah; 5). Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.

Dalam praktek, pelaksanaan pengawasan oleh DPRD ini sering menjadi pemicu konflik karena DPRD memperlakukan hal teknis, yang bukan merupakan porsi DPRD. Selain DPRD, institusi pengawas lain yang melakukan pengawasan teknis dan administratif, yaitu : 1). Satuan Pengawasan Internal (SPI) seperti : Inspektorat Propinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota; 2). Satuan Pengawasan Eksternal (SPE) seperti : BPK, BPKP, Akuntan Publik dan sebagainya.

Pembahasan

Dengan posisi DPRD yang semakin kuat, ada kecenderungan akan terjadi lebih dominasinya Badan Legislatif Daerah terhadap Badan Eksekutif Daerah. Dominasi ini akan membuat keputusan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah akan sarat dengan nuansa politik, sehingga kurang memperhatikan aspek profesional, teknis, dan administratif. Padahal pertimbangan politik sifatnya dinamis dan relatif serta kurang mempunyai tolok ukur yang jelas. Di Indonesia pada masa Orde Baru terdapat ketidakseimbangan peranan kedua badan tersebut. Ketika itu tampak eksekutif sangat dominan, sedangkan dewasa ini, setelah berlangsungnya reformasi, ternyata memperlihatkan lebih dominan legislatif. Hal ini menyebabkan pemerintahan tidak dapat berlangsung efektif dan efisien, karena yang dianggap ideal dalam mekanisme kenegaraan kita adalah apabila tercipta keseimbangan peran kedua badan termaksud. Pengaturan keseimbangan tersebut dapat diupayakan melalui penataan konstitusi atau penataan hubungan

fungsional yang diatur dengan regulasi konstitusional.

Di masa Orde Baru dapat tercipta kestabilan, sedangkan pasca Orde Baru terlihat gejala ancaman instabilitas pemerintahan. Krisis kenegaraan antara lain disebabkan oleh nilai-nilai lama telah dicampakkan, sementara itu nilai-nilai baru belum terbentuk. Belum atau tidak disadari bahwa hubungan yang tidak berada dalam keseimbangan antara badan legislatif dan badan eksekutif tersebut tidak berawal dari adanya hubungan formal konstitusional saja, namun terutama disebabkan karena konstelasi politik infrastrukturnal atau konstelasi politik kemasyarakatan, dalam hal ini terletak pada sistem kepartaian yang berbeda antara saat berlakunya sistem politik Orde Baru dengan sistem politik yang kini berlangsung. Sistem kepartaian yang berlangsung selama tigapuluh tahun semasa Orde Baru adalah sistem partai dominan atau dapat dikategorikan sistem satu partai tak kentara; sedangkan sistem kepartaian yang berlangsung sekarang adalah sistem multi partai yang berlebihan.

Sejak gerakan reformasi bergulir, profil sistem politik dan pemerintahan kita, bukan hanya berubah secara signifikan, tetapi mengalami proses transformasi yang berlangsung cepat. Perubahan drastis tersebut telah membawa sejumlah implikasi yang berlangsung dahsyat. Dari kenyataan sistem politik dan sistem pemerintahan, sebelumnya serba bertumpu dan berakhir di lembaga eksekutif. Lembaga pemerintahan ini, bukan hanya mendominasi segala aspek kehidupan warga bangsa, tetapi sekaligus menjadi kekuatan hegemonik yang amat determinan, artinya, pihak eksekutif merupakan lembaga yang menggabungkan

ketiga fungsi pembagian pemerintahan kita, yakni, fungsi eksekutif, legislatif, sekaligus fungsi yudikatif. Selama pemerintahan Orde Baru memegang kekuasaan, lembaga legislatif dan yudikatif hanya berfungsi sebagai pelengkap penderita dari sistem politik dan pemerintahan kita. Dengan roda reformasi yang berputar, lembaga legislatif kini mengalami proses perubahan, dulu hanya berfungsi sebagai sparring partner yang mengamankan segala ihwal yang dikehendaki pemerintah, sekarang sudah mulai berdaya, dalam arti memfungsikan diri sebagai lembaga penyalur aspirasi dan pengontrol lembaga eksekutif.

