

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1.Latar Belakang**

Pemerintah daerah khususnya Lembaga Legislatif Daerah (DPRD), pengikutsertaan rakyat untuk bertanggung jawab di dalam pemerintahan diwujudkan dengan adanya lembaga DPRD yang melaksanakan fungsi legislatif, tugas kontrol dan pengawasan atas pelaksanaan tugas kepala daerah (eksekutif) dalam melaksanakan tugasnya. Penyertaan rakyat di dalam pemerintah daerah melalui wakil-wakilnya adalah sejalan dengan asas demokrasi yang dianut oleh Negara Republik Indonesia, pelaksanaan hak rakyat ini dilakukan oleh pemilihan umum yang diselenggarakan pemerintah setiap periode tertentu, (B.N Marbun, 1983 : 98)

DPRD pasca amandemen UUD 1945 mengalami perubahan pembentukan UU No.22/1999 tentang pemerintah daerah yang mulai mengembangkan istilah demokrasi, partisipasi masyarakat, serta pengelolaan yang transparan. Karena kebijakan desentralisasi dalam UU tersebut merupakan bagian dari kebijakan demokratisasi pemerintahan. Karena itu penguatan peran DPRD baik dalam proses legislasi maupun pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah perlu dilakukan, menurut UU No.22/1999, posisi DPRD sejajar dengan pemerintah daerah, bukan sebagai bagian dari pemerintah daerah seperti yang berlaku sebelumnya sesuai UU No. 5/1974. (FORMAPPI, 2005 : 235)

Menguatnya posisi DPRD terhadap kepala daerah akibat berlakunya UU No.22/1999 tentang Pemerintah Daerah. UU ini juga bukti dari upaya penguatan kelembagaan DPRD terhadap peran politik pada tingkat lokal. Misalnya, pasal 18 ayat 1, UU No.22/1999 memberikan kewenangan sangat penting bagi DPRD antara lain, memilih kepala pemerintah daerah (Gubernur/Wakil, Bupati/Wakil, Walikota/Wakil), serta mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah, (FORMAPPI, 2005 : 236)

Kedudukan lembaga legislatif daerah yang memiliki tugas fungsi yang besar serta wewenangnya sebagai perwakilan atas nama rakyat. Lembaga legislatif yang ada di setiap daerah harus menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, mendengar aspirasi rakyat dan mensejahterakan rakyat sesuai dengan kewajiban yang dimiliki DPRD yang terkandung dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 45 yaitu, mengamalkan Pancasila, melaksanakan kehidupan demokrasi dan mempertahankan serta memelihara kerukunan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia, (UU No.32/2004). Dalam melaksanakan otonomi daerah, peran DPRD Kota Kotamobagu sangat diperlukan dalam proses memekarkan wilayah menjadi daerah otonom baru, dengan tuntutan dari berbagai tokoh masyarakat dan LSM untuk lebih mensejahterakan rakyat.

Pada tahun 2007 Kota Kotamobagu sudah mengalami pemekaran dan pada saat itu sudah terbentuk DPRD, namun masih di bawah Pemilihan Umum Bolaang Mongondow Bersatu. Pada tahun 2009 Kota Kotamobagu melakukan

Pemilihan Umum DPRD yang ruang lingkupnya mencakup Kota Kotamobagu saja terlepas dari Bolaang Mongondow Bersatu. Sampai saat ini DPRD Kota Kotamobagu baru menginjak dua periode dalam masa kerjanya, periode pertama mulai dari tahun 2009-2014 dan periode kedua 2014-2019.

Untuk melaksanakan otonomi daerah di daerah pemekaran, DPRD Kota Kotamobagu dalam kinerja selama dua periode telah menjalankan fungsi legislasinya dengan menetapkan beberapa Peraturan Daerah (Perda) setiap tahunnya. Ada beberapa Perda diantaranya yang masih mengacu pada perda lama. Pada tahun 2014 DPRD Kota Kotamobagu menetapkan Perda No. 8 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Kotamobagu, untuk lebih memajukan penataan kota. Mengingat Kota Kotamobagu merupakan Ibu Kota calon provinsi BMR. Kemudian pada tahun 2015, DPRD dan Eksekutif Kota Kotamobagu menetapkan 17 ranperda pada prolegda tahun 2015, yang mana 17 ranperda, 10 diantaranya merupakan ranperda inisiatif dari DPRD Kota Kotamobagu dan 7 ranperda lain merupakan usulan dari pihak Eksekutif.

Kemudian pada tahun 2016, DPRD Kota Kotamobagu menetapkan kembali beberapa Perda, diantaranya Perda tentang Ketertiban Umum, tentang Limbah dan tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Namun kinerja DPRD Kota Kotamobagu tidak hanya diukur dengan melihat fungsi legislasi yang dijalankannya, tetapi juga dilihat dari fungsi pengawasan dan fungsi anggaran

yang dimiliki oleh DPRD, dengan menentukan skala prioritas dalam pembangunan dengan tepat dan terukur.

Fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPRD Kota Kotamobagu, masih kurang terarah, kurang tepat terhadap kebutuhan masyarakat Kota Kotamobagu. selain itu, rancangan peraturan daerah yang dimuat dalam program legislasi daerah setiap tahunnya yang telah ditetapkan untuk disahkan menjadi Peraturan Daerah tidak mencapai target. Kemudian dalam pelayanan publik DPRD kurang mampu memahami kondisi masyarakat Kota Kotamobagu dan sering salah dalam mengambil kebijakan. Sehingga Perda-Perda yang berhasil disahkan tidak berdasarkan kebutuhan masyarakat Kota Kotamobagu, maka dikatakan fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPRD Kota Kotamobagu kurang terarah dan kurang maksimal.

Kota Kotamobagu juga masih memiliki beberapa persoalan yang harus ditanggapi dengan serius oleh DPRD Kota Kotamobagu. Persoalan tersebut berkaitan dengan fungsi pengawasan DPRD Kota Kotamobagu. Pembangunan Masjid Agung Baitul Makmur dengan Anggaran Rp 16,1 Milyar yang terbengkalai sampai saat ini pembangunannya belum terselesaikan. Kondisi transportasi dalam kota yang tidak teratur dengan adanya angkot dan bentor (becak motor) ilegal. Keadaan pasar-pasar tradisional yang semakin sepi dikarenakan munculnya *mini market* disetiap kelurahan yang memiliki kemungkinan bisa mematikan pasar tradisional yang ada disetiap kelurahan. Dari

beberapa persoalan tersebut, menggambarkan DPRD Kota Kotamobagu dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyerapan aspirasi dan pembangunan daerah Kota Kotamobagu belum optimal.

Peran DPRD Kota Kotamobagu sebagai perwakilan rakyat, harus bisa menindak lanjuti beberapa persoalan berdasarkan fungsinya, yang saat ini mempengaruhi pembangunan Kota Kotamobagu. Untuk itu DPRD Kota Kotamobagu harusnya bisa memprioritaskan apa yang saat ini menjadi faktor penghambat dalam pembangunan Kotamobagu sesuai dengan tupoksinya. Dalam dua periode masa kerja DPRD Kota Kotamobagu, muncul wacana pemekaran pada tahun 2010. Keinginan dari berbagai kalangan untuk memisahkan diri dari Provinsi Sulawesi Utara memiliki alasan yang cukup kuat yaitu luasnya daerah Bolaang Mongondow. Alasan ini ditanggapi langsung oleh para elit politik sampai pada DPRD Kota Kotamobagu yang pada saat itu baru memasuki masa kerja selama satu tahun. Dalam hal ini, kinerja DPRD Kota Kotamobagu sebagai lembaga legislatif di daerah pemekaran diuji dengan adanya aspirasi rakyat untuk memekarkan Bolaang Mongondow Raya.

Pemekaran daerah Bolaang Mongondow Raya ditinjau dari persyaratan teknis, fisik kewilayahan dan segi administrasi (luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah, kemampuan sumber daya alam dan kemampuan sumber daya manusia). Berdasarkan tinjauan dari persyaratan teknis tersebut, maka Calon Daerah Otonomi Baru BMR sudah memenuhi syarat. DPRD Kota

Kotamobagu telah menunjukkan perannya dalam mewujudkan pemekaran daerah bersama eksekutif dan panitia pemekaran daerah BMR, menggelar pertemuan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, terkait usulan pembentukan Provinsi Bolaang Mongondow Raya dan kesiapan pembentukan PBMR.

Pada pertemuan dengan DPD-RI, panitia pemekaran bersama perwakilan DPRD Kota Kotamobagu menyerahkan dokumen tentang kesiapan dan kajian pemekaran Provinsi Bolaang Mongondow Raya. Berdasarkan penilaian dari pihak Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, PBMR merupakan salah satu daerah yang dinilai layak untuk dimekarkan. Selain itu, DPR-RI sudah menyetujui dan mendeklarasikan pembentukan PBMR bersama dengan Dirjen Otonomi Daerah. Pemekaran PBMR mengalami hambatan dengan belum dapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri dengan alasan masih ada pembatasan Daerah Otonomi Baru oleh Menteri Dalam Negeri. Peran dari DPRD Kota Kotamobagu sangat diperlukan untuk mengatasi hambatan tersebut agar bisa mewujudkan pemekaran daerah.

Fenomena Pemekaran telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, pejabat pemerintah, dan di antara para pakar. Mereka memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Berbagai pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak. Pemekaran telah membuka

peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri, (Fitriani, 2005 : 76)

Selain itu, dalam proses pemekaran BMR, DPRD Kota Kotamobagu kurang fokus kepada tupoksinya. Urusan penyampaian berbagai syarat pembentukan BMR merupakan tupoksi dari Gubernur dan DPRD Provinsi sebagai panitia legal yang dibentuk berdasarkan ketentuan, bukan tupoksi DPRD Kota Kotamobagu, apabila pemekaran Kabupaten atau Kota itu urusan DPRD Kabupaten/Kota, tetapi ini merupakan pemekaran Provinsi yang merupakan wilayah kerja DPRD Provinsi bukan DPRD Kota. Ini merupakan salah satu kelemahan DPRD Kota Kotamobagu yang bisa menimbulkan *misscommunication* antara sesama lembaga legislatif daerah. Hal ini bisa menjadi salah satu faktor penghambat dalam pembangunan. Maka dari itu DPRD Kota Kotamobagu harus memperhatikan segala aspek yang menjadi tupoksi dari DPRD Kota Kotamobagu sendiri.

Otonomi serta desentralisasi kekuasaan dari pusat kepada daerah, pemerintah khususnya legislatif serta masyarakat setempat sangat berpengaruh terhadap percepatan perkembangan daerah dan jalannya roda pemerintahan di daerah Bolaang Mongondow Raya. Masyarakat Bolaang Mongondow Raya sangat antusias dan mendukung pemerintah demi keberlangsungan pembangunan daerah menjadi daerah otonom baru khususnya masyarakat Kota Kotamobagu.

Peran dari pemerintah daerah sangat diperlukan khususnya DPRD Kota Kotamobagu harus benar-benar optimal dalam memperhatikan segala aspek dan faktor yang mendukung yang menjadi tupoksinya.

Peran yang diharapkan dari DPRD sangat 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 pemerintah daerah, (Nurhaya, 2010 : 13).

Dalam hal ini dapat kita lihat UU No. 32 Tahun 2004 pada pasal 45 yang telah dijelaskan sebelumnya tentang kewajiban DPRD. Dengan demikian, kedudukan serta keberadaan lembaga perwakilan rakyat daerah mengandung arti penting dalam memperhatikan kepentingan rakyat yang dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintah, sehingga sangat diharapkan timbulnya keterpaduan antara kebijakan yang dirumuskan dengan partisipasi masyarakat secara aktif dan bertanggungjawab.

