**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang Masalah**

Pada hakekatnya setiap kebijakan publik yang akan dibentuk seyogyanya harus berlandaskan pada dasar negara kita yaitu Pancasila dan bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), hal ini sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudiandiubahdalamUndang-UndangNomor12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perudang-Undangan.

Aktualisasi dari regulasi yang bersumber pada ide dasar dan konstitusi UUD 1945 kemudian diwujudkan beriringan dengan munculnya era reformasi tahun 1998 yang menjadi momentum kebangkitan bagi upaya melakukan perubahan dalam berbagai dimensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara denganlahirnya kebijakan dalam berbagai bentuk peraturan perundangan-undangan termasuk didalamnya sebagai salah satu produk hukum di daerah adalah Peraturan Daerah (Perda) yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama dengan kepala daerah .

Dalam konteks ini juga bagi penyelenggara pemerintahan didaerah perlu mengedepankan semangat mewujudkan akuntabilitas publik dalam setiap urusan kebutuhan dan kepentingan publik itu sendiri tidak terkecuali termasuk didalamnya yaitu tuntutan terhadap akuntabilitas politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan kewenangan dan legitimasi politik yang dimilikinya terutama dalam hal menjalankan fungsi legislasi atau pembuatan berbagai kebijakan dalam bentuk peraturan daerah (Perda). Pertanggungjawaban atas segala kewenangan politis kepada publik yang telah memilihnya melalui usaha memperjuangkan aspirasi publik menjadi salah satu kewajiban yang bersifat normatif.

Pertanggungjawaban politik DPRD dalam memperjuangkan aspirasi publik memiliki landasan normatif sebagai perwujudan akuntabilitas politik lembaga perwakilan yang mewakili publik. Kewajiban politik untuk memperjuangkan aspirasi, kepentingan, kesejahteraan publik menjadi tugas dan fungsi DPRD yang dilakukannya melalui pengaturan atas kebijakan dalam bentuk peraturan daerah yang implementasinya dilaksanakan oleh pihak eksekutif. Landasan normatif atas pelaksanaan akuntabilitas politik DPRD diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 42 Paragraf Ketiga tentang tugas dan wewenang DPRD dalam hal membentuk Peraturan Daerah, kemudian juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, Bab IX Pasal 81 dan 82 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah baik Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) berasal dari DPRD atau Ranperda dari kepala daerah), disamping itu juga diatur dalam Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 Bab II tentang Produk Hukum Daerah, pada Pasal 3 yang mengatur mengenai produk hukum daerah yang salah satunya adalah Peraturan Daerah, dan yang terakhir diatur lebih lanjut melalui Peraturan DPRD Kota Manado Nomor 4 Tahun 2010 Pasal 33 terkait tentang kewajiban memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada publik. Itulah berbagai landasan pelaksanaan akuntabilitas politik DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya terutama dalam pembentukan atau pembuatan peraturan daerah.

Berdasarkan hasil data penelitianhaltersebut belum dilaksanakan secara maksimal oleh DPRD Kota Manado. DPRD belum melaksanakan tata cara pembuatan Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan proses dan prosedur yang berlaku sehingga DPRD belum akuntabel dan cenderung memunculkan krisis kepercayaan publik terhadap lembaga DPRD, disamping itupula hak masyarakat untuk dapat dilibatkan dalam proses pembuatan Peraturan Daerah juga belum diberikan ruang oleh Dewan sehingga partisipasi masyarakat belum diberdayakan oleh DPRD Kota Manado.

DPRD sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat yang harusnya memperjuangkan aspirasi, kebutuhan dan kepentingan bagi kesejahteraan rakyat melalui berbagai dukungan kebijakan dalam bentuk Perda yang dibahas bersama dengan pemerintah kurang dilaksanakan. DPRD cenderung hanya mementingkan kepentingan mereka sendiri yang tidak mengindahkan harapan masyarakat.

