

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Arus reformasi yang sedang marak di Indonesia telah berpengaruh terhadap kedudukan lembaga legislatif dan eksekutif. Reformasi politik melalui penetapan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR/DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketiga Undang-Undang (UU) tersebut telah mengubah hubungan legislatif dan eksekutif daerah yang selama ini berlangsung dengan cara-cara Orde Baru (Orba). Sesuai dengan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, lembaga legislatif dipisahkan dengan Pemerintah Daerah yang dimaksudkan untuk memberdayakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan meningkatkan pertanggungjawaban DPRD pada rakyat. Oleh karena itu, hak-hak anggota DPRD menjadi cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat.

Fungsi lembaga legislatif dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda) menurut versi era reformasi sekarang ini didasarkan pada hubungan yang demokratis (berdasarkan asas kerakyatan). Hubungan yang demokratis yaitu hubungan kekuasaan segitiga yang seimbang dan saling kontrol antar rakyat (warga negara) yang berhak memilih dengan wadah

yang mewakilinya, politisi (anggota DPRD dan kepala daerah) serta birokrasi (PNS dan tentara). Melalui Pemilihan Umum (Pemilu) yang lebih *free and fair*, dengan dibantu oleh partai politik peserta pemilu yang menawarkan calon wakil rakyat dan berbagai alternatif program dan kebijakan, rakyat menentukan wakil-wakilnya di DPRD dan/atau kepala daerah yang akan membuat keputusan perihal kebijakan publik (APBD dan Perda lainnya) bagi rakyat. Karena itu, para anggota DPRD bertanggung jawab kepada konstituennya dan segala tindak tanduknya akan diawasi oleh wadah-wadah yang dibentuk oleh rakyat, seperti lembaga parlemen, forum pemerhati pelayanan publik, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan organisasi kemasyarakatan (Ormas).

Sistem pemerintahan demokratis, dimana fungsi lembaga perwakilan rakyat daerah merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi menghendaki bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga legislatif.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk melaksanakan fungsi legislasi Anggota DPRD, para anggota DPRD diberi hak prakarsa mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), hak amandemen (mengubah Raperda baik secara substansial maupun

redaksional), dan hak anggaran termasuk mengajukan RAPBD, mengajukan bentuk dan arah kebijakan anggaran pendapatan dan belanja, menentukan alokasi anggaran menurut program dan lokasi sesuai Pasal 19 ayat (1) huruf *d* sampai *g*.

Banyak isu publik pada masa Orba diperlukan sebagai isu teknis sehingga diputuskan sendiri oleh badan eksekutif. Tindakan seperti ini merupakan salah satu bentuk pengingkaran asas kerakyatan. Isu publik bukanlah sekedar isu-isu umum yang bersifat abstrak melainkan juga isu-isu yang secara kongkrit dialami, dihadapi, dilakukan, ditanggung dan dinikmati oleh para warga. “Siapa mendapat apa, apa bentuknya, berapa besarnya, dimana, kapan, bagaimana dan mengapa” sehingga diputuskan oleh mereka yang mendapat mandat secara langsung dari rakyat. Di pihak lain, isu teknis menyangkut *know how* atau pengetahuan bagaimana melaksanakan, menciptakan, melaporkan, melayani, menegakkan, mengendalikan apa saja yang diputuskan oleh mereka yang mendapat mandat dari rakyat sehingga harus dilaksanakan oleh mereka yang memiliki keahlian.

Fungsi satu alat kelengkapan DPRD ini ternyata ada yang disebut dengan Badan legislasi daerah, dari namanya terlihat bahwa melaksanakan fungsi legislasi yang bertugas:

1. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan PERDA

2. Mengoordinasi penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah daerah;
3. Menyiapkan rancangan PERDA usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan PERDA yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, sebelum rancangan Perda tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan Perda yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, di luar prioritas rancangan Perda tahun berjalan atau di luar rancangan Perda yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
6. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan Perda yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;

Berdasarkan pengamatan terdahulu menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kubu Raya masa periode tahun 2019 sampai dengan tahun 2024, belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal, terutama dalam menyusun Raperda yang memuat daftar urut dan prioritas Raperda untuk masa keanggotaan dan untuk setiap

tahun anggaran dengan mempertimbangkan masukan dari Pemda serta memberikan pertimbangan terhadap Raperda yang diajukan oleh anggota dalam tahun berjalan atau di luar Raperda yang terdaftar dalam program legislasi daerah.

