

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Gerakan reformasi di Indonesia telah membawa dampak yang luas di berbagai bidang kehidupan baik ekonomi, sosial budaya, politik maupun hukum. Salah satu bentuk perubahan yang cukup mendasar adalah mulai ditanggapinya berbagai tuntutan masyarakat oleh pemerintah, termasuk tuntutan daerah yang selama ini terkooptasi oleh pemerintah pusat. Bentuk tanggapan (*respons*) dari pemerintah tersebut seperti tercermin dalam bentuk reformasi hubungan dan perimbangan anggaran pusat dan daerah, yang merupakan esensi dari otonomi daerah.

Semangat reformasi dengan segala bentuk implikasinya, telah membawa kita kepada sebuah wacana harapan, yakni sistem negara dan pemerintahan yang lebih demokratis dan transparan serta akuntabel dimasa yang akan datang. Walaupun hal ini nampaknya masih hanya merupakan sebatas harapan bagi masyarakat di daerah, namun bukan berarti bahwa harapan tersebut tidak dapat direalisasikan, dan hal itu merupakan suatu tantangan yang perlu ditindaklanjuti bangsa Indonesia, terutama dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah.

Untuk menindaklanjuti harapan masyarakat tersebut, maka perlu terus menerus memacu dalam menjalankan kinerja anggota DPRD difokuskan pada fungsi legislasi. Dimana fungsi legislasi merupakan rangkaian kegiatan yang dinamis dalam upaya melakukan perubahan, pembaharuan, pertumbuhan dan pemerataan hasil-

hasilnya untuk menciptakan keadilan dan kemakmuran, serta meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pemikiran yang terkadang dalam makna fungsi legislasi ini adalah bahwa fungsi legislasi yaitu bertujuan meningkatkan untuk harkat dan martabat masyarakat secara menyeluruh. Meskipun dalam menjalankan fungsi tersebut hanya dapat tercapai bilamana terjalin hubungan kerja sama yang baik antara semua anggota DPRD, terutama hubungan kerjasama antara pihak legislatif dan eksekutif.

Perubahan paradigma pemerintahan saat ini yang ditadai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan anggaran antara pemerintah pusat dan daerah, dimana pemerintah pusat mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, yaitu bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moniter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.

Pelaksanaan otonomi sesuai UU No. 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, telah merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralistik menjadi desentralistik. Dalam hal ini desentralisasi tidaklah sekedar merupakan perpindahan kewenangan administrasi atau kekuasaan dari pusat ke daerah, namun juga terkandung suatu

keinginan untuk memberdayakan institusi-institusi lokal dan sistem sosial yang hidup dalam masyarakat yang senantiasa masih terabaikan dalam bentuk-bentuk pengelolaan kinerja pemerintahan dan menjalankan fungsi legislasi yang bersifat sentralistik. Penyelenggaraan otonomi daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi, selain merupakan manifestasi amanat konstitusi, juga dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan rakyat serta efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kinerja DPRD. Arus reformasi yang dilaksanakan pemerintahan saat ini terlebih lagi suasana globalisasi yang menyentuh seluruh aspek hidup masyarakat sampai kewilayah pedesaan menjadikan pemberian otonomi kepada daerah guna memberdayakan rakyat di daerah semakin penting.

Sehubungan dengan itu menurut Ryaas Rasyid (1999) dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, bahwa pemerintah daerah minimal harus memiliki lima kemampuan dasar, yaitu : (a) Kemampuan untuk mengatur otonomi secara optimal tanpa intervensi pemerintahan pusat (*self regulatong power*), (b) Kemampuan untuk melakukan terobosan-terobosan perubahan yang inovatif ke arah kemajuan, khususnya dalam mengembangkan potensi wilayah (*self modifying power*), (c) Kemampuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diharapkan mempunyai legitimasi kuat dari masyarakat baik pada posisi kepala daerah sebagai unsur efektif maupun DPRD sebagai legislasi (*local political support*), (d) Kemampuan sumber-sumber anggaran yang memadai guna membiayai kinerja anggota DPRD dan kemasyarakatan yang secara riil merupakan kebutuhannya (*financial resources*) dan (e) Kemampuan

untuk dapat menjalankan kinerja DPRD yang didukung ketersediaan sumberdaya manusia baik tingkat aparatur pemerintah maupun masyarakat (*brain power*)

