

BAB III
PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN SUMBAWA DAN
PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DI KABUPATEN
SUMBAWA

A. PEMERINTAHAN KABUPATEN SUMBAWA

Kabupaten Sumbawa terletak di Propinsi Nusa Tenggara Barat dengan luas wilayah sebesar 6.643,98 KM² dengan jumlah penduduk sebanyak 403.500 orang dengan komposisi 209.536 laki-laki dan 193.964 perempuan dengan ibu kota kabupaten adalah Sumbawa Besar. Kabupaten Sumbawa memiliki Pendapatan Domestik Regional Bruto sebesar 1.493.066 rupiah pada tahun 2006 dengan mata pencaharian utama penduduknya adalah petani dan peternak.

Pemerintahan Kabupaten Sumbawa terdiri dari 24 kecamatan, 8 buah keluarahan, 148 desa, 542 lingkungan, 927 rukun warga dan 2388 rukun tetangga. Kelahiran Kabupaten ini tidak bisa dilepaskan dari kelahiran propinsi Nusa Tenggara Barat pada tanggal 17 Desember 1958 sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 69 tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat II Dalam Wilayah Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur yang merupakan dasar hukum lahirnya Daswati Nusa I Tenggara Barat dan

Daswati II dalam propinsi Nusa Tenggara Barat yang terdiri dari:

- a. Daswati II Lombok Barat
- b. Daswati II Lombok Tengah
- c. Daswati II Lombok Timur
- d. Daswati II Sumbawa
- e. Daswati II Dompu
- f. Daswati II Bima

Sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 69 tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat II Dalam Wilayah Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara, Pejabat Sementara Kepala Daerah Swatantra Tingkat I Nusa Tenggara Barat menetapkan likuidasi daerah pulau Sumbawa pada tanggal 22 Januari 1959. Oleh karena itu pada tanggal 22 Januari 1959 ditetapkan sebagai hari lahirnya Kabupaten Sumbawa.⁴³

Pada periode 2004 sampai 2009 Kabupaten Sumbawa dipimpin oleh Bupati Jammaludin Malik yang berasal dari Partai Keadilan Sejahtera dengan Wakil Bupati Muhamad Jabir dari Fraksi Partai Amanat Nasional. Visi yang tertera dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah

⁴³ Syaikhuddin Husain, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumbawa: Suatu Tinjauan Sejarah*, (Sumbawa Besar: Sekretariat Daerah Kabupaten Sumbawa) Cetakan Pertama, hal. 18

mereka adalah **"TERWUJUDNYA SAMAWA RAMPIS"**, yaitu terwujudnya Kabupaten Sumbawa yang makmur, aman mandiri, partisipatif, inovatif dan sehat, berpendidikan, religius, ulet-unggul, gotong royong, akuntabel dan transparan.⁴⁴

DPRD Kabupaten Sumbawa berjumlah 35 orang dengan komposisi sebagai berikut:

1. Partai Bulan Bintang : 2 kursi
2. Partai Persatuan Pembangunan : 5 kursi
3. Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan : 2 kursi
4. Partai Demokrat : 1 kursi
5. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia : 1 kursi
6. Partai Penegak Demokrasi Indonesia : 1 kursi
7. Partai Amanat Nasional : 4 kursi
8. Partai Karya Peduli Bangsa : 1 kursi
9. Partai Keadilan Sejahtera : 3 kursi
10. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan : 4 kursi
11. Partai Golongan Karya : 11 kursi

Dari 35 orang anggota DPRD tersebut kemudian berhimpun dalam fraksi-fraksi. Tata Tertib DPRD Kabupaten Sumbawa menyatakan bahwa setiap fraksi

⁴⁴ Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten Sumbawa 2004-2009

memiliki anggota minimal 5 orang anggota, sehingga hanya ada 3 fraksi yang ada dalam DPRD Kabupaten Sumbawa yaitu, Fraksi Partai Golkar dengan 11 orang anggota, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan dengan 5 orang anggota dan sisanya tergabung dalam Fraksi Gabungan dengan 19 orang anggota.

