

PERAN DPRD DALAM IMPLEMENTASI FORMULASI PERATURAN DAERAH NOMOR 11 TAHUN 2016

Syahrial, Meyzi Heriyanto, dan Febri Yuliani

Program Studi Magister Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau

Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas, Km. 12,5 Panam Pekanbaru, 28293

Abstract: The Role of DPRD in Implementation of Regional Regulation Formulation Number 11 Year 2016. The purpose of this study is to analyze the role of the Regional People's Representative Council (DPRD) in the Implementation of Bengkalis Regency Medium-Term Development Plan (RPJMD) Formulation and to find out the constraints of the Regional Development Plan Regional Regulation Middle Area (RPJMD) of Bengkalis Regency in 2016-2021. This study uses a qualitative approach. Primary data is obtained directly through interviews with key informants from Bappeda and Members of the Bengkalis District Representative Council (DPRD) for the 2014-2019 period. The results of this study indicate that in the preparation of the Regional Medium Term Development Plan (RPJMD), there are five roles of the Regional People's Representative Council (DPRD) in the Implementation of the Bengkalis Regency Medium Term Development Plan (RPJMD) Formulation in 2016-2021, namely 1) Special Committees (Special Committee) Regional People's Legislative Assembly (DPRD) discusses with regard to the stages of the preparation of the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD), 2) Seeing and paying attention to the relationship of the elected district head's vision and mission with the proposed Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD), 3) Exploring comprehensively and holistically between vision and mission with the regional Medium Term Development Plan (RPJMD), 4) Paying attention and discussing the indicators to be achieved in the Regional Medium Term Development Plan (RPJMD) carefully, and 5) The Special Committee reported the results of the discussion and conclusions at the Dew plenary meeting the Bengkalis Regional Representative (DPRD) in order to seek approval from the factions to establish a regional Medium Term Development Plan (RPJMD) into the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD). The obstacles that caused the delay of the Bengkalis Regency Medium-Term Development Plan (RPJMD) were stipulated, namely Political Communication which had not yet been disbursed, Local Government did not implement the Public Consultation Stages Forum, the difficulty in obtaining data for the Regional Medium-Term Development Plan (RPJMD), Regent does not directly capture existing problems and schedules that are too late to be included because the Regional People's Legislative Assembly (DPRD) is conducting a recess.

Key words: role of DPRD, implementation, formulation, RPJMD

Abstrak: Peran DPRD Dalam Implementasi Formulasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisa peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Implementasi Formulasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bengkalis dan mengetahui kendala-kendala Perda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bengkalis tahun 2016-2021. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data primer diperoleh langsung melalui wawancara dengan key informan yang berasal Bappeda dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bengkalis Periode 2014-2019. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam penyusunan Perda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), terdapat lima peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Implementasi Formulasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bengkalis Tahun 2016- 2021, yaitu 1) Panitia Khusus (Pansus) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membahas dengan memperhatikan tahapan-tahapan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), 2) Melihat dan memperhatikan hubungan visi dan misi bupati terpilih dengan ranperda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang diajukan, 3) Menggali secara komprehensif dan holistik antara visi dan misi dengan ranperda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), 4) Memperhatikan serta membahas secara seksama indikator-indikator yang akan dicapai di dalam ranperda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) tersebut, dan 5) Pansus melaporkan hasil pembahasan serta kesimpulan pada rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Bengkalis dalam rangka meminta persetujuan kepada fraksi-fraksi untuk menetapkan ranperda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) menjadi Peraturan Daerah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Kendala-kendala yang menyebabkan terlambatnya Perda Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bengkalis ditetapkan, yaitu Komunikasi Politik yang belum cair, Pemerintah Daerah tidak melaksanakan Tahapan Forum Konsultasi Publik, sulitnya mendapatkan data untuk Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Bupati tidak menangkap langsung problem yang ada dan jadwal yang terlambat dimasukkan karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sedang melakukan reses.