Berdasarkan pada uraian di atas, maka dengan diberlakukannya otonomi daerah tersebut disatu sisi merupakan peluang yang harus dimanfaatkan oleh daerah dalam memajukan kinerja anggota DPRD dan disisi lain merupakan tantangan bagi unsur-unsur pelaksanaan pemerintahan di daerah, dimana titik sentral dari penelenggaraan otonomi daerah adalah terletak pada kemampuan sumber daya manusia unsur-unsur pelaksana pemerintah yang ada di daerah.

Salah satu upaya untuk mewujudkan tujuan kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi, pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan kemampuan profesionalisme sumberdaya manusia dan kinerja lembaga, termasuk kinerja lembaga legislatif (DPR). Dimana DPR merupakan salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menjadi mitra eksekutif dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintahan, kemasyarakatan. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan kinerja sangat ditentukan oleh peran aktif dan efektif oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasinya, terutama pengawasan pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menyangkut pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Fenomena terhadap kinerja dalam menjalankan fungsi legislasi di daerah seringkali tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, dimana DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang diharapkan dapat menyerap aspirasi masyarakat untuk diakomodir dalam perumusan kebijakan dapat dikatakan belum berjalan secara

optimal. Sebagai manadi sebutkan pada pasal 45 point (e) UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah bahwa salah satu kewajiban anggota DPRD adalah menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Sejalan dengan uraian di atas, maka DPR Kota Tidore Kepulauan seperti halnya dengan DPR kota lainnya, di era reformasi ini menempati kedudukan yang sangat strategis. Dengan kata lain, terselenggaranya demokrasi serta pelaksanaan pemerintaha, korupsi dan nepotisme di Kota Tidore Kepulauan sangat tergantung pada kemampuan kinerja DPRD Kota Tidore Kepulauan dalam mengartikulasi, mengagregasi dan mengakumulasi aspirasi masyarakat, yang tercakup dalam pelaksanaan fungsi DPRD kota tidore kepulauan.

DPRD Kota Tidore Kepulauan merupakan wahana demokrasi didaerah, maka berkembangnya kehidupan demokrasi di Kota Tidore Kepulauan, erat kaitanya dengan kemampuan kinerja DPRD Kota Tidore Kepulauan dalam menjalankan fungsi legislasiya dan berperan sebagai pilar-pilar demokrasi. Dalam hal ini kemampuan DPRD Kota Tidore Kepulauan untuk mengenal dan memahami kondisi masyarakat, menakomodir, merumuskan aspiras masyarakat dalam wujud peraturan pemeritah daerah (PERDA), merupakan tugas utama DPRD Kota Tidore Kepulauan. Oleh karena itu, DPRD Kota Tidore Kepulauan wajib meningkatkan kemampuan an kualitas kinerja anggotanya agar dapat melaksanakan fungsi dan tugas-tugas yang diemban, terutama dalam pengawasan terhadap pelaksanaan kinerja anggota DPRD di Kota Tidore Kepulauan dalam menjalankan fungsi legislasinya.