Berkaitan dengan hal tersebut, beberapa riset sebelumnya juga telah membahas kinerja DPRD. Seperti beberapa riset berikut : “Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan APBD Tahun 2014 Di Kota Balikpapan”. Oleh (Muthia Kamilah). Hasil Riset : DPRD Kota Balikpapan telah menjalankan

fungsi pengawasan terhadap pengelolaan APBD tahun 2014, namun kinerja dan realisasinya belum maksimal karena beberapa faktor sehingga tidak mencapai target yang diinginkan hal ini dibuktikan dengan tidak tercapainya target realisasi pada APBD tahun 2014 yang diinginkan oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan fungsi pengawasan pada tahap perencanaan yang dilakukan DPRD Kota Balikpapan nampak belum maksimal. Kurangnya partisipasi masyarakat akibat minimnya realisasi pada periode sebelumnya menjadi salah satu faktor tidak terserapnya aspirasi masyarakat dalam perencanaan APBD sehingga apa yang menjadi dasar dalam pembuatan APBD tidak dikelola dengan baik.

Riset selanjutnya : “Kinerja Anggota Komisi II Bidang Perekonomian Dan Keuangan DPRD Provinsi Kepulauan Riau”. Oleh (Azwan Ar). Hasil Riset : Hasil penelitian, peneliti menyimpulkan bahwa kinerja Anggota Komisi II Bidang perekonomian dan keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Kepulauan Riau dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, baik dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan menunjukkan kondisi cukup baik. Faktor penghambat kinerja anggota Dewan Komisi II, seperti kualitas sumber daya manusia anggota Komisi II Bidang perekonomian dan Keuangan DPRD Provinsi Kepulauan Riau yang kurang, disiplin anggota dewan yang masih rendah, tidak adanya penerapan punishment kepada anggota Dewan yang tidak menjalankan tugasnya dan jumlah anggota Dewan Komisi II yang tidak sebanding dengan bidang tugasnya.

Riset selanjutnya : “Kinerja Lembaga Legislatif (Studi : Analisis Kinerja DPRD Kota Medan Periode 2004-2009)”. Oleh (Sri Puji Nurhaya). Hasil Riset : Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja DPRD Kota Medan periode 2004-2009 masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator petanggungjawaban, pelayanan dan target capaian. Rendahnya kinerja DPRD Kota Medan ini dipengaruhi oleh faktor kelembagaan yaitu sarana dan prasarana, sumber daya manusia yaitu pendidikan dan pengalaman, serta faktor informasi yaitu sumber informasi yang digunakan, keterbukaan menerima dan menyampaikan informasi serta intensitas penyerapan aspirasi masyarakat yang dimiliki oleh DPRD Kota Medan. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa ternyata faktor anggaran dan pembiayaan yang tinggi tidak berpengaruh terhadap kinerja DPRD kota Medan.

Penelitian sebelumnya selama ini masih pada motif, kinerja DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan, kinerja Anggota komisi dan pengaruh motivasi kerja DPRD. Berdasarkan latar belakang dan pendapat terdahulu, maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “**Kinerja Lembaga Legislatif Di Daerah Pemekaran Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi**” dengan studi penelitian DPRD Kota Kotamobagu. Sementara untuk penelitian Kinerja DPRD di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi, relatif masih sangat kurang, sehingga penting untuk menulis dan mengkaji serta mendalami kinerja DPRD di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi, kemudian juga

fokus kepada pengungkapan kinerja DPRD Kota Kotamobagu daerah pemekaran provinsi baru yaitu Provinsi Bolaang Mongondow Raya.

Penelitian ini juga untuk menambah wawasan pengetahuan serta studi tentang kinerja lembaga legislatif daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Untuk itu, penelitian kinerja DPRD daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi, bisa menjadi salah satu contoh studi penelitian untuk membahas dan mendalami kinerja lembaga legislatif daerah.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1.2.1.** Bagaimana Kinerja DPRD Kota Kotamobagu sebagai lembaga legislatif di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi Tahun 2014-2016?
- 1.2.2.** Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya?

## **1.3.Tujuan Penelitian**

- 1.3.1.** Untuk mengetahui dan mengungkap kinerja DPRD Kota Kotamobagu sebagai lembaga legislatif di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi tahun 2014-2016 .
- 1.3.2.** Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD Kota Kotamobagu sebagai lembaga legislatif di daerah pemekaran.

**1.3.3.** Untuk mengetahui peran DPRD Kota Kotamobagu dalam proses pemekaran Bolaang Mongondow Raya.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Teoritis**

Sebagai upaya mendukung pengembangan ilmu pemerintahan pada umumnya dan memberikan kontribusi yang berdaya guna, serta khususnya yang berkaitan dengan kinerja lembaga legislatif di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

### **1.4.2. Praktis**

#### **a) Bagi Lembaga Legislatif Daerah**

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan yang bermanfaat untuk pengambilan keputusan dan tindakan khususnya dalam menilai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Kotamobagu.

#### **b) Bagi Peneliti Selanjutnya**

Bisa menjadi salah satu acuan untuk meneliti kinerja lembaga legislatif khususnya kinerja lembaga legislatif di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Karena masih kurangnya kemauan dan penelitian untuk mengetahui bagaimana kinerja lembaga legislatif di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

## **1.5. Kajian Teori**

### **1.5.1. Kinerja Lembaga Legislatif Daerah (DPRD)**

#### **1.5.1.1. Kinerja**

Kinerja dalam sebuah organisasi merupakan salah satu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam suatu lembaga organisasi, baik itu lembaga pemerintah maupun lembaga swasta. Kinerja berasal dari kata *Job Performance* atau *Actual Performance* yang merupakan prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang.

(Jhon Bernadin and Russel, 1998 : 379) mengatakan kinerja adalah :

*Performance is defined as the record of out comes product on a specified job fuction or activity during a specified time period* (kinerja merupakan tingkat pencapaian/rekor produksi akhir pada suatu aktifitas organisasi atau fungsi kerja khusus selama periode tertentu).

Dari pendapat diatas menjelaskan bahwa kinerja merupakan suatu tingkat pencapaian suatu proses akktifitas yang dilakukan selama beberapa waktu yang telah ditentukan berdasarkan fungsi yang dimiliki oleh suatu organisasi itu sendiri.

Kinerja menurut (Prawirisentono, 1992 : 2) adalah :

Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Dilihat dari pendapat diatas, bahwa kinerja merupakan suatu proses yang dilakukan seseorang berdasarkan tanggung jawabnya untuk memenuhi target yang ingin dicapai berdasarkan peraturan moral dan etika.

Dari beberapa pendapat yang telah dijelaskan diatas bahwa, kinerja merupakan suatu hasil atau capaian kerja yang dilakukan oleh suatu organisasi sesuai dengan tanggung jawab yang dimiliki berdasarkan aturan yang telah disepakati bersama.

Jadi lembaga legislatif daerah (DPRD), sebagai perwakilan rakyat yang memiliki amanah dan tanggung jawab yang besar dalam menjalankan kewajibannya harus sesuai tugas pokok dan fungsi.

### **1) Pengukuran Kinerja**

Untuk mengetahui keberhasilan suatu kinerja organisasi publik, dinilai dengan mengukur suatu kinerja organisasi tersebut, apakah kinerja yang dijalankan sesuai dengan ketentuan dan misi organisasi yang bersangkutan.

Mengenai pengukuran kinerja organisasi publik (Dwiyanto, 1995 : 1) mengatakan :

Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki stakeholders yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. Stakeholders organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan antara yang satu dengan yang lainnya.

Dari pendapat diatas pentingnya pengukuran kinerja untuk menilai keberhasilan suatu organisasi publik. Dalam penelitian ini pengukuran kinerja yang digunakan yaitu : akuntabilitas, responsivitas dan efektifitas.

**a) Akuntabilitas**

Akuntabilitas merupakan suatu pertanggungjawaban yang harus dilakukan setiap organisasi publik. Dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuh. Tidak hanya itu selanjutnya harus mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-kata dan tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang bahkan akan dijalannya, (Gaffar, 2000 : 7).

Dari pendapat diatas, dapat dijelaskan bahwa suatu kinerja organisasi publik dapat dikatakan akuntabilitas jika organisasi tersebut dalam menjalankan kegiatannya sesuai dengan aturan.

DPRD dalam mengurus dan mengatur pemerintah daerahnya, harus benar-benar sesuai dengan kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi masyarakat dan tindakan DPRD yang bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Untuk itu DPRD harus melihat dan memperhatikan pelaksanaan fungsi yang dijalankan apakah sudah sesuai dengan harapan masyarakat. Sehingga dapat dikatakan akuntabilitas apabila dalam pelaksanaan fungsi dan kegiatan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

**b) Responsivitas**

Responsivitas merupakan pelayanan publik, mengenali kebutuhan masyarakat. Responsivitas adalah kemampuan aparatur dalam mengantisipasi dan menghadapi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru dan pengetahuan baru, harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan fungsinya, (Siagian, 2000 : 165).

Berdasarkan pendapat diatas, organisasi publik harus cepat tanggap terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat. Menanggapi aspirasi dari masyarakat, kemudian dikembangkan dan dituangkan dalam kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dapat disimpulkan bahwa, DPRD dalam menjalankan fungsinya harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat serta mampu memecahkan suatu permasalahan yang muncul ditengah masyarakat.

**c) Efektifitas**

Efektifitas adalah tercapainya suatu tujuan organisasi tersebut, (Kumorotomo, 1998 : 25). Efektifitas menunjukkan sejauh mana rencana dan target yang dapat dicapai. Semakin banyak rencana yang dapat dicapai, semakin efektif pula kegiatan tersebut, sehingga kata efektif dapat diartikan sebagai tingkat keberhasilan sesuai tujuan yang dapat dicapai.

Efektifitas DPRD dapat dilihat fungsi yang dijalankan, terutama dalam fungsi legislasi, merumuskan produk hukum daerah yaitu Peraturan Daerah

(Perda) bersama dengan Pemerintah Daerah. menampung aspirasi masyarakat kemudian ditindak lanjuti dan dimuat dalam pengambilan keputusan.

**d) Produktivitas**

Konsep dalam produktivitas tidak hanya mengacu atau mengukur pada efisiensi tetapi juga perlu memperhatikan efektivitas. Suatu organisasi publik yang memiliki efisiensi menyangkut pertimbangan mengenai keberhasilan organisasi pelayanan publik dapat memanfaatkan faktor-faktor dalam produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Hal tersebut sangat erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai misi, tujuan suatu organisasi dan fungsi dari agen pembangunan. Produktivitas umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Produktivitas dapat juga digunakan untuk mengukur kinerja dari dalam suatu organisasi. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan, (Dwiyanto, 2011 : 281).

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD juga dinilai dari indikator produktivitas yaitu bagaimana cara DPRD mengelola suatu produk hukum yang memuat masukan/*input* dari masyarakat kemudian menghasilkan/*output* kebijakan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Apabila DPRD mampu menerima masukan/*input* dan menghasilkan/*output* yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka kinerja DPRD dapat dikatakan produktif karena dapat dibuktikan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh DPRD.

**e) Kualitas Layanan**

Kualitas layanan organisasi publik merupakan suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam suatu interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain dan menyediakan kepuasan pelanggan, (Dwiyanto, 2011 : 388). Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kualitas layanan bernilai sangat penting terhadap suatu lembaga organisasi publik, termasuk lembaga legislatif daerah yaitu DPRD. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagai wakil rakyat DPRD harus mengutamakan pelayanan terhadap masyarakat, memberikan kepuasan kepada masyarakat sehingga pelayanan yang diberikan oleh DPRD dapat memberikan dampak dan kesan yang bernilai baik bagi masyarakat, selain itu kepercayaan masyarakat kepada DPRD semakin kuat.

