

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Era reformasi memberikan perubahan yang sangat signifikan bagi kehidupan politik dan demokrasi di Indonesia. Era yang membuka keran demokrasi serta memberi ruang gerak yang semakin lapang bagi seluruh lapisan masyarakat untuk berkontribusi dalam proses politik dan demokrasi. Hal ini ditandai dengan munculnya keberanian rakyat untuk menyampaikan pendapatnya, mengajukan aspirasinya serta turut serta dalam membahas berbagai permasalahan yang ada. Kebebasan ini tidak mungkin terwujud pada era sebelumnya era orde baru. Era reformasi terkadang dipersepsikan sebagai era kebebasan, yang jika tidak diatur dan dilakukan melalui mekanisme politik dan demokrasi yang ideal tentu menjadi kebablasan dan pada akhirnya akan merusak sendi-sendi kehidupan berpolitik dan demokrasi dalam suatu negara, sebagaimana semakin terindikasi sekarang ini.

Substansi demokrasi adalah adanya keterlibatan (partisipasi) rakyat baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik maupun dalam melakukan kontrol terhadap segala aktivitas pemerintah. Banyaknya tuntutan masyarakat yang diaspirasikan melalui DPRD merupakan fenomena yang mengindikasikan tumbuhnya demokratisasi di era reformasi. DPRD sebagai institusi representasi rakyat, memiliki tanggung jawab dalam hal memperhatikan, memahami dan memperjuangkan apa yang menjadi aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Salah satu prinsip dasar otonomi daerah yang tertuang dalam UU Nomor 32 tahun 2004 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah adalah dalam rangka peningkatan peran dan fungsi badan legislatif daerah. Dalam UU Pemerintahan Daerah tersebut telah ditetapkan bahwa posisi DPRD sejajar dengan pemerintah daerah dan bukan sebagai bagian (subordinasi) dari pemerintah daerah sebagaimana yang berlaku sebelumnya pada UU Nomor 5 tahun 1974, era orde baru.

Pasal 1 ayat (4) UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Selanjutnya Pasal 41 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD di samping pemerintah daerah, mempunyai peran yang sangat besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peran yang demikian itu, aspek tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas menjadi salah satu faktor penentu dalam memaknai dan memberikan manfaat terhadap jalannya pemerintahan di daerah guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berdaulat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah yang mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah, sebagaimana terkandung dalam pasal 18 UUD 1945, penjabarannya lebih lanjut pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. DPRD dalam melaksanakan tugasnya, mempunyai hak (Pasal 19, 20 dan 21), wewenang (Pasal 18) dan kewajiban (Pasal 22) didalam mengemban tugas sebagai

wakil rakyat. Pemberian hak-hak yang luas kepada DPRD, merupakan suatu petunjuk bahwa upaya demokratisasi pemerintahan daerah diharapkan makin menunjukkan bentuk yang lebih nyata.

Secara umum, fungsi badan perwakilan berkisar pada fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan. Keseluruhan hak DPRD yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya telah memuat fungsi-fungsi tersebut. Sebagai lembaga legislatif, DPRD berfungsi membuat peraturan perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat.

Pasal 18 (d) dan 19 (d) UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi perundang-undangan. Fungsi lain DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan keuangan. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 telah diatur hak anggaran sebagai salah satu hak DPRD. Hak anggaran memberi kewenangan kepada DPRD untuk ikut menetapkan atau merumuskan kebijakan daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Disamping itu, DPRD juga mempunyai hak untuk menentukan anggaran belanja sendiri (pasal 19 g). Dalam konteks pengawasan, penetapan kebijakan dan peraturan perundangan oleh DPRD, merupakan tahap pertama dari proses pengawasan. Penilaian terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah oleh eksekutif adalah bentuk pengawasan lainnya. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan secara politis, yang tercermin dalam hak-hak DPRD yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak penyelidikan.

Pemahaman ini sekaligus menyajikan pandangan bahwa lembaga legislatif perlu terus mengembangkan dirinya, yang tentunya tidak bisa terlepas dari dinamika kualitas infrastruktur politik, hubungan dengan lembaga lainnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kompleksitas permasalahan dalam penyelenggaraan pembangunan, pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan lainnya, berimplikasi pada semakin beratnya tanggung jawab DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, langkah penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi, penganggaran maupun pengawasan atas penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan daerah merupakan suatu hal yang urgensial.