Setelah lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2003 terjadi perubahan dalam komposisi fraksi di DPRD Kabupaten Sumbawa yaitu dari tiga fraksi menjadi tujuh fraksi walaupun Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2003 di Kabupaten Sumbawa sebenarnya bisa dikatakan sangat terlambat, karena baru dilaksanakan pada tahun 2007. Tujuh fraksi yang ada setelah lahirnya adalah Fraksi Partai Golkar, Fraksi Amanat Nasional, Fraksi Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Bintang Bangsa dan Fraksi Kesatuan Demokrasi. Dinamika politik yang ada di Kabupaten Sumbawa sebagaimana disampaikan oleh Muhamad Amin Ketua DPRD Kabupaten Sumbawa sebagai berikut:

" Sekarang ini ada 7 (tujuh) Fraksi dan 3 (tiga) komisi di DPRD Kabupaten Sumbawa, dan itu semakin dinamis dalam pembahsan perda, karena fraksi-fraksi yang ada juga mewakili konstituennya (secara Politis), akan tetapi secara prinsip seluruh anggota DPRD Kabupaten Sumbawa duduk di kursi dewan mewakili aspirasi aspirasi publik Kabupaten

Sumbawa. Sejauh ini, meskipun partai pendukung (yang mengusulkan pasangan bupati dan wakil bupati) pemerintah di DPRD tidak besar, dibandingkan dengan mayoritas lainnya, dalam membangun relasi tidak ada perbedaan-perbedaan prinsip secara politik, hal itu terjadi karena pemahaman kelembagaan DPRD juga merupakan alat penyelenggaraan pemerintahan daerah”⁴⁵

DPRD Kabupaten Sumbawa memiliki beberapa alat kelengkapan yang diatur dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Sumbawa yaitu:

- a. Panitia Musyawarah
- b. Panitia Anggaran
- c. Komisi

Ada empat Komisi di DPRD Sumbawa yaitu

- Komisi I Bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik
- Komisi II Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri
- Komisi III Bidang Pembangunan dan Pengembangan Wilayah
- Komisi IV Bidang Kesejahteraan Rakyat

Sejak 2004 sampai dengan 2007, DPRD dan Pemerintahan Kabupaten Sumbawa

telah menghasilkan 86 Perda sebagaimana dengan perincian sebagai berikut:

⁴⁵ Wawancara dengan Muhamad Amin Ketua DPRD Kabupaten Sumbawa pada 20 November 2007

Tahun 2004	4	Perda
Tahun 2005	30	Perda
Tahun 2006	27	Perda
Tahun 2007	23	Perda
	----- +	
Jumlah	86	Perda

Dari segi kuantitas jumlah Perda yang dihasilkan di Kabupaten Sumbawa terhitung sangat dibanyak dibandingkan dengan daerah lain dalam periode yang sama. Misalnya saja Kabupaten Bulukumba hanya menghasilkan 42 Perda, Kabupaten Sumba Barat hanya 36 Perda dan DKI Jakarta juga hanya menghasilkan 40an Perda. Akan tetapi kalau diperhatikan satu persatu dari 86 Perda tersebut sepuluh diantaranya merupakan Perda tentang APBD yang merupakan Perda yang bersifat rutin.

Tiga puluh Perda lainnya adalah Perda tentang Pembentukan Kecamatan atau Pembentukan Desa, yang ditingkat pusat sejajar dengan Perda tentang Pembentukan Kabupaten dan Propinsi baru dan sering disebut sebagai "undang-undang kodian" yaitu peraturan yang dibahas secara bersama-sama. Empat belas Perda diantara Perda tersebut adalah Perda tentang Retribusi

dan empat lainnya adalah Perda tentang Kedudukan Keuangan dan Protokoler dan Keuangan Anggota DPRD. Jadi dari total 86 Perda yang dihasilkan 61 Perda diantaranya adalah Perda yang dibuat tidak bertujuan untuk mengatasi permasalahan yang ada di masyarakat.

Perda tentang pembentukan kecamatan dan desa lebih bernuansa politis, karena tujuan akhir dari pemekaran ini adalah untuk memperjuangkan adanya propinsi Sumbawa, sebagai propinsi sendiri yang terlepas dari Nusa Tenggara Barat. Kemudian Perda retribusi dibuat lebih banyak bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Perda jenis ini lebih banyak membebani rakyat tanpa adanya pelayanan yang seimbang dari apa yang sudah dibayarkan oleh rakyat. Sedangkan Perda Kedudukan Keuangan adalah Perda yang lebih mengarah kepada kepentingan pribadi dari anggota DPRD dan diberbagai daerah selalu mendapatkan prioritas dalam pembahasan.

B. PEMBETUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SUMBAWA

1. Perencanaan

Perencanaan legislasi yang sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undaga dikenal dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk tingkat pusat

dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) untuk tingkat Kabupaten/Kota. Pasal 15 ayat (2) menyatakan bahwa perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tidak menjelaskan lebih lanjut pada siapa kewenangan penyusunan Prolegnas tersebut diberikan, hanya disebutkan dalam penjelasan Pasal 15 bahwa Prolegda dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Untuk menjadi pedoman bagi pemerintah daerah (Gubernur dan Bupati), Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Prolegda. Dalam Kepmendagri Nomor 169/2004 disebutkan bahwa Prolegda Provinsi dan Kabupaten dibuat setiap satu tahun.⁴⁶

Akan tetapi hal ini tidak diimbangi oleh pihak legislatif untuk juga mempersiapkan program legislasi mereka dengan misalnya membentuk Komisi

⁴⁶ Departemen Dalam Negeri, Keputusan Menteri Pedoman Penyusunan Program Legislasi, Permen Dalam Negeri No. 169, tahun 2004, ps 2 dan ps 4.

Khusus atau panitia khusus yang mempersiapkan hal ini.⁴⁷

2. Perancangan

Secara garis besar, perancangan di Kabupaten Sumbawa dilakukan oleh 2 pihak yaitu pemerintah dan DPRD. Untuk pemerintah dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terdiri dari Dinas/Badan/Kantor. Mekanismenya sebagaimana dijelaskan oleh I. Ketut Sumandiarta sebagai berikut:

“Secara teknis dijelaskan melalui Permendagri Nomor 16 Tahun 2006. Didalamnya diatur tentang proses penyiapan rancangan perda dari eksekutif. Berawal, dari penyusunan rancana kerja untuk menginventarisir ranperda-ranperda apa saja yang diajukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD/Dinas dan Badan/Kantor) di lingkungan eksekutif. Dari rancangan perda yang diajukan oleh SKPD-SKPD terkait itulah, kemudian bagian Hukum Pemkab Sumbawa menghimpunnya.”⁴⁸

Proses di atas menggambarkan bagaimana gagasan sebuah Perda muncul di tingkat eksekutif. Selanjutnya SKPD terkait akan membentuk tim, yang diketuai langsung oleh kepala SKPD tersebut. Tim satuan kerja ini akan membicarakan hal-hal yang akan Ranperda, seperti

⁴⁷ Di beberapa DPRD Kabupaten di Indonesia untuk mempersiapkan Prolegda dilakukan dengan cara yang berbeda-beda. Misalnya saja di Aceh, ada Kabupaten yang secara khusus membentuk Panitia Legislasi, akan tetapi ada juga yang menunjuk Komisi A untuk melakukan persiapan pembuatan Prolegda.

⁴⁸ Wawancara dengan I Ketut Sumadiarta SH, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Sumbawa pada tanggal 20 November 2007.

obyek, jangkaun dan arah pengaturannya. Tugas bagian hukum Pemda hanya melakukan harmonisasi dari segi hukumnya, sedangkan hal-hal yang menyangkut substansi pengaturan akan menjadi wewenang SKPD yang bersangkutan. Apabila rancangan Perda telah selesai dibahas di tingkat SKPD, maka sebelum dibawa ke DPRD mereka mengadakan sosialisasi.⁴⁹

Di tingkat DPRD tidak ada satu komisi atau badang khusus yang melakukan perancangan, namun usul prakarsa dapat disampaikan oleh lima orang anggota untuk didaftarkan kepada Sekretaris DPRD. Tidak ditentukan apakah harus minimal dari dua fraksi yang berbeda atau dari dapat dari fraksi yang sama.⁵⁰

Usul prakarsa ini harus disertai dengan penjelasan secara tertulis dari pengusul. Setelah itu diadakan rapat Paripurna untuk memberikan kesempatan kepada para pengusul untuk menjelaskan usulan mereka. Pada rapat ini juga dimintakan pendapat beberapa pihak atas usul prakarsa tersebut, yaitu pendapat dari anggota DPRD lainnya serta pendapat dari Bupati.⁵¹

DPRD Kabupaten Sumbawa menurut ketuanya Muhamamd Amin pernah beberapa kali mengusulkan Perda,

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Pengaturan yang mewajibkan adanya minimal dua fraksi yang berbeda diantaranya dilakukan di DPR pusat.