**1.5.1.2.Lembaga Perwakilan**

Lembaga perwakilan adalah sebagai lembaga Negara yang menjalankan sistem pemerintahan Negara memiliki tugas dan wewenang tersendiri yang bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami ketidak jelasan atau tumpang tindih dengan lembaga Negara lain.

Berkaitan dengan pengertian lembaga perwakilan, (B.N Marbun, 1983 : 99) mengemukakan bahwa lembaga perwakilan adalah suatu lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintah sehari-hari.

Dari beberapa pendapat diatas dapat dijelaskan bahwa lembaga perwakilan adalah lembaga yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah dalam rangka membentuk suatu tatanan hidup berdasarkan pancasila.

**a. Sifat Lembaga Perwakilan**

Sifat lembaga perwakilan, bahwa jika seseorang duduk dalam lembaga perwakilan, melalui pemilu maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*).

Pada umumnya perwakilan politik ini mempunyai kelemahan, karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, akan tetapi belum tentu mempunyai kemampuan serta menguasai masalah-masalah teknis pemerintahan. Menurut pandangan Bintang R. Saragih dalam buku, (EFRIZA, 2014 : 37).

Dapat dijelaskan, bahwa lembaga perwakilan dapat disebut sebagai perwakilan politik karena melalui pemilu yang tak lepas dari campur tangan partai politik, yang kemudian memiliki kelemahan terhadap pemahaman pemerintahan.

**b. Peran Lembaga Perwakilan**

Peran lembaga pemerintahan yang sekarang dikenal sebagai Parlemen atau Lembaga Perwakilan Rakyat menurut Arbi Sanit dalam buku (EFRIZA, 2014 : 63), berkembang dalam dua tahap sesuai dengan kedua peran utamanya.

Peran pertama sebagai pembuat hukum, yang sudah tumbuh secara berangsur selama 20 abad, mulai dari abad ke-V di Yunani Kuno dan Romawi

sampai akhir abad ke-XIV di Inggris. Namun peran legislasi secara penuh baru berlangsung dalam 5 abad terakhir ini.

Peran kedua sebagai himpunan wakil rakyat, dikenal sebagai badan perwakilan (*representative*), yang berkembang lebih lambat dari peran yang terdahulu. Berbagai cara untuk memperoleh status selaku wakil atau memperoleh hak untuk bertindak selaku wakil rakyat bergantung kepada kekuasaan raja atau pemimpin negara yang tertinggi.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa perkembangan peran tersebut pada dasarnya ditentukan oleh keperluan yang berkaitan dengan kekuasaan dibandingkan keperluan yang bersifat idealis. Karena penguasa cenderung menggunakan hukum untuk mengatur kehidupan masyarakat, dibandingkan dengan menggunakan hukum untuk menjamin dan melindungi hak masyarakat.

## **1.5.2. Fungsi Lembaga Legislatif Daerah (DPRD)**

### **1.5.2.1. Fungsi Legislasi**

Lembaga legislatif merupakan institusi kunci *key institutions* dalam perkembangan politik Negara-negara modern. Lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang. Selanjutnya fungsi legislatif dipahami bukan sebagai pembentukan dari semua norma umum,

melainkan hanya pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus yang disebut dengan lembaga legislatif, (Isra, 2010 : 1).

Dalam bukunya (Syam, 2010 : 136), John Locke, mengatakan :

Dalam legislatif ini perundang-undangan dirumuskan dengan tidak boleh merumuskannya secara sewenang-wenang, selain melalui proses politik, menjadi hak-hak asasi manusia, undang-undang juga harus dibuat demi kesejahteraan umum.

Dalam posisi lembaga legislatif sebagai pembuat semua norma umum yang utama, (Asshiddiqie, 2006 : 35) menambahkan :

Kewenangan untuk mengatur dan membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan, merupakan kewenangan eksekutif wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga Negara.

Dalam Negara modern (*modern states*), interaksi mendasar antar Negara termasuk dalam fungsi legislasi diatur oleh konstitusi. Pola pengaturan fungsi legislasi ditentukan oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dan hubungan itu sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan.

Dapat dilihat pendapat dan penjelasan diatas, fungsi legislasi merupakan fungsi yang berkaitan dengan kegiatan pembentukan kebijakan publik yang disepakati bersama oleh para wakil rakyat atas nama seluruh rakyat yang diwakili. Terlaksananya fungsi ini dengan baik akan sangat ditentukan oleh tingkat pemahaman anggota DPRD terhadap aspirasi rakyat.

Fungsi legislasi DPRD Kota Kotamobagu, dilihat dari aspek kualitas dan kuantitas :

**1) Kualitas**

- a) Ketepatan legislasi dalam memproduksi sebuah peraturan daerah oleh Lembaga Legislatif Daerah
- b) Kesesuaian Perda dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat.

**2) Kuantitas**

- a) Jumlah perda yang ditetapkan dalam setiap tahun.
- b) Persentase prolegda terhadap kebutuhan masyarakat.

**1.5.2.2.Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan ini diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Dalam bukunya menurut (Prof. Dr. Mardiasmo, 2004 : 208) :

Pengawasan mengacu pada suatu bentuk monitoring yang dilakukan oleh pihak diluar eksekutif (dalam hal ini DPRD dan masyarakat), untuk menjamin bahwa strategi dijalankan secara baik sehingga tujuan organisasi dapat dicapai. Fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang *blance of power*, bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah *social control*. Pengawasan oleh DPRD dan masyarakat tersebut harus sudah dilakukan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini.

Pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintah sangat penting guna menjaga adanya keserasian penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan yang efisien dan berhasil, guna menghindari dan mengatasi segala macam bentuk penyelewengan yang merugikan hak dan kepentingan Negara, daerah dan masyarakat.

Fungsi pengawasan, (Singarimbun, 1983 : 63) mengatakan :  
Pengawasan legislatif adalah salah satu pencerminan demokrasi pancasila dan karena itu perlu dilaksanakan agar rakyat dapat berpartisipasi dalam pengelolaan pembangunan.

Fungsi pengawasan merupakan bentuk fungsi yang sangat penting dalam pengelolaan pembangunan, dengan memonitoring atau mengawasi aktifitas badan eksekutif agar sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan, serta sebagai hakekat demokrasi pancasila.

Fungsi Pengawasan DPRD Kota Kotamobagu, dilihat dari aspek kualitas dan kuantitas :

**1) Kualitas**

- a) Kualitas pengawasan oleh Lembaga Legislatif Daerah, dalam pembangunan yang membutuhkan pengawasan dan tindak lanjut dari DPRD sendiri.

**2) Kuantitas**

- a) Ruang lingkup pengawasan oleh Lembaga Legislatif Daerah
- b) Tingkat pengawasan Lembaga Legislatif Daerah, dilihat dari beberapa program dalam pelaksanaan pengawasan.

### **1.5.2.3.Fungsi Anggaran**

Anggaran merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dari pelaksanaan program-program yang dibiayai uang publik. Pemerintah daerah perlu memiliki komitmen bahwa anggaran daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kemudian dalam konteks anggaran ini yang paling mendasar adalah ketentuan konstitusional yang mengartikan bahwa kedudukan kuat yang diberikan kepada DPRD hendaknya disertai pula oleh tanggung jawab yang besar terhadap rakyat yang diwakilinya, mengingat selama ini DPRD belum pernah menolak rancangan APBD yang disampaikan oleh pihak eksekutif pada setiap permulaan tahun anggaran, kecuali melakukan perubahan-perubahan.

Menurut pasal 1 angka 5 (PP No.58/2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah), keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Dari penjelasan anggaran dapat dijelaskan bahwa fungsi anggaran guna untuk membuat APBD. Kemudian fungsi anggaran DPRD tidak hanya berkaitan dengan persoalan angka anggaran pendapatan dan belanja daerah serta bagaimana distribusi dan alokasinya untuk pelaksanaan program-program pemerintah dan proyek pembangunan, tetapi juga hubungan konstitusional antara eksekutif dan legislatif, guna meningkatkan keselarasan untuk kesejahteraan rakyat.

Fungsi Anggaran DPRD Kota Kotamobagu, dilihat dari aspek kualitas dan kuantitas :

**1) Kualitas**

- a) Dalam menganggarkan APBD, mulai dari pembahasan APBD sampai evaluasi APBD oleh Lembaga Legislatif Daerah.

**2) Kuantitas**

- a) Dalam menganggarkan APBD, dilihat dari persentase jumlah anggota dewan untuk merumuskan APBD sebagai Peraturan Daerah.

Dari tiga fungsi yang dimiliki DPRD, penelitian ini berfokus pada fungsi legislasi karena rancangan, pembuatan, ketepatan dan kesesuaian perda yang dibutuhkan dapat menggambarkan karakter serta kualitas DPRD dan dapat menjadikan tolak ukur kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsinya.

### **1.5.3. Faktor Mempengaruhi Kinerja DPRD**

Lembaga DPRD merupakan lembaga yang memiliki kewajiban untuk mengutamakan kepentingan rakyat dan aspirasi rakyat, untuk itu dalam kinerjanya DPRD tidak lepas dari faktor yang mempengaruhi kinerja.

Seperti yang dikemukakan oleh (Imawan, 1993 : 79) bahwa faktor yang bisa menghambat kinerja anggota legislatif adalah :

**a. Peraturan Tata Tertib**

Tujuan diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien. Namun bila peraturan itu terlalu detail, hal ini dapat menghambat pelaksanaan satu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail yang menjerat para anggota legislatif untuk melaksanakan tugasnya.

**b. Data dan Informasi**

Hal yang paling menonjol dalam topik ini adalah terlambatnya anggota legislatif dalam memperoleh informasi yang diperlukan dibandingkan dengan pihak eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak eksekutiflah yang bergelut dengan masalah kenegaraan sehari-hari. Selain itu untuk memutuskan satu tindakan/kebijakan yang sifatnya kolektif organisasi jauh lebih sulit dibandingkan pada pihak eksekutif, mengingat banyaknya kepentingan yang ada dalam lembaga legislatif sehingga perlu adanya bargaining para anggota/kelompok.

**c. Kualitas Anggota Legislatif**

Secara formal, kualitas teknis anggota legislatif mengalami peningkatan, akan tetapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif. Persoalannya pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bahkan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akar dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota

legislatif yang berperan seperti seorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

**d. Mekanisme Sistem Pemilu**

Sistem pemilu yang kita anut, sebenarnya sudah sangat memadai untuk mendapatkan wakil rakyat yang representatif, namun mekanisme pelaksanaan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar yang kita anut, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan. Pengguna *vote getter* yang dikenal selama ini, telah membuka kemungkinan bagi munculnya tokoh yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat.

**e. Kedudukan Eksekutif dan legislatif**

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga legislatif ditempatkan sebagai partner eksekutif. Partner dalam konteks ini lebih bersifat kooptasi, dimana satu pihak (eksekutif) kedudukannya jauh lebih kuat dari pihak yang lain (legislatif) sehingga kondisi ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing institusi/lembaga.

**f. Pengaruh Pemilih dan Konstituen**

Pengaruh utama berasal dari persepsi anggota legislatif sendiri. Anggota legislatif bergantung pada bagaimana penilaian mayoritas pemilih tentang kinerja lembaga legislatif.

