

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pelaksanaan fungsi legislasi itu sendiri tidak hanya pembentukan peraturan daerah yang pro rakyat tetapi termasuk juga fungsi pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD terhadap operasionalisasi suatu peraturan daerah. Apakah pemerintah Kabupaten telah melaksanakan fungsi legislasinya sebagaimana yang diharapkan atau tidak. Kegelisahan ditengah-tengah masyarakat terkait dengan fungsi pengawasan ini menjadi pekerjaan rumah terpenting dalam mengembangkan hubungan kerja yang harmonis antara pemerintah Kabupaten dengan DPRD. Program legislasi daerah yang disusun oleh panitia legislasi oleh asistensi mencerminkan adanya rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari pemerintah daerah (eksekutif) dan inisiatif DPRD (legislatif)

Bapemperda merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap secara kelembagaan dan dibentuk pada saat rapat tatib tentang pembentukan alat kelengkapan DPRD. Peran Bapemperda Daerah sebagai alat kelengkapan DPRD yaitu meliputi prakarsa pembuatan peraturan daerah dan pembahasan rancangan peraturan daerah. DPRD sebagai lembaga legislatif yang memiliki alat kelengkapan seperti komisi, badan legislasi daerah dan badan kehormatan. Dua dari tiga alat

kelengkapan tersebut merupakan jembatan kemitraan antara DPRD dengan eksekutif seperti: (1) Komisi memiliki kemitraan dengan SKPD yang ada dalam pemerintah daerah sesuai dengan pembagian komisi di DPRD; (2) Badan legislasi (Bapemperda) memiliki kemitraan dengan pemerintahan daerah dalam hal ini Tim Eksistensi Perda. Kemitraan antara DPRD dan pemerintah daerah adalah wujud nyata pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena penyelenggaraan pemerintah daerah adalah tanggungjawab bersama antara eksekutif dan legislatif maka kedua lembaga tersebut harus saling berkoordinasi dan berkomunikasi yang di sesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi masing masing.

Berdasarkan Tata tertib DPRD Kabupaten Bone Bolango terdapat 8 tugas dan fungsi Bapemperda yaitu: 1) adalah menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD; 2) kedua adalah koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah; 3) ketiga adalah menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas program yang telah ditetapkan; 4) keempat adalah melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD; 5) kelima adalah

memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, diluar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah; 6) keenam adalah mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/ atau atau panitia khusus; 7) ketujuh adalah memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah dan; 8) kedelapan adalah membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Kemudian dalam rangka meningkatkan keseragaman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat hingga tingkat daerah, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Selain itu, untuk meningkatkan kualitas perancangan peraturan perundang-undangan perlu pula mendukung hal yang terkait dengan tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang- undangan dan instrument

hukum lainnya. Dalam meningkatkan kualitas peraturan daerah dapat dinilai dari sensitivitas perda tersebut terhadap kebutuhan masyarakat daerah.

Program Peraturan Daerah yang selanjutnya disingkat (Propemperda) adalah instrumen perencanaan Properda Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Dasar hukum Propemperda tercantum dalam pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, substansinya adalah perencanaan penyusunan Perda Kabupaten/Kota mempunyai sinergitas dengan Properda Provinsi, artinya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan daerah Provinsi. Banyaknya perda yang dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang sejajar dan inkonsistensi merupakan bukti kurangnya perencanaan kebutuhan hukum di daerah.

Menurut Steers (180:4) ada tiga kerangka acuan yang sering dipakai untuk menjelaskan efektivitas organisasi: 1) Paham optimalisasi tujuan, yaitu penilaian efektivitas berdasarkan kriteria tingkat ketercapaian misi akhir organisasi dengan menganalisis faktor-faktor pendukung; 2) perspektif sistem, yaitu penilaian efektivitas berdasarkan kriteria berfungsinya semua unsur dalam organisasi yang menjadi syarat bagi pencapaian tujuan; 3) tekanan pada perilaku manusia dalam susunan organisasi, yaitu penilaian efektivitas berdasarkan kriteria perilaku

manusia secara individual maupun kelompok apakah menyokong atau menghambat pencapaian tujuan organisasi. Disamping ketiga kerangka acuan itu, Steers (1980:10) mengajukan kerangka lain yang disebutnya sebagai suatu model proses untuk mempelajari efektivitas organisasi. Kerangka acuan ini menganggap bahwa efektivitas organisasi merupakan proses dinamis dari keseluruhan karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik SDM, kserta kebijakan dan praktek manajemen dalam organisasi itu.

