

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Semenjak digulirkannya otonomi daerah pasca orde baru, isu otonomi daerah menjadi salah satu amanat reformasi yang perlu digaungkan. Dari lahirnya permasalahan dimana permasalahan tersebut agar mendorong dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang tentang Pemerintah Daerah serta prinsip-prinsipnya. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang baru selesai periode jabatan DPR 2009-2014 menjadi pembahasan yang cukup memberi perhatian khusus, karena menjadi pedoman penerapan pemerintah daerah yang dipakai hingga saat ini.

Terdapat Hal krusial setelah dilakukan perubahan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dimana pemerintahan di tingkat Provinsi ataupun Kabupaten/Kota daerah disusun sebagai pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Setelah itu UU Nomor 23 tahun 2014 mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Kemudian terjadi persegeran fungsi kedudukan, tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD telah dilakukan proses perkembangan dan pertumbuhan agar sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian, penyusunan dan pembentukan peraturan di tingkat daerah tidak lagi berpusat pada eksekutif atau hanya menjadi kewenangan pemerintah daerah. DPRD saat ini merupakan mitra sejajar dengan Pemerintah Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Setelah itu, pada tahun 2014 lahir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dikenal sebagai Undang-Undang MD3. Undang-Undang MD3 ini menjelaskan kedudukan, fungsi, wewenang, tugas, hak dan kewajiban DPRD. Dalam Undang-Undang ini sangat jelas mengatur bagaimana pelaksanaan DPRD tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Dalam kedudukan yang sederajat itu, menurut Asmawi (2014) Kepala Daerah dengan DPRD bersama-sama dengan menjalankan roda pemerintahan daerah yang melibatkan berbagai macam urusan menurut tugas pembantuan & asas otonomi. Tujuan otonomi daerah adalah untuk mengurangi beban pemerintah pusat yang semakin berat, besar dan kompleks serta untuk menumbuhkembangkan kemandirian dan kematangan daerah serta dalam hal penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah serta menciptakan “The Good Governance” yang membutuhkan desentralisasi pemerintahan.<sup>1</sup>

DPRD sebagai lembaga legislatif memiliki tiga fungsi yang saling terkait, yaitu: Pertama, fungsi legislatif. Tugas pokok legislasi terletak di bidang legislasi, DPRD menyusun, membentuk dan menyusun Raperda yang dibahas dengan kepala daerah untuk disetujui bersama. Dalam hal ini, Miriam Budiardjo berpendapat bahwa “legislatif adalah lembaga yang “membuat undang-undang” atau pembuat undang-undang, yang anggotanya dianggap mewakili rakyat.

Kedua, fungsi anggaran. DPRD menyusun dan menetapkan APBD yang memuat anggaran penyelenggaraan fungsi DPRD. Peran Pemerintah Daerah dan DPRD dalam mengelola keuangan sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.<sup>2</sup>

Ketiga, fungsi pengawasan. DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah mempunyai peran yang sangat besar dalam menentukan baik buruknya berjalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peran yang demikian maka aspek tanggung jawab dalam melaksanakan tugas menjadi salah satu faktor penentu dalam memaknai dan memberikan manfaat bagi jalannya pemerintahan daerah dalam rangka

---

<sup>1</sup> Djohermansyah Djohan, *Problematik Pemerintahan dan Politik Loka*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1990)

<sup>2</sup> Solihah dan Witianti, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya* (Bandung: Fisip Unpad, 2016)

mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan berdaulat. Melihat keberadaan lembaga DPRD di era otonomi daerah, sudah seharusnya DPRD harus dapat menjalankan Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) dengan lebih optimal.<sup>3</sup>