Fungsi anggota legislatif dalam menyelenggarakan tugas membahas dan memberikan persetujuan Raperda, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama Pemda, dengan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan UU, Perda, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh kepala daerah. Rendahnya (estimasi) fungsi anggota legislatif dalam menjalankan fungsi untuk melaksanakan perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistimatis.

Estimasi fungsi anggota legislatif dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya untuk pencapaian satu tujuan dalam rangka membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah, akan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, tergantung dari sifat dan bidang kegiatan atau usaha dalam melaksanakan fungsinya, yaitu faktor pendidikan (kemampuan anggota);) faktor data/informasi; dan faktor pengalaman.

Berdasarkan data empiris mengenai rekapitulasi Raperda Kabupaten Kubu Raya dari tahun 2019 – 2021, dapat dilihat pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1

Rekapitulasi Raperda Kabupaten Kubu Raya
dari Tahun 2019 – 2021

No	Tahun	Target	Disetujui/ Ditetapkan	Tidak Terbahas
1	2019	7 Raperda	2 Raperda	5 Raperda
2	2020	12 Raperda	8 Raperda	4 Raperda
3	2021	15 Raperda	9 Raperda	6 Raperda

Sumber: Sekretariat DPRD Kab. Kubu Raya, Maret 2022.

Berdasarkan data pada Tabel 1.1, dapat diketahui bahwa Raperda, baik yang diusulkan oleh Pemda Kabupaten Kubu Raya (Bupati) maupun merupakan inisiatif dewan dari tahun 2019 – 2021 tidak mencapai target bahkan terjadi penurunan dari tahun ke tahun. Hal tersebut menunjukkan rendahnya (estimasi) fungsi anggota DPRD Kabupaten Kubu Raya dalam melaksanakan fungsi legislasi. Di samping itu terbatasnya waktu dalam penyusunan/penetapan Perda tersebut, sehingga masih banyaknya Perda baik dari usulan Bupati maupun inisiatif dewan masih ada yang belum terbahas atau ditetapkan.

Pelaksanaan fungsi DPRD ini berhubungan dengan upaya menterjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak Pemda. Di sini kualitas anggota DPRD diuji dan mereka harus mampu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah Kabupaten Kubu Raya.

1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam penelitian tentang Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Kabupaten Kubu Raya Periode 2019 – 2024, yang meliputi:

- a. Lemahnya kemampuan dalam merumuskan kebijakan teknis rancangan peraturan daerah;
- b. Kurangnya pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam penyusunan rancangan peraturan daerah;
- c. Belum maksimalnya pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang legislasi.

1.3 Fokus Penelitian

Fungsi lembaga legislatif, dalam hal ini DPRD Kabupaten Kubu Raya dari tahun 2019 sampai dengan tahun 2024, memiliki kapasitas yang sangat menentukan dalam merumuskan dan menyusun Raperda bersama kepala daerah. Beberapa Raperda gagal memenuhi kebutuhan publik karena program yang dijalankan dalam rancangan peraturan yang akan direalisasikan kurang sesuai dengan program pembentukan dan penyusunan Perda dan lain-lain sesuai dengan tugasnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu fokus dalam penelitian ini, adalah: Pelaksanaan fungsi badan legislasi DPRD dalam penyusunan Raperda Kabupaten Kubu Raya dari 2019 – 2021.

1.4 Perumusan masalah

Mengacu kepada permasalahan yang telah dikemukakan pada latar belakang masalah, sebagai suatu kerangka dasar pemikiran dalam penelitian ini yang konsisten dengan kajian mengenai permasalahan yang dihadapi. Selanjutnya masalah dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana pelaksanaan fungsi badan legislasi DPRD dalam penyusunan Raperda Kabupaten Kubu Raya dari tahun 2019 – 2021.

1.5 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian ini adalah mendiskripsikan dan menganalisis pelaksanaan fungsi badan legislasi DPRD dalam penyusunan Raperda Kabupaten Kubu Raya dari tahun 2019 – 2021.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini, kiranya dapat memberikan berbagai manfaat diantaranya:

1. Teoritis, yaitu hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang program studi Ilmu Politik.
2. Praktis, yaitu hasil penelitian diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten Kubu Raya dalam hubungannya dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD sebagai perpanjangan tangan wakil rakyat khususnya dalam menyusun Raperda Kabupaten Kubu Raya.