

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah yang mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah, sebagaimana terkandung dalam pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah dan penjabaran lebih lanjutnya dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD berdasarkan pasal 1 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa secara hukum DPRD mempunyai kedudukan yang strategis dalam melaksanakan kebijaksanaan pembangunan di daerah, sebab DPRD merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat yang mencerminkan aspirasi politik masyarakat. DPRD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan mengembangkan prinsip - prinsip *Good Governance*.

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Untuk melaksanakan prinsip - prinsip kedaulatan rakyat tersebut perlu diwujudkan lembaga perwakilan rakyat, baik dipusat

maupun di daerah yang mampu mewujudkan nilai - nilai demokrasi dalam kehidupan ketatanegaraan. Untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD bersama dengan pemerintah daerah diharapkan mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

DPRD dalam melaksanakan tugasnya mempunyai wewenang, hak dan kewajiban didalam mengemban tugas sebagai wakil rakyat. Pemberian hak - hak yang luas kepada DPRD, merupakan suatu petunjuk bahwa upaya demokratisasi pemerintahan daerah diharapkan makin menunjukkan bentuk yang lebih nyata. Pada masa reformasi sekarang ini sering mendapat sorotan kritis dari masyarakat, dimana selama pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan selanjutnya dirubah lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan peran dan fungsi DPRD ini dapat ditingkatkan.

DPRD semakin populer dikalangan masyarakat, terbukti dari semakin banjirnya kelompok masyarakat dan mahasiswa yang datang aktif memanfaatkan DPRD untuk dapat menyalurkan aspirasi mereka. Disisi lain, sering sekali terdengar suara sumbang dari masyarakat terhadap keberadaan DPRD seperti anekdot 5 D, yaitu datang, duduk, dengar, diam, duit. Anekdote ini sering muncul sebagai akibat belum optimalnya fungsi DPRD sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah.

Secara umum, fungsi badan perwakilan berkisar pada fungsi perundang - undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan. Keseluruhan fungsi DPRD yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 (pasal 149), pada dasarnya telah memuat fungsi - fungsi tersebut. Sebagai lembaga legislatif, DPRD berfungsi membuat peraturan daerah, melalui fungsi legislasi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat.

Fungsi lain DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan keuangan daerah. Fungsi anggaran memberi kewenangan kepada DPRD untuk ikut menetapkan atau merumuskan kebijakan daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam konteks pengawasan, penetapan kebijakan dan peraturan daerah oleh DPRD, merupakan tahap pertama dalam proses pengawasan. Penilaian terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah oleh eksekutif adalah bentuk pengawasan lainnya. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan secara politis, yang tercermin dalam hak-hak DPRD, yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak penyelidikan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD (UU MD3) dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada DPRD. Sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 pada Bab IV Pasal 365 Ayat (1) tentang Fungsi DPRD yaitu “DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :

- a. Legislasi
- b. Anggaran dan

c. Pengawasan

Sedangkan Pasal 366 Ayat (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai wewenang dan tugas :

- a. Membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih Wakil Bupati/Wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Bupati/Wakil Walikota;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota;

- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan; dan
- k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang – undangan.

Ketentuan tersebut diatur juga dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 149 ayat (1) “DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi : pembentukan perda Kabupaten/Kota, anggaran dan pengawasan” dan pasal 150 “Fungsi pembentukan perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) dilaksanakan dengan cara :

- a. Membahas bersama Bupati/Walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

Selanjutnya dalam pasal 154 ayat (1) “DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
- d. Memilih Bupati/Walikota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota dan/atau Wakil Bupati/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;

- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang - undangan.

Kewenangan yang telah diberikan undang - undang bagi DPRD untuk membuat suatu peraturan daerah, belum disertai dengan kapasitas untuk menjembatani kepentingan masyarakat dalam bentuk peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Ngada. Rancangan peraturan daerah Kabupaten Ngada masi didominasi dari usulan eksekutif dari pada usulan legislatif. Fakta terkait produksi peraturan daerah yang didominasi oleh inisiatif eksekutif daripada legislatif, dapat dilihat dari data berikut ini:

Tabel 1.1
Jumlah Peraturan Daerah Kabupaten Ngada Tahun 2014 – 2018
(September 2014 s/d Desember 2018)

No	Tahun	Jumlah Perda	Usulan	
			Eksekutif	Legislatif
1.	2014	1	1	-
2.	2015	3	3	-
3.	2016	6	6	-
4.	2017	11	11	-
5.	2018	10	8	2
Jumlah		31	29	2