Saat ini fenomena mengenai mengenai kinerja DPRD baik dalam kedudukannya sebagai wakil rakyat maupun sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dapat dilihat dari fenomena yang terjadi di DPRD dalam melaksanakan kinerja belum sepenuhnya mampu menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat dan bagaimana DPRD Mnejalankan fungsi, peran, dan tugasnya sebagai organisasi organisasi public yang bersifat politis. Fenomena ini dianggap sebagai DPRD bukan lagi Lembaga publik menampung aspirasi masyarakat, tapi sudah seperti lapangan pekerjaan. Tidak berhenti sampai di situ, minimnya kapasitas dan kualitas pribadi anggota DPRD karena latar belakang pendidikan, pengalaman, profesi dan minat membuat fungsi pokok dan fungsi DPRD tidak berjalan maksimal. Setidaknya ada beberapa masalah yang dapat diidentifikasi sebagai bukti lemahnya kinerja DPRD dalam menjalankan fungsinya, antara lain:

Pertama: Dalam menjalankan fungsi legislasi atau pembuatan peraturan daerah, sebagian besar peraturan daerah yang dihasilkan dari tahun ke tahun pada periode berjalan di DPRD diajukan atas prakarsa badan eksekutif (Gubernur/Walikota/Bupati) daripada legislatif. tubuh. Padahal sebagai lembaga legislatif, DPRD harus mampu menjalankan fungsinya secara optimal untuk menginisiasi pembentukan peraturan daerah berdasarkan aspirasi atau aspirasi. kebutuhan masyarakat atau biasa disebut dengan peraturan prakarsa. Hal ini tidak terlepas dari kondisi sebelumnya pada masa Orde Baru dimana fungsi legislatif diambil alih oleh eksekutif.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Wahyu Priyono, *Optimalisasi Fungsi DPRD dalam Pengawasan Pemerintah Daerah*. Diakses dari <https://dprd.bulelengkab.go.id/artikel/optimalisasi-fungsi-dprd-dalam-pengawasan-pemerintah-daerah-37> pada tanggal 8 September 2022

<sup>4</sup> Mas'udin, *Hubungan Legislatif Dan Eksekutif Daerah dalam Proses Penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Parigi Moutong (Study Kasus Perda tentang Penetapan APBD 2012)*. e-Jurnal Katalogis, Volume I Nomor 2, Feruari 2013 hlm 20-27, ISSN: 2019.

Kedua: Dalam menjalankan fungsi anggaran, anggota DPRD dituntut untuk dapat menghimpun kepentingan, tuntutan, dan kebutuhan masyarakat sesuai dengan dokumen perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan. Laporan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati tahun 2019 menemukan adanya inefisiensi belanja daerah di 75% APBD. Inefisiensi tersebut terutama terjadi pada belanja pegawai sebesar 36%, belanja anggaran non investasi (belanja barang, jasa, dan perjalanan dinas) 13,4%, dan belanja jasa perkantoran sebesar 17,5%..<sup>5</sup>

Ketiga: Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan masih terdapat peraturan daerah yang belum berjalan secara efisien dan efektif seperti diuraikan di atas, yang perlu dikaji dan dievaluasi oleh DPRD apa kendala dan kendalanya, kemudian dilakukan perubahan, dicabut atau dibatalkan, anggaran besar cenderung tidak diawasi dan hanya didistribusikan tanpa melihat variabel efektivitas dan efisiensi untuk mencapai tujuan dalam rangka membangun kota dan masyarakat, hal ini tidak boleh terjadi. Bahkan, mekanisme kontrol atau pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik seringkali terhambat oleh faktor intrinsik, misalnya faktor internal kelembagaan yang menyangkut anggota legislatif dan terbatasnya jumlah tenaga teknis dalam membantu anggota legislatif dalam menjalankan kinerjanya, terkooptasi oleh hierarki kebijakan sebagai legal standing. legislator untuk mengawasi, dan faktor iklim politik parlemen yang terpecah<sup>6</sup>. Pada poros koalisi dengan oposisi sehingga keberadaan fungsi pengawasan seringkali dijadikan alat untuk menyoroti kesalahan eksekutif, bukan pada peran membantu eksekutif dalam menjalankan pemerintahan tugasnya.<sup>7</sup>

Dibandingkan dengan fungsi pengawasan dan penganggaran, DPRD pada dasarnya memiliki fungsi pokok yang melekat yaitu dalam pengambilan keputusan mengacu pada DPRD sebagai badan perwakilan di daerah. Optimalisasi

---

<sup>5</sup> Ulya, F. N. 2019. "Efisiensi APBD, Sri Mulyani Perketat Aturan". Diakses dari <https://money.kompas.com/read/2019/09/18/181800326/efisiensi-apbd-sri-mulyani-perketat-aturan> pada tanggal 02 September 2022.