Lebih lanjut apabila menelusuri permasalahan pada penyusunan Ranperda yang berasal dari DPRD Kota Manado sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2010 Pasal 81 dan Pasal 82 mengenai Ranperda yang berasal eksekutif dan dari DPRD serta tata laksana dari Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana yang tercantum pada Pasal 82 dan Pasal 83 belumlah sesuai dengan harapan secara normatif, hal ini berdasarkan hasil data penelitian produk Perda yang berasaldari DPRD Kota Manado sepanjang tahun 2009-2014 hanya 2 (dua) Perda inisiatif. Juga Pembentukan kedua Perda inisiatif tersebut dalam proses pembentukannya belum seluruhnya mengikuti prosedur sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menunjuk pada realitas tersebut, nampak bahwa pelaksanaan fungsi legislasi atau pembahasan dan pembuatan Perda sebagai salah satu kewenangan politis DPRD Kota Manado belum konsisten dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan. Bahkan proses perencanaan dan pembahasan serta prosedur yang dilakukan oleh DPRD belum melibatkan unsur elemen masyarakat sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 Bab IX tentang Partisipasi Masyarakat, Pasal 90, menjelaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda. Masukan secara lisan dan/atau tertulis tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau melalui seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Selanjutnya akuntabilitas politik dalam proses pengajuan Ranperda yang berasal dari DPRD secara normatif diatur dalam Peraturan DPRD Kota Manado Nomor 4 Tahun 2010 Bab IX tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, Pasal 86, menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Kota Mando diajukan oleh anggota DPRD Kota Manado, komisi, gabungan komisi, atau Balegda. Kenyataannya, hingga saat ini hal tersebut belum dilaksanakan secara baik karena belum ada data Ranperda tersebut diajukan oleh anggota DPRD Kota Manado, komisi, dan gabungan komisi kecuali yang diajukan oleh Balegda.

Jabbra dan Dwivedi (1989), akuntabilitas politik menunjuk pada pengakuan atas kewenangan pemegang kekuasaan politik dari badan legislasi untuk mengatur (pengambilan keputusan/pembuatan peraturan), menetapkan prioritas dan pendistribusian kembali sumberdaya dan menjamin kepatuhan atas perintah.

Disamping itu juga anggota DPRD memiliki kewajiban bersifat politis-normatif untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan fungsinya pada masyarakat. Hal ini sebagaimana diatur pada pasal 45 poin (g) UU Nomor 32 tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatakan anggota DPRD mempunyai kewajiban memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggungjawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya. Selanjutnya diatur juga dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Manado Nomor 04 tahun 2010 pada Pasal 33 poin (k), anggota DPRD Kota Manado mempunyai kewajiban: “memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Pelaksanaan atas tugas dan fungsi DPRD tersebut yaitu dengan adanya produk peraturan daerah. Peraturan daerah sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2011 merupakan salah satu produk hukum daerah yang rancangannya dilakukan melalui tahapan program legislasi daerah (Prolegda) baik yang bersumber dari kepala daerah maupun yang berasal dari DPRD (Ranperda insiatif).

Secara faktual pelaksanaan fungsi legislasi yaitu fungsi membentuk peraturan daerah belum dilaksanakan sepenuhnya dilaksanakan oleh DPRD, baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Hal ini tercermin dalam Program Legislasi Daerah (Porlegda) DPRD Kota ManadoTahun 2012, yang memprogramkan 6 (enam) Ranperda inisiatif DPRDhingga berakhirnya periode kerja 2 (dua) Peraturan Daerah yang direalisasikan.

Permasalahan lainnya adalah dalam pelaksanaan pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah oleh DPRD bersama dengan pihak eksekutif sering dilakukan secara tidak terencana artinya tidak sesuai dengan agenda yang telah ditetapkan dalam Prolegda, juga prosesnya sering ditandai dengan berbagai kepentingan yang ada. Hal ini secara kualitatif kurang menunjukan akuntabilitas politik dalam proses lahirnya sebuah peraturan daerah oleh DPRD Kota Manado.

Berbagai kebijakan seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudiandiubahdenganUndang-UndangNomor 23 Tahun 2014 TentangPemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tatib DPRD, Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Produk Hukum Daerah, harusnya menjadi rujukan untuk pelaksanaan akuntabilitas politik (Jabra & Dwivedi, 1988) sebagai usaha membangun penyelenggaraan pemerintahan baik oleh eksekutif maupun legislastif dalam proses interaksi kepada publik.

