

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan pada Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NKRI 1945) bahwasannya Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri atas urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Adanya pemberian otonomi luas kepada daerah yang diarahkan agar segera terwujud kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan peningkatan pelayanan, pemberdayaan serta peran masyarakat. Selain itu, otonomi daerah yang diharapkan mampu berdaya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, keistimewaan dan kekhususan potensi serta keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Selanjutnya menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya disebut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014) menjelaskan bahwasannya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Selanjutnya disebut DPRD) merupakan suatu lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah-daerah yang memiliki kedudukan sebagai unsur dari penyelenggara Pemerintahan daerah.² Pasal 363 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

¹ Pasal 18 UUD NKRI 1945.

² Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Selanjutnya disebut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014) menerangkan bahwa DPRD kabupaten / kota yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.³

Pasal 364 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 menyebutkan bahwa DPRD kabupaten / kota merupakan Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten / kota.⁴ Bisa diambil kesimpulan bahwa DPRD merupakan perwakilan rakyat yang berada di kabupaten maupun kota yang terdiri atas anggota dari berbagai macam partai politik yang mengikuti pemilihan umum dan kemudian dipilih oleh rakyat lalu memenangkan kontestasi pesta demokrasi tiap lima tahunan itu.

Tampak bahwa definisi pemerintahan daerah berbeda dengan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah diselenggarakan oleh DPRD dan pemerintah daerah, sementara pemerintah daerah adalah kepala daerah yang menyelenggarakan pemerintahan di daerah berdasarkan kewenangan daerah otonom. Pemerintahan daerah merupakan kombinasi antara kepala daerah dan DPRD, sementara pemerintah daerah adalah kepala daerah dan perangkat daerah yang membantu kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan daerah otonom. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah memiliki hubungan erat dengan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan

³ Pasal 363 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁴ Ibid, hal. 179.

daerah. Hubungan antara keduanya meliputi hubungan kewenangan, fungsi, kewajiban dan tugas.

Dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, penyelenggaraan pemerintah di samping secara konsisten taat hukum perlu memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, antara lain disebutkan dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004) meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, dan akuntabilitas.⁵

Berkaitan tugas Pemerintah Daerah dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, maka harus memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah juga potensi dan keanekaragaman daerah. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat diakui oleh Pemerintah Daerah maupun DPRD sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

⁵ Ahmad Sukardja, Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara : Dalam Perspektif Fikih Siyasah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 241.

Pemerintah Daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan.

DPRD dengan kepala daerah memiliki suatu hubungan linear yaitu hubungan pengawasan yang dimiliki baik sebagai anggota DPRD sebagai suatu kelembagaan maupun DPRD sebagai representasi dari pemerintahan yang demokratis melalui partai-partai politik yang ada di Indonesia. Sehingga dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma-norma yang ada dan peraturan perundang-undangan. DPRD berperan strategis dalam peningkatan kesejahteraan rakyat, perencanaan dan memimpin perjuangan aspirasi dari masyarakat dengan menggunakan alat kelengkapan DPRD. Alat kelengkapan DPRD telah dibentuk pada saat awal keanggotaan DPRD sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam Pasal 375 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Alat kelengkapan DPRD Kabupaten/kota terdiri atas:⁶

1. Pimpinan;
2. Badan Musyawarah;
3. Komisi;
4. Badan Legislasi Daerah;
5. Badan Anggaran;
6. Badan Kehormatan; dan
7. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Alat kelengkapan DPRD mempunyai tugas kelembagaan DPRD dibantu oleh sekretariat dalam setiap pembuatan kebijakan sesuai dengan Pasal 375 ayat (2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014. Alat kelengkapan DPRD

⁶ Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014, Op.cit, hal. 187.

