

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendemokrasian atau proses demokratisasi merupakan transisi menuju demokrasi yang bermuara kembar.¹ Demokratisasi merupakan langkah awal untuk menuju kehidupan yang demokratis, jika diperhatikan ketika proses ini tidak digerakkan dengan baik maka perubahan ini tak lain akan bermuara kepada sistem politik yang sama sekali tidak demokratis. Di dalam masa transisi menuju demokrasi tak jarang praktek-praktek pemerintahan jauh dari nilai-nilai demokrasi dan kembali kedalam praktek yang otoriter.

Namun dapat diketahui kalau ini adalah sebuah fenomena baru yang terjadi, bagaimana begitu sulit untuk menerapkan sistem di dalam sebuah negara yang betul-betul demokratis. Indonesia juga merupakan sebuah negara yang sedang menjalani transformasi² menuju demokrasi. Setelah runtuhnya era Presiden Soeharto, Indonesia melakukan bongkar pasang sistem pemerintahan, Indonesia seakan ingin benar-benar merubah proses pemerintahan yang begitu terpusat dan otoriter menjadi pemerintahan yang lebih demokratis. Setidaknya di Indonesia dapat berjalannya sebuah demokrasi yang lebih substantif, yang mana demokrasi

¹ Leo Agustino dan Mohamad Agus Yusoff, "Demokrasi dan Demokratisasi", Volume VII No. 1, tahun 2011, hlm 16.

² Transformasi adalah proses perubahan politik disebuah Negara dari yang bersifat nondemokrasi kearah demokrasi.

yang berjalan turut melibatkan adanya penegakan hukum yang adil, pemerintahan yang menghormati dan merealisasikan kesejatian kebebasan sipil dan hak politik rakyat, serta diimpementasikannya mekanisme pertanggungjawaban dan akuntabilitas atas kinerja pemerintah.

Pada saat sekarang ini demokrasi dijadikan acuan pemerintah dalam bertindak. Di dalam sebuah negara demokrasi kepentingan rakyat adalah di atas segala-galanya, dan pemerintah harus mampu mengkolaborasikan antara kepentingan rakyat yang diprioritaskan dengan kepentingan negara. Sebagai contoh dalam pembuatan undang-undang (UU), keputusan, maupun peraturan yang nantinya akan di jalani oleh rakyat. Dalam pembuatan produk hukum haruslah senantiasa berorientasi pada kepentingan-kepentingan rakyat dan keutamaan menjaga kesatuan negara.³

Demokrasi dan otonomi daerah merupakan dua konsep yang seringkali dikaitkan satu sama lainnya.⁴ Demokrasi secara umum dapat di artikan sebagai pandangan yang lebih mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta mendapat perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Sedangkan didalam keterkaitannya demokrasi dan otonomi daerah terletak pada alur hubungan antara pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, dan masyarakatnya.

Bagaimana didalam hubungan yang seperti ini dituntut harus mampu menjaga keseimbangan agar tidak terciptanya kesenjangan dalam hubungan

³ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika , Jakarta, 2007, hlm.27

⁴ *Ibid*, hlm.26

tersebut. Salah satu faktor yang dapat dijadikan acuan dalam menciptakan keseimbangan adalah dengan adanya suatu keadilan didalam hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah serta masyarakatnya sendiri. Namun pada saat sekarang ini pada kenyataanya dalam pelaksanaan otonomi daerah, faktor inilah yang selalu menimbulkan permasalahan. Permasalahan yang timbul akibat perbedaan persepsi ditengah-tengah masyarakat.

UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan sertapotensi keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Asumsi ini didasarkan pada logika sederhana, bahwa pemerintah daerah akan jauh lebih memahami akan kebutuhan dan keinginan masyarakat daerah dibandingkan dengan pemerintah pusat, karena otonomi daerah diharapkan mampu menggugah sensitivitas pemerintah daerah terhadap hak-hak rakyatnya.⁵

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan pusat yang sangat

⁵ Suharizal , *Pemilukada Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.136

menentukan politik otonomi baru, sehingga sangat besar harapan dari rakyat untuk mendapatkan wakilnya yang lebih berkualitas. Karena otonomi daerah diadakan bukanlah sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Tidak hanya menyadari bahwa Negara Indonesia merupakan negara yang sangat luas yang terpisah dalam bentuk pulau-pulau, tetapi juga negara yang memiliki penduduk jajaran tertinggi didunia. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.