Perubahan fungsi yang drastis tersebut, menimbulkan masalah bagi lembaga legislatif sendiri, terlebih terhadap lembaga eksekutif. Masalah berat yang muncul sekarang dengan berbagai eksek negatif yang ditimbulkannya adalah adanya sikap kebebasan yang berlebihan dari para anggota legislatif, dalam berhadapan dengan eksekutif. Atas nama dan demi kebebasan dan demokrasi, lembaga legislatif seakan sah dan memiliki hak monopoli terhadap kebenarannya, dan ironinya, sikap seperti ini justru bisa menghambat fungsi pemerintahan kita, yakni fungsi pelayanan.

Kebebasan dan demokrasi yang dipraktekkan oleh sejumlah anggota legislatif, khususnya di tingkat daerah, semakin berkembang, sehingga pada banyak kesempatan, lembaga eksekutif tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya, sebab lembaga legislatif tidak lagi sebagai lembaga pengawas, tetapi cenderung menjadi lembaga penghambat jalannya kebijakan dan program yang hendak dijalankan oleh eksekutif.

Di sisi lain, pada saat bersamaan,

sikap anggota eksekutif, masih tampaknya berpola pada tradisi birokrat masa lalu, sebelum reformasi. Sebagian aparat pemerintahan masih terpatok pada asumsi masa lalu bahwa lembaga pemerintah yang harus menentukan segalanya, lembaga lain hanya sebagai pelengkap. Hal tersebut selalu menimbulkan ketegangan antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, sehingga berpengaruh kepada kehidupan rakyat secara keseluruhan, berlarut-larutnya pembahasan APBD atau Peraturan Daerah di tingkat lokal.

Di samping itu iklim keterbukaan membuka segala rahasia pihak eksekutif, yang menjadi ilham bagi para anggota legislatif untuk menegur eksekutif. Gaya agresif anggota legislatif tersebut mendapat dukungan masyarakat, terutama kalangan media massa dan anggota Lembaga Swadaya Masyarakat. Kondisi ini membuat lembaga eksekutif menjadi kurang berdaya, ia menjadi lembaga yang sangat rentan, sebab dirinya terlibat masalah, dan membuatnya tidak punya kemampuan berinteraksi dengan lembaga legislatif.

Anggota legislatif sekarang, terdiri dari berbagai latar belakang kekuatan partai politik yang majemuk lewat proses pemilu yang bersih, jujur, dan adil.

Sedangkan sistem pembagian kekuasaan : legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah hubungan simetris yang saling melengkapi, karena itu, yang dianut dalam sistem pemerintahan kita, ialah check and balances. Oleh sebab itu, antara lembaga pemerintahan satu dengan lainnya, tidak bisa kesederajatan tersebut membuat seyogyanya berperan menurut fungsinya masing-masing. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, telah

memberi garis demokrasi yang jelas antara fungsi lembaga legislatif dan eksekutif, karena sejumlah pasal yang ada secara jelas mendudukkan kedua lembaga tersebut secara sejajar.

Pasal untuk membuat Peraturan Daerah, misalnya jelas dikatakan bahwa DPRD bersama pemerintah daerah membuat Peraturan Daerah dan APBD. Pasal ini memberi makna bahwa secara fungsional, kedua lembaga tersebut sejajar dalam hal membuat APBD dan Peraturan Daerah. Para perancang hukum secara jernih dan sadar beranggapan bahwa hanya dengan prinsip kesederajatan tersebut, fungsi pemerintahan di daerah, bisa berjalan baik, memungkinkan terjadinya mekanisme check and balances. Dengan prinsip kesederajatan tersebut diharapkan pemerintahan di Daerah bisa berjalan baik. Parameter untuk mengukur apakah sebuah pemerintahan dinyatakan berfungsi dengan baik atau tidak, adalah : Pertama, apakah pemerintahan tersebut telah menjalankan fungsi pelayanannya kepada masyarakat ; Kedua, pemerintahan harus memberdayakan warganya dalam segala hal. Ketiga, pemerintah harus berfungsi membangun. Ketiga ukuran tersebut seyogyanya dipakai sebagai kerangka acuan dalam bertindak antara eksekutif dan legislatif. Pelaksanaan dari ketiga fungsi tersebut, harus dibarengi oleh aturan main yang dibuat bersama, karena lembaga legislatif punya kewajiban mengontrol lembaga eksekutif.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah digariskan pula bahwa legislatif dan eksekutif mempunyai fungsi masing-masing, walaupun demikian bukan berarti antara legislatif dan eksekutif berjalan sendiri-sendiri. Kerjasama dan kemitraan perlu dibangun dan dikembangkan karena

apapun fungsi yang dijalankan pada gilirannya adalah untuk mensejahterakan masyarakat. Legislatif dan eksekutif tidak harus selalu berada pada posisi yang bertentangan dan saling tegang, sebab dalam kondisi tersebut kerja sama kedua lembaga akan sulit disinergikan untuk kemajuan pembangunan di daerah secara berdayaguna dan berhasilguna.