Kata kunci: peran DPRD, implementasi, formulasi, RPJMD

PENDAHULUAN

Undang-undang nomor 8 tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang mengamanahkan bahwa, pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota setiap 5 (lima) tahun sekali dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setelah berakhirnya proses Pemilihan Kepala Daerah dengan terpilihnya Kepala Daerah, tahapan selanjutnya dalam melakukan kepemimpinan daerah barulah dimulai. Salah satu kewajiban Kepala Daerah adalah merealisasikan Visi dan Misi merujuk pada dokumen persyaratan calon kepala daerah untuk segera disusun dalam bentuk draft RPJMD (Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah).

Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah adalah penjabaran visi, misi, tujuan, sasaran, strategi dan kebijakan yang akan dilaksanakan. RPJMD merupakan amanat UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. UU No 23 Tahun 2014 Pasal 65 huruf C, Kepala Daerah mempunyai tugas menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD. DPRD memiliki tiga fungsi dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, yang dituangkan da-

lam pasal Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota, anggaran dan pengawasan. Dalam hal formulasi RPJMD, DPRD Kabupaten Bengkalis menjalankan fungsinya sebagai pembentukan peraturan daerah (legislasi).

Kepala Daerah dibantu oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi perencanaan pembangunan di Daerah. Berdasarkan ketentuan pasal 14 ayat (2) Undang-undang nomor 25 tahun 2004 disebutkan bahwa Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJMD sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah. Selanjutnya, Kepala SKPD menyiapkan rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan TUPOKSI dengan berpedoman pada rancangan awal RPJMD. Kepala Bappeda menyusun rancangan RPJMD dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD dan berpedoman pada RPJP Daerah.

Berdasarkan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah Kabupaten Bengkalis, Komisi Pemilihan Umum menetapkan Amril Mukminin dan Muhammad sebagai Bupati dan Wakil Bupati terpilih untuk periode 2016-2021 yang secara resmi dilantik oleh Plt. Gubernur Riau H. Arsyad Juliandi Rachman pada tanggal 17 Februari 2016 berdasarkan Surat Keputusan Menteri

Dalam Negeri nomor 131.14.646 tentang Pengangkatan Bupati Bengkalis dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 131.14.663 tentang Pengangkatan Wakil Bupati Bengkalis.

Sesuai amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 264 ayat 4, maka Pemerintah Kabupaten Bengkalis perlu menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk periode 2016-2021 yang penetapan PERDA RPJMD tersebut paling lambat 6 bulan setelah kepala daerah dilantik. UU No 12 Tahun 2011 menjelaskan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Perda RPJMD Kabupaten Bengkalis mengalami keterlambatan dalam penetapan dikarenakan adanya keterlambatan dari pihak Eksekutif menyampaikan Draft Ranpeda tersebut kepada DPRD ke Bengkalis dan berujung pada keterlambatan penetapan perda itu sendiri. Selain keterlambatan tersebut ada beberapa tahapan dalam rangka penyusunan Draft RPJMD sebagaimana diatur pada Permendagri no 54 tahun 2010 belum terlaksana sebagaimana seharusnya, sehingga perlu kiranya ada beberapa perbaikan administratif yang merupakan salah satu faktor keterlambatan tersebut.

Keluarnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Peraturan Pemerintah ini tampaknya juga belum rinci dan sistematis dalam mengatur dan sebagai acuan untuk menyusun perencanaan pembangunan yang meliputi: RPJPD, RPJMD dan RKPD. Di dalam PP Nomor 8 Tahun 2008 itu sebenarnya juga telah ada tahapan rencana pembangunan daerah yaitu:

1. Penyusunan rancangan awal.

2. Pelaksanaan Musrenbangda.
3. Perumusan rancangan akhir.
4. Penetapan rencana.

Dalam perjanannya realisasi program kerja yang tertuang dalam visi dan misi Kepala Daerah seringkali mengalami kegagalan dalam proses pembangunan yang tertuang itu. Sehingga dalam pelaksanaan dan realisasinya tidak sesuai harapan, diantaranya adalah :

Pertama, Kepala Daerah terpilih belum memahami secara komprehensif visi dan misi yang akan diterjemahkan ke dalam RAN-RPJMD. Kedua, penyusunan visi dan misi calon Kepala Daerah disusun oleh tim pemenang, tetapi calon Kepala Daerah hanya memahami persoalan konsepnya saja, calon Kepala Daerah tidak memahami sampai pada tatalaksana pencapaiannya. Ketiga, terjadinya dinamika perubahan regulasi yang sangat dinamis. Diantaranya adalah undang-undang pemilihan umum, undang-undang susduk, dan undang-undang 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Keempat, penurunan etos kerja eksekutif pasca pilkada, karena transisi kepemimpinan mempengaruhi kinerja aparatur pemerintah disebabkan aparat pemerintah terlibat dalam politik praktis, hal inilah yang membuat penurunan etos kerja paratur pemerintah menurun. Kelima, komunikasi politik pasca pilkada di lembaga DPRD yang tidak mencair. Kepala Daerah terpilih harus membangun komunikasi politik dengan partai non-pemerintah dalam artian partai yang tidak mendukung calon yang menang, political will yang dibangun harus merangkul segala komponen yang ada dalam lembaga legislatif itu.

Kelemahan Perda RPJMD yang diamanatkan dalam peraturan tersebut tidak memuat dan menjelaskan secara terang sanksi kepada Kepala Daerah, jika perencanaan RPJMD nya tidak sesuai dengan harapan atau deviasi yang terlalu besar, penyampaian visi misi yang terlalu tinggi oleh calon Kepala Daerah saat kampanye. Sehingga realisasi dalam RPJMD banya yang tidak sesuai dengan kondisi dan keadaan daerah, baik secara geopolitik maupun secara sosiologis, dan lain-lain.

Namun demikian peraturan daerah (PERDA) itu memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan rancangan Perda yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidaknya penyusunan Perda.

Berdasarkan latar belakang dan uraian persoalan-persoalan yang ada pada paragraf-paragraf diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh persoalan diatas dengan Judul: Peran DPRD Dalam Implementasi Formulasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 (Studi Kasus Pada Formulasi Perda RPJMD Kabupaten Bengkalis Tahun 2016-2021)

Bertitik tolak dari latar belakang dan persoalan yang ditemui, maka dirumuskan masalah yang menjadi arahan dan pedoman dalam penelitian, yaitu:

1. Bagaimana peran DPRD dalam Implementasi Formulasi RPJMD Kabupaten Bengkalis?
2. Apa saja kendala-kendala Perda RPJMD Kabupaten Bengkalis tahun 2016-2021 terlambat ditetapkan?

Sejauh mana penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau menjadi tujuan penelitian. Dengan kata lain tujuan penelitian adalah untuk memperjelas dan menghindari terjadinya kesimpang siuran. Adapun tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menganalisa peran DPRD dalam Implementasi Formulasi RPJMD Kabupaten Bengkalis.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala Perda RPJMD Kabupaten Bengkalis tahun 2016-2021 terlambat ditetapkan.

Thomas R Dye dan Harmon Zeigler (1970) dalam *The Irony of Democracy* memberikan suatu ringkas pemikiran menyangkut teori elit, sebagai berikut :

1. Masyarakat terbagi dalam suatu kelompok kecil yang mempunyai kekuasaan (power) dan massa yang tidak mempunyai kekuasaan. Hanya seke-

lompok kecil saja orang yang mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat sementara massa tidak memusatkan kebijakan.