<sup>6</sup> Ma'ruf, M. F. *Kompetensi Anggota DPRD Dalam Mendukung Fungsi Pengawasan Terhadap Pemerintah Daerah*. Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik, Volume 4 No. 1 April 2019. ISSN: 2301-4342.

<sup>7</sup> Faizal L, *Fungsi Pengawasan DPRD di Era Otonomi Daerah*. Jurnal TAPIS, Volume 7 No. 2 2011.

Kelembagaan DPRD juga sering dilihat dari produktivitas Perda yang dihasilkan. Namun faktanya tidak demikian, banyaknya peraturan daerah di setiap daerah kerap menjadi sorotan. Sutriyanto Hadi (2004) dalam penelitiannya di Jawa Tengah menemukan bahwa DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 hanya menghasilkan 20 peraturan daerah dan tidak ada inisiatif. Sri Puji Nurhaya (2009) melihat faktor kelembagaan seperti sarana dan prasarana sebagai penyebab rendahnya produktivitas DPRD. Kemudian Siti Chomzah (2002) dalam penelitiannya di Jawa Tengah justru melihat faktor pengalaman dan informasi. Berbeda dengan ketiganya, Tanti Dewi Andriani dan Sudarsana (2018) meneliti Kabupaten Grobogan dan hasilnya justru menemukan 14 perda yang dihasilkan DPRD Grobogan tahun 2016 dan dua di antaranya merupakan Perda Prakarsa DPRD. Menariknya, Andriani dan Sudarsana melihat hubungan antara kehadiran anggota dewan dengan produktivitas Perda yang dihasilkan.

Dalam melaksanakan fungsi-fungsi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah, fungsi DPRD dalam menciptakan Peraturan Daerah (Perda) sangat berdampak luas untuk kesejahteraan masyarakat antara lain menjamin hak-hak asasi manusia, mewujudkan kemakmuran masyarakat dan memberikan perlindungan kepada segenap masyarakat. Kota Tangerang Selatan menjadi terkendali, supremasi keadilan bisa berjalan, menjaga norma-norma yang berlaku di masyarakat, pemerintahan menjadi lebih terkendali dan masyarakat Kota Tangerang Selatan dapat bersatu dalam kerukunan meskipun dibingkai dalam perbedaan.

Permasalahan tersebut terjadi di banyak daerah di Indonesia, termasuk salah satunya di DPRD Kota Tangerang Selatan yang tidak terlepas dari permasalahan yang terjadi seperti di DPRD kota-kota lainnya, mulai dari akuntabilitas kinerja yang belum optimal, paradigma DPRD sebagai Lembaga aspirasi masyarakat, dan kebijakan daerah dan kompetensi anggota DPRD yang

tidak sesuai dengan kualifikasi dan memiliki pengetahuan memadai tentang fungsi legislasi.<sup>8</sup>

Dengan demikian, Pemerintahan Kota Tangerang Selatan, baik walikota maupun DPRD, harus bekerja ekstra dan saling bekerjasama untuk menyelesaikan masalah yang ada dan mencegah terjadinya masalah baru. Kota Tangerang Selatan merupakan daerah otonom hasil pemekaran Kabupaten Tangerang Provinsi Banten. Sebagai daerah yang bersinggungan langsung secara geografis dengan Ibu Kota DKI Jakarta, Kota Tangerang Selatan memiliki pertumbuhan dari berbagai aspek yang cukup pesat karena arus pergerakan penduduk yang tinggi. Hal ini disebabkan banyaknya kaum urban yang tinggal atau mencari peruntungan di Kota Tangerang Selatan. Selain itu, Kota Tangerang Selatan sudah terdiri dari berbagai suku, agama dan budaya.