⁵¹ Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Sumbawa, ps. 53

diantaranya adalah Perda Nomor 26 Tahun 2006 tentang Ijin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik dan Perda No. 21 Tahun 2007 tentang Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia.⁵²

“Untuk merancang sebuah ranperda, DPRD Kabupaten Sumbawa membentuk tim, dan secara teknis ada komisi-komisi dengan bidangnya masing-masing, sesuai ketetapan tata tertib dewan. Dan Komisi yang menggodok materi Ranperda, dengan melibatkan tim akademis, konsultan, tenaga ahli dibidang hukum, *stakeholder* dan sebelum diajukan draft ranperda ke tingkat pembahasan, terlebih dahulu di sosialisasikan ke publik.”⁵³

3. Pengusulan

Usul sebuah Ranperda dapat berasal dari pemerintah atau dari anggota, jumlah minimal anggota yang dapat mengusulkan Ranperda berdasarkan Pasal 35 Tatib DPRD Sumbawa adalah 5 (lima orang anggota). Usulan Ranperda baik dari Pemerintah maupun dari DPRD disampaikan kepada Ketua DPRD. Minimal 7 (tujuh) hari sebelum rapat

⁵² Wawancara dengan Muhamad Amin Ketua DPRD Kabupaten Sumbawa pada 20 November 2007.

⁵³ Wawancara dengan Muhamad Amin Ketua DPRD Kabupaten Sumbawa pada 20 November 2007

paripurna , usulan Ranperda sudah harus diterima oleh anggota DPRD. ∴.

4. Pembahasan

Pembahasan peraturan daerah di Kabupaten Sumbawa seperti halnya di beberapa daerah lain di Indonesia, dilakukan melalui empat tahap pembicaraan yaitu:

a. Pembicaraan Tahap Pertama

Pembicaraan tahap ini dilakukan dalam rapat paripurna, yang pada intinya merupakan penyampaian ranperda. Apabila Ranperda berasal dari Bupati maka bupati menyampaikan Ranperda tersebut ke anggota, sebaliknya bila Ranperda berasal dari anggota DPRD maka Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Khusus yang akan menyampaikan kepada Bupati.

b. Pembicaraan Tahap Kedua

Pembicaraan tahap dua juga masih dilakukan dalam forum rapat paripurna. Agenda utama tahapan ini adalah pemberian tanggapan atas Ranperda yang diusulkan dan jawaban dari pengusul atas tanggapan tersebut. Bila Ranperda dari Bupati maka yang memberikan tanggapan adalah fraksi-fraksi di DPRD, yang kemudian dilanjutkan dengan jawaban Bupati atas tanggapan tersebut, sedangkan bila Ranperda berasal dari DPRD maka agendanya adalah tanggapan dari Bupati atas Ranperda

tersebut, dilanjutkan dengan jawaban dari fraksi-fraksi atas tanggapan Bupati.

c. Pembicaraan Tahap ke Tiga

Pembicaraan tahap ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk. Menurut Muhammad Amin pada tahapan ini dilakukan sosialisasi kepada masyarakat melalui Rapat Dengar Pendapat Umum.

“Untuk mensosialisasikan Ranperda yang dibahas, DPRD mengundang secara langsung *stakeholders* yang terkena dampak ranperda yang dibahas, bahkan akademisi, tokoh masyarakat, pejabat formal segala tingkatan, dan sosialisasi melalui media cetak dan elektronik lokal”⁵⁴

d. Pembicaraan tahap keempat, meliputi:

- 1) pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 - a) laporan hasil pembicaraan tahap ketiga;
 - b) pendapat akhir fraksi;
 - c) pengambilan keputusan.
- 2) penyampaian sambutan Bupati terhadap pengambilan keputusan.

⁵⁴ Wawancara dengan Muhamad Amin Ketua DPRD Kabupaten Sumbawa pada 20 November 2007

Sebelum dilakukan pembicaraan dalam rapat pengambilan keputusan terlebih dahulu diadakan Rapat Fraksi. Apabila dipandang perlu Panitia Musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap ketiga dilakukan dalam rapat gabungan komisi.