2. Kelompok kecil yang memerintah itu bukan tipe massa yang dipengaruhi. Para elit ini (*the rulling class*) biasanya berasal dari lapisan masyarakat yang ekonomi yang tinggi.
3. Perpindahan dari kedudukan non-elit ke elit sangat pelan dan berkeseimbangan untuk memelihara stabilitas dan menghindari revolusi. Hanya kalangan non-elit yang telah menerima konsensus elit yang mendasarkan yang dapat diterima ke dalam lingkaran yang memerintah.
4. Elit memberikan konsensus pada nilai-nilai dasar sistem sosial dan pemeliharaan sistem.
5. Kebijakan publik tidak merefleksikan tuntutan-tuntutan massa, tetapi nilai-nilai elit yang berlaku. Perubahan-perubahan dalam kebijakan publik adalah secara ikramental, ketimbang secara revolusioner. Perubahan perubahan ikramental memungkinkan munculnya tanggapan-tanggapan hanya akan mengancam sistem sosial dengan perubahan sistem yang relatif kecil dibandingkan bila perubahan tersebut didasarkan teori rasional komprehensif.
6. Para elit secara relatif memperoleh pengaruh langsung yang kecil dari massa yang apatis. Sebaliknya, para elit mempengaruhi massa yang lebih besar

METODE

Adapun jenis penelitian pada penelitian ini adalah deskriptif yaitu merupakan penelitian terhadap masalah-masalah berupa fakta-fakta saat ini dari suatu populasi yang meliputi penilaian sikap atau pendapat terhadap individu, organisasi, keadaan. Data primer adalah data utama yang diperoleh secara langsung dari penelitian lapangan dan studi pustaka (*library research*). Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam

penelitian ini ialah dengan menggunakan teknik wawancara (*interview*). Untuk jenis data kualitatif, analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengumpulan data (*on going analysis*). Analisis ini dilakukan mengikuti proses antara lain, reduksi data (*sortir data*), penyajian data dan menarik kesimpulan berdasarkan reduksi (*sortir*) dan penyajian data yang telah dilakukan sebelumnya.

HASIL

Peran DPRD dalam Implementasi Formulasi RPJMD

Dalam Implementasi Formulasi RPJMD Kabupaten Bengkalis Tahun 2016-2021, DPRD Kabupaten Bengkalis memiliki peran sebagai berikut:

Panitia Khusus (Pansus) DPRD membahas dengan memperhatikan tahapan-tahapan penyusunan RPJMD.

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Sopyan, S. Pdi yang merupakan anggota tim Pansus sekaligus ketua fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang mengatakan bahwa “Peran pertama DPRD dalam formulasi Perda RPJMD Bengkalis adalah pembentukan Pansus Penyusunan Perda RPJMD.” Pansus DPRD yang telah dibentuk untuk penyusunan Ranperda RPJMD tersebut akan membahas Ranperda RPJMD tersebut dengan memperhatikan tahapan-tahapan penyusunan Perda RPJMD berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2010.

Melihat dan memperhatikan hubungan visi dan misi bupati

Hubungan visi misi yang relevan dengan ranperda sangat mempengaruhi kesepakan antara kepala daerah dengan DPRD dalam menyusun Perda RPJMD. Karena RPJMD tersebut merupakan penjabaran dari visi dan misi bupati terpilih untuk menuangkan visi dan misinya secara detail dengan menggunakan indikator-indikator tertentu yang relevan dengan kearifan lokal di daerahnya.

Menggali secara komprehensif dan holistik antara visi dan misi

Setelah Melihat dan memperhatikan hubungan visi dan misi bupati terpilih dengan ranperda RPJMD yang diajukan oleh kepala daerah, kemudian DPRD kabupaten Bengkalis akan menggali secara komprehensif dan holistik antara visi dan misi dengan Ranperda RPJMD tersebut. Hal ini bertujuan agar dapat menentukan arah dan tujuan yang diharapkan pemerintah daerah di dalam ranperda RPJMD tersebut. Nantinya diharapkan RPJMD tersebut akan memberikan sudut pandang yang lebih luas dalam melihat persoalan yang ingin dipecahkan di daerah.

