

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Agenda reformasi yang dilaksanakan secara bertahap oleh pemerintah sejak beberapa waktu yang lalu, telah dan akan terus banyak membuahkan perubahan dalam kehidupan bangsa dan bernegara. Berbagai perubahan tersebut menyangkut segi-segi substansial pada tataran struktural dan fungsional yang diharapkan dapat membawa bangsa Indonesia bergerak menuju ke kehidupan yang lebih baik disegala bidang kehidupan. 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. Dalam 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. Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka badan legislatif sebagai perwujudan perwakilan rakyat menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu. Reformasi membuat perbedaan yang tajam antara tugas dan wewenang lembaga legislatif saat ini dengan tugasnya masa lalu. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai perbedaan yang

mencolok dengan Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 serta Undan-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengalami pergeseran dari executive heavy menjadi legislative heavy yang berarti memberikan kewenangan yang lebih luas kepada lembaga legislatif daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah diatur tentang upaya pengoptimalan lembaga permusyawaratan dan perwakilan tersebut.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur tentang Kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah dan mitra kerja Pemerintah Kota/Kabupaten yang sejajar. Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai suatu tuntutan reformasi dinegeri ini, oleh kalangan luas diharapkan akan mampu menjadi batu penjurur (*corner stone*) bagi terwujudnya masyarakat sipil yang demokratis. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada daerah adalah penyelenggara Pemerintah daerah Otonomi oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Daerah bukan lagi Bupati/Walikota bersama DPRD tetapi sekarang posisi Bupati/Walikota sebagai Badan Eksekutif Daerah dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah yang mempunyai fungsi yang kuat dalam mengembangkan visi dan misi pemerintahan daerah serta sebagai sarana bagi rakyat untuk melakukan pengawasan (*Social Control*) terhadap jalannya pemerintahan (Badan Eksekutif Daerah) oleh Lembaga perwakilan Rakyat (Badan Legislatif Daerah).

Dalam menjalankan fungsi sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD mempunyai kedudukan sejajar dan merupakan mitra kerja daerah. Sedangkan dalam menjalankan sebagai Badan Refrensentatif Daerah, DPRD berhak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sebagaimana disampaikan Wasistiono (2001:4-5) yang menyatakan implisit lebih tinggi dibandingkan kepala daerah. Akan tetapi posisi lebih tinggi ini tidak Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan Peranan DPRD dalam membuat Peraturan Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bersama pemerintah daerah mempunyai suatu kewajiban berupa peraturan daerah sebagai asas pelaksanaan desentralisasi dalam rangka usaha mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Apabila dicermati lebih dalam kehidupan pemerintah daerah pada khususnya, rancangan peraturan daerah lebih banyak datang dari badan eksekutif. Idealnya DPRD dapat menjadi tempat sumber ide, sumber inisiatif dan sumber konsep dalam berbagai rancangan peraturan daerah sebagai representasi kedaulatan rakyat. Meskipun datangnya rancangan peraturan daerah lebih dominan dari pihak eksekutif.

Menurut Modeong (2000: 56) mengatakan bahwa : Meskipun UndangUndang menyebutkan bahwa kepala daerah menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membuat peraturan daerah ada pada Kepala Daerah dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (decicive). Hal tersebut di atas menunjukkan betapa kuatnya kewenangan yang dimiliki DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai badan legislatif

daerah. Secara *de jure* DPRD mempunyai mempunyai posisi yang sangat kuat dan setara dengan eksekutif. Akan tetapi secara *de facto* masih harus dibuktikan oleh para anggota DPRD untuk benar-benar dapat melaksanakan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga aspirasi dari masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, dapat diidentifikasi masalah yang ditemui di lapangan berdasarkan hasil observasi (28 November 2015) sebagai berikut : DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah belum menjalankan fungsi dan wewenangnya secara optimal. Kinerja DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah bersama Pemerintah Daerah, belum berjalan dengan baik, karena produktivitas masih rendah hal tersebut dapat dilihat dari perda yang ada usulan lebih didominasi oleh pihak Pihak Eksekutif dibanding Pihak Legislatif dari 32 Perda yang ada hanya 2 yang bersumber dari DPRD Kabupaten Seruyan (3 tahun terakhir). selebihnya bersumber dari eksekutif Kabupaten Seruyan, hal yang melatar belakangi rendahnya produktivitas antara lain aspek SDM anggota DPRD Kabupaten Seruyan yang dapat dikatakan belum optimal.