**g. Pengaruh Kolega**

Keputusan *voting* dipengaruhi oleh nasihat dari anggota yang diperoleh dari wakil lain. Keterbatasan waktu dan keperluan yang sering untuk membuat keputusan dengan waktu yang relatif singkat memaksa anggota legislatif untuk bergantung pada orang lain.

**h. Pengaruh Staf Dewan**

Staf dewan adalah birokrasi dalam dewan. Tanpa bantuan staf dewan para anggota dewan tidak berfungsi dalam berurusan dengan badan eksekutif dan sangat bergantung pada informasi yang diberikan.

**i. Pengaruh Parpol**

Sumber pengaruh lain lembaga legislatif adalah parpol. Tentu saja ada beberapa kesepakatan yang adil diantara kolega partai. Pada beberapa persoalan tekanan untuk sesuai dengan kedudukan atau garis partai adalah segera dan langsung. Terkadang ada tekanan untuk mendukung partai bahkan ketika seorang anggota tidak percaya pada kedudukan partai. Oleh karena itu partai menetapkan beberapa mekanisme yang memungkinkan anggota dewan tetap pada kebijakan atau disiplin partai.

Dari penjelasan faktor yang mempengaruhi kinerja anggota legislatif, maka dalam peningkatan kinerja DPRD Kota Kotamobagu juga harus bercermin dari faktor-faktor yang bisa menghambat kinerjanya, kemudian DPRD Kota Kotamobagu juga harus menanamkan tekad dan mental anggota legislatif untuk

benar-benar mewakili rakyat, agar dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, tulus dari hati nurani mewakili kepentingan dan kebutuhan rakyat.

#### **1.5.4. Otonomi Daerah**

Perkataan otonomi berasal dari bahasa Yunani, *outonomous*, yang berarti pengaturan sendiri atau pemerintahan sendiri. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, pengertian otonomi adalah : *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dengan demikian, pengertian otonomi menyangkut dengan dua hal pokok yaitu: kewenangan untuk membuat hukum sendiri (*own laws*) dan kebebasan untuk mengatur pemerintahan sendiri (*self government*). Maka otonomi daerah pada hakikatnya adalah hak atau wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak atau wewenang tersebut meliputi pengaturan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, (SJAFRIZAL, 2014 : 106)

Pada dasarnya ada tiga alasan pokok mengapa diperlukan otonomi daerah tersebut. Pertama, adalah *Political Equality*, yaitu guna meningkatkan partisipasi politik masyarakat pada tingkat daerah. kedua, adalah *Local Accountability*, yaitu meningkatkan kemampuan dan tanggungjawab pemerintah daerah dalam mewujudkan hak dan aspirasi masyarakat di daerah. Dan ketiga, adalah *Local Responsiveness*, yaitu meningkatkan respon pemerintah daerah terhadap masalah-masalah sosial ekonomi yang terjadi di daerahnya, (SJAFRIZAL, 2014 : 106).

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut (Prof. Dr. Mardiasmo, 2004 : 209) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu : Pertama, meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Kedua, menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, dan ketiga, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah merupakan suatu penyerahan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membantu pembangunan daerah, serta diberikan hak dan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah untuk kesejahteraan masyarakat.

#### **1.5.5. Daerah Pemekaran**

##### **a. Pemekaran**

Secara umum, pemekaran daerah dapat diartikan sebagai pemisahan diri suatu daerah dari induknya dengan tujuan mendapatkan status yang lebih tinggi dan meningkatkan pembangunan daerah pemekaran yang dilandasi oleh (UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah). Pada pasal 5 ayat 2 dinyatakan daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah, namun setelah UU No. 22/1999

diganti dengan (UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah), maka materi pemekaran wilayah tercantum pada pasal 4 ayat (3) dan (4), namun istilah yang dipakai adalah Pemekaran Daerah berarti pengembangan dari satu daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom.

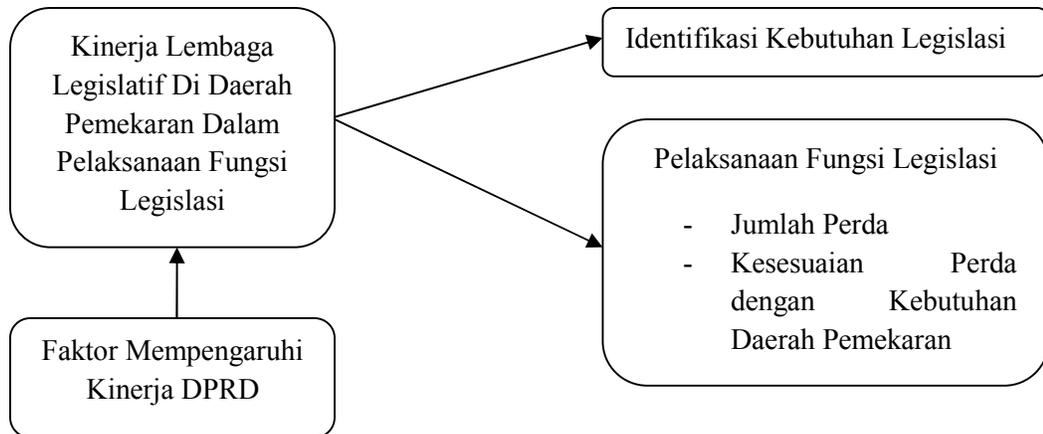
Dalam (UU No. 32/2004 tersebut pada pasal 4 ayat 3) dinyatakan : pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Sedangkan dalam pasal 4 ayat 4 dalam UU tersebut dinyatakan : pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dapat dilakukan setelah mencapai batas maksimal usia penyelenggaraan pemerintahan.

Tujuan Pemekaran daerah secara normatif berdasarkan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah -yang diatur lebih lanjut lewat Peraturan pemerintah dengan PP Nomor 78 Tahun 2007- pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Dapat dijelaskan bahwa pemekaran merupakan perluasan daerah dengan meningkatkan status daerah yang dianggap mempunyai potensi sebagai daerah otonom dan mampu mengurus rumah tangganya sendiri dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan daerah itu sendiri untuk kesejahteraan masyarakat.

## 1.6. Kerangka Pikir Penelitian

**Gambar 1.1. : Kerangka Pikir Penelitian ini Menggunakan Triangulasi**



### 1.6.1. Definisi Konseptual

- a) Kinerja DPRD adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah dan penyalur aspirasi rakyat, yang memiliki kewenangan mengatur, mengawas dan membuat kebijakan daerah.
- b) Fungsi Legislasi adalah sebagai pembentukan kebijakan publik seperti peraturan daerah, yang disepakati bersama oleh para wakil rakyat.
- c) Daerah Pemekaran adalah pemisahan suatu daerah menjadi daerah baru, untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah sendiri.

## 1.6.2. Definisi Operasional

### 1.6.2.1. Kinerja DPRD Kota Kotamobagu Dalam Fungsi Legislasi

Kinerja Lembaga Legislatif	Indikator
<p>1. Kinerja</p> <p>a. Pengukuran Kinerja</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Akuntabilitas</li> <li>- Responsivitas</li> <li>- Efektifitas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifikasi Kebutuhan Legislasi di Daerah Pemekaran</li> <li>- Sosialisasi</li> <li>- <i>Hearing</i> (Mendengarkan)</li> <li>- Ketepatan Dalam Penyusunan Perda</li> <li>- Capaian DPRD Dalam Membuat Perda</li> <li>- Perbandingan Antara Prolegda dan Realisasi Perda</li> <li>- Kesesuaian dan Jumlah Perda dengan Kebutuhan Daerah Pemekaran</li> <li>- Persentase Prolegda</li> </ul>
<p>2. Faktor mempengaruhi kinerja</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Peraturan Tata Tertib</li> <li>b. Data dan Informasi</li> <li>c. Kualitas Anggota Legislatif</li> <li>d. Mekanisme Sistem Pemilu</li> <li>e. Kedudukan Eksekutif dan Legislatif</li> <li>f. Pengaruh Pemilih atau Konstituen</li> <li>g. Pengaruh Kolega</li> <li>h. Pengaruh Staf Dewan</li> <li>i. Pengaruh Parpol</li> </ul>

## **1.7. Metode Penelitian**

### **1.7.1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pendekatan kualitatif ini merupakan pendekatan yang menghasilkan data, tulisan dan tingkah laku yang diperoleh dari apa yang diamati oleh (Prastowo, 2014 : 186). Penelitian deskriptif kualitatif digunakan untuk menggambarkan atau melukiskan apa yang sedang diteliti dan berusaha memberikan gambaran yang jelas serta mendalam tentang apa yang diteliti dan yang menjadi pokok permasalahan.

Jenis penelitian ini untuk mempelajari serta mengetahui kasus dan fenomena yang terjadi pada lembaga legislatif daerah (DPRD Kota Kotamobagu) sebagai pemerintah daerah yang memiliki mandat dan kewajiban mewakili kepentingan rakyat.

### **1.7.2. Jenis Data**

Menurut (Muhadjir, 1996 : 48) sumber data yang disajikan adalah dalam bentuk kata verbal serta tindakan bukan dalam bentuk angka. Kemudian data penelitian dibagi menjadi dua jenis data, yaitu :

#### **1.7.2.1.Data Primer**

Data primer dalam penelitian ini adalah, semua informasi tentang kinerja lembaga legislatif di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi, yang diperoleh dari unit analisa yang dijadikan obyek penelitian. Data primer penelitian ini adalah:

**Tabel 1.1.**  
**Data Primer Penelitian**

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Kinerja Lembaga DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi	Sekertariat Dewan, Lembaga pemantau dan Tokoh Masyarakat yang terkait langsung dengan kinerja lembaga DPRD	Wawancara (Interview)
Mekanisme kinerja DPRD Kota Kotamobagu	Sekertariat Dewan dan Lembaga pemantau yang terkait langsung dengan kinerja lembaga DPRD	Wawancara (Interview)
Faktor mempengaruhi kinerja DPRD Kota Kotamobagu	Sekertariat Dewan, Lembaga pemantau dan Tokoh Masyarakat yang terkait langsung dengan kinerja lembaga DPRD	Wawancara (Interview)
Dimensi politik dalam proses kinerja DPRD Kota Kotamobagu	Sekertariat Dewan dan Lembaga pemantau yang terkait langsung dengan Kinerja lembaga DPRD	Wawancara (Interview)

### 1.7.2.2.Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah semua informasi tentang kinerja lembaga legislatif di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang diperoleh secara tidak langsung melainkan diperoleh melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian ataupun yang terkait dengannya di dalam unit analisa yang dijadikan obyek penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini adalah :

**Tabel 1.2.**  
**Data Sekunder Penelitian**

Nama Data	Sumber Data
Pertanggungjawaban kinerja DPRD Kota Kotamobagu	Inspektorat Daerah dan Perwakilan BPK
Berita acara rapat dalam pengambilan kebijakan DPRD Kota Kotamobagu	Sekretariat Dewan dan Eksekutif
Peraturan perundangan terkait Kinerja DPRD	Bappeda Kota Kotamobagu
Buku, Jurnal/artikel terkait kinerja DPRD	Pihak ketiga

### 1.7.3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Indonesia Bagian Timur, Provinsi Sulawesi Utara. Penelitian ini tepatnya dilakukan pada DPRD Kota Kotamobagu, Jalan. Ahmad Yani, Nomor 3.