Secara spesifik Manan (2001:93) mengungkapkan mekanisme perumusan peraturan daerah adalah merupakan hasil kerjasama antara Walikota dengan DPRD dan berbagai unsur terkait oleh karena itu tata cara penyusunan Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut: 1) Unsur DPRD. Perda adalah suatu bentuk produk legislatif di tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari peran DPRD. Keikutsertaan DPRD menyusun Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu: a) Hak penyelidikan, hak penyelidikan dapat dipergunakan sebagai sarana melakukan evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah Perda yang ada. Hak penyelidikan bukan semata-mata menyelidiki kebijakan pemerintah daerah yang sedang berjalan, tetapi untuk berbagai kepentingan legislasi dan lain sebagainya; b) Hak inisiatif (hak mengajukan Ranperda), DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Ranperda. Dalam praktek, hak inisiatif DPRD kurang produktif, pada umumnya, inisiatif datang dari pemerintah daerah (eksekutif); c) Hak amandemen (mengadakan perubahan atas Ranperda), hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada Ranperda inisiatif pemerintah daerah. Tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Ranperda inisiatif DPRD sendiri; d) Persetujuan atas Ranperda, Kepala Daerah atas persetujuan DPRD membentuk peraturan daerah. Hal itu sejalan dengan hakekat otonomi daerah yang berupa kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sebagaimana diisyaratkan dalam *good governance* ada 2 (dua) sumber partisipasi diluar unsur negara yaitu: *pertama,* unsur masyarakat (*civil society*) baik secara individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman, tokoh masyarakat, ormas atau LSM sesuai dengan keahlian atau pengalamannya. *Kedua,* unsur dari sektor swasta (*privat sector*) seperti pengusaha, industriawan, pedagang baik secara pribadi maupun tergabung dalam organisasi bisnis seperti Gapensi, Kadin, Hipmi, dan sebagainya.

Berdasarkan pendapat dari beberapa ahli diatas, dapat simpulkan bahwa akuntabilitas politik yang berhubungan dengan proses penerimaan mandat yang diterima dari rakyat maupun oleh amanat sesuai dengan peraturan yang ada oleh DPRD harus dipertanggungjawabkan kembali kepada rakyat dalam penyelenggaraan kepemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi yang dimilikinya.

Konsekuensinya DPRD memiliki tanggungjawab etis-politis untuk membangun hubungan resiprokal (timbal-balik) degnan konstituennya di daerah pemilihan, demikian juga dengan partai politik. Jika hubungan ini terbangun, harapan atas pelaksanaan fungsi perwakilan rakyat yang diemban setiap anggota DPR mempunyai banyak peluang untuk direalisasikan, Salang,*et all* (2009). Oleh karena anggota DPRD yang dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan umum, maka lembaga ini sejatinya adalah lembaga wakil rakyat dan kepanjangan tangan rakyat dalam pengelolaan negara. Karena itu, dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya, harus diabadikan bagi kepentingan rakyat yang diwakilinya (Elfriza, 2011:9). Sebagai wakil dalam hal ini sebagai pelaksana mandat yang diberikan oleh rakyat, maka apa yang dikerjakan oleh wakil rakyat tersebut, seluruhnya adalah atas keinginan serta denyut kehidupan yang dialami rakyat. Rakyat kemudian mengangkat mereka yang terpilih atau dipilih itu sebagai wakilnya (Wahidin, 2011:19).

Lembaga Perwakilan merupakan badan yang membuat keputusan yang berhubungan dengan berbagai kepentingan-kepentingan publik atau yang berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam urusan pelayanan publik. Kedudukan dan peran tersebut merupakan hakekat lembaga tersebut sebagai lembaga representasi rakyat yang menyuarakan dan memperjuangkan berbagai aspirasi dan keinginan serta kebutuhan yang berurusan dengan publik atau warga masyarakat (Budiardjo, 2012:315).

Berbagai konseptual pemikiran tersebut diatas dalam realitasnya belum terlaksana secara baik di DPRD Kota Manado. Sebagai lembaga representasi publik yang memiliki tugas dan fungsi untuk memperjuangkan kepentingan publik kurang menunjukkan akuntabilitasnya bagi masyarakat di Kota Manado sebaliknya lembaga ini memunculkan kekecewaan dan ketidakpercayaan di masyarakat.

Kurang akuntabel DPRD Kota Manado di mata publik tergambar dari kurangnya DPRD memperjuangkan aspirasi, kepentingan, dan kesejahteraan rakyat melalui Ranperda inisiatif DPRD, lebih dominan merupakan Ranperda dari eksekutif, dan Badan Legislatif Daerah (Balegda) kurang memberi perhatian terhadap lahirnya Ranperda dari DPRD dan pelaksananaan Prolegda oleh Baleg belum dilaksanakan secara konsekuen.