Sebagai salah satu wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat, anggota DPRD selayaknya bisa mengemban tugas dan amanah yang telah dipercayakan rakyat kepada mereka. Sehingga diperlukan wakil rakyat yang bisa mengakomodasi kepentingan rakyat bukan kepentingan partai politik semata. Kemudian sebagai mitra yang sejajar dengan pemerintah daerah, anggota legislatif harus bisa meningkatkan pembangunan di daerahnya. Konkretnya, sebagaimana yang dikatakan oleh Suharizal yang dikutip berdasarkan pendapat D. Rondinelli (1984), tujuan utamanya adalah meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan barang dan jasa serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan di daerah⁶. Selain itu hubungan antara pemilih (konstituen) dan anggota legislatif tidak saja berhenti pada saat pemilu saja, namun berlangsung selama 5 tahun sesuai periode masa jabatan anggota DPRD.

⁶ *ibid*

Tetapi di Kabupaten Agam dari tahun 2009 hingga penelitian ini dilakukan, masih terdapat pembangunan-pembangunan yang seharusnya menjadi prioritas tetapi malah belum berubah atau mencapai suatu progres, misalnya pembangunan sarana yang terdapat di beberapa nagari di Kabupaten Agam. Untuk memenuhi harapan rakyat, para wakil rakyat diharuskan mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Setidaknya apabila ditinjau berdasarkan fungsi perwakilan dan fungsi kelembagaannya DPRD memiliki 3 fungsi pokok yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi penganggaran. Jadi baiknya kinerja sebuah lembaga DPRD ini secara umum dapat dinilai apabila para anggota legislatif ini sudah mampu menjalankan ketiga fungsi pokok secara baik dan benar.

Terkait dengan fungsi-fungsi yang harus dijalankan tersebut, fungsi pertama yaitu fungsi legislasi mempunyai makna : pertama, fungsi untuk membentuk peraturan daerah (perda) bersama kepala daerah. Kedua, fungsi strategis yang menempatkan DPRD sebagai lembaga terhormat dalam mengemban amanah dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Ketiga, merupakan fungsi perjuangan, untuk menentukan keberlangsungan serta masa depan daerah. Terakhir yang keempat, merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak atau stakeholders.⁷

Jika dilihat di Kabupaten Agam sebagai salah satu Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat dimana penelitian ini dilakukan, selama periode 2009-2014 hanya

⁷<http://acch.kpk.go.id/documents/10157/27925/Meningkatkan-kapasitas-legislasi-dprd.pdf>. diakses tanggal 10 Desember 2014.

mampu menghasilkan perda yang lebih sedikit dibandingkan dengan periode sebelumnya. Hal ini dapat dilihat berdasarkan data berikut :

Tabel 1.1
Jumlah PERDA yang dihasilkan DPRD Kabupaten Agam

Tahun Periode	Jumlah Perda
2004-2009	52 perda
2009-2014	30 perda

Sumber : Laporan kinerja DPRD Kabupaten Agam periode 2004-2009 dan periode 2009-2014

Sebagaimana yang terlihat dalam tabel di atas bahwa PERDA yang dihasilkan oleh DPRD pada periode 2004-2009 itu lebih banyak dari pada DPRD pada periode 2009-2014.

Fungsi selanjutnya yaitu fungsi pengawasan. Pengawasan adalah serangkaian kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana tujuan yang telah ditetapkan. Dalam pemaknaan fungsi pengawasan ini dapat dilihat dari aspek manajemen dan aspek politiknya. Pada aspek manajemen, fungsi pengawasan ini dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pemantauan kepada pelaksanaan sebuah kegiatan yang mana apakah pelaksanaan dari kegiatan ini telah sesuai dengan kebijakan-kebijakan serta rencana yang di tetapkan. Selain itu fungsi ini dilakukan untuk mengukur apakah suatu tujuan itu dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Fungsi yang selanjutnya adalah penganggaran, fungsi penganggaran ini dapat bermakna sebagai keterlibatan DPRD secara aktif dan proaktif yang di implementasikan dalam setiap proses atau tahapan penyusunan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diagendakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri no 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Disini anggota DPRD dituntut untuk piawai mengagregasikan kepentingan, tuntutan dan kebutuhan rakyat selaras dengan dokumen perencanaan pembangunan yang sudah ditetapkan, untuk itu anggota DPRD dituntut harus mampu mengoptimalkan perhitungannya agar segala bentuk perencanaan dan kegiatan dapat tercapai dengan baik.