Selanjutnya dalam hubungan kemitraan, tidak ada pihak yang direndahkan atau ditinggikan, semua pihak mempunyai kedudukan sejajar, baik dalam membuat maupun melaksanakan keputusan. Apapun konsekuensi yang timbul dari suatu keputusan/ kebijakan dari buah kemitraan merupakan tanggung jawab bersama. Untuk menciptakan kesejajaran dan kemitraan antara legislatif dan eksekutif tidak mudah, terutama bagi anggota legislatif yang berasal dari berbagai partai politik yang memahami visi dan misi partainya. Secara teoretis hubungan legislatif dan eksekutif harus terjalin hubungan yang harmonis sehingga pelaksanaan pembangunan kemasyarakatan dapat terwujud sesuai visi dan misi.

Sehubungan dengan hal tersebut posisi DPRD sangat kuat, karena berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan di daerah. Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah menempatkan DPRD sebagai badan legislatif yang mewadahi dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, serta memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat di daerah, sehingga pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dapat direalisasikan sebagaimana tujuan yang diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan

Otonomi Daerah.

Pemberdayaan DPRD

Sisi lain dari reformasi politik yang akan berdampak pada pemerintahan daerah adalah perubahan peran DPRD yang sebelumnya dianggap hanya merupakan legislasi dari pemerintah menjadi pihak yang mengawasi pemerintah. Hal ini sebagai konsekuensi dari terlepasnya pengaruh pemerintah dalam rekrutmen anggota legislatif, sehingga para anggota yang terpilih akan lebih setia kepada masyarakat pemilihnya. Dengan kuatnya lembaga legislatif, maka akan muncul keberanian masyarakat menyampaikan aspirasi melalui para wakilnya yang duduk dalam lembaga legislatif. Para wakil rakyat tidak dapat hanya sebatas janji sebagaimana kondisi pada masa sebelumnya, karena sikap seperti ini akan merugikan karir politiknya, terutama untuk pemilihan selanjutnya. Dalam kaitan inilah urgensi pemberdayaan Anggota DPRD menjadi sangat relevan untuk dilakukan, sejalan dengan semangat otonomi daerah dimana ditegaskan bahwa: "Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah". Pemberdayaan lembaga legislatif dimaksudkan untuk meningkatkan fungsi dan peran dari lembaga ini.

Berikutnya penyelenggaraan pemerintahan yang ideal ditandai bukan hanya karena telah memenuhi ukuran efektivitas, karena untuk memenuhi kaidah efektivitas, mensyaratkan dikuasainya pengetahuan dan keahlian tertentu yang berkaitan dengan

bidang tugas yang dilimpahkan kepada legislatif. Hal ini berarti bahwa yang dibutuhkan tidak hanya sekedar mempunyai keahlian sebagai politikus, namun juga dituntut penguasaan pengetahuan dalam hal filosofi dan teknis penyelenggaraan pemerintahan, mekanisme kerja kelegislatifan, kebijakan publik, teknis pengawasan, penyusunan anggaran dan lain sebagainya. Implikasi dari cara berpikir atau kebutuhan tersebut, maka diperlukan peningkatan profesionalisme anggota DPRD agar dapat lebih optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagai anggota legislatif Daerah. Berkaitan dengan hal tersebut maka perlu dilakukan pemberdayaan kelembagaan DPRD untuk mewujudkan kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Disamping itu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, juga telah memisahkan secara tegas antara lembaga legislatif dan eksekutif, dengan pemisahan tersebut maka kedudukan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah merupakan lembaga yang independen, sehingga diharapkan DPRD dapat lebih leluasa mengaktualisasikan kehendak rakyat yang diwakilinya, dan lebih dapat "mengoptimalkan fungsi pengawasannya" terhadap pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini dimungkinkan karena kedudukan DPRD merupakan mitra sejajar dari pemerintahan daerah.