Sesuai dengan mekanisme yang ada strategi yang dimaksud yaitu bagaimana Bapemperda mampu menjalankan mekanisme pembentukan peraturan daerah secara tepat, dan melakukan kiat-kiat khusus agar dari proses hingga penetapan ranperda menjadi perda dapat lebih cepat tanpa harus menyalahi aturan yang berlaku. Hal tersebut dikarenakan properda memegang peranan penting dalam mewujudkan pembangunan hukum di daerah agar berjalan selaras dengan sistem hukum nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diemban oleh pemerintah daerah. Selain itu Propemperda juga bermanfaat untuk mempercepat proses pembentukan peraturan daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan rancangan peraturan daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan.

Proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bone Bolango untuk tahapan pembentukan peraturan daerah yaitu pertama adalah penyusunan propemperda dilakukan bersama oleh Bapemperda

dan Pemerintah Daerah. Kemudian yang kedua adalah Pembahasan Ranperda, ranperda dibahas terlebih dahulu di Badan Musyawarah, untuk menentukan pembahasannya dilakukan di Komisi atau Pansus. Jika dibahas di Pansus, berapa jumlah Pansus dan komposisi anggota Pansus yang harus diusulkan oleh masing-masing fraksi kemudian menentukan jadwal yang dimulai dari paripurna penetapan Pansus, dan jadwal pembahasan Ranperda. yang ketiga adalah ketika terdapat Ranperda yang sifatnya mendesak dan sebelumnya tidak tercantum dalam Properda, maka bisa dilakukan proses pengajuan setelah disetujui bersama antara Bapemperda dan Bagian Hukum.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah khususnya dalam hal membuat peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Daerah (Perda), selama ini terasa ditanggapi secara berlebihan. Pemerintah daerah berlomba-lomba membuat peraturan daerah sesuai keinginan daerah tanpa memperhatikan ketentuan aturan yang lebih tinggi maupun kepentingan masyarakat umum, sehingga banyak peraturan daerah yang tidak tepat sasaran atau tidak efektif, bahkan banyak peraturan daerah yang dibuat hanya untuk kepentingan memasukkan pendapatan asli daerah semata, sehingga memberatkan masyarakat. Selain itu banyak perda yang tidak dapat secara optimal dapat diimplementasikan dan ada perda yang diprotes oleh warga Kabupaten Bone Bolango karena tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa partisipasi masyarakat Kabupaten Bone Bolango dalam

pembuatan kebijakan publik, baik penyediaan barang dan jasa maupun regulasi, sangat diperlukan untuk menjamin efektivitas setiap produk hukum yang dihasilkan. Hal ini untuk menjamin bahwa kebijakan yang disusun akan mengakomodir kepentingan masyarakat serta tidak akan merugikan.

Sejauh ini efektivitas fungsi Bapemperda DPRD Kabupaten Bone Bolango masih jauh dari harapan, hal ini dikarenakan aspek kinerja dari anggota dewan yang duduk sebagai anggota Bapemperda dinilai kurang memaksimalkan Propemperda. Propemperda sebagai pengendali penyusunan peraturan daerah yang mengikat lembaga yang berwenang yakni pemerintah daerah dan DPRD untuk membentuk peraturan daerah. Untuk itu Prolegda dipandang penting untuk menjaga produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistim hukum nasional. Untuk itu idealnya sebelum peraturan daerah hendak dirancang sudah terlebih harus ada rencana pembentukan peraturan daerah tersebut dalam Prolegda sehingga pada implementasinya akan lebih tepat sasaran (efektif).

Berdasarkan obeservasi awal yang dilakukan oleh peneliti di DPRD Kabupaten Bone Bolango, jumlah perda yang dihasilkan setiap tahun oleh DPRD Kabupaten Bone Bolango mengalami kemunduran. Hal ini menurut pengamatan peneliti ada beberapa alasan: 1) masih banyak anggota DPRD yang tidak paham mengenai tugas pokok dan fungsi sebagai anggota bapemperda; 2) performa anggota bapemperda yang kurang

responsif dalam mengatasi setiap masalah yang berkembang di dalam masyarakat; 3) anggota DPRD belum dapat merangkul seluruh elemen stakeholder terkait untuk memaksimalkan regulasi dalam peran dan fungsi mereka sebagai seorang wakil rakyat; 4) adanya sikap kurang peduli terhadap program Bapemperda.

Efektivitas jumlah produk hukum yang dihasilkan oleh anggota Bapemperda DPRD Kabupaten Bone Bolango mengalami fluktuasi setiap tahun. Hal ini membuktikan bahwa kinerja DPRD belum sepenuhnya maksimal. Berdasarkan data yang berhasil peneliti himpun berikut adalah jumlah Peraturan Daerah yang dihasilkan setiap tahun.