Memperhatikan serta membahas secara seksama indikator-indikator

Pada tahapan ini Ranperda RPJMD tersebut akan dibahas berdasarkan indikator-indikator yang akan dicapai dalam Perda RPJMD tersebut. Dimana indikator-indikator tersebut adalah merupakan tolok ukur keberhasilan program kerja dari kepala daerah. *Pansus melaporkan hasil pembahasan*

Peran DPRD selanjutnya dalam penyusunan ranperda RPJMD adalah pansus RPJMD akan melaporkan dan membahas kesimpulan pada rapat paripurna DPRD Bengkalis dalam rangka meminta persetujuan kepada fraksi-fraksi untuk menetapkan ranperda RPJMD menjadi Peraturan Daerah RPJMD.

Setelah ranperda RPJMD disetujui oleh setiap fraksi untuk disahkan, maka ranperda RPJMD akan menjadi RPJMD yang merupakan *rule* kepala daerah dalam mewujudkan visi dan misi roda pemerintahannya selama lima tahun ke depan.

Kendala-Kendala Peraturan Daerah (Perda) RPJMD

Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan bersama para *key informan* yang penulis anggap mumpuni dalam menjawab pertanyaan yang relevan dengan penelitian yang penulis lakukan, maka didapatkan beberapa kendala-kendala yang menyebabkan terlambatnya Perda RPJMD Kabupaten Bengkalis ditetapkan, yaitu Komunikasi Politik Yang Belum Cair, Pemerintah Daerah

tidak melaksanakan Tahapan Forum Konsultasi Publik, Sulitnya Mendapatkan Data untuk Penyusunan Ranperda RPJMD, Bupati Tidak Menangkap Langsung Problem Yang Ada dan Jadwal Terlambat Dimasukkan Karena DPRD Sedang Melakukan Reses.

PEMBAHASAN

Dalam penyusunan rumusan RPJMD, Kepala Daerah dan DPRD merupakan unsur paling penting dalam setiap proses penetapan RPJMD tersebut. Kepala Daerah dan DPRD merupakan golongan elit yang terdapat di daerah, sehingga mulai dari proses perumusan hingga penetapan Perda RPJMD menggunakan model elit.

Teori elit merupakan teori pembuatan kebijakan yang provokatif. Sebab kebijakan merupakan hasil olah pikir dan *output* kerja elit, yang sekaligus mencerminkan nilai serta kebutuhan mereka. Tujuan melayani elit, salah satu yang mungkin merupakan keinginan publik adalah visi kesejahteraan massa secara imajiner. Teori elit dalam konteks ini lebih menumpukkan perhatian pada peran elit dalam pembuatan kebijakan yang memang pada kenyataan (dalam sistem politik) orang yang memerintah selalu jauh lebih sedikit berbanding orang yang diperintah. (Leo Agustino, 2016).

Beberapa golongan teori yang ada dalam pembagian di bidang analisis kebijakan publik, merupakan salah satu cara/upaya para pakar analisis kebijakan publik agar dapat membantu mereka dalam menyederhanakan kenyataan permasalahan politik yang ada di dalam permasalahan kebijakan publik. Ini sedikit mengutip pernyataan dari Thomas R Dye (1970) mengatakan bahwa "*a model is merely an abstraction or representation of political life*". Artinya apa yang di sebut teori itu pada hakikatnya adalah suatu upaya menyederhanakan atau mengejawantahkan kenyataan politik. Selain itu tujuan dibentuknya teori-teori kebijakan publik ini juga merupakan salah satu hal yang dibutuhkan para ahli kebijakan publik dalam proses menganalisis kebijakan publik, yang biasa menggunakan alat-alat konseptual (*conceptual tools*) tertentu yang dimaksudkan untuk membantu

pekerjaan mereka dalam memahami dan memvisualisasikan realita kebijakan publik yang kompleks. Diantara sejumlah alat konseptual yang ada inilah yang sering dipakai dan bermanfaat bagi keperluan analisis ialah yang berupa teori dan atau tipologi-tipologi tertentu.