Selain itu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, telah memberi hak, kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang lebih besar kepada DPRD, sehingga dengan melihat fenomena yang terjadi, secara umum di setiap daerah dalam masa transisi pelaksanaan otonomi daerah, maka diperlukan suatu perilaku dan sifat yang lebih konkrit

antara eksekutif dan legislatif untuk menciptakan keserasian hubungan yang harmonis dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, hendaknya mulai dikembangkan perspektif hubungan legislatif dengan eksekutif yang sehat, berdasar beberapa acuan, antara lain: 1). Memegang teguh rasa dan etika demokrasi dengan perilaku dan budi pekerti baik; 2). Mempunyai sikap keterbukaan terhadap semua pihak; 3). Bersikap saling menghormati dan menghargai pendapat orang lain; 4). Menciptakan rasa kebersamaan dengan semua pihak; 5). Mempunyai pandangan dan wawasan luas; 6). Berpendidikan atau pengalaman cukup memadai; 7). Menjalin komunikasi dan informasi timbal balik/saling mengisi; 8). Meninggalkan pola pikir segmental /kelompok/partainya dan diharapkan berwawasan kebangsaan lebih luas; 9). Mengutamakan kepentingan masyarakat umum daripada kepentingan pribadi dan atau golongannya.

Dengan posisi yang diatur Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka DPRD di era reformasi dan otonomi daerah seperti sekarang ini diharapkan dapat lebih mengefektifkan tugas dan wewenang yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun pada masa transisi, keefektifan tersebut belum terwujud, karena Peraturan Pemerintah yang menjabarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 belum seluruhnya ada, dan eksekutif dalam beberapa hal masih menjalankan tugasnya berdasarkan peraturan pemerintah yang lama.

Dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsinya

sebagai anggota legislatif, diperlukan suatu pembekalan atau orientasi khusus. Fakta menunjukkan bahwa anggota legislatif berasal dari berbagai kalangan masyarakat, dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang berbeda, bahkan mungkin sebagai pendatang baru dalam kancah pemerintahan. Hal ini dikarenakan pola rekrutmen anggota legislatif melalui sistem pemilihan yang proporsional, dan berbeda dengan badan eksekutif yang diisi oleh pejabat karier yang menuntut pengalaman di bidang pemerintahan dengan pola rekrutmentennya ketat.

Kesimpulan

Dari penjelasan, bahasan dan analisis sebagaimana telah diungkapkan yang menyangkut berbagai eksekutif yang kurang sehat dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah, khususnya tentang pembagian kewenangan antara legislatif dan eksekutif maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Makna yang terkandung di dalam Undang-undang Dasar 1945 tentang penyelenggaraan negara yang menganut trias politika, di dalam pembagian kekuasaan, (sekalipun tidak secara murni) meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif. Kondisi yang diharapkan, ketiga fungsi tersebut harus berjalan dan menganut check & balances, artinya fungsi tersebut harus berjalan saling kontrol dan seimbang. Namun dalam implementasinya, selama kurun waktu 30 tahun, ketiga fungsi tersebut belum berjalan secara check & balances, tetapi ada pergeseran pusat-pusat kekuasaan yang sangat didominasi oleh fungsi eksekutif. Akibatnya kedua fungsi yang lain, baik legislatif maupun yudikatif

belum melakukan saling kontrol dan saling seimbang. Kondisi tersebut mengakibatkan eksekutif negatif, dimana fungsi pengawasan legislatif yang belum berjalan berdampak kepada tidak berfungsinya lembaga tertinggi negara dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya yang pada akhirnya kontrol dari masyarakat belum berfungsi. Secara nasional, kondisi ini mengakibatkan berbagai eksekutif negatif dalam berbagai aspek kehidupan yang mencakup rendahnya kinerja para penyelenggara negara, disertai maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme di lingkungan penyelenggara negara dan para pelaku ekonomi nasional, yang keseluruhannya membawa dampak merugikan bangsa dan negara.

2. Berbagai upaya untuk mengatasi kondisi negatif sebagaimana telah diutarakan, sebenarnya sudah dimulai sejak pemerintahan Orde Baru, yaitu lahirnya Undang-undang No.5 Tahun 1974 yang dalam kenyataannya belum berjalan sebagaimana yang di harapkan, diikuti dengan lahirnya Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dilengkapi dengan Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang pada hakekatnya mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk lebih memberikan kewenangan kepada pemerintahan di daerah, disertai terlaksananya check & balances khususnya antara fungsi eksekutif dan legislatif di daerah. Namun dalam kenyataannya, walaupun Undang-undang tersebut relatif cukup mampu mendorong keberhasilan implementasi kebijakan