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Ngada

DPRD diberi hak prakarsa mengajukan rancangan peraturan daerah (ranperda), hak amandemen (mengubah ranperda baik secara substansial maupun redaksional), dan hak anggaran termasuk mengajukan RAPBD. Data di atas menunjukkan bahwa selama empat tahun, DPRD Kabupaten Ngada hanya menghasilkan dua Perda yang berasal dari usul inisiatif DPRD, yaitu Perda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak serta Perda tentang Pencegahan dan Penanganan Masalah Tindak Pidana dan Perdagangan Orang. Padahal, DPRD sendiri memiliki fungsi *budgeting* dan *controlling* yang mesti dilegalkan dengan Perda. Artinya, fungsi-fungsi yang melekat pada DPRD seharusnya membuka semakin banyak peluang bagi DPRD untuk menghasilkan peraturan terkait penganggaran dan pengawasan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat.

Pada hakikatnya fungsi utama dari legislatif daerah adalah membuat peraturan daerah (*legislasi*), hal ini juga sejalan dengan fungsi - fungsi yang lain seperti fungsi pengawasan (*controlling*) yang juga merupakan bagian dari fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan Perda yang dijadikan sebagai dasar dan acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan bagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan APBD juga ditetapkan dengan Perda setiap tahun anggaran. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif sebagai lembaga legitimasi usulan RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah.

Sebagai pedoman dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD, secara kelembagaan telah dibuatkan dasar hukum berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 menyusul ditetapkannya Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Regulasi ini diharapkan mampu mengoptimalkan produk legislasi daerah yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Selanjutnya berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa proses pembentukan peraturan perundang - undangan meliputi tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangannya. Secara normatif, peraturan perundang - undangan memberikan kewenangan yang besar kepada DPRD dalam melaksanakan peran dan fungsinya, sehingga masyarakat sangat mengharapkan menguatnya peran DPRD, baik dalam pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Keterlibatan anggota DPRD diimplementasikan dalam setiap proses atau tahapan penyusunan APBD yang diagendakan sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Di sini anggota DPRD dituntut untuk piawai mengagregasikan dan mengartikulasi kepentingan rakyat, tuntutan dan kebutuhan rakyat.

Lembaga perwakilan memiliki peran sentral untuk secara optimal mewujudkan apa yang menjadi harapan masyarakat atau paling tidak memperjuangkan aspirasi rakyatnya (konstituen). Dalam konteks ini, perlu tercipta kedekatan hubungan antar konstituen, baik dalam arti pemilih maupun dalam arti penduduk wilayah yang diwakili, dengan wakil-wakilnya di DPRD. Dalam lain perkataan, apa yang dilakukan DPRD semestinya dalam rangka menuju apa yang menjadi harapan masyarakat dan tentu saja kesemuanya itu harus mampu dipertanggungjawabkan pada rakyat (*accountable*).

Untuk dapat menentukan kebijakan yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya, DPRD dapat memperhatikan kepentingan dan aspirasi rakyat. Kepentingan dan aspirasi rakyat ini beraneka ragam, baik karena jumlah rakyat yang sangat besar, maupun karena rakyat terdiri dari berbagai lapisan yang masing - masing memiliki kepentingan sendiri - sendiri. Aspirasi atau kepentingan rakyat dapat berwujud material seperti sandang, pangan, perumahan, kesehatan, dan sebagainya, maupun bersifat spiritual seperti pendidikan, kebebasan, keadilan, keagamaan, dan sebagainya. Kadang - kadang kebutuhan tersebut saling bertentangan satu sama lain karena kepentingan yang berbeda dari setiap orang.

Komunikasi politik yang dilakukan DPRD diharapkan dapat menjembatani kepentingan yang berbeda dan memberikan pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan. Ruang dialog antara DPRD dan warga dengan pemerintah juga berfungsi sebagai jalan mengalirnya informasi politik, sehingga secara lebih spesifik dapat mengetahui apa - apa yang menjadi aspirasi rakyat yang akan

dirumuskan dalam suatu kebijakan yang dapat dirasakan oleh rakyat sebagai aspirasi mereka.

Komunikasi DPRD dapat berjalan efektif dan efisien jika adanya alat penunjang sebagai jembatan aspirasi dan penyaluran informasi antara masyarakat dengan anggota dewan, ataupun sebaliknya anggota dewan terhadap masyarakat salah satunya yaitu dengan adanya website. Masyarakat dapat berinteraksi secara efisien dan adanya transparansi mengenai agenda kegiatan - kegiatan yang dilaksanakan DPRD serta keterbukaan data - data mengenai APBD.