Dari diskusi-diskusi publik seringkali terungkap adanya kelemahan-kelemahan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi DPRD antara lain kurangnya kemampuan institusi ini dalam melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif bagi pemerintah daerah, di mana peran eksekutif masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sering kali terlalu jauh mencampuri urusan-urusan atau bidang tugas eksekutif, oleh karenanya cenderung menyimpang dari fungsi utamanya sebagai penyelenggara fungsi legislatif. Masalah lainnya yang pernah muncul ialah adanya peran para anggota DPRD yang berlebihan dan dapat mengganggu aktivitas pemerintahan sehari-hari, akibatnya posisi peran legislatif dan eksekutif yang ideal dalam konsepsi check and balances, menjadi tidak efektif.

Terlepas dari berbagai permasalahan institusi DPRD terkait dengan penyelenggaraan tugas dan fungsinya tersebut, sulit untuk menafikan bahwa

keberhasilan penyelenggaraan pembangunan di daerah tidak lepas dari peran dan fungsi DPRD. Demikian pula halnya di provinsi Sumatera Utara dalam usianya yang telah mencapai satu dasawarsa ini, baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pembangunan daerah tidak terlepas dari peran dan fungsi DPRD Provinsi Sumatera Utara.

Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif sebagai representasi dari masyarakat/rakyat yang diwakilinya, peningkatan kinerja merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan output guna pencapaian tujuan dari keberadaan lembaga ini. Pada umumnya, kinerja organisasi adalah seberapa jauh output yang dihasilkan memenuhi target (rencana yang telah ditetapkan), sehingga optimalisasi peran DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah menjadi sangat krusial. Itu bukan saja karena ia merupakan tempat lahirnya semua peraturan yang menjadi landasan bagi setiap kebijakan publik yang diterapkan di daerah, tetapi karena posisinya yang menentukan dalam proses pengawasan pemerintahan.

Karena itu, penguatan posisi lembaga DPRD di era otonomi daerah ini merupakan kebutuhan yang harus diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif daerah. Optimalisasi peran ini sangat dipengaruhi, baik faktor internal maupun eksternal lembaga ini. Peran yang diharapkan dari Lembaga DPRD amat strategis dalam upaya pemberdayaan masyarakat dalam proses pembangunan daerah. DPRD diharapkan mampu menjadi penyambung aspirasi dan kepentingan masyarakat

daerah, guna kemajuan kemakmuran masyarakat sehingga dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membawa perubahan dan paradigma baru terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peran DPRD Provinsi Sumatera Utara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pembangunan daerah di wilayah ini antara lain ditunjukkan dengan banyaknya aspirasi masyarakat yang langsung disampaikan kepada DPRD Provinsi Sumatera Utara. Peran lainnya ditunjukkan oleh produktivitas lembaga legislatif ini bersama pihak eksekutif dalam hal penyusunan dan penetapan Peraturan Daerah.

Berangkat dari peran dan fungsi DPRD Provinsi Sumatera Utara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Permasalahannya sekarang adalah sejauhmana peran dan fungsi DPRD tersebut terwujud dan bagaimana pula kinerja lembaga DPRD dalam kaitannya dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan otonomi daerah saat ini. Maka peneliti termotivasi untuk melakukan **evaluasi terhadap kinerja Komisi A DPRD Provinsi Sumatera Utara periode 2009-2014.**

1.2. Permasalahan

Pertanyaan penelitian yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja Komisi A DPRD Provinsi Sumatera Utara periode 2009-2014
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja Komisi A DPRD Provinsi Sumatera Utara periode 2009-2014

1.3. Batasan Masalah

Dalam suatu penelitian pembatasan masalah merupakan hal penting, mengingat luasnya cakupan masalah, agar apa yang menjadi penelitian mempunyai batas yang jelas, tidak menyimpang, dan hasil penelitian tidak mengambang sesuai dengan masalah yang diteliti.

Masalah dalam skripsi ini dibatasi pada hal-hal sebagai berikut ;

1. Peneliti hanya membatasi penelitian ini pada evaluasi kinerja Komisi A DPRD propinsi Sumatera Utara periode 2004-2009 dalam bidang mitra kerja.
2. Penelitian ini dibatasi pada program kerja komisi A DPRD propinsi Sumatera Utara periode 2004-2009

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan mendeskripsikan kinerja kelembagaan Komisi A DPRD Provinsi Sumatera Utara periode 2009-2014 dilihat dari aspek efektifitas.
2. Mengetahui dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Komisi A DPRD Provinsi Sumatera Utara periode 2009-2014.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dan kontribusi pemikiran terhadap kinerja kelembagaan dalam perspektif administrasi publik.
2. Manfaat praktis, sebagai kontribusi pemikiran dan bahan informasi guna memahami persoalan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka

otonomi daerah, khususnya berkaitan dengan kinerja Komisi A DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah.