otonomi daerah, tetapi dalam implementasinya belum sebagaimana yang di harapkan, terutama dalam konteks hubungan legislatif dan eksekutif di daerah masih diwarnai nuansa perbedaan cara pandang, ketidakberdayaan peraturan, dan permainan politik yang berdampak merugikan kepentingan masyarakat. Hal yang sangat menonjol kondisi saat ini yaitu kecenderungan menggeser dominasi kekuasaan eksekutif di daerah dengan dominasi yang berlebihan dari kekuasaan legislatif di daerah, sehingga dapat memberi peluang intervensi fungsi legislatif terhadap tugas dan fungsi yang mengakibatkan tidak berfungsinya *check & balances* sebagaimana yang diharapkan.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Bennis, Warren and Robert Townsend, 1995. *Reinventing Leadership: Strategies to Empower the Organization*. William Morrow and Company, Inc. New York.
- Bintoro Tjokroamidjojo, "Manajemen Pembangunan Dalam Memasuki Era Globalisasi", 1998
- Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah (Bahan Seminar Nasional)*, Kerjasama STPDN dengan Pemerintah Propinsi Jawa Barat, 10 April 2001.
- Karl D. Jackson and Lucian W. Pye, "Political Power and Communications in Indonesia", 1978
- Mustopadidjaja AR, "Format Pemerintahan Menghadapi Abad 21", 1997.
- Sedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, Bandung, Mandar Maju, 2000
-, *Perspektif Implementasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Paradigma Baru Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan*, (Bahan Presentasi pada Seminar dan Lokakarya Otonomi Daerah, Kerjasama Universitas Indonesia Universitas Dr. Soetomo, Surabaya, 2000)
-, *Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Bahan Presentasi pada Orientasi Tugas bagi Anggota DPRD Propinsi Sumatra Selatan Masa Bhakti 1999-2004)*
- Senge, Peter M. et al. 1999. *The Dance of Change-The Challenges of Sustaining Momentum in Learning Organizations*. Currency Doubleday.
- Stewart, Thomas A. 1997. *Model Intelektual Kekayaan baru Organisasi*. Terjemahan, PT. Elex Media Komputindo. Jakarta.

Tinjauan terhadap berbagai akses yang kurang sehat dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah pada dimensi pembagian kewenangan antara legislatif dan eksekutif (Sedarmayanti)

Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid,
Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002

B. Peraturan Perundang-Undangan

Tap MPR RI Nomor XV/MPR/1998
tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999
tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999
tentang Perimbangan Keuangan
Antara Pemerintah Pusat dan
Daerah.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999
tentang Penyelenggaraan Negara
Yang Bersih dan Bebas dari KKN

Keppres Nomor 67 Tahun 1999 tentang
Tindak Lanjut Pelaksanaan UU No.
22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25
Tahun 1999

Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang
Akuntabilitas Kinerja Intansi
Pemerintah.

Tentang Penulis

Dr. Hj.Sedarmayanti, M.Pd., adalah Ahli Peneliti Madya pada Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara di Bandung. Dosen pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Bandung untuk Program S1, dan Dosen S2 untuk UNPAD-LAN. Di samping sebagai Dosen baik S1 maupun S2 di Perguruan Tinggi lainnya. Sebagai Tenaga Pengajar pada Diklat - diklat penjenjangan untuk Pegawai Negeri Sipil (Diklatpim tingkat IV, III dan II)

PERAN MANAJEMEN DALAM MENINGKATKAN KINERJA ORGANISASI

Manajemen memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan kinerja organisasi. Dengan menerapkan strategi yang tepat, manajemen dapat memastikan bahwa organisasi beroperasi secara efisien dan efektif. Hal ini melibatkan perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengawasan.

Salah satu aspek yang sangat penting dalam manajemen adalah perencanaan. Perencanaan yang baik akan membantu organisasi dalam menentukan tujuan yang jelas dan realistis. Selain itu, manajemen juga harus memperhatikan aspek sumber daya manusia. Dengan memberikan pelatihan dan pengembangan yang tepat, manajemen dapat meningkatkan keterampilan dan produktivitas karyawan.

Keberhasilan organisasi sangat bergantung pada kemampuan manajemen dalam memimpin dan menginspirasi karyawan. Seorang pemimpin yang baik akan mampu membangun tim yang solid dan berprestasi. Selain itu, manajemen juga harus memperhatikan aspek keuangan. Dengan mengelola anggaran yang baik, manajemen dapat memastikan bahwa organisasi memiliki sumber daya yang cukup untuk mencapai tujuannya.