memiliki peraturan teknis sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang ada. Pasal 47 ayat (4) Peraturan DPRD Kabupaten Pasuruan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan (selanjutnya disebut sebagai Peraturan DPRD No. 1 Tahun 2019) menerangkan bahwa untuk mencapai kelancaran tugas, fungsi dan wewenang seluruh alat kelengkapan DPRD Kabupaten Pasuruan dibantu oleh kelompok pakar atau tim ahli.⁷

Pasal 86 Peraturan DPRD No. 1 Tahun 2019 menerangkan mengenai kelompok pakar atau tim ahli di mana dibentuk sesuai kebutuhan atau usul anggota DPRD. Kelompok pakar atau tim ahli dalam menjalankan tugas dan wewenang dalam DPRD tersebut diangkat dan diberhentikan oleh keputusan sekretaris DPRD dengan kebutuhan dengan usul anggota DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 86 ayat (5). Kelompok pakar atau tim ahli bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD.⁸

Alat kelengkapan DPRD berfungsi membantu kelembagaan DPRD saat membuat kebijakan. Dalam Pasal 47 ayat (5) Peraturan DPRD No. 1 Tahun 2019 bahwa Badan Musyawarah, Komisi, Bapemperda, Badan Anggaran dan Badan Kehormatan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Selanjutnya dalam ayat (6) dijelaskan bahwa pembentukan alat kelengkapan DPRD ditetapkan dengan keputusan DPRD.

⁷ Pasal 47 ayat (4) Peraturan Dprd Kabupaten Pasuruan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan.

⁸ Ibid, hal. 34.

Badan musyawarah (selanjutnya disebut dengan Bamus) merupakan salah satu anggota dari alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.⁹ Anggota Bamus terdiri atas unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota DPRD secara proporsional dan unsur pimpinan DPRD. Pasal 66 ayat (1) huruf a Peraturan DPRD Kabupaten Pasuruan Nomor 1 Tahun 2019 mengatur bahwa Bamus mempunyai tugas dan wewenang; mengkoordinasikan sinkronisasi penyusunan rencana kerja tahunan dan 5 (lima) tahunan DPRD dari seluruh rencana kerja alat kelengkapan DPRD.

Sedangkan dalam Pasal 65 ayat (4) menyatakan bahwa Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Bamus dan bukan sebagai anggota. Sekretaris DPRD merupakan kepala instansi dari Sekretariat DPRD yang berhubungan langsung dengan kedinasan Kabupaten Pasuruan sebagai badan eksekutif.

Bamus sebagai Alat Kelengkapan DPRD memiliki sifat dan pembentukan terdapat pada Pasal 47 ayat (2) dan ayat (6) dalam Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2019, yaitu;¹⁰

- a. Bamus merupakan salah satu alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, artinya keberadaannya tidak sementara dan berlaku sepanjang masa jabatan DPRD (Pasal 47 ayat (2)).

⁹ Pasuruan: Parlementaria Selayang Pandang : DPRD Kabupaten Pasuruan tahun 2019-2024, hal, 18.

¹⁰ Op.cit. Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2019.

- b. Badan ini dibentuk pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD setelah anggota DPRD dilantik (Pasal 47 ayat (6)).

Komposisi Anggota dalam Bamus diatur dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (3) adalah sebagai berikut;¹¹

- a. Terdiri dari unsur-unsur fraksi yang mewakili fraksi-fraksi dalam DPRD berdasarkan perimbangan jumlah anggota DPRD secara proporsional, sehingga komposisinya mencerminkan peta politik dalam DPRD (Pasal 65 ayat (1)).
- b. Termasuk pula unsur pimpinan DPRD yang secara otomatis menjadi bagian dari Bamus Pasal 65 ayat (3).

Tugas dan Wewenang Badan Musyawarah diatur dalam Pasal 66 ayat (1) huruf a Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2019 yaitu mengkoordinasikan sinkronisasi dalam penyusunan rencana kerja tahunan dan rencana kerja lima tahunan DPRD. Sinkronisasi ini mencakup semua rencana kerja dari berbagai alat kelengkapan DPRD untuk memastikan tidak ada tumpang tindih dan mendukung tujuan bersama DPRD secara efisien. Dengan tugas tersebut, Bamus bertanggung jawab menjaga keharmonisan antara program kerja alat kelengkapan DPRD dan arah kebijakan DPRD secara keseluruhan.