#### **1.7.4. Unit Analisis Data**

Unit analisis data penelitian ini adalah sebagai subyek penelitian mengarah kepada ketua DPRD Kota Kotamobagu beserta ketua-ketua komisi dan beberapa anggota. Kemudian obyek penelitian berkaitan dengan variabel-variabel yang diteliti, yaitu kinerja lembaga legislatif di daerah pemekaran dalam pelaksanaan fungsi legislasi, dalam menjalankan fungsinya, serta faktor yang mempengaruhi kinerja dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

#### **1.7.5. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Wawancara**

Wawancara mendalam akan ditujukan kepada DPRD Kota Kotamobagu, khususnya Ketua DPRD, Ketua Komisi DPRD, Sekretaris DPRD dan Anggota DPRD yang akan dipilih secara acak atau random. Untuk memperoleh data yang lebih jelas dan akurat, terkait kinerja yang dilihat dari akuntabilitas, responsivitas dan efektifitas terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD. Kemudian peneliti juga melakukan wawancara terkait dengan kinerja DPRD Kota Kotamobagu, kepada pihak lain seperti eksekutif (Setda, Kepala Dinas dan Kepala Kantor), lembaga (Ketua LSM) dan tokoh masyarakat (Kepala Desa dan masyarakat yang kritis dengan kinerja anggota dewan) guna memperkaya data peneliti.

## **b. Dokumentasi**

Menurut (Prastowo, 2014 : 226) Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu atau yang sedang dilaksanakan. Dokumentasi bisa berbentuk tulisan, gambar dan karya monumental. Selain itu dokumentasi merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara dalam penelitian karena dokumentasi memiliki kredibilitas yang tinggi. Dokumentasi dalam penelitian ini membantu untuk lebih memperkaya data seperti data sekunder agar data yang diperoleh lebih tepat dan akurat. Dokumen yang akan digunakan terdiri dari dokumen tentang Deskripsi proses pemekaran, Deskripsi riwayat hidup, Data Prolegda dari tahun ketahun, Data realisasi prolegda, presensi kehadiran setiap persidangan, risalah perda yang dihasilkan dan waktu dalam menghasilkan Perda. Data terkait dengan penelitian ini, ada pada DPRD Kota Kotamobagu serta lembaga, badan, instansi dan pemerintah daerah yang berhubungan dengan kinerja DPRD itu sendiri.

## **c. Observasi**

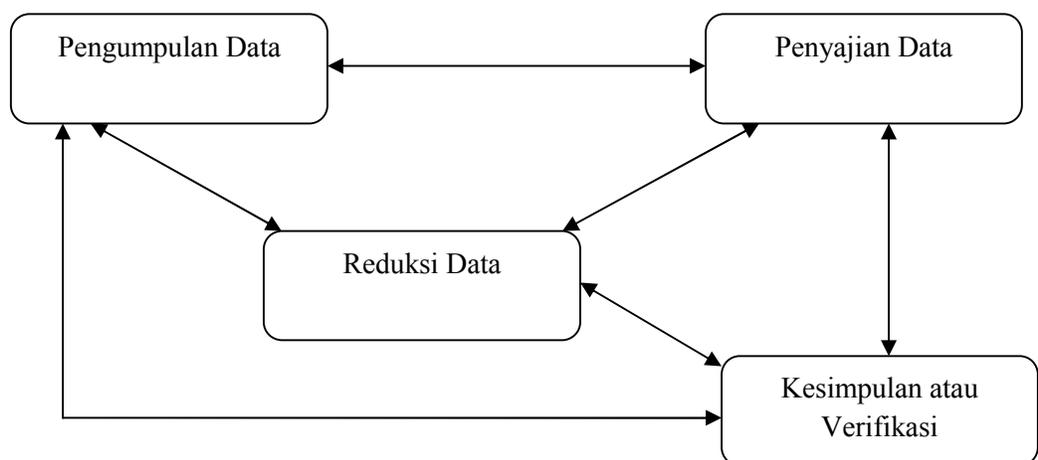
Observasi merupakan dan pencatatan secara sistematis terhadap suatu gejala yang tampak pada objek penelitian, langsung hidup bersama, merasakan serta berada dalam aktivitas kehidupan objek pengamatan. Dengan demikian pengamat betul-betul menyelami kehidupan objek pengamatan bahkan tidak jarang pengamat kemudian mengambil bagian dalam kehidupan budaya mereka, (Prastowo, 2014 : 220). Observasi

dalam penelitian ini untuk mempermudah dan memperkaya data dan informasi terkait kinerja DPRD Kota Kotamobagu, serta untuk membandingkan data dengan fakta yang ada di DPRD Kota Kotamobagu.

### 1.7.6. Teknik Analisis Data

Menurut Miles dan Huberman dalam (Prastowo, 2014 : 237) analisis kualitatif adalah suatu proses analisis yang terdiri dari beberapa alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Analisis data dengan mengorganisasikan data, mencari dan menemukan pola data yang dapat dibagi atau diceritakan.

**Gambar 1.2.**  
**Analisis Data Model Interaktif**



Sumber : diadaptasi dari Miles dan Huberman  
Dalam (Prastowo, 2014 : 243)

Proses analisis data tersebut adalah :

- a) Pengumpulan data adalah pencarian data penelitian di lapangan yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan.
- b) Reduksi data adalah suatu proses pemeliharaan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.
- c) Penyajian data adalah deskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- d) Penarikan kesimpulan dan verifikasi adalah peneliti mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, dan proposisi. Jika penelitian masih berlangsung maka setiap kesimpulan yang ditetapkan akan terus diverifikasi, hingga memperoleh kesimpulan yang valid.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Berdasarkan hasil penelitian pada Bab III akan menjelaskan Kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi, apakah sudah optimal sesuai dengan ketentuan, dan hak yang dimilikinya sebagai wakil rakyat. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Kotamobagu dapat menjadi tolak ukur untuk melihat kinerjanya dari tahun 2014-2016.

Selanjutnya untuk melakukan analisis terhadap kinerja DPRD Kota Kotamobagu diperlukan beberapa aspek dan indikator yang bisa menggambarkan kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam menjalankan fungsi legislasi dan hak inisiatifnya untuk membentuk suatu peraturan daerah. Adapun beberapa aspek dan indikator dalam penelitian ini yaitu tentang pertanggungjawaban, respon dan tanggapan kepada masyarakat serta capaian DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan peraturan daerah. Hal tersebut telah dijelaskan dalam teori pada bab sebelumnya sebagai acuan untuk melakukan analisis terhadap kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

### **3.1. Kinerja DPRD Kota Kotamobagu Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi**

Dalam rangka melaksanakan tugas sebagai wakil rakyat, DPRD harus menunjukkan kemampuannya sebagai anggota dewan yang memiliki integritas tinggi untuk melaksanakan tugas dan amanah yang diembannya. Berkaitan dengan hal tersebut, untuk melihat kinerja DPRD Kota Kotamobagu pada bab ini akan menjelaskan kinerja DPRD lewat indikator akuntabilitas, responsivitas dan efektifitas untuk dapat menilai kinerja DPRD Kota Kotamobagu.

#### **3.1.1. Akuntabilitas Pelaksanaan Fungsi Legislasi**

Akuntabilitas akan diukur dengan kegiatan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian dan temuan penulis terhadap kegiatan DPRD Kota Kotamobagu dalam melaksanakan fungsi legislasi, apakah sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, dari data dan informasi yang sudah penulis dapat, kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi dilihat dari indikator akuntabilitas masih jauh dari yang diharapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, seperti penjelasan sebelumnya DPRD Kota Kotamobagu belum bisa dikatakan akuntabel terhadap pelaksanaan fungsi legislasi karena DPRD Kota Kotamobagu sering menunjukkan sikap tidak konsisten dengan peraturan yang telah dibuat dan disepakati. Sehingga

berdampak pada beberapa Ranperda tidak dapat disahkan menjadi Peraturan Daerah. Hal ini terbukti dan dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 3.1**  
**Prolegda 2014-2016 yang tidak dapat disahkan menjadi Perda**

<b>NO</b>	<b>Nama Ranperda</b>	<b>keterangan</b>
1.	Ranperda Ketertiban Umum	Inisiatif Legislatif
2.	Ranperda Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Setda dan Setwan Kota Kotamobagu	Inisiatif Legislatif
3.	Ranperda Kedua atas Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pembentukan OTK Dinas-Dinas Daerah	Inisiatif Legislatif
4.	Ranperda Pengendalian Menara	Inisiatif Legislatif
5.	Ranperda Retribusi Tera Ulang	Inisiatif Legislatif
6.	Ranperda Pengelolaan Limbah	Usulan Eksekutif
7.	Ranperda Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan	Usulan Eksekutif
8.	Ranperda Pembiayaan Transportasi Domestik Jamaah Haji Kota Kotamobagu	Usulan Eksekutif
9.	Ranperda Perubahan Perda Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Rumah Potong Hewan (RPH)	Usulan Eksekutif
10.	Rencana Detail Tata Ruang	Usulan Eksekutif
11.	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Kotamobagu	Usulan Eksekutif
12.	Badan Usaha Milik Desa (BUM-Des)	Usulan Eksekutif
13.	Pembiayaan Pendidikan Dasar 9 (Sembilan) Tahun	Inisiatif Legislatif
14.	Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Usulan Eksekutif
15.	Pendirian dan Pengendalian Menara Telekomunikasi	Inisiatif Legislatif
16.	Pemekaran Kelurahan Biga Dayanan	Inisiatif Legislatif
17.	Perlindungan dan Pelestarian Hutan	Usulan Eksekutif
18.	Pembiayaan Transportasi Domestik Jamaah Haji	Usulan Eksekutif
19.	Usaha Penjualan Produksi Daerah (BBI)	Usulan Eksekutif

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.1 diatas menunjukkan dari prolegda yang telah ditetapkan belum dibahas berdasarkan jadwal yang telah disusun oleh Badan Legislasi DPRD Kota Kotamobagu sehingga tidak dapat di Paripurnakan untuk bisa digunakan sebagai Produk Hukum. Hal ini menggambarkan bagaimana akuntabilitas kinerja DPRD Kota Kotamobagu melalui Badan Legislasi terhadap pembentukan Peraturan Daerah. Tidak dibahasnya 19 Prolegda karena kurangnya kesadaran terhadap amanat konstitusi, memperlihatkan sikap apatis yang sering tidak hadir dalam setiap agenda yang telah telah dijadwalkan, jarang berpartisipasi dalam pembentukan Perda dan selalu mengedepankan kepentingan partai politik seperti melakukan perjalanan dinas dengan alasan kepentingan publik yang harusnya diwakili oleh ketua dan wakil ketua DPRD. Hal ini yang mengakibatkan dari 34 Prolegda 19 diantaranya tidak dapat disahkan oleh DPRD Kota Kotamobagu.

Selain itu dilihat dari sisi kehadiran anggota Badan Legislasi DPRD Kota Kotamobagu dalam membahas produk hukum juga bisa dikatakan tidak akuntabel, hal ini dapat dilihat dari salah satu gambar berikut yang menunjukkan rapat pembahasan Peraturan Daerah oleh Badan Legislasi.

**Gambar 3.1**  
**Rapat Badan Legislasi DPRD Kota Kotamobagu**



Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Gambar 3.1 diatas menunjukkan rapat pembahasan Peraturan Daerah oleh Badan Legislasi DPRD Kota Kotamobagu bersama pihak Eksekutif yang terkait. Kemudian dari gambar tersebut memperlihatkan kehadiran anggota Badan Legislatif yang hanya berjumlah 3 anggota, yaitu Bapak Ishak Sugeha, ST.,ME selaku Pimpinan Badan Legislasi dan dua anggota yaitu Bapak Herry F. Coloay, SE dan Bapak Ir. Suharsono Marsidi yang berada pada posisi kiri dari gambar tersebut. Pada rapat pembahasan Perda oleh Badan Legislasi harusnya dihadiri oleh 9 anggota Badan Legilasi termasuk ketua dan wakil ketua Badan Legislasi. Dari 9 anggota Baleg 6 diantaranya tidak mengikuti rapat dengan alasan berada diluar Kota. Selain itu dapat dilihat jumlah kehadiran pada rapat-rapat yang telah dilaksanakan oleh Badan legislasi.