Tabel A.1 : Data usulan Perda Selang Tahun 2014-2018

No	Penyusunan Tahun	Propemperda	Realisasi Perda
1	2014	21 Usulan	7 Perda
2	2015	20 Usulan	6 Perda
3	2016	19 Usulan	10 Perda
4	2017	21 Usulan	5 Perda
5	2018	18 Usulan	6 Perda

Sumber: Webside (www.bonebolangokab.go.id)

Beberapa daerah sudah sangat maju dalam membuat Perda. Namun, banyak sekali Perda yang telah dibuat di suatu daerah hanya menjadi dokumen hukum tanpa atau minim implementasi. Sebagai contoh, Perda larangan merokok di tempat umum. Perda ini hanya sebatas semboyan belaka tanpa ada upaya pencegahan dari Pemda

Bone Bolango untuk mensosialisasikan, atau menggerakkan Dinas Kesehatan untuk sosialisasi kepada masyarakat luas. Contoh lain adalah Perda Kabupaten Bone Bolango Nomor 39 tahun 2006 tentang Penertiban Hewan Lepas, perda ini minim implementasi karena jika kita lihat masih banyak hewan ternak warga yang berkeliaran di jalanan umum bahkan di jalan protokol. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah penataan dan pengarsipan dokumen Perda agar mudah ditelusuri dan diakses oleh pihak yang membutuhkan.

Menurut pengamatan peneliti, beberapa faktor yang menjadi penyebab lemahnya implementasi Perda yang telah disahkan, antara lain:

- 1) Masih terbatasnya kemampuan dalam membuat Perda. Dalam beberapa kasus, banyak Perda yang meniru Perda di daerah lain, tanpa menyesuaikan dengan situasi lokal di daerah tersebut. Hal ini berdampak pada sulitnya pelaksanaan suatu Perda karena ketidaksesuaian situasi dan kondisi setiap daerah;
- 2) Ketidaksesuaian Perda dengan kebutuhan masyarakat dan daerah. Hal ini berdampak pada timbulnya Perda yang diskriminatif SARA. Dalam beberapa kasus lain, pembuatan Perda tidak sesuai rencana dan tidak disepakati dalam Properda (Program Peraturan Daerah) atau Prolega (Program Legislasi Daerah);
- 3) Kurangnya pemahaman substansi dan konteks Perda oleh pembuat kebijakan, baik pemerintah daerah, DPRD maupun tim yang ditunjuk.

Pandangan peneliti diatas sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Siti Masitah yang dimuat dalam (jurnal legislasi indonesia

Volume 11 No 4 Desember 2014) dengan judul “Problematika penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Hasil penelitian tersebut menegaskan bahwa Program Pembentukan Perda merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah. Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya: penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas; program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda, agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda. Selain itu untuk memudahkan proses pembentukan peraturan daerah sudah sepatutnya penganggaran pembentukan peraturan daerah, terlebih dahulu dialokasikan anggaran untuk pembuatan naskah akademik, dengan

demikian pada proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun mendatang tidak mengalami hambatan yang berarti.

Berdasarkan uraian diatas, interpretasi awal peneliti terkait dengan faktor-faktor yang menjadi penghambat belum terlaksananya dengan baik kinerja DPRD di Kabupaten Bone Bolango antara lain: 1) Faktor Sumber Daya Manusia. Hasil pemilihan anggota DPRD yang masih jauh dari harapan atas pelaksanaan fungsi legislasi sehingga berpengaruh terhadap kompetensi anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya; 2) Faktor Postur Budgeting. Pada Tahun 2018 Pemkab Bone Bolango menargetkan sebanyak 25 buah Perda. Tetapi membuat Perda dengan kondisi minimnya anggaran, tidak akan mungkin dikerjakan. Sehingga partisipasi masyarakat dalam membayar 11 objek pajak yang dikelola Badan Pendapatan Daerah, tentu akan mensupport jalannya pembuatan produk-produk Perda lainnya; 3) Faktor Data/informasi belum memberikan dukungan yang maksimal, sehingga banyak permasalahan yang membutuhkan solusi melalui kebijakan yang tidak diserap oleh anggota DPRD. Hal tersebut menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi legislasi, seperti kurangnya dukungan data dan informasi yang valid; 4) Faktor Mekanisme Penyusunan Perda. Faktor tersebut yang dimiliki anggota DPRD berpengaruh terhadap penyusunan Raperda. Karena anggota DPRD yang baru belum pernah mempunyai pengalaman sebagai Anggota DPRD sebelumnya, sedangkan untuk menyesuaikan diri perlu waktu satu hingga dua tahun. Di samping itu kapasitas kemampuan