Adapun peran Sekretaris DPRD dalam Bamus berdasarkan Pasal 65 ayat (4), Sekretaris DPRD secara otomatis menjadi Sekretaris Bamus, tetapi

¹¹ Ibid, hal. 25.

bukan sebagai anggota. Artinya bahwa sekretaris DPRD berperan sebagai pendukung administrasi dan pelaksana teknis dalam mendukung kegiatan Bamus tanpa memiliki hak suara atau peran politis. Kaitan Sekretariat DPRD dengan Bamus ialah dikarenakan Sekretaris DPRD adalah kepala instansi Sekretariat DPRD, yang bertugas memberikan dukungan administratif, teknis, dan operasional kepada DPRD secara keseluruhan, termasuk kepada Bamus.

Anggota Bamus terdiri atas unsur fraksi DPRD berdasarkan pertimbangan jumlah anggota keseluruhan. Meskipun ini memberikan representasi politik yang proporsional, potensi dominasi oleh fraksi mayoritas dapat mengurangi suara fraksi minoritas, sehingga kurang mencerminkan keadilan dalam pengambilan keputusan strategis. Peran pimpinan DPRD ialah adanya unsur pimpinan DPRD sebagai anggota dapat memperkuat posisi politik tertentu, tetapi bisa menjadi penghambat jika kepemimpinan tidak efektif atau terlalu dominan, mengurangi peran diskusi kolektif.

Tugas sinkronisasi yang kompleks pada kinerja badan musyawarah karena beragamnya rencana kerja. Bamus bertanggung jawab menyinkronkan rencana kerja tahunan dan lima tahunan dari berbagai alat kelengkapan DPRD. Hal ini memerlukan koordinasi yang tinggi dan pemahaman mendalam terhadap prioritas kerja, yang mungkin sulit dicapai jika anggotanya kurang kompeten atau tidak memiliki kapasitas teknis yang memadai. Sehingga kemungkinan adanya kesalahpahaman dalam menjalankan tugas itu ada, alasannya proses sinkronisasi bisa mengalami kendala jika ada alat

kelengkapan yang memiliki agenda bertentangan atau prioritas yang berbeda, sehingga Bamus menjadi sekadar forum formal tanpa hasil yang konkret.

Sekretaris DPRD bukan anggota Bamus, maka Sekretaris DPRD yang berperan sebagai sekretaris Badan Musyawarah bertanggung jawab secara administratif, tetapi tidak memiliki hak suara. Hal ini dapat menimbulkan kesenjangan antara proses pengambilan keputusan politik dan implementasi administratif. Hubungan dengan eksekutif yaitu sebagai kepala instansi Sekretariat DPRD, Sekretaris DPRD juga berhubungan langsung dengan Pemerintah Kabupaten Pasuruan (eksekutif). Potensi bias dalam mendukung agenda tertentu dari eksekutif bisa memengaruhi netralitas dan keberhasilan koordinasi.

Dalam hal waktu dan sumber daya, Bamus memiliki keterbatasan yaitu beban kerja yang besar karena mengoordinasikan rencana kerja tahunan dan lima tahunan merupakan tugas besar, terutama jika melibatkan banyak alat kelengkapan dengan agenda berbeda. Dengan jumlah anggota terbatas, efektivitas Bamus bisa terhambat karena kurangnya waktu atau sumber daya pendukung. Sehingga kemungkinan inkonsistensi Bamus dalam menjalankan tugas bisa terjadi. Terlebih lagi jika anggota Bamus tidak konsisten hadir atau terlibat secara aktif, hasil koordinasi bisa menjadi tidak maksimal.