**Tabel 3.2****Agenda Rapat dan Jumlah Kehadiran Anggota Badan Legislasi**

<b>NO</b>	<b>Jenis Rapat</b>	<b>Jumlah Kehadiran</b>	<b>(%)</b>
1.	Pembahasan Perda Pembangunan Gedung	5 Anggota	56%
2.	Pembahasan Perda Pelayanan Kesehatan	8 Anggota	89%
3.	Pembahasan perubahan Perda Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Lembaga Teknis Daerah	4 Anggota	44%
4.	Pembahasan Perda Tata Cara Pemilihan Sangadi	4 Anggota	44%
5.	Pembahasan perubahan Perda Nomor 3 Tahun 2011 Tentang PBB Perdesaan Perkotaan	6 Anggota	67%
6.	Pembahasan perubahan Perda Nomor 21 Tahun 2012 Tentang pajak Hotel	3 Anggota	33%
7.	Pembahasan Perda Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah Balai Benih Ikan (BBI) Kota Kotamobagu	5 Anggota	56%
8.	Pembahasan Perda Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	7 Anggota	78%
9.	Pembahasan perubahan Perda Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar	9 Anggota	100%
10.	Pembahasan perubahan Perda Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Izin Mendirikan Bangunan	8 Anggota	89%
11.	Pembahasan perubahan Perda Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	4 Anggota	44%
12.	Pembahasan Perda Ketertiban Umum	4 Anggota	44%
13.	Pembahasan Perda Pengelolaan Limbah	3 Anggota	33%
14.	Pembahasan perubahan Perda Tentang Tata Cara Penagihan Rumah Susun Sederhana Murah	6 Anggota	67%
15.	Pembahasan Perda Organisasi Perangkat Daerah (OPD)	7 Anggota	78%

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Berdasarkan data dan gambar tersebut, menunjukkan bahwa pembahasan Peraturan Daerah oleh Badan Legislasi belum optimal dan tidak didasarkan oleh jumlah anggota yang hadir, sehingga dapat mengakibatkan kurangnya ide-ide, saran dan tanggapan yang memuat kepentingan rakyat oleh pihak DPRD untuk bisa membangun dan memperkuat Peraturan Daerah yang akan di Peripurnakan.

Seperti yang dikatakan oleh Ketua LSM-LPKEL (Lembaga Pemantau Kinerja Eksekutif Legislatif) Reformasi. Bapak Efendy Abdul Kadir. Mengatakan bahwa :

“Dalam pengamatan dan pandangan saya DPRD Kota Kotamobagu belum bisa dikatakan akuntabel, karena dalam penyerapan aspirasi masyarakat DPRD tidak bisa mengimplementasikan apa yang menjadi tuntutan oleh masyarakat Kotamobagu”.

Dari penjelasan diatas berdasarkan wawancara dan pengamatan langsung kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi belum bisa mengatasi persoalan masyarakat salah satunya salah seperti : munculnya investasi yang tidak memiliki izin. Untuk menertibkan harus memiliki payung hukum yang mengatur ekonomi Kota Kotamobagu.

Kemudian sejalan dengan pendapat tersebut pihak eksekutif yang menjabat sebagai Sekretaris Dewan Bapak Dolly Dzulhadji, SH., ME. Mengatakan :

“Menurut saya kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam menjalankan fungsi legislasinya tidak akuntabel, rata-rata anggota dewan malas dalam

menjalankan tugasnya. Sudah ada tata tertib dewan yang mengatur kinerja dewan, tetapi tata tertib itu dalam realitanya tidak dipakai, sehingga kinerja dewan saya katakan tidak akuntabel”.

Dari penjelasan diatas dapat dikatakan akuntabilitas DPRD Kota Kotamobagu sangat rendah. Hal ini dapat dilihat dari kegiatan DPRD dalam melakukan fungsi legislasinya. Badan legislasi DPRD Kota Kotamobagu tidak konsisten dalam melakukan fungsinya. Pembahasan peraturan daerah oleh Badan legislasi yang sudah dijadwalkan setiap bulan Perda yang harus dibahas tidak sesuai dengan jadwal dan agenda yang sudah ditetapkan dan sering mengalami hambatan seperti, ketidakhadiran anggota Badan legislasi melebihi dari 1/3 anggota, sehingga mengakibatkan kesulitan dalam mengambil keputusan pada setiap rapat Badan Legislasi. Tentu hal ini berimplikasi sangat luas terhadap kualitas peraturan daerah yang dihasilkan. (Data kehadiran anggota dapat dilihat pada pembahasan selanjutnya).

### **3.1.1.1. Identifikasi Kebutuhan Legislasi Di Kota Kotamobagu**

Akuntabilitas kebutuhan legislasi di Kota Kotamobagu akan menunjang pembangunan Kota Kotamobagu menjadi lebih baik. Harapan dari masyarakat Kota Kotamobagu terhadap peran DPRD sangat besar untuk berperan aktif dalam mewakili rakyat terhadap pembangunan Kota Kotamobagu menjadi Kota yang berdaya saing, lewat pembentukan produk hukum yang berkualitas dan menjadi payung hukum yang kuat dalam pembangunan Kota Kotamobagu. Adapun kebutuhan legislasi terhadap Kota Kotamobagu terdapat pada tabel berikut :

**Tabel 3.3**  
**Identifikasi Kebutuhan Legislasi Daerah Pemekaran (Kota Kotamobagu)**

NO	Nama Rancangan Peraturan Daerah
1.	Ranperda Tentang Investasi Kota Kotamobagu
2.	Ranperda Tentang Kesehatan Kota Kotamobagu
3.	Ranperda Tentang Keamanan Kota Kotamobagu
4.	Ranperda Tentang Hiburan Kota Kotamobagu

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu.

Tabel 3.3 diatas menunjukkan identifikasi kebutuhan legislasi di Kota Kotamobagu oleh DPRD sebagai produk hukum penunjang pembangunan daerah pemekaran Kota Kotamobagu. Namun Ranperda tersebut belum dimasukkan dalam Prolegda dari tahun 2014-2016, alasan DPRD Kota Kotamobagu karena tidak adanya nomenklatur yang mengatur harus ada Perda untuk menunjang pembangunan Kotamobagu.

Berdasarkan wawancara dengan pihak DPRD Sekertaris komisi III Bapak Herry F. Coloay, SE. Mengatakan bahwa :

“Kebutuhan legislasi di daerah pemekaran yaitu dengan membuat suatu produk hukum yang menunjang pembangunan Kota Kotamobagu, seperti menerbitkan Perda investasi membuka investasi kepada seluruh investor, Perda keamanan memberikan jaminan keamanan kepada seluruh elemen masyarakat, Perda kesehatan memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat dan Perda hiburan agar bisa melepaskan kelu kesah. Menurut saya itu yang menjadi kebutuhan legislasi di Kota Kotamobagu untuk menunjang pembangunan daerah pemekaran”.

Sejalan dengan pendapat tersebut pihak DPRD Ketua Komisi I, Bapak Kadir Rumoroy. Juga Mengatakan :

“Untuk menunjang pembangunan Kota Kotamobagu sebagai Ibu Kota calon Provinsi, maka kebutuhan legislasinya adalah melahirkan kembali perda yang mendukung pembangunan infrastruktur Kota Kotamobagu”.

Identifikasi kebutuhan legislasi yang merupakan inisiatif DPRD Kota Kotamobagu sebagai payung hukum yang dapat mendukung kemajuan pembangunan Kota Kotamobagu, selanjutnya dikaitkan dengan pendapat masyarakat Kota Kotamobagu terhadap indentifikasi kebutuhan legislasi tersebut.

Bertolak belakang dengan pendapat tersebut, tokoh masyarakat Bapak Franki Pandelaki. juga mengatakan bahwa :

“Identifikasi legislasi untuk menunjang pembangunan Kota Kotamobagu selama ini DPRD hanya bisa menyuarakan saja apa yang menjadi kebutuhan, tidak pernah dijadikan sebagai salah satu referensi terhadap rancangan produk hukum karena selalu terhambat dengan kepentingan politik ”.

Dari hasil wawancara dan pengamatan kemudian dibandingkan dengan realita yang ada, kebutuhan legislasi terhadap daerah pemekaran tidak pernah dijadikan inisiatif, dipertimbangkan dan dimuat dalam kebijakan oleh DPRD Kota Kotamobagu, melainkan hanya sebatas perkataan seperti yang dikatakan oleh pihak DPRD Kota Kotamobagu karena dalam prakteknya bertolak belakang dengan kebutuhan legislasi daerah Kota Kotamobagu. Hal ini karena didominasi oleh faktor politik yang begitu kuat seperti mengutamakan kepentingan partai politik dengan cara memuat kepentingan politik (Partai) terhadap kebijakan yang

diputuskan dan diikuti dengan ketidak konsistenan terhadap tugas dan fungsi yang dimiliki. Begitu juga dengan dengan hasil pengamatan dan wawancara dengan tokoh-tokoh masyarakat, LSM dan Pihak Eksekutif yang ditemui mengatakan hal yang sama.

Identifikasi kebutuhan legislasi dalam pembentukan peraturan daerah untuk mendorong dan mengoptimalkan pembangunan daerah pemekaran hanya bisa terwujud apabila pembentukan peraturan daerah didukung oleh metode yang sesuai, dan memperhatikan kebutuhan daerah serta dilandasi dengan keseriusan dan sungguh-sungguh. Dapat dikatakan secara keseluruhan terkait akuntabilitas DPRD Kota Kotamobagu terhadap masyarakat tidak berjalan dengan baik dan belum sesuai sebagaimana yang diharapkan.

### **3.1.1.2.Sosialisasi**

Sosialisasi merupakan salah satu tahapan dalam penyusunan Peraturan Daerah dan pertanggungjawaban DPRD kepada masyarakat guna memberikan informasi kepada masyarakat tentang Ranperda yang akan dijadikan Peraturan Daerah. Sosialisasi dilakukan untuk memenuhi tahapan sebagai persyaratan dalam membentuk Peraturan Daerah, sehingga masyarakat dapat mengetahui alasan Perda tersebut dibentuk.

Adapun tahapan pembentukan Peraturan Daerah dapat dilihat dari tabel

berikut :

**Tabel 3.4**  
**Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah**

NO	Tahapan Pembentukan Perda	Keterangan
1.	Perencanaan	Didasarkan pada : a. Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. b. Rencana Pembangunan Daerah. c. Penyenlenggaraan Otonomi Daerah d. Aspirasi Masyarakat Daerah
2.	Penyusunan	Disertai dengan : a. Naskah Akademik b. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah c. Perubahan Perda sebatas mengubah beberapa materi d. Konsultasi Publik e. Sosialisasi
3.	Pembahasan	Pembahasan dilakukan bersama Kepala Daerah
4.	Pengesahan atau Penetapan	Ranperda ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah
5.	Pengundangan	Perda diundangkan dalam lembaran daerah
6.	Penyebarluasan	Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.4 diatas menunjukkan tahapan-tahapan pembentukan Perda yang harus dilakukan oleh DPRD Kota Kotamobagu untuk dapat membentuk Peraturan Daerah. Tahapan tersebut salah satunya termasuk sosialisasi yang menggambarkan pertanggungjawaban DPRD kepada masyarakat. Kemudian selain itu dapat dilihat kegiatan sosialisasi yang telah dilakukan DPRD Kota Kotamobagu pada tabel berikut.