Dari sudut pandang teori elit, kebijakan adalah nilai dan pilihan yang dipilihkan oleh elit pemerintah. Penjelasan utama teori elit adalah bahwa kebijakan publik tidak ditentukan oleh 'massa' melalui tuntutan dan kebutuhan mereka, tetapi ditentukan oleh elit yang mengatur institusi politik. Dye dan Zigler (1970) dalam buku klasik mereka yang berjudul *The Irony of Democracy* memberikan ringkasan mengenai teori elit sebagai berikut :

- 1) Masyarakat dapat dibagi menjadi dua kelompok besar. Kelompok pertama, mereka yang berjumlah sedikit dan mempunyai kekuasaan, dan kelompok kedua, adalah mereka yang berjumlah banyak dan kurang mempunyai kekuasaan.

Dalam rumusan Perda RPJMD kelompok yang berjumlah sedikit adalah kepala daerah beserta perangkatnya dan DPRD.

Setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas yang diperlukan dalam kehidupan sosial dan politik. Kelompok kecil itu disebut dengan elit, yang mampu menjangkau pusat kekuasaan. Elit adalah orang-orang berhasil yang mampu menduduki jabatan tinggi dalam lapisan masyarakat. Pada umumnya elit berasal dari kelas yang sama, yaitu orang-orang kaya dan pandai yang mempunyai kelebihan dalam matematika, bidang musik, karakter moral dan sebagainya.

- 2) Sedikit orang yang memerintah tidak sama dengan massa yang diperintah, mereka sering disebut dengan istilah elit. Elit secara tidak proporsional diambil dari masyarakat dengan tingkat sosio politik atau sosio ekonomi yang lebih tinggi dari masyarakat lainnya.

Sebagai penyelenggara negara yang menduduki jabatan di daerah, kepala daerah dan DPRD merupakan tingkat sosiopolitik yang tinggi dari masyarakat lainnya.

- 3) Perpindahan dari kelompok non-elit ke kelompok elit harus dapat memelihara kestabilan dan harus menghindari perubahan secara besar-besaran. Hanya non elit yang telah diterima dalam 'kesepakatan elit dapat diizinkan masuk dalam lingkaran pemerintahan.

Seorang kepala daerah pada awalnya datang dari kelompok non elit, namun ketika ia terpilih menjadi kepala daerah, maka ia telah memasuki kelompok elit. Sehingga ia harus bisa diterima dalam kesepakatan elit untuk bisa masuk ke dalam lingkaran pemerintah atau yang didukung oleh para elit lainnya.

- 4) Elit membuat kesepakatan berdasar sistem nilai tertentu dan memeliharanya.

Perumusan RPJMD merupakan kesepakatan yang berdasarkan sistem nilai tertentu yang menggunakan indikator-indikator pencapaian yang telah disepakati bersama oleh kepala daerah dan DPRD.

- 5) Kebijakan publik tidak mencerminkan kepentingan atau kebutuhan massa, tetapi lebih mencerminkan kepentingan dan kebutuhan elit. Perubahan dalam kebijakan publik lebih merupakan penambahan dari pada perombakan.

Penyusunan RPJMD tersebut merupakan cerminan dari visi dan misi kepala daerah terpilih yang pada akhirnya disepakati bersama DPRD. Isi dari RPJMD tersebut juga tidak selalu merupakan kebutuhan masyarakat secara krusial, namun lebih kepada agenda yang diinginkan kepala daerah dan DPRD.