Selain itu, potensi konflik politik dalam Bamus bisa terjadi karena kepentingan fraksi. Dalam forum seperti badan musyawarah, anggota fraksi cenderung membawa kepentingan politik masing-masing. Hal ini berpotensi

memicu konflik kepentingan yang menghambat proses sinkronisasi dan pengambilan keputusan strategis. Ditambah dengan peran Bamus yang bisa dikatakan bahwa kurang independensi. Alasannya adalah karena keberadaan pimpinan DPRD dan dominasi fraksi mayoritas dapat mengurangi independensi Bamus dalam menjalankan tugasnya.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD, Bamus juga tidak memiliki control atau disebut minim evaluasi. Hingga kini, belum ada mekanisme yang jelas untuk mengevaluasi kinerja Bamus secara berkala. Tanpa evaluasi yang obyektif, sulit untuk memastikan apakah tugas dan tanggung jawabnya dilaksanakan secara efektif.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis tertarik mengkaji dalam skripsi yang berjudul “Efektifitas Kinerja Badan Musyawarah dalam Melaksanakan Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” Studi di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasuruan.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di bagian latar belakang maka dapat diambil beberapa rumusan masalah sebagai berikut;

1. Apakah fungsi, tugas dan wewenang Badan Musyawarah di DPRD Kabupaten Pasuruan sudah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 66 ayat (1) huruf a Peraturan DPRD Kabupaten Pasuruan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pasuruan?

2. Apa saja kendala yang dihadapi Badan Musyawarah dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas sebagaimana tugas dalam Pasal 66 ayat (1) huruf a Peraturan DPRD Kabupaten Pasuruan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pasuruan dan bagaimana upaya untuk mengatasinya ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui kesesuaian fungsi, tugas dan wewenang Badan Musyawarah di DPRD Kabupaten Pasuruan dengan peraturan yang berlaku dalam Pasal 66 ayat (1) huruf a Peraturan DPRD Kabupaten Pasuruan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pasuruan.
2. Mengetahui kendala yang dihadapi Badan Musyawarah dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas sebagaimana tugas Badan Musyawarah DPRD Kabupaten Pasuruan dalam Pasal 66 ayat (1) huruf a Peraturan DPRD Kabupaten Pasuruan Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pasuruan dan upaya untuk mengatasinya.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan di atas, maka kegunaan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Akademik

Skripsi ini dapat dijadikan sebagai kajian ilmu pengetahuan bagi pembaca baik kalangan mahasiswa maupun dosen yang ingin menambah wawasan dan pengetahuan serta pengembangan ilmu pengetahuan terkait dengan pentingnya mempelajari wewenang dan fungsi alat kelengkapan DPRD yaitu badan musyawarah dalam pelaksanaan tugas DPRD. Selain itu dengan adanya penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi maka dapat menginspirasi mahasiswa tingkat bawah untuk meneliti lebih lanjut terkait efektifitas tugas dan wewenang badan musyawarah sebagai alat kelengkapan dalam pelaksanaan tugas DPRD di masa mendatang.

2. Bagi Lembaga

Skripsi ini juga diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran mengenai perkembangan wewenang dan fungsi alat kelengkapan DPRD yaitu badan musyawarah dalam pelaksanaan tugas DPRD saat ini kepada lembaga yang bersangkutan. Agar DPRD dapat meningkatkan lagi kinerjanya dalam menjalankan fungsi legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku di Indonesia.

3. Bagi Sosial Masyarakat

Skripsi ini juga diharapkan dapat memberikan informasi serta pengetahuan kepada masyarakat secara luas bagaimana DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi dengan baik sesuai dengan peraturan yang berlaku dan bagaimana efektifitas badan musyawarah dalam menjalankan tugas di

DPRD, serta dapat memberi pemahaman terhadap masyarakat tentang kinerja badan musyawarah DPRD.