Salah satu ciri daerah otonom adalah memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, sebagai bentuk perwujudan demokrasi, dengan demikian pada daerah otonom terbentuk pemerintah daerah yang tujuannya mempercepat terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemeretaan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah suatu daerah dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah bersama DPRD menjalankan pemerintahan

daerah artinya, melaksanakan urusan-urusan yang telah di serahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maupun urusan yang nyata-nyata ada dan di butuhkan oleh masyarakat dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Johny Lumolos dalam bukunya Penguatan Kapasitas DPRD (2013:30) mewujudkan demokrasi secara determinan berarti memajukan peran lembaga perwakilan rakyat daerah, yang didalamnya meningkatkan peran wakil rakyat di legislatif. Urgensi peranan wakil rakyat adalah menampung aspirasi rakyat. Initinya diperlukan aktualisasi kinerja dari lembaga perwakilan yang telah dipilih rakyat melalui pemilu yang demokratis. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah daerah yang sudah di limpahkan dari pemerintah kepada pemerintah daerah berdasarkan desentralisasi, pemerintah daerah menyusun program dan kegiatan serta perkiraan anggaran dalam bentuk peraturan daerah yang di bahas bersama dengan DPRD yang di sebut dengan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah (perda-APBD) yang berlaku dalam 1 tahun dimulai dari tanggal 1 Januari hingga tanggal 31 Desember. Struktur peraturan daerah tentang anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Undang-Undang No.12 tahun 2008 merupakan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang di jabarkan dalam tugas dan wewenang DPRD. Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi anggaran yang merupakan fungsi membahas dan memberikan persetujuan, menjalankan serta menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersama kepala daerah. Akan tetapi pada praktek penyelenggaraan pemerintahan

menunjukkan bahwa dalam menjalankan fungsi anggaran para anggota DPRD masih mengalami kendala-kendala seperti kurangnya kapasitas dan kualitas personal akibat dari latar belakang pendidikan yang dimiliki anggota DPRD serta belum ada keberpihakan kepada masyarakat akibat dari mementingkan kepentingan pribadi dan golongan sehingga untuk membahas dan memberikan rekomendasi kepada kepala daerah tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya.

Dalam kenyataannya selama pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Kabupaten Seruyan di Tahun anggaran 2020 mulai dari pembahasan, penetapan dan pelaksanaannya, terdapat hal-hal yang dapat dijelaskan berkaitan dengan kinerja DPRD Kabupaten Seruyan, yaitu:

Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Seruyan, dari segi efektivitas sesuai dengan pengamatan dan bukti-bukti awal dilapangan ditemukan bahwa DPRD Kabupaten Seruyan telah cukup baik melaksanakan fungsi anggaran, karena pada setiap tahunnya apabila ada pengusulan draft/rancangan APBD yang disampaikan oleh pihak eksekutif, selalu ditindaklanjuti oleh DPRD, dengan membentuk badan anggaran, sehingga pembahasan draft/rancangan APBD tidak pernah terlambat, dan minimal setiap tanggal 31 Desember tahun yang berjalan sudah rampung dibahas.

Hal yang kedua menyangkut kinerja DPRD Kabupaten Seruyan mengenai otoritas dan tanggung jawab, sesuai pengamatan peneliti pada bagian ini juga sudah cukup untuk dinilai baik, karena otoritas yang dimiliki oleh DPRD dalam menjalankan fungsi budgeting (anggaran) merupakan amanat yang diatur oleh undang-undang, apabila fungsi ini tidak dijalankan, maka terdapat sanksi tegas yang akan diberikan kepada DPRD karena tidak dilaksanakannya fungsi tersebut, begitu pula dengan tanggung jawab

melaksanakan fungsi anggaran, dimana DPRD dapat dinilai baik bertanggungjawab melaksanakan fungsi anggaran, hal ini tidak terlepas dari efektifitas fungsi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Hal yang ketiga menyangkut disiplin dalam melaksanakan fungsi anggaran, menurut pengamatan peneliti masih terdapat kelemahan yang dibuktikan dengan waktu kehadiran bagi anggota DPRD pada rapat-rapat pembahasan anggaran, adakalanya juga sering terjadi tidak kuorum dalam rapat sehingga menyebabkan rapat harus ditunda, hal ini lebih disebabkan oleh faktor geografi dari kabupaten Seruyan itu sendiri yang terdiri dari kepulauan, dimana ada sejumlah anggota DPRD yang tidak berdomisili di satu pulau yang menjadi pusat pemerintahan dan letak kantor DPRD Kabupaten Seruyan, anggota DPRD yang berdomisili di luar pulau tentunya memerlukan waktu yang lama untuk bisa sampai di pusat pemerintahan, karena sarana transportasi utama hanya melalui jalur laut yang tidak setiap jam tersedia kapal pengangkut, seperti yang ada di darat.

Hal yang keempat adalah menyangkut inisiatif DPRD dalam melaksanakan fungsi anggaran, seperti diketahui bahwa DPRD sebenarnya mempunyai hak inisiatif dalam mengajukan rancangan anggaran dan rancangan peraturan daerah, dalam kenyataannya DPRD Kabupaten Seruyan tidak pernah menggunakan hak inisiatifnya dalam melakukan fungsi anggaran, karena selama ini pengajuan rancangan anggaran hanya dari pihak eksekutif (pemerintah daerah).

Keempat hal yang uraikan tersebut merupakan fenomena yang terjadi di DPRD Kabupaten Seruyan dalam menjalankan fungsi anggarannya, dimana keempat hal tersebut sejalan dengan teori kinerja yang diungkapkan oleh Prawirosentono (1999:27), yaitu

1. Efektivitas,

2. Otoritas dan tanggung jawab.
3. Disiplin, dan
4. Inisiatif,

Namun dari keempat indikator yang dijelaskan hanya terdapat masalah pada disiplin dan inisiatif DPRD Kabupaten Seruyan dalam melaksanakan fungsi anggarannya, sehingga peneliti lebih memfokuskan masalah penelitian pada kedua indikator tersebut, yaitu disiplin dan inisiatif DPRD Kabupaten Seruyan.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka yang akan di bahas dan diteliti, yaitu: Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Anggaran Di Kabupaten Seruyan.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsi anggaran pada APBD tahun 2020?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja DPRD Kabupaten Seruyan dalam melaksanakan fungsi anggaran, dengan mengkaji dari bagian disiplin dan inisiatif DPRD.

D. Manfaat Penelitian

Kegiatan penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

1. Secara teoritis

a. Pengembangan Ilmu Administrasi Negara

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk wawasan dan pengetahuan yang dapat digunakan dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan Ilmu Administrasi Negara khususnya tentang kinerja DPRD Kabupaten Seruyan dalam melaksanakan fungsi anggaran, dengan mengkaji dari bagian disiplin dan inisiatif DPRD.

b. Penelitian Lebih Lanjut

Hasil dari penelitian ini diharapkan semoga dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian lebih lanjut dengan topik yang sama, serta dengan adanya penelitian diharapkan dapat meningkatkan kinerja DPRD Kabupaten Seruyan dalam melaksanakan fungsi anggaran, dengan mengkaji dari bagian disiplin dan inisiatif DPRD.

2. Secara Praktis

a. Memberikan informasi serta masukan kepada pihak-pihak yang membutuhkan, khususnya bagi pegawai dalam penyaluran kinerja, dan anggaran.

b. Membantu dalam memecahkan masalah yang dihadapi, dalam usaha memperbaiki dan meningkatkan Kinerja DPRD Kabupaten Seruyan.