Pengukuran keberhasilan maupun kegagalan dan instansi pemerintah termasuk pada lembaga legislasi daerah (DPRD) Kota Tidore Kepulauan dalam melaksanakan kewajibannya nampak masih sulit dilakukan secara obyektif. Dimana pengukuran kinerja suatu aparat pada lembaga legislasi daerah (DPRD) Kota Tidore Kepulauan hanya lebih ditekankan kepada kemampuan lembaga tersebut dalam menyerap seluruh aspirasi masyarakat. Dengan demikian untuk mengetahui tingkat keberhasilan atau kinerja lembaga DPRD Kota Tidore Kepulauan dalam menjalankan fungsinya, maka seluruh aktivitas lembaga tersebut harus dapat diukur, termasuk jumlah PERDA yang dihasilkan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Pada kenyataannya pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi DPRD Kota Tidore Kepulauan nampak belum dilaksanakan secara cermat dan optimal. Hal ini didasarkan pada alasan, bahwa pelaksanaan otonomi daerah menuntut setiap daerah untuk mampu menyelenggarakan pemerintahannya sendiri termasuk penyediaan sumber-sumber anggaran daerah, sehingga lembaga legislasi bersama-sama dengan eksekutif diharapkan mampu menciptakan berbagai produk peraturan daerah (PERDA) yang dapat menjadi dasar dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan tuntutan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian intensitas kerja anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan juga akan semakin meningkat.

Hal ini telah dilakukan oleh DPRD Kota Tidore Kepulauan dalam menjalankan fungsinya yang menghasilkan beberapa PERDA, diantaranya : PERDA Nomor 5 Tahun 2004 tentang perubahan pertama atas peraturan daerah kotamadya

daerah TK 11 Tidore Kepulauan Nomor 7 Tahun 1999 tentang retribusi parkir di tepi jalan umum, PERDA Nomor 3 tahun 2004 tentang pembentukan perusahaan daerah pasar Kota Tidore Kepulauan, PERDA Nomor 7 Tahun 2003 tentang pajak hotel dan rumah kos, dan PERDA Nomor 8 Tahun 8 2003 tentang pajak restoran/rumah makan. Namun produk PERDA DPRD Kota Tidore Kepulauan tersebut baru sebagian yang dapat mengakomodir aspirasi masyarakat.

Dalam hal ini faktor yang sangat menjadi kendala dalam upaya meningkatkan kinerja DPRD Kota Tidore Kepulauan adalah faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor inilah yang sangat berperan penting untuk menunjang kinerja anggota legislasi yang ada di Kota Tidore Kepulauan.

Berdasarkan dari uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang mengkaji tentang “*Optimalisasi Kinerja DPRD Kota Tidore Kepulauan dalam Menjalankan Fungsi Legislasi*” hasil pemekoran dalam menjalankan fungsinya, sesuai dengan judul penelitian yang diajukan dalam rangka skripsi ini.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka permasalahan pokok penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kinerja DPRD Kota Tidore Kepulauan dalam menjalankan fungsinya ?

2. Faktor-faktor apa saja menjadi kendala dan upaya peningkatan kinerja DPRD Kota Tidore Kepulauan dalam menjalankan fungsinya ?

1.3. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan kinerja DPRD Kota Tidore Kepulauan dalam menjalankan fungsinya sebagai anggota DPRD
2. Untuk menganalisis dan mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala dalam upaya peningkatan kinerja DPRD Kota Tidore Kepulauan sesuai dengan pelaksanaan fungsinya.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat dicapai dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. sebagai bahan masukan dan informasi bagi pihak-pihak yang mengelola sumberdaya manusia pada lembaga legislasi Kota Tidore Kepulauan.
2. Sebagai bahan acuan dalam merumuskan berbagai kebijaksanaan pengembangan dan peningkatan kinerja anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan, baik dalam bentuk promosi maupun bidang pendidikan dan pelatihan pendidikan penjenjangan

3. Sebagai bahan yang aktual untuk menyusun program-program strategis dalam pengembangan sumberdaya manusia, maka anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan dapat meninggalkan dengan baik.
4. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang peningkatan kinerja aparatur dan sekaligus bahan referensi ilmiah serta alat pembanding untuk penelitian yang relevansinya sama pada masa yang akan datang.