

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Pembentukan DPRD pada hakekatnya didasarkan pada prinsip-prinsip desentralisasi dimana daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang otonomi daerah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam undang-undang tersebut telah disebutkan tentang peran dan fungsi DPRD dalam otonomi daerah. Demi terwujudnya otonomi daerah maka suatu daerah juga memerlukan suatu wadah bagi masyarakatnya untuk turut serta dalam proses pemerintahan. Wadah tersebut adalah DPRD yang mempunyai tugas untuk merumuskan kebijakan daerah atas nama pemilihnya serta mengikutsertakan seluruh masyarakat dalam proses politik, pemerintahan maupun pembangunan daerah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Maka dari itu, sebagai mana diterapkannya kebijakan otonomi daerah melalui Penerapan UU No.23 Tahun 2014, sebagai perubahan kedua UU No. 12 tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah, respon masyarakat diberbagai daerah dengan keinginan masyarakat untuk membentuk daerah otonomi baru yang terlepas dari daerah induknya. Hal yang tersirat dari undang-undang ini adalah adanya upaya pemerintah pusat untuk mengkuantitatifkan segala aspek yang berkenaan dengan kemampuan daerah dalam bentuk besaran yang dapat terukur, sehingga untuk menjadi daerah otonom wajib memenuhi persyaratan tertentu.

Salah satu aspek kemampuan untuk memenuhi persyaratan daerah ini meliputi: *pertama*, peluang berkompetisi antara daerah dapat dilihat besarnya data agregat indikator atau kriteria yang ada. *Kedua*, pengukuran kinerja suatu daerah otonom menjadi lebih mudah, karena bila nilai distribusi data daerah otonom dapat di analisis secara statistik tertentu. *Ketiga*, daerah dapat mulai menyadari pentingnya ketersediaan data-data pembangunan sehingga kriteria dalam undang-undang tersebut terus dimonitor dan dilengkapi untuk mengevaluasi kinerja pembangunan yang telah dilaksanakan. Sehingga membentuk suatu daerah otonom yang dapat mencapai tujuannya, yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Dengan demikian, dinamika keinginan masyarakat di suatu wilayah untuk menjadikan daerah otonom seperti itu pada dasarnya tidak bertentangan dengan Undang-undang No.23 Tahun 2014 sebagai pengganti Undang-undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah. Semangat otonomi daerah yang digulirkan secara resmi pada Bulan Januari 2001(Jazuli juwani. Otonomi Sepenuh Hati: 2007) menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan selanjutnya dinyatakan bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut sebagai daerah, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini di jelaskan

dalam Undang-undang No.12 tahun 2008, Juga di tegaskan dalam penjelasan Undang-undang No.23 Tahun 2014 sebagai perubahan kedua Undang-undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU tersebut, yaitu Undang-undang No.23 Tahun 2014 pasal 4 ayat (1) dan (2) tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian dari daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih sebagai mana dimaksud dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal penyelenggaraan pemerintahan, selanjutnya dalam pembentukan daerah harus memenuhi persyaratan teknis yang meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Untuk mengimplementasikan kesatuan-kesatuan sebagaimana disebutkan pada Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Dalam konteks tersebut di atas maka keinginan masyarakat di beberapa kecamatan dalam wilayah Kabupaten Halmahera Utara untuk membentuk Kabupaten Pulau Morotai diantaranya didasari oleh beberapa faktor. *pertama*, pembentukan daerah otonom Pulau Morotai dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. *Kedua*, Tuntutan masyarakat yang sangat kuat di tingkat bawah (grassroot) untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik dari pemerintah daerah

dengan cara memperpendek rentang kendali dan birokrasi yang harus dilalui dalam memperoleh pelayanan publik, *ketiga*, keinginan masyarakat dan pemerintah daerah untuk mendapatkan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan sumber daya alam dan potensi daerah yang dimilikinya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. *keempat*, keinginan masyarakat dan pemerintah daerah untuk mendapatkan kewenangan yang lebih besar dalam pengalihan potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah dan pengelolannya secara transparan dan akuntabel untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

Meski keinginan masyarakat untuk membentuk kabupaten baru dapat dipahami namun aspirasi tersebut harus dapat disalurkan melalui mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu seiring dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat di tingkat bawah serta dengan mengacu kepada berbagai peraturan perundang-undangan dan diperlukan pengkajian yang didasarkan pada rambu-rambu yang telah diatur dalam Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah pada saat itu.

Maka dari itu dikeluarkannya Undang-Undang Nomor No.53 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Pulau Morotai, dengan demikian terbentuk daerah otonom baru sebagai pemekaran dari Kabupaten Halmahera Utara sebagai Kabupaten Induk. Dengan telah terbentuknya Kabupaten Pulau Morotai, maka DPRD Kabupaten Pulau Morotai sebagai bagian dari penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten Pulau Morotai juga ikut serta dalam mewujudkan

pemerintahan yang baik dengan upaya meningkatkan peran dan fungsinya dalam pemerintahan yaitu dalam melaksanakan kebijakan pembuatan peraturan daerah. Peran DPRD sangat besar dalam pemerintahan daerah karena merupakan lembaga legislatif daerah yang berfungsi sebagai salah satu lembaga penyalur aspirasi masyarakat di daerah.

Salah satu fungsi DPRD Kabupaten Pulau Morotai sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yakni fungsi legislasi. Fungsi ini bahkan seringkali disebut sebagai inti dari lembaga perwakilan yakni sebagai badan pembentuk Undang-undang dalam lingkup daerah, dengan kata lain mempunyai wewenang membentuk peraturan daerah (perda).

DPRD Kabupaten Pulau Morotai masih dalam posisi yang lemah bila dibandingkan dengan pihak eksekutif daerah dalam hal ini kepala daerah beserta perangkatnya, fakta selama ini bahwa DPRD Kabupaten Pulau Morotai hanya membahas dan mengesahkan rancangan peraturan daerah yang mana ide dan usulan rancangan peraturan daerah semua berasal dari Pemerintah Daerah mulai dari Tahun 2009-2014 Perda Kabupaten Pulau Morotai sebanyak 32 Perda, di antaranya 32 Perda tersebut berasal dari Inisiatif Pemerintah Daerah, sedangkan 10 masi bersifat Ranperda diantaranya 8 inisiatif pemerintah daerah dan 2 berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Pulau Morotai. Padahal dalam pembuatan peraturan daerah seharusnya yang lebih dominan adalah DPRD, karena DPRD merupakan lembaga legislatif yang mempunyai fungsi sebagai pembuat undang-undang atau peraturan daerah (Perda).

Oleh sebab itu diperlukan peningkatan fungsi legislasi atau pengaturan DPRD Kabupaten Pulau Morotai. Tidak hanya dilihat dari jumlah Perda yang dihasilkan, yang berasal dari hak insiatif Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai. Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi ini juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas.

Dengan dasar itulah penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul: **“Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi di Daerah Pemekaran”** (*Studi Kasus di DPRD Kabupaten Pulau Morotai Tahun 2009-2014*)

1.2.Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang yang telah dikemukakan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi di Daerah Pemekaran ?
2. Aspek-Aspek Apa yang Menjadi Penghambat Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi di Daerah Pemekaran ?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Bahwa dalam setiap peneliti yang dilakukan mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai oleh penulus dalam penelitiannya agar tidak terlepas dari permasalahan yang dirumuskan sebelumnya.

Maka tujuan dari penelitian yang hendak peneliti lakukan yaitu:

1. Tujuan Objektif

- a. Untuk mengetahui Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulau Morotai dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.
- b. Untuk Mengetahui aspek-aspek apa saja yang mempengaruhi Kinerja DPRD Kabupaten Pulau Morotai dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi.

2. Tujuan Subyektif

- a. Untuk mengembangkan dan menambah wawasan, pengetahuan dan pemahaman dari penulis mengenai fungsi dari DPRD Kabupaten Pulau Morotai dalam pembuatan suatu peraturan daerah.
- b. Untuk mendapatkan data sebagai bahan utama dalam penyusunan penulisan guna melengkapi persyaratan untuk meraih gelar Kepascasarajanaan di Bidang Ilmu Pemerintahan di Fakultas Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Dengan adanya suatu penelitian diharapkan dapat memberi manfaat, terutama dibidang Magister Ilmu Pengentahuan yang berhubungan dengan penelitian tersebut baik untuk diri sendiri maupun masyarakat luas. Maka adapun manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini yaitu:

1.3.2.1. Manfaat Teoritis

1. Bahwa hasil dari penelitian dapat memberikan tambahan bagi teori-teori tentang kinerja DPRD dalam Pelanksanaan Fungsi Legislasi dan

khususnya mengenai fungsi legislasi bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulau Morotai dalam membentuk peraturan daerah.

2. Hasil penelitian dapat digunakan untuk menambah kajian penelitian selanjutnya.

1.3.2.2. Manfaat Praktis

1. Bagi DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota) Sebagai bahan perbandingan dan literatur penilaian mahasiswa dan kalangan umum terhadap peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pulau Morotai dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi oleh DPRD yang dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagai produk legislasi daerah di Kabupaten Pulau Morotai.
2. Untuk mengetahui dan dapat menambah pola pikir tata cara pembentukan suatu peraturan daerah di Kabupaten Pulau Morotai.
3. Menjadi bahan pembelajaran bagi kalangan masyarakat luas yang ingin mengetahui tentang Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Pulau Morotai
4. Memberikan informasi bagi masyarakat apakah bentuk pelaksanaan Fungsi Legislasi.