Dari tiga tahun berjalan (tahun 2020, 2021, dan 2022) sangat terlihat sekali bahwa Rancangan Peraturan daerah (Raperda) pada tahun 2021 sangat lebih sedikit dari tahun sebelumnya tahun 2020 dan tahun setelahnya tahun 2022. Hal ini

<sup>8</sup> Laporan kinerja Sekretariat DPRD Kota Tangerang Selatan tahun 2021 diakses dari <https://esakip.tangerangselatankota.go.id/assets/UPLoAD/lkt/603a140ad083a-LKT-2021.pdf> pada tanggal 26 Februari 2023.

membuat penulis melihat ada sebuah anomali di pada tahun 2021 mengapa Raperda yang diajukan jauh lebih sedikit dari tiga tahun terakhir.<sup>9</sup>

Dari data diatas masyarakat memberikat sorotan kepada kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kota Tangerang dalam menghasilkan Peraturan Daerah (Perda) yang sesuai dengan apa yang telah direncanakan di awal. Dari 17 (tujuh belas) Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berhasil menjadi Peraturan Daerah (Perda) hanya sebanyak 7 (tujuh) Perda. Jika dilihat dari jumlahnya 7 Perda dari 17 Raperda dari segi kuantitas cukup sedikit sedikit. Oleh karenanya kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada tahun 2021 menjadi objek penelitian yang sangat menarik.<sup>10</sup>

DPRD Kota Tangerang selatan yang disost kinerjanya perlu memiliki target yang objektif dalam mengusulkan Raperda. Jika Raperda yang diusulkan tujuh belas maka tujuh belas Raperda perlu dibahas hingga diselesaikan dan disahkan. Tujuh belas Raperda yang diusulkan tidak sebanyak tahun sebelumnya yaitu dua puluh enam usulan. Seharusnya DPRD Kota Tangerang Selatan bisa menyelesaikan target tersebut, namun nyatanya pencapaian yang dihasilkan masih jauh dari target.

Pencapaian target hasil legislasi daerah salah satu merupakan tolak ukur yang besar dari keberhasilan kinerja Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), karena Badan Pembuatan Peraturan Daerah (Bapemperda) sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai peran yang penting dalam memacu kinerja legislasi (Pembuatan peraturan Daerah), namun dari hasil Peraturan Daerah disahkan terlihat bahwa, setiap tahunnya cenderung menurun.

Berangkat dari paparan diatas, studi ini akan melakukan analisis terhadap kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penelitian ini diberi judul "*Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Tangerang Selatan Tahun 2021 Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi*".

## **B. Identifikasi Masalah**

---

<sup>9</sup> Propemperda DPRD Tangerang Selatan Tahun 2022

<sup>10</sup> Ibid

Salah satu tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah (DPRD) Kota Tangerang Selatan melalui Badan Pembuatan Peraturan Daerah (BAPEMPERDA) seharusnya bisa menyelesaikan tugas membuat dan mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) yang telah direncanakan. Namun pada tahun 2021 hanya sedikit yang bisa disahkan. Ada beberapa permasalahan yang terjadi pada kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan tahun 2021 dalam menjalankan fungsi legislasi antara lain;

1. Dari 17 Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) hanya tujuh yang dapat disahkan pada tahun 2021.
2. Setelah tiga tahun berjalan (2020, 2021 dan 2022) Peraturan Daerah (RAPERDA) yang disahkan pada tahun 2021 itu yang paling sedikit.
3. Tujuh Peraturan Daerah (RAPERDA) yang dihasilkan dalam satu tahun anggaran dari segi kuantitas cukup sedikit.
4. Rendahnya pengesahan Peraturan Daerah (RAPERDA) menjadi Peraturan Daerah (PERDA) akan menyebabkan dampak negatif dalam kemajuan Kota Tangerang Selatan.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas, terdapat banyak aspek yang harusnya dapat dijadikan sebagai rumusan masalah. Namun diperlukan batasan atau fokus dalam penelitian ini, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dibatasi hanya dua permasalahan pokok sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan dalam melaksanakan fungsi legislasi?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja di DPRD Kota Tangerang Selatan dalam melaksanakan fungsi legislasi?

