

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Agenda reformasi yang dilaksanakan secara bertahap oleh pemerintah sejak tahun 1998, telah dan akan terus banyak membuahkan perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berbagai perubahan tersebut menyangkut segi-segi substansial pada tataran struktural dan fungsional yang diharapkan dapat membawa bangsa Indonesia bergerak menuju kehidupan yang lebih baik disegala bidang kehidupan.

Mengarah pada era otonomi daerah saat ini, masyarakat berharap banyak terhadap pemerintah untuk dapat membawa bangsa ini ke arah yang lebih baik dari masa sebelumnya. Hal ini sangat beralasan karena pemerintah daerah merupakan alat kelengkapan negara yang diposisikan untuk melayani dan menampung aspirasi masyarakat di daerah. Didalam perkembangannya tentang konsep kedaulatan ada di tangan rakyat, representasi rakyat dalam pelaksanaan pemerintahan.

Para anggota DPRD Kabupaten Tebo merupakan perwujudan aspirasi masyarakat Kabupaten Tebo. Orang-orang inilah yang diharapkan mampu menyalurkan aspirasi seluruh masyarakat Kabupaten Tebo dan merumuskannya ke dalam bentuk Peraturan Daerah. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD Kabupaten Tebo mendapatkan perhatian dan sorotan yang cukup signifikan dari masyarakat terutama dalam hal penetapan Peraturan Daerah, mengingat dengan adanya Peraturan Daerah inilah maka akan terlihat jelas sejauh mana DPRD mampu mengakomodir setiap aspirasi rakyat di Kabupaten Tebo.

Pelaksanaan otonomi daerah saat ini mendapat perhatian yang amat besar dari berbagai kalangan, baik dari birokrat maupun akademisi. Besarnya perhatian terhadap otonomi daerah itu tidak bisa dilepaskan dari

banyaknya tuntutan daerah yang selama ini merasa dikecewakan oleh pemerintah pusat. Sentralisasi kekuasaan secara berlebihan dari pemerintah pusat selama ini, tidak saja telah mematikan prakarsa dan kreativitas masyarakat daerah, melainkan juga telah mengakibatkan terjadinya eksploitasi terhadap kekayaan alam yang dimiliki daerah.

Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang efektif dan efisien dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa yaitu masyarakat madani atau *civil society* yang merupakan dambaan setiap warga. Demikian juga bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang merupakan bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari Pemerintah Pusat.

Untuk merespon tuntutan reformasi tersebut, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjelaskan bahwa : Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur. Sedangkan Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Undang-Undang di atas, maka penyelenggaraan otonomi daerah harus dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Pengertian Otonomi Daerah sendiri di dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 5 disebutkan 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

Lebih lanjut Nugroho (2000:82) mengatakan bahwa dengan adanya perubahan dalam sistem pemerintahan daerah dari sistem yang cenderung sentralistik ke sistem yang lebih desentralistik tersebut, sudah barang tentu mempengaruhi pola dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan baik secara perencanaan sampai pengawasan.

Sejak diberlakukannya undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, telah terjadi perubahan yang mendasar terhadap sistem pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang cukup mendasar adalah kedudukan antara legislatif (DPRD) dengan eksekutif (pemerintah daerah), baik pada level provinsi, kabupaten maupun kota.

Selama hampir dua dekade pelaksanaan pemerintahan daerah selalu didominasi oleh eksekutif, sedangkan legislatif hanya dijadikan sebagai tukang stempel dari setiap keputusan/kebijakan pemerintah daerah. Menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah fungsi-fungsi DPRD yang sudah digariskan, tidak berjalan sebagaimana semestinya yang pada gilirannya demokrasi tidak dapat tumbuh dan berkembang dengan baik.

Fenomena tersebut kemudian mendorong para wakil rakyat untuk membuat undang-undang baru seiring dengan perubahan iklim politik dan pemerintahan Negara kesatuan Republik Indonesia maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (4) menegaskan bahwa : "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Lebih lanjut pada Pasal 40 mengatakan bahwa, "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penegasan Undang-Undang tersebut dalam Pemerintahan Daerah menempatkan posisi DPRD menjadi sangat kuat dalam melaksanakan fungsi legislatif dan dalam mengawasi pemerintah daerah, sehingga diharapkan DPRD dapat membawa aspirasi masyarakat dan memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi.

Sesuai kedudukannya tersebut, tantangan besar yang dihadapi oleh anggota DPRD adalah ketika ia mengimplementasikan tugas dan wewenang, hak dan kewajiban serta fungsinya sebagai Badan Legislatif.

Pelaksanaan fungsi yang diemban oleh DPRD dapat dilihat melalui sejauh mana pelaksanaan fungsi perundang-undangannya. Menurut Syafrudin (1998:18), bahwa :

“Wewenang DPRD dalam menjalankan tugas pemerintahan di bidang legislatif, dari pelaksanaan fungsi perundang-undangan yang meliputi usul inisiatif, kita bisa melihat sejauh mana DPRD menjalankan fungsinya”.