Kinerja DPRD dapat juga dilihat melalui pelaksanaan kegiatan reses. Kegiatan reses merupakan kewajiban bagi pimpinan dan anggota DPRD dalam rangka bertemu konstituen pada daerah pemilihan masing-masing. Reses bertujuan untuk menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi serta pengaduan masyarakat dan guna memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai legislator dan penghubung antara warga dan pemerintah, sering juga muncul aksi - aksi warga sebagai bentuk protes atas sebagian kepentingan yang tidak terakomodir. Ketidakpuasan yang dirasakan masyarakat mengenai kinerja anggota dewan dapat dilihat dari data aksi unjuk rasa yang dilakukan masyarakat dan mahasiswa. Unjuk rasa merupakan salah satu bentuk kekecewaan masyarakat terhadap kinerja anggota DPRD dalam hal kinerja dan hasil perda. Disinilah anggota DPRD dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menjelaskannya kepada masyarakat sebagai konstituennya mengenai hasil - hasil kebijakan yang dikeluarkan DPRD.

Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif sebagai representasi dari masyarakat/rakyat yang diwakilinya, peningkatan kinerja merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan output guna pencapaian tujuan dari keberadaan lembaga ini.

Kinerja organisasi adalah seberapa jauh output yang dihasilkan memenuhi target (rencana yang telah ditetapkan), sehingga optimalisasi peran DPRD Kabupaten Ngada dalam pelaksanaan Otonomi Daerah Kabupaten Ngada menjadi sangat krusial. Hal tersebut bukan saja karena DPRD merupakan tempat lahirnya semua peraturan yang menjadi landasan bagi setiap kebijakan publik yang diterapkan di daerah Kabupaten Ngada, tetapi juga karena fungsinya yang menentukan dalam proses pengawasan kinerja pemerintahan. Karena itu, penguatan posisi lembaga DPRD di era Otonomi Daerah ini merupakan kebutuhan yang harus diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang dan hak - haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif daerah Kabupaten Ngada.

Optimalisasi peran ini sangat dipengaruhi, baik faktor internal maupun eksternal lembaga ini. DPRD diharapkan mampu menjadi penyambung aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah Kabupaten Ngada, guna kemajuan kemakmuran masyarakat. DPRD Kabupaten Ngada mempunyai peran yang sangat besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Pemahaman ini sekaligus menyajikan pandangan bahwa lembaga legislatif perlu terus mengembangkan dirinya, yang tentunya tidak bisa terlepas dari dinamika kualitas

infrastruktur politik, serta hubungan dengan lembaga lainnya dalam bingkai nilai - nilai pemerintahan nasional.

Beberapa masalah terkait kinerja anggota DPRD yang belum maksimal dapat dilihat dari minimnya inisiatif dan peran DPRD Kabupaten Ngada sebagai legislator dan mediator antara masyarakat dengan pemerintah. Efektifitas kinerja DPRD masih berbenturan dengan kapasitas dan berbagai kepentingan yang seringkali tidak sejalan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Seyogyanya DPRD menjalankan fungsi utamanya dan menerapkan kode etik atau tata tertib yang mengatur segala akitivitasnya. Dengan demikian mandat sebagai wakil rakyat dalam *legislasi*, *budgeting* dan *controlling* benar - benar dijalankan sebagai tanggung jawab moral atas kepercayaan rakyat sekaligus basis pengukuran kinerja mereka. Dari uraian di atas Penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul :**“Kinerja Anggota DPRD Kabupaten Ngada Periode 2014 - 2019 Ditinjau Dari Segi Fungsi Legislasi”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah di atas, maka masalah penelitian yang dirumuskan yaitu :

Bagaimana kinerja Anggota DPRD Kabupaten Ngada periode 2014 - 2019 ditinjau dari segi fungsi legislasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja Anggota DPRD Kabupaten Ngada periode 2014 - 2019 ditinjau dari segi fungsi legislasi.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Bagi khasanah keilmuan dan civitas akademik, hasil penelitian ini dapat menambah khasanah keilmuan dan bahan referensi bagi pengembangan pengetahuan serta penelitian yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Dapat memberikan hasil atau manfaat dalam usaha meningkatkan serta mengembangkan kualitas agar menghasilkan kinerja yang lebih baik sebagai lembaga DPRD, khususnya DPRD Kabupaten Ngada.