Penguatan bagi pelaksanaan akuntabilitas politik kurang juga didorong oleh DPRD, terutama yang berhubungan dengan proses sosialisasi kepada masyarakat tentang berbagai agenda dan kegiatan DPRD. Hingga sekarang DPRD kurang memberi ruang kepada masyarakat untuk terlibat baik secara individu maupun sebagai kelompok masyarakat (profesi) dalam pelaksanaan proses pembahasan Ranperda di DPRD Kota Manado.

DPRD Kota Manado kurang memberdayakan tenaga ahli yang dimilikinya dalam hal untuk keterlibatan mereka manakala ada pembahasan tentang Rancangan Peraturan Daerah, sikap ini cenderung disengaja dengan pertimbangan DPRD tidak mau diamat-amati oleh orang lain. Khusus untuk setiap fraksi oleh peraturan yang dimiliki dan ditetapkan oleh DPRD Kota Manado, bahwa setiap fraksi memiliki tenaga ahli dalam membantu pelaksanaan tugas-tugas fraksi terutama dalam hal pembahasan materi-materi Ranperda atau materi hearing dengan eksekutif, namun hingga saat ini hal tersebut tidak direalisasikan.

Menunjuk pada kenyataan-kenyataan tersebut diatas maka organisasi lembaga perwakilan dalam hal ini DPRD Kota Manado dari aspek akuntabilitas politik terutama terkait dengan proses, prosedur, dan produknya dalam pembuatan peraturan daerah kurang menampakan pertanggungjawabannya kepada masyarakat maupun kepada pemerintah (eksekutif). Munculnya permasalahan-permasalahan sebagaimana yang dikemukakan diatas, hal ini menunjukkan belum akuntabelnya DPRD Kota Manado dalam menjalankan tugas dan fngsinya.

Kurang akuntabelnya DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya telah memunculkan kekecewaan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga ini, pada hal lembaga ini merupakan lembagapolitik yang dipilih oleh publik yang diberikan mandat untuk memperjuangkan berbagai kepentingan dan aspirasi rakyat berdasarkan tugas, kewenangan dan fungsi yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan.

Atas dasar permasalahan-permasalahan tersebut maka penelitian ini dapat dilaksanakan dengan maksud untuk mengeksplorasi berbagai fenomena yang berhubungan dengan fokus penelitian. Sebab itu juga penelitian ini berusaha untuk memberikan kontribusi pengetahuan dengan mengeksplorasi secara interpretatif fokus penelitiannya yaitu, mengenai hakekat akuntabilitas politik DPRD Kota Manado dalam pembuatan peraturan daerah, partisipasi publik dalam pembuatan Perda, dan alternatif model akuntabilitas politik DPRD dalam pembuatan peraturan daerah.

**B. Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan sifat pendekatan penelitian ini adalah penelitian kualitatif dan strategi penelitiannya adalah studi kasus, dan merujuk pada masalah penelitian yang telah diuraikan pada latar belakang masalah, maka dapat dikemukakan rumusan masalah penelitian ini, adalah:

1. Bagaimana proses pelaksanaan akuntabilitas politik dalam pembuatan Peraturan Daerah pada DPRD Kota Manado?
2. Apa faktor determinan dalam pembuatan peraturan daerah oleh DPRD Kota Manado?
3. Bagaimana model akuntabilitas politik di DPRD Kota Manado dalam pembuatan peraturan daerah?

**C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan proses akuntabilitas politik pada DPRD Kota Manado dalam pembuatan peraturan daerah.
2. Mendeskripsikan, menanalisis dan menjelaskan faktor dalam pembuatan peraturan daerah.
3. Menganalisis dan menginterpretasikan alternatif model akuntabilitas politik DPRD Kota Manado.

**D. Manfaat Hasil Penelitian**

Merujuk pada tujuan penbelitian, maka ada dua manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini, sebagai berikut:

**1. Secara Teoritis**

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kalangan ilmuwan (akademisi, dosen, mahasiswa) terutama bagi peneliti sebagai bahan referensi bagi upaya pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang ilmu administrasi publik.
2. Bahan kajian dan pustaka bagi pengembangan penelitian lebih lanjut, terutama yang berhubungan dengan akuntabilitas politik DPRD dalam pelaksanaan pembuatan peraturan daerah.

**2. Secara Praktis**

1. Sebagai bahan masukan dan umpan balik terutama bagi DPRD Kota Manado sebagai lembaga perwakilan rakyat di Kota Manado.
2. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan untuk pengkajian lanjut dan untuk penelitian-penelitian berikutnya.