**Tabel 3.5**  
**Realisasi Sosialisasi**

NO	Jenis Sosialisasi	Keterangan
1.	Sosialisasi tentang pembentukan Perda Pelayanan Kesehatan	Bertempat di Kantor-Kantor Kelurahan, Kota Kotamobagu
2.	Sosialisasi tentang pembentukan Perda Tata Cara Pemilihan Sangadi	Bertempat di Lapangan Pusat Kota Kotamobagu
3.	Sosialisasi tentang pembentukan Perda Ketertiban Umum	Bertempat di Kantor-Kantor Kecamatan, Kota Kotamobagu
4.	Sosialisasi tentang pembentukan Perda Pengelolaan Limbah	Bertempat di Kantor-Kantor Kelurahan, Kota Kotamobagu

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.5 diatas menunjukkan kegiatan sosialisasi yang telah dilaksanakan oleh DPRD Kota Kotamobagu, dari 15 Perda yang berhasil disahkan hanya 4 Perda yang di sosialisasikan diantaranya yaitu, Perda Pelayanan Kesehatan, Perda Tata Cara Pemilihan Sangadi, Perda Ketertiban Umum dan Perda Pengelolaan Limbah. Hal ini kemudian menjadikan Perda yang telah disahkan tidak banyak diketahui oleh masyarakat dan tidak mengacuh kepada syarat pembentukan Perda.

Berhubungan dengan hal tersebut, berdasarkan data yang telah tercantum dalam tabel 3.5 menunjukkan hanya 4 kali melakukan sosialisasi, sehingga 11 Perda yang telah berhasil disahkan tidak melalui tahap sosialisasi. Selanjutnya data tersebut dapat dilihat dalam bentuk grafik berikut :

**Grafik 3.1**



Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Grafik 3.1 diatas menunjukkan persentase sosialisasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Kotamobagu, berdasarkan jumlah terlaksananya sosialisasi dan jumlah tidak terlaksananya sosialisasi. Dari 15 Perda yang berhasil disahkan hanya 4 Perda yang di sosialisasikan oleh DPRD Kota Kotamobagu apabila dipersentasekan hanya mencapai 27% saja, kemudian 11 Perda yang tidak di sosialisasikan oleh DPRD Kota Kotamobagu apabila dipersentasekan mencapai 73%. Artinya bahwa DPRD Kota Kotamobagu dalam menyusun Perda mengesampingkan tahapan dalam proses pembuatan Perda, yang mengakibatkan

sering ditolaknya Ranperda dan penyampaian kebijakan kepada masyarakat tidak terlaksanakan dengan baik, serta tidak terarahnya Perda yang dihasilkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan wawancara, Bapak Murtibin Lambe. Mengatakan :

“DPRD Kota Kotamobagu jarang sekali melakukan sosialisasi kepada masyarakat, apalagi sosialisasi tentang pembentukan Peraturan Daerah tidak pernah dilakukan oleh DPRD Kota Kotamobagu. pertanggungjawaban mereka kepada masyarakat sangat kurang”.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Bapak Franki Pandelaki. Mengatakan :

“Soal pertanggung jawaban DPRD Kota Kotamobagu kepada masyarakat saya katakan belum maksimal, mengapa begitu bisa dilihat kinerjanya sekarang yang tidak ada perubahan”.

Berhubungan dengan hal tersebut, DPRD Kota Kotamobagu belum akuntabel terhadap penyampaian informasi kepada masyarakat terkait dengan pembentukan Perda, artinya bahwa tanggungjawab DPRD Kota Kotamobagu kepada masyarakat masih rendah terhadap penyampaian kinerjanya. Dalam menyusun Peraturan Daerah DPRD Kota Kotamobagu sedikit mengabaikan tahapan sosialisasi, sehingga masyarakat kurang mendapatkan informasi yang jelas terkait kinerja DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah.

### **3.1.1.3. *Hearing* (Mendengarkan)**

*Hearing* merupakan suatu kegiatan yang bertujuan untuk mendengarkan, berdiskusi dan menampung aspirasi masyarakat. Dengan dilakukannya kegiatan *hearing*, masyarakat dapat menyampaikan aspirasi secara langsung kepada DPRD. Sehingga aspirasi masyarakat dapat dipertimbangkan dan dijadikan dasar dalam memutuskan suatu kebijakan dalam membentuk Perda, agar kebijakan yang diambil sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Kegiatan *hearing* merupakan kewajiban pertanggungjawaban DPRD kepada masyarakat. Tidak lepas dari hal tersebut, DPRD Kota Kotamobagu sudah memiliki jadwal 3 bulan 1 kali untuk melakukan kegiatan *Hearing*. Adapun jadwal yang dimaksud dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 3.6**  
**Jadwal *Hearing* DPRD Kota Kotamobagu**

NO	Kegiatan Pertemuan dengan Masyarakat	Bulan
1.	Pertemuan Pertama	Januari
		Februari
		Maret
2.	Pertemuan Kedua	April
		Mei
		Juni
3.	Pertemuan Ketiga	Juli
		Agustus
		September
4.	Pertemuan Keempat	Oktober
		November
		Desember

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.6 diatas menunjukkan kegiatan pertemuan oleh DPRD Kota Kotamobagu dengan masyarakat yang dilakukan setiap tiga bulan sekali, untuk berdiskusi mendengarkan keluhan dan kebutuhan masyarakat. Kemudian dijadikan dasar dan bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan. Selanjutnya dapat dilihat realisasi *hearing* pada tabel berikut.

**Tabel 3.7**  
**Realisasi *Hearing***

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah <i>Hearing</i> Per tahun</b>	<b>Realisasi</b>	<b>(%)</b>
2014-2015	4 kali <i>hearing</i>	2 kali <i>hearing</i>	50%
2016	4 kali <i>hearing</i>	1 kali <i>hearing</i>	25%

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.7 diatas menunjukkan kegiatan *hearing* yang dilaksanakan DPRD Kota Kotamobagu. Dapat dilihat dari 4 kali *hearing* pertahun yang dapat terlaksana pada tahun 2014-2015 hanya 2 kali *hearing* dengan persentase 50% dan pada tahun 2016 hanya 1 kali *hearing* dengan persentase 25%. Tidak terlaksananya kewajiban DPRD untuk menampung aspirasi masyarakat karena tidak adanya kesadaran dari setiap anggota DPRD terhadap kewajibannya sebagai wakil rakyat, seperti penggunaan waktu yang tidak efisien, artinya agenda yang telah ditetapkan tidak dilaksanakan sesuai dengan jadwal dan melaksanakan kegiatan diluar agenda serta memiliki sifat apatis yang kuat sehingga sulit untuk menyatukan pendapat dengan masyarakat.

Berhubungan dengan hal tersebut, Bapak Agus Suprijanta, SE. mengatakan :

“Setiap tiga bulan sekali kita mengadakan pertemuan duduk berdiskusi dengan masyarakat, menyurati dan memberitahukan kepada pimpinan wilayah, Camat atau Lurah untuk memberitahukan kepada masyarakat bahwa DPRD akan mengadakan pertemuan, sehingga masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya”.

Pihak DPRD Kota Kotamobagu sudah menjadwalkan pertemuan dengan masyarakat, namun pada prakteknya tidak seperti apa yang dikatakan oleh pihak DPRD serta jadwal yang telah dibuat dan diagendakan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Karena setiap anggota dewan sering mendahulukan kepentingan partai politiknya masing-masing.

Berdasarkan wawancara dengan pihak masyarakat Bapak Franki Pandelaki. Mengatakan :

“Pertanggungjawaban DPRD kepada masyarakat sangat minim, artinya selama ini DPRD jarang melakukan pertemuan dengan masyarakat, aspirasi kita sebagai masyarakat jarang tersalurkan karena tidak pernah berdiskusi bersama DPRD”.

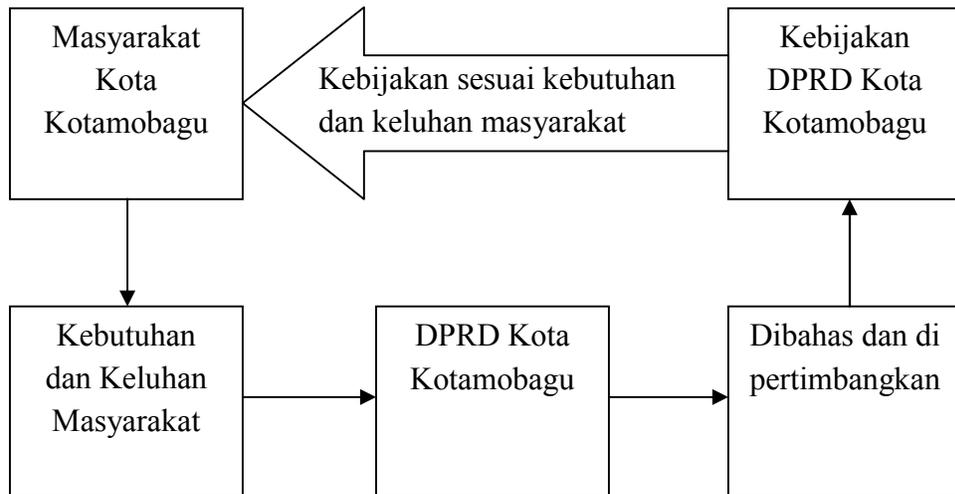
Ketidakkonsistenan DPRD Kota Kotamobagu dalam melaksanakan kegiatan hearing menyebabkan aspirasi masyarakat tidak tersalurkan dengan baik. Hearing yang seharusnya dilaksanakan empat kali dalam satu tahun, namun tidak terlaksana sesuai dengan agenda pertahun oleh DPRD Kota Kotamobagu. Hal ini membuat wadah aspirasi masyarakat semakin sempit dan mengakibatkan tidak terserapnya aspirasi masyarakat dengan baik. Sehingga dalam membentuk Perda sering mengalami hambatan dengan tidak didasari aspirasi masyarakat. Dibutuhkan kesadaran dan konsistensi DPRD Kota Kotamobagu untuk menjalankan tugas, fungsi dan amanah yang diembannya sebagai wakil rakyat guna mewujudkan kinerja yang optimal sesuai dengan peraturan dan harapan masyarakat.

### **3.1.2. Responsivitas Pelaksanaan Fungsi Legislasi**

Responsivitas diukur dari kemampuan DPRD Kota Kotamobagu cepat tanggap dalam pelayanan terhadap masyarakat, memahami kondisi yang berkembang di masyarakat dan kegiatan yang menjadi prioritas untuk ditangani sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Responsivitas digunakan sebagai indikator dalam menilai dan mengukur kinerja DPRD Kota Kotamobagu karena lembaga legislatif merupakan fasilitator yang menjembatani perbedaan kepentingan masyarakat dan pemerintah daerah.

Operasionalisasi responsivitas dilihat dari keluhan masyarakat dan bagaimana sikap DPRD menanggapi keluhan tersebut kemudian dikembangkan dan dituangkan dalam kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada gambar berikut.

**Gambar 3.2**  
**Alur Kebijakan Berdasarkan Aspirasi Masyarakat**



Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Gambar diatas menunjukkan proses penyampaian aspirasi oleh masyarakat kepada DPRD kemudian direspon dan ditanggapi, setelah itu dibahas dan dipertimbangkan oleh DPRD untuk dituangkan dalam kebijakan atas dasar kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Sehingga dalam pembentukan Peraturan Daerah tepat terhadap kebutuhan masyarakat luas.