- 6) Elit merupakan subjek dan sering mempengaruhi massa berbanding sebaliknya. Dalam hal ini setiap kebij-

kan yang dibuat oleh kepala daerah dan DPRD akan sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat di daerahnya.

Dalam penyusunan Perda RPJMD, terdapat lima peran DPRD dalam Implementasi Formulasi RPJMD Kabupaten Bengkalis Tahun 2016-2021, yaitu 1) Panitia Khusus (Pansus) DPRD membahas dengan memperhatikan tahapan-tahapan penyusunan RPJMD, 2) Melihat dan memperhatikan hubungan visi dan misi bupati terpilih dengan ranperda RPJMD yang diajukan, 3) Menggali secara komprehensif dan holistik antara visi dan misi dengan ranperda RPJMD, 4) Memperhatikan serta membahas secara seksama indikator-indikator yang akan dicapai di dalam ranperda RPJMD tersebut, dan 5) Pansus melaporkan hasil pembahasan serta kesimpulan pada rapat paripurna DPRD Bengkalis dalam rangka meminta persetujuan kepada fraksi-fraksi untuk menetapkan ranperda RPJMD menjadi Peraturan Daerah RPJMD. Pada setiap tahapan penyusunan RPJMD tersebut, peran elit politik di daerah sangatlah krusial. Karena merupakan nakhoda dalam pembangunan di daerahnya.

Penyusunan Perda RPJMD mengalami keterlambatan yang terkendala oleh beberapa hal, yaitu: Pertama, komunikasi politik yang belum cair. Dari perspektif komunikasi politik, manusia merupakan makhluk sosial. Layak makhluk sosial manusia tentu saling berinteraksi satu sama lain. Timbal balik dalam interaksi tersebut merupakan sarat dari komunikasi baik berupa nasihat, ajakan atau seruan dalam memainkan peran sebagai makhluk sosial. Seruan dalam berinteraksi bisa berupa pesan politisi, mengandung nilai-nilai yang berhubungan dengan politik, sehingga komunikasi politik harus dijaga dengan baik oleh kepala daerah dengan mitra kerjanya di daerah, yaitu DPRD.

Kendala yang kedua adalah Pemerintah Daerah tidak melaksanakan Tahapan Forum Konsultasi Publik; untuk menjaga agar komunikasi antara kepala daerah dan DPRD selalu terjalin dengan baik, maka kepala dae-

rah dalam hal penyusunan perda RPJMD harus menjaga komunikasi politiknya dengan DPRD. Pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Daerah dalam penyusunan perda RPJMD tersebut akan menjadi blunder bagi Pemerintah Daerah dalam perjalanan penyusunan dan penetapan RPJMD bersama anggota DPRD Kabupaten Bengkalis.

Menurut Dye, (1970) teori elit mengatakan bahwa “rakyat” mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik. Oleh karena itu, sebenarnya para elit membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan dan bukan masyarakat luas membentuk opini publik. Dengan demikian, para pejabat publik dan birokrat hanya sekedar menjalankan kebijakan-kebijakan yang diputus oleh para elit. Kebijakan-kebijakan publik mengalir “ke arah bawah” dari para elit ke masyarakat luas. Jadi kebijakan-kebijakan publik itu bukan berasal dari tuntutan-tuntutan dari masyarakat luas.

Dalam perjalanan penyusunan ranperda RPJMD tersebut, pihak ketiga juga mengalami kesulitan dalam menyusun draf RPJMD tersebut. Penulis akan membahas ini dengan menggunakan persepektif perilaku organisasi. Perilaku organisasi itu sendiri berkaitan dengan bagaimana orang bertindak dan bereaksi dalam semua jenis organisasi. Dalam kehidupan organisasi, orang dipekerjakan, dididik dan dilatih, diberi informasi, dilindungi, dan dikembangkan. Perilaku organisasi adalah suatu studi tentang perilaku manusia dalam pengaturan organisasi, hubungan antara individu dengan organisasi, dan organisasi itu sendiri. (Tyagi, 2000)