masing- masing anggota DPRD berbeda beda; 5) Faktor Pengguna (Stakeholder). Perda yang dikeluarkan bukan untuk kepentingan sekelompok golongan atau perseorangan. Karena hakikat Perda jelas, berkaitan dengan kepentingan publik, yakni kepentingan masyarakat Bone Bolango itu sendiri. Dengan adanya anggaran yang dapat dimaksimalkan untuk menggarap produk, yang memperkuat pelaksanaan peningkatan PAD misalnya. Jelas-jelas akan kembali untuk meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Untuk meningkatkan fungsi Bapemperda dalam pembentukan Peraturan Daerah, maka dibutuhkan pendekatan efektivitas organisasi guna memaksimalkan capaian kinerja Bapemperda DPRD Kabupaten Bone Bolango. Terdapat empat faktor yang mempengaruhi efektivitas yang dikemukakan oleh Steers Richard (1985:8) yakni: 1) Karakteristik organisasi, adalah hubungan yang sifatnya relative tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi. Struktur merupakan cara yang unik menempatkan manusia dalam rangka menciptakan sebuah organisasi. Dalam struktur manusia ditempatkan sebagai bagian dari suatu houngan yang relative teta yang akan menentukan pola interaksi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas; 2) Karakteristik lingkungan, mencakup dua aspek. Aspek pertama adalah lingkungan ekstern yaitu lingkungan yang berada diluar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi, terutama dalam pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan. Aspek kedua adalah lingkungan

ekstern yaitu lingkungan yang secara keseluruhan dalam organisasi; 3) Karakteristik pekerja, merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas. Dalam diri setiap individu ditemukan banyak perbedaan, tetapi kesadaran individu akan perbedaan itu sangat penting dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Jadi apabila organisasi menginginkan keberhasilan maka organisasi tersebut harus dapat mengintegrasikan tujuan individu dan tujuan organisasi; 4) kebijakan dan praktik manajemen, adaah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengondisikan semua hal yang ada dalam organisasi sehingga efektivitas tercapai. Kebijakan dan praktik manajemen merupakan alat bagi pimpinan untuk mengarahkan setiap kegiatan guna mencapai tujuan organisasi. Dalam melaksanakan kebijakan dan praktik manajemen harus memperhatikan manusia, tidak hanya mementingkan strategi dan mekanisme kerja saja. Mekanisme ini meliputi tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan atas sumber daya, penciptaan lingkungan prestasi, dan proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan serta adaptasi terhadap perubahan lingkungan inovasi organisasi.

Selanjutnya terdapat 5 faktor yang menentukan efektivitas kerja yang dikemukakan Sedarmayant (2017) diantaranya: 1) Sumber daya manusia, yang dinilai dari pelaksana kebijakan; 2) Penganggaran, untuk melihat seberapa jauh sasaran program tergantung dari besaran anggaran; 3) mekanisme kerja, untuk melihat bagaimana tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi; 4) Sumbedaya, untuk melihat

seberapa banyak instrument yang harus dipersiapkan; 5) Masyarakat dan Pemerintah Daerah, untuk menjalankan pelaksanaan dan pengawasan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, peneliti tertarik untuk melakukan aktivitas penelitian lebih dalam dengan judul “ ***Efektivitas Fungsi Bapemperda Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone Bolango***”.

B. Fokus dan Subfokus Masalah

Berdasarkan konteks penelitian diatas, maka fokus dan subfokus penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana efektivitas fungsi bapemperda dalam proses pembentukan peraturan daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone Bolango dengan Subfokus: a) Karakteristik Organisasi; b) Karakteristik lingkungan; c) Karakteristik pekerja; d) Kebijakan dan Manajemen?
2. Faktor-faktor yang menentukan efektivitas fungsi Bapemperda dalam proses pembentukan peraturan daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone Bolango dengan Subfokus: a) Sumber Daya Manusia; b) Penganggaran; c) Mekanisme kerja; d) Sumber daya; e) Masyarakat dan pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan tentang:

1. Efektivitas fungsi bapemperda dalam pembentukan rancangan peraturan daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone Bolango dengan Subfokus: a) Karakteristik Organisasi; b) Karakteristik lingkungan; c) Karakteristik pekerja; d) Kebijakan dan Manajemen
2. Faktor-faktor yang menentukan efektivitas penyusunan propemperda dalam pembentukan peraturan daerah pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone Bolango, dengan Subfokus: a) Sumber Daya Manusia; b) Penganggaran; c) Mekanisme kerja; d) Sumber daya; e) Masyarakat dan pemerintah daerah

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif yang dapat menunjang bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Administrasi Publik, serta dapat memperkaya khasanah kepustakaan mengenai Peran dan Fungsi Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda)

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dan berguna bagi pemerintah Kabupaten Bone Bolango sebagai bahan

informasi, masukan, dan komparasi dalam memaksimalkan peran dan fungsi Bapemperda di DPRD Kabupaten Bone Bolango