Selanjutnya dari fungsi anggaran, anggaran yang di alokasikan hendaknya harus dapat menyentuh semua daerah yang ada di Kabupaten Agam sebagai pemerataan pembangunan. Namun pembangunan yang dilakukan haruslah mendahulukan mana daerah yang seharusnya menjadi perhatian utama oleh anggota dewan. Alokasi anggaran itu seharusnya di prioritaskan kepada daerah daerah yang tertinggal. Berikut gambaran APBD untuk pelayanan infrastruktur :

Tabel 1.2
Gambaran tentang % alokasi APBD Kabupaten Agam untuk pelayanan dasar infrastruktur selama tahun 2009-2014.

No	Tahun	Jumlah APBD (RP)	Anggaran Infrastruktur (RP)	% APBD
1	2009	642.864.003.008,00	81.481.869.040,00	18,2%
2	2010	445.381.667.961,00	35.096.203.895,00	5,2%
3	2011	822.355.066.899,46	37.351.094.027,00	5,06%
4	2012	916.999.595.105,86	47.330.290.500,00	5,13%
5	2013	1.093.767.400.421,34	99.686.846.032,00	9,05%
6	2014	1.047.597.793.397,00	134.748.038.985,00	12,4%

Sumber : Laporan kinerja DPRD Kabupaten Agam periode 2009-2014

Melihat kondisi diatas, terlihat bahwa terdapat puluhan hingga ratusan milyar yang dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur di Kabupaten Agam. Namun seperti yang telah dijelaskan sebelumnya apakah dengan anggaran yang sebanyak ini sudah digunakan dengan tepat sasaran. Hal ini nantinya mengacu kepada apakah pembangunan yang terjadi di Kabupaten Agam sudah menyentuh kepada setiap daerah yang ada di Kabupaten Agam.

Kemudian fungsi selanjutnya yaitu fungsi pengawasan, Pengawasan adalah serangkaian kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana tujuan yang telah ditetapkan. Dalam pemaknaan fungsi pengawasan ini dapat dilihat dari aspek manajemen dan aspek politiknya. Pada aspek manajemen, fungsi pengawasan ini dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pemantauan kepada pelaksanaan sebuah kegiatan yang mana apakah pelaksanaan dari kegiatan ini telah sesuai dengan kebijakan-kebijakan serta rencana yang di tetapkan. Selain itu fungsi ini dilakukan untuk mengukur apakah suatu tujuan itu dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Selain itu pembangunan yang terdapat di daerah Kabupaten Agam yang sifatnya belum merata serta mendahulukan daerah mana yang seharusnya didahulukan.

B. Rumusan Masalah

Anggota legislatif merupakan sekumpulan wakil rakyat yang mana rakyat itu sendiri menggantungkan nasib mereka didalam genggamannya. Tetapi dalam kenyataannya pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Agam belum sesuai

dengan yang diharapkan. Sebetulnya dapat dikatakan para calon legislatif pun sangat menggantungkan nasib mereka terhadap suara rakyatnya untuk dapat duduk sebagai wakil rakyat, namun disisi lain setelah memberikan kewajibannya untuk memberikan suara, maka sudah selayaknya juga rakyat juga menuntut hak mereka untuk diperhatikan, maka muncul pertanyaan penelitian yaitu **Bagaimanakah fungsi legislasi yang dijalankan oleh anggota legislatif (DPRD) Kabupaten Agam periode 2009-2014 ?**

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan fokus permasalahan yang dikemukakan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah Untuk mendeskripsikan fungsi legislasi anggota legislatif DPRD Kabupaten Agam periode 2009-2014. Dalam hal ini peneliti menjelaskan fungsi legislasi yang dilaksanakan oleh anggota legislatif Kabupaten Agam periode 2009-2014.

D. Manfaat Penelitian

Adapun dari manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara akademis penelitian ini dapat memberikan pemahaman, literatur dan masukan bagi penelitian lain yang tertarik untuk mengkaji kajian mengenai fungsi legislasi DPRD dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).