Mengamati kedudukan, tugas dan wewenang, hak dan kewajiban, serta fungsi DPRD tersebut di atas, memungkinkan munculnya implikasi dari sisi peranan DPRD dalam Mekanisme Pembahasan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah merupakan alat untuk memperlancar atau pengikat bagi jalannya roda pemerintahan. Peraturan Daerah juga dapat menunjukkan ukuran berhasil atau tidaknya Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, karena dengan Peraturan Daerah dapat dilihat masalah-masalah yang telah dan akan dipecahkan

Menurut Modeong (2001:54) Peraturan Daerah diartikan sebagai instrumen hukum yang bermaksud memedomani dan mengarahkan perubahan peradaban masyarakat ke arah peradaban yang lebih maju dan demokratis, serta mampu mengaktualisasikan prinsip-prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, secara tepat.

Mekanisme Pembahasan Peraturan Daerah oleh DPRD merupakan kebutuhan yang harus segera diupayakan. Namun semua ini sangat tergantung dari tingkat kemampuan anggota DPRD, maka salah satu upaya yang dilakukan dapat diidentikkan dengan upaya peningkatan kualitas anggota DPRD.

Namun, secara faktual yang terjadi dilapangan adalah bahwa DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah kurang mengoptimalkan perannya dalam melaksanakan fungsi legislasi yang meliputi penggunaan hak prakarsa atau inisiatif dan hak amandemen serta pelaksanaan pembahasan rancangan peraturan daerah untuk ditetapkan menjadi praturan daerah. Prakarsa DPRD begitu minim sehingga DPRD terkesan tidak memiliki power dihadapan eksekutif, dimana sebenarnya peranan DPRD sebagai badan legislatif lebih aktif dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Hal ini terjadi antara lain karena kualitas anggota DPRD yang kurang memadai, latar belakang pekerjaan serta tingkat pendidikan anggota DPRD yang berbeda dan kurangnya pengalaman dalam bidang pemerintahan. Bahkan dalam proses, Pembahasan peraturan daerah terkesan terlihat lambat yang disebabkan oleh perbedaan kepentingan politik dan keterbatasan tenaga ahli serta sarana dan prasarana yang dimiliki.

Minimnya peran DPRD tersebut diatas sudah saatnya diubah, keinginan seluruh lapisan masyarakat sudah sedemikian jelas, mereka menginginkan agar aspirasinya benar-benar dapat terwakili. Hal tersebut dapat terwujud jika anggota dewan dapat menjalankan perannya secara baik dan optimal, salah satunya dalam Pembahasan peraturan daerah.

Berdasarkan fokus penelitian di atas, maka penulis tertarik untuk menyusun laporan akhir dengan judul: ” **MEKANISME PEMBAHASAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN TEBO PROVINSI JAMBI** ”.

## **1.2 Permasalahan Penelitian**

### **1.2.1 Identifikasi Masalah**

Memperhatikan uraian diatas, masalah-masalah penelitian dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- a. Adanya perbedaan latar belakang pekerjaan anggota DPRD
- b. Kurangnya Sumber Daya Manusia Anggota DPRD Kabupaten Tebo dalam Mekanisme Pembahasan Peraturan daerah di Kabupaten Tebo.
- c. Kurangnya penguasaan teknik perancangan peraturan perundangan oleh anggota DPRD
- d. Adanya keterbatasan anggaran
- e. Kurang berperannya partai politik dalam menyiapkan kader-kadernya yang akan duduk di lembaga legislatif

### **1.2.2. Perumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana peranan anggota DPRD Kabupaten Tebo dalam Mekanisme Pembahasan Peraturan Daerah di Kabupaten Tebo.
- b. Apakah yang menjadi faktor-faktor penghambat bagi anggota DPRD Kabupaten Tebo dalam Mekanisme Pembahasan Peraturan Daerah.
- c. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Tebo dalam mengatasi faktor-faktor yang menghambat Mekanisme Pembahasan Peraturan Daerah.

## **1.3. Tujuan dan Kegunaan Hasil Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a.) Untuk mengetahui dan menggambarkan Mekanisme Pembahasan Peraturan Daerah oleh DPRD Kabupaten Tebo.
- b.) Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat bagi anggota DPRD Kabupaten Tebo dalam Mekanisme Pembahasan Peraturan Daerah.
- c.) Untuk mengetahui Upaya-upaya apa saja yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Tebo dalam mengatasi faktor-faktor yang menghambat Mekanisme Pembahasan Peraturan Daerah.

### **1.3.2. Kegunaan Hasil Penelitian**

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan proses demokrasi dalam sebuah bangsa, terlebih khusus lagi memahami hubungan antara masyarakat dengan lembaga representatifnya.

#### **2. Kegunaan Praktis**

- a. Bagi penulis, penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk dapat menyelesaikan pendidikan Diploma Empat pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN), selain itu juga diharapkan dapat menambah pengetahuan penulis.
- b. Bagi IPDN, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian untuk peneliti selanjutnya, terutama bagi penelitian mengenai kemampuan DPRD dalam melaksanakan fungsinya sebagai badan legislatif.
- c. Bagi daerah, penelitian ini diharapkan sebagai sumbangan pemikiran dalam upaya untuk lebih mengoptimalkan fungsi DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat, dan untuk bisa menciptakan hubungan antara rakyat dan wakil-wakilnya di daerah.