Dengan demikian perilaku organisasi pada hakikatnya dapat memperbaiki sikap dan perilaku individu dan kelompok dalam organisasi sehingga dapat memberikan kontribusi secara efektif dalam mencapai tujuan organisasi. Hal ini belum dilakukan oleh kepala daerah terpilih pada masa awal pemerintahannya, yaitu saat penyusunan Ranperda RPJMD. Sehingga berdampak kepada sulitnya pihak ketiga dalam mendapatkan data dalam penyusunan draf RPJMD tersebut.

Kendala selanjutnya dalam implementasi formulasi Perda RPJMD Kabupaten Bengkalis ialah disebabkan oleh Bupati Tidak Menangkap Langsung Problem Yang Ada. Hal ini dikarenakan bahwa bupati hanya fokus dalam penetapan visi dan misi saja, namun pada saat penyusunan draf Ranperda RPJMD, bupati melibatkan pihak ketiga bersama Bappeda Kabupaten Bengkalis untuk menyusun dan menetapkan indikator penjabaran visi dan misinya tersebut.

Dari semua rentetan kendala-kendala di atas yang menyebabkan keterlambatan penetapan Perda RPJMD tersebut, maka akan bermuara pada keterlambatan Kepala Daerah dalam memasukkan jadwal pembahasan draf RPJMD Karena sudah hampir memasuki waktu *deadline* ditambah lagi pada saat yang sama DPRD Kabupaten Bengkalis sedang melakukan reses.

SIMPULAN

Dalam penyusunan Perda RPJMD, terdapat lima peran DPRD dalam Implementasi Formulasi RPJMD Kabupaten Bengkalis Tahun 2016-2021, yaitu 1) Panitia Khusus (Pansus) DPRD membahas dengan memperhatikan tahapan-tahapan penyusunan RPJMD, 2) Melihat dan memperhatikan hubungan visi dan misi bupati terpilih dengan ranperda RPJMD yang diajukan, 3) Menggali secara komprehensif dan holistik antara visi dan misi dengan ranperda RPJMD, 4) Memperhatikan serta membahas secara seksama indikator-indikator yang akan dicapai di dalam ranperda RPJMD tersebut, dan 5) Pansus melaporkan hasil pembahasan serta kesimpulan pada rapat paripurna DPRD Bengkalis dalam rangka meminta persetujuan kepada fraksi-fraksi untuk menetapkan ranperda RPJMD menjadi Peraturan Daerah RPJMD.

Kendala-kendala yang menyebabkan terlambatnya Perda RPJMD Kabupaten Bengkalis ditetapkan, yaitu Komunikasi Politik yang belum cair, Pemerintah Daerah tidak melaksanakan Tahapan Forum Konsultasi Publik, sulitnya mendapatkan data untuk Penyusunan Ranperda RPJMD, Bupati tidak menangkap langsung problem yang ada

dan jadwal yang terlambat dimasukkan karena DPRD sedang melakukan reses.

DAFTAR RUJUKAN

- Agustino, Leo. 2016, *Dasar-dasar kebijakan Publik, (edisi revisi)*, Alfabeta, Bandung.
- Dye, T.R. (1976), *What Governments Do, Why They do it, What Difference it Makes*. Tuscaloosa, Ala: University Alabama Press.
- Dye, Thomas. R & Zeigler, Harmon. 1970. *The Irony of Democracy*. Belmont: Wadsworth.
- Greenberg, Jerald and Robert A. Baron.(2013). *Behavior in Organizations*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Henri, Ida. 2012. *Komunikasi Politik, Media, Dan Demokrasi*. Jakarta: Kencana.
- Lasswell, H.D. 1971. *A Pre-View of policy sciences*. New York: Elsevier.
- Tyagi, Archana. 2000. *Organization Behaviro*. New Delhi: Exel Books.