### **3.1.2.1. Ketepatan Dalam Penyusunan Peraturan Daerah**

Berdasarkan hasil penelitian dan temuan, mengenai kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam menanggapi dan merespon kondisi serta keluhan dari masyarakat belum bisa dikatakan baik. Hal ini dapat dilihat dari kinerja DPRD

dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang jarang melakukan pertemuan dan mengadakan sosialisasi terkait Peraturan Daerah dengan masyarakat Kota Kotamobagu sehingga aspirasi dari masyarakat terhadap suatu produk hukum jarang dituangkan dalam kebijakan dan lambat dalam merespon keluhan serta aspirasi masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut yang menunjukkan dua Ranperda inisiatif DPRD Kota Kotamobagu yang tidak tepat terhadap kebutuhan masyarakat Kota Kotamobagu.

**Tabel 3.8**  
**Perda yang Tidak Sesuai dengan Kebutuhan Masyarakat**

NO	Nama Ranperda	Keterangan
1.	Ranperda Pengendalian Menara	Inisiatif Legislatif
2.	Ranperda Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Setda dan Setwan Kota Kotamobagu	Inisiatif Legislatif

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.8 diatas menunjukkan kedua Rancangan Peraturan Daerah tersebut yang merupakan inisiatif DPRD Kota Kotamobagu kurang tepat terhadap kebutuhan masyarakat luas termasuk pihak eksekutif yang mempersoalkan Ranperda tentang Tata Kerja Setda dan Setwan. Hal ini karena DPRD Kota Kotamobagu jarang melakukan pendekatan dan pertemuan dengan masyarakat serta kurangnya koordinasi dengan pihak eksekutif .

Sangat bertolak belakang dengan yang dikatakan oleh wakil ketua komisi I, Bapak Agus Suprijanta, SE. dalam wawancara mengatakan :

“DPRD setiap tiga bulan atau lima bulan sekali turun kelapangan mengadakan reses pertemuan dengan masyarakat. Mendengarkan keluhan dari masyarakat kemudian keluhan tersebut dijadikan sebagai pokok pikiran dewan”.

Realita yang terjadi sangat bertolak belakang dengan yang dikatakan oleh pihak DPRD Kota Kotamobagu, pertemuan dengan masyarakat yang seharusnya menjadi kewajiban sebagai wakil rakyat ini jarang dilakukan oleh DPRD Kota Kotamobagu.

Seperti yang dikatakan oleh tokoh masyarakat Bapak Franki Pandelaki.

Dalam wawancara mengatakan :

“Banyak masyarakat yang menginginkan DPRD turun langsung kelapangan, selama periode kedua ini tidak pernah anggota dewan turun kelapangan menerima aspirasi masyarakat, ada beberapa Perda yang belum tepat dengan kebutuhan kami sebagai masyarakat, salah satunya seperti Ranperda Pengendalian Menara. Pernah turun kelapangan pada waktu itu DPRD periode pertama tapi juga sangat jarang. Kinerja DPRD belum nampak”.

Berdasarkan wawancara dan pengamatan, DPRD Kota Kotamobagu dalam menanggapi dan merespon aspirasi masyarakat belum optimal. Hal ini terlihat dari pelayanan dan penyerapan aspirasi oleh DPRD Kota Kotamobagu yang jarang melakukan reses pertemuan dengan masyarakat, kemudian dalam merespon dan menindak lanjuti keluhan dari masyarakat masih lambat. Selama ini keluhan atau aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat tidak dikembangkan dan jarang dituangkan dalam kebijakan. Dalam pembentukan suatu produk hukum yang dikukan oleh DPRD Kota Kotamobagu belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat, realita menunjukan pada dasarnya DPRD Kota

Kotamobagu lebih mengedepankan persoalan kepentingan politik dan melihat kebijakan politik, tidak melihat regulasi kebutuhan masyarakat. Kemudian dapat dilihat pada tabel berikut aspirasi masyarakat yang diabaikan.

**Tabel 3.9**

**Aspirasi Masyarakat Kota Kotamobagu Tahun 2014-2016**

<b>Tahun</b>	<b>Aspirasi</b>	<b>Keterangan</b>
2014-2015	- Pelayanan Kesehatan	Tidak direalisasikan
	- Pegawai honorer	Tidak direalisasikan
	- Pembangunan Rumah Sakit Rujukan	Terealisasi
2016	- Rambu lalu lintas tambahan	Tidak direalisasikan
	- Pembangunan Masjid Agung Baitul Makmur	Terealisasi
	- Perjalanan Dinas yang berlebihan	Tidak direalisasikan

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.9 diatas menunjukkan aspirasi masyarakat secara umum yang tidak ditindaklanjuti oleh DPRD Kota Kotamobagu. Adapun aspirasi yang tidak ditindaklanjuti yaitu, aspirasi pelayanan kesehatan disetiap kelurahan, gaji pegawai honorer, rambu lalu lintas yang kurang, dan perjalanan dinas oleh DPRD sendiri yang tidak bermanfaat yang mengakibatkan pemborosan anggaran.

Demikian dikatakan DPRD Kota Kotamobagu sebagai penyerap aspirasi rakyat harus mampu bertindak sesuai dengan kewajiban yang diembannya, dalam

hal ini, mampu melayani, mampu melihat kondisi yang berkembang dimasyarakat dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat untuk kemudian dituangkan dalam suatu produk hukum. Sehingga menghasilkan suatu produk hukum yang berkualitas berdasarkan kebutuhan masyarakat kota Kotamobagu. berhubungan dengan hal tersebut kinerja DPRD Kota Kotamobagu dipengaruhi oleh faktor politik pada setiap individu anggota dewan Kota Kotamobagu yang sangat kuat, sehingga pelayanan terhadap masyarakat oleh DPRD tidak optimal berdasarkan data pada tabel 3.9.

### **3.1.3. Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Legislasi**

Efektifitas diukur dengan seberapa jauh tercapainya tujuan lembaga legislatif. Efektifitas menunjukkan sejauh mana rencana dan target pembentukan produk hukum Perda yang dapat dicapai oleh DPRD Kota Kotamobagu. semakin banyak Prolegda yang dapat dibentuk maka semakin efektifitas kinerja DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasinya.

#### **3.1.3.1. Capaian DPRD Kota Kotamobagu Dalam Penyusunan Perda**

Capaian dalam penyusunan Perda oleh DPRD Kota Kotamobagu dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 3.10**  
**Capaian Penyusunan Perda DPRD Kota Kotamobagu Tahun 2014-2016**

<b>NO</b>	<b>Nama Peraturan Daerah</b>	<b>Usulan</b>	<b>Keterangan</b>
1.	Perda Pembangunan Gedung	Inisiatif Legislatif	Disahkan
2.	Perda Perubahan Kedua Atas Perda Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Lembaga Teknis Daerah	Inisiatif Legislatif	Disahkan
3.	Perda Pelayanan Kesehatan	Inisiatif Legislatif	Disahkan
4.	Perda Perubahan Atas Perda Nomor 3 Tahun 2011 Tentan PBB Perdesaan Perkotaan	Inisiatif Legislatif	Disahkan
5.	Perda Perubahan Atas Perda Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pajak Hotel	Inisiatif Legislatif	Disahkan
6.	Perda Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah Balai Benih Ikan (BBI) Kota Kotamobagu	Usulan Eksekutif	Disahkan
7.	Perda Tata Cara Pemilihan Sangadi	Usulan Eksekutif	Disahkan
8.	Perda Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	Usulan Eksekutif	Disahkan
9.	Perda Perubahan Atas Perda Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar	Usulan Eksekutif	Disahkan
10.	Perda Perubahan Atas Perda Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	Usulan Eksekutif	Disahkan
11.	Perda Perubahan Atas Perda Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Izin Mendirikan Bangunan	Usulan Eksekutif	Disahkan
12.	Perda Ketertiban Umum	Inisiatif Legislatif	Disahkan
13.	Perda Perubahan Atas Perda Tentang Tata Cara Penagihan Rumah Susun Sederhana Murah	Inisiatif Legislatif	Disahkan
14.	Perda Pengelolaan Limbah	Inisiatif Legislatif	Disahkan
15.	Perda Organisasi Perangkat Daerah (OPD)	Inisiatif Legislatif	Disahkan
16.	Perda Ketertiban Umum	Inisiatif Legislatif	Belum Disahkan
17.	Perda Pembentukan Organisasi dan	Inisiatif Legislatif	Belum

	Tata Kerja Setda dan Setwan Kota Kotamobagu		Disahkan
18.	Perda Kedua atas Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pembentukan OTK Dinas-Dinas Daerah	Inisiatif Legislatif	Belum Disahkan
19.	Perda Pengendalian Menara	Inisiatif Legislatif	Belum Disahkan
20.	Perda Retribusi Tera Ulang	Inisiatif Legislatif	Belum Disahkan
21.	Perda Pengelolaan Limbah	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
22.	Perda Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
23.	Perda Pembiayaan Transportasi Domestik Jamaah Haji Kota Kotamobagu	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
24.	Perda Perubahan Perda Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Rumah Potong Hewan	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
25.	Perda Detail Tata Ruang	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
26.	Perda Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Kotamobaggu	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
27.	Perda Badan Usaha Milik Desa (BUM-Des)	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
28.	Perda Pembiayaan Pendidikan Dasar 9 (Sembilan) Tahun	Inisiatif Legislatif	Belum Disahkan
29.	Perda Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
30.	Perda Pendirian dan Pengendalian Menara Telekomunikasi	Inisiatif Legislatif	Belum Disahkan
31.	Perda Pemekaran Kelurahan Biga Dayanan	Inisiatif Legislatif	Belum Disahkan
32.	Perda Perlindungan dan Pelestarian Hutan	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
33.	Perda Pembiayaan Transportasi Domestik Jamaah Haji	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan
34.	Perda Usaha Penjualan Produksi Daerah (BBI)	Usulan Eksekutif	Belum Disahkan

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu.

Tabel 3.10 diatas menunjukan DPRD Kota Kotamobagu telah menjalankan fungsi legislasinya, kemudian pada pelaksanaannya, 34 prolegda yang telah ditetapkan DPRD Kota Kotamobagu hanya mampu menghasilkan 15 Peraturan Daerah seperti yang telah tercantum dalam tabel diatas. Sehingga kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi dapat dikatakan belum mencapai tujuan dan target, dalam hal ini kinerja DPRD Kota Kotamobagu belum efektif.

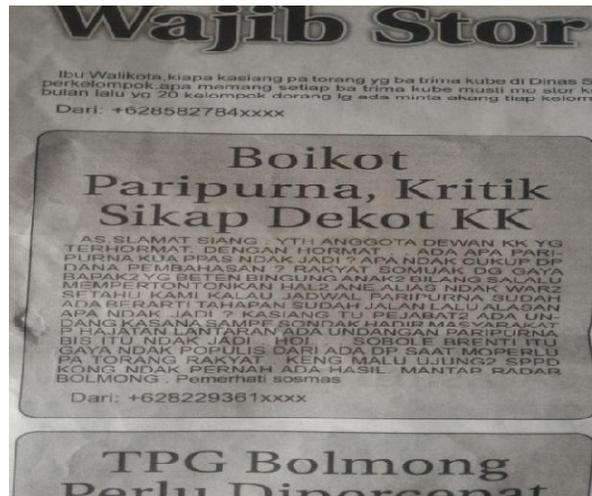
Berdasarkan wawancara dan Data capaian dari Prolegda yang diperoleh dari Sekertariat Dewan Kota Kotamobagu, mengenai efektifitas kