

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah sehingga Pemerintah Daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sehubungan dengan pelimpahan kewenangan tulisan ini berusaha mengajak untuk mencermati desentralisasi satu langkah maju, yakni sebagai persoalan bekerjanya organ-organ penyelenggara kekuasaan Negara di tingkat lokal tidak hanya sampai tindak limpahan kewenangan *national state*<sup>1</sup>, namun bagaimana organ-organ tersebut dapat menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat lokal pada khususnya organ legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Prinsip otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan Pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Selain prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.

---

<sup>1</sup> Nick. T. Wiratomoko, 2004, *Yang Pusat dan yang Lokal Antara Dominasi, Resistensi, dan Akomodasi Politik di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 124-125

Seiring dengan prinsip-prinsip tersebut penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan Pemerintahan Daerah. DPRD yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah tentunya memiliki tujuan sebagaimana yang disebutkan di atas. Secara umum peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. Legislasi; Bahwa DPRD selaku pemegang kekuasaan dalam membentuk Peraturan Daerah;
2. Anggaran; Bahwa DPRD memiliki kewenangan dalam membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati;
3. Pengawasan ; Fungsi ini dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Daerah dan Anggaran Perencanaan Belanja Daerah (APBD).

Keberadaan DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak hanya untuk mengawal berjalan nya Pemerintahan di daerah, namun juga bertujuan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Upaya mengikutsertakan masyarakat dalam pemerintahan ini juga dapat menjamin terwujudnya otonomi daerah yang memang ditujukan untuk menjawab permasalahan daerah oleh anggota DPRD yang berujung pada

manfaat dan kemakmuran masyarakat. DPRD dipercaya sebagai wakil rakyat untuk mewakili masyarakat dalam pemerintahan oleh karena harus benar-benar memperjuangkan aspirasi dan kehendak masyarakat yang kemudian di tuangkan dalam kebijakan daerah.

Berdasarkan fungsi yang melekat pada DPRD disini dapat dilihat bahwa hubungan antara DPRD dan Kepala daerah adalah bersifat sebagai mitra kerja atau setara kedudukannya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi dan DPRD sebagai badan perwakilan, DPRD juga menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Hubungan tersebut dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah dan Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung<sup>2</sup>.

Kekuasaan legislatif daerah adalah kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat, Sebab lahirnya lembaga perwakilan menjadi suatu keharusan dalam sebuah negara demokrasi modern sebagai Pengejawantahan dari kedaulatan rakyat di tingkat lokal. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat

---

<sup>2</sup>. Nanda Pratama Sukoco, 2012. *Peran Badan Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur*, Jejaring Administrasi Publik, Jurnal, VIII, Desember, hlm 92.

daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah. Oleh sebab itu kewenangan untuk membentuk peraturan daerah (Perda) pertama-tama harus diberikan kepada lembaga DPRD sebagai pelaksanaan fungsi legislasi. Beberapa faktor yang mendorong agar lembaga DPRD dapat menjalankan fungsi legislasi secara maksimal, hal ini karena luasnya wilayah suatu daerah, pertumbuhan penduduk yang sangat cepat, dinamika politik dan ekonomi yang terjadi dalam lingkungan sosial begitu cepat yang tentunya memerlukan penanganan secara cepat pula. Dengan demikian proses pembuatan peraturan daerah bukan hanya merupakan kegiatan administrasi atau pemenuhan kewajiban konstitusional dari pihak-pihak yang berwenang, tetapi juga merupakan sebuah proses politik yang melibatkan masyarakat melalui lembaga perwakilan sehingga kebijakan pemerintah daerah yang tertuang dalam peraturan daerah mempunyai tingkat akuntabilitas yang tinggi di mata masyarakatnya.

DPRD sebagai lembaga perwakilan merupakan tempat masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan menyuarakan kepentingannya, lewat lembaga ini akan keluar kebijakan yang menjadi dasar bagi pemerintahan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan, salah satu fungsi yang paling urgen bagi DPRD adalah fungsi legislasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, dengan adanya fungsi ini DPRD dan pemerintah daerah dapat leluasa menjalankan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang diberikan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun akhir-akhir ini banyak menuai pertanyaan, fenomena gelombang protes dan tuntutan dari elemen aktivis mahasiswa dan masyarakat yang pro demokrasi terhadap lembaga legislatif daerah paling tidak di dasari atas beberapa alasan:

1. DPRD ternyata tidak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal
2. Para wakil rakyat di DPRD ternyata tidak dapat menampung dan menyalurkan aspirasi konstituennya
3. Para wakil rakyat itu cenderung kompromi kepada kekuasaan (*power oriented*)
4. Secara kinerja lembaga DPRD pada posisi yang mengecewakan.<sup>3</sup>

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Halmahera Selatan periode 2014-2019, Adapun faktor yang melatar belakangi sehingga penting untuk meneliti tentang fungsi legislasi DPRD Kabupaten Halmahera Selatan, diantaranya ketaatan DPRD dalam menjalankan amanat peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaan fungsi legislasi yang melekat pada lembaga tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Halmahera Selatan periode 2014-2019?
2. Apakah faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Halmahera Selatan periode 2014-2019?

---

<sup>3</sup> Muhammad Amin, 2007, *Dilema Demokrasi Ketika Pesta Rakyat Bukan Untuk Rakyat*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm 219

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui dan mengkaji pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Halmahera Selatan periode 2014-2019.
2. Mengetahui dan mengkaji faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Halmahera Selatan periode 2014-2019.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat ilmu pengetahuan

Untuk memberi pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum Tata Negara dan pada khususnya pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Halmahera Selatan.

2. Manfaat pembangunan

Dapat memberikan gambaran dan/atau informasi kepada masyarakat yang berkaitan dengan permasalahan yang di angkat dan sarana bagi peneliti untuk memberikan masukan-masukan ataupun pendapat hukum terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Halmahera selatan.