### **D. Tujuan Penelitian**

Dari berbagai pokok permasalahan yang hadir, maka tujuan dari penelitian ini adalah dapat menemukan beberapa hal yang menjadi jawaban dari rumusan masalah diatas, yaitu:

1. Menganalisis Kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan dalam melaksanakan fungsi legislasi
2. Mengetahui dan menganalisis faktor yang mempengaruhi Kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan dalam melaksanakan fungsi legislasi.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada semua pihak, terutama bagi yang memiliki kepentingan langsung terhadap permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Adapun manfaat penelitian ini meliputi:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini dapat memberikan pemahaman tentang tugas pokok dan fungsi DPRD khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi, selain itu penelitian ini memberikan sumbangan pemikiran yang akan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan memperkaya khasanah khususnya di bidang administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan kinerja organisasi sektor publik. khususnya DPRD Kota Tangerang Selatan.

##### **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang konstruktif guna meningkatkan kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan empiris khususnya dalam proses dan mekanisme kinerja organisasi sektor publik khususnya DPRD Kota Tangerang Selatan.

#### **F. Sistematika Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif tentang analisis kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan tahun 2021 dalam menjalankan fungsi legislasi yang akan dilakukan dengan mengumpulkan data primer dengan cara studi dokumentasi kemudian melakukan wawancara sesuai kebutuhan. dari penelitian yang akan dilakukan. Sistematika penulisan ini berguna untuk memberikan

gambaran yang jelas dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan, adapun sistematika susunan penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

## **BAB I. PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai latar belakang permasalahan yang terjadi, sehingga dapat menjadi alasan untuk mengangkat judul penelitian ini. Kemudian di bab ini akan dijelaskan tentang identifikasi masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

## **BAB II. TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini akan membahas bagaimana penelitian-penelitian terdahulu yang sudah dilakukan oleh para ahli, pakar maupun peneliti lainnya, bagaimana mereka melakukan penelitian dan apa hasil dari penelitian tersebut. Kemudian akan diuraikan deskripsi teori yang berkaitan dengan penelitian.

## **BAB III. METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini akan membahas mengenai metode yang dilakukan dalam melakukan pendekatan-pendekatan untuk menyelesaikan permasalahan, tempat dan waktu yang akan digunakan, teknik pengumpulan datanya, kemudian bagaimana memilih informan dan bagaimana menganalisa data dan menguji keabsahan penelitian agar kemudian penelitian ini tepat dan sesuai dengan sasaran serta target yang sudah ditetapkan.

## **BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini akan diuraikan mengenai sejarah singkat DPRD Kota Tangerang Selatan. Selanjutnya di bab ini akan dijelaskan mengenai kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan dalam melaksanakan fungsi legislasi serta akan dijelaskan faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja DPRD Kota Tangerang dalam melaksanakan Tugas Pokok dan Fungsinya khususnya dibidang legislasi.

## **BAB V. KESIMPULAN DAN PENUTUP**

Pada bab ini peneliti menyimpulkan pembahasan mengenai penelitian ini secara singkat, jelas dan sesuai dengan permasalahan serta hipotesis penelitian sekaligus menjadi penutup pada pokok permasalahan tentang kinerja DPRD Kota Tangerang Selatan tahun 2021 dalam melaksanakan fungsi legislasi. Selanjutnya di bab ini

terdapat juga saran atau rekomendasi yang berkaitan dengan permasalahan yang terjadi agar kedepan kinerja DPRD khususnya DPRD Kota Tangerang Selatan dapat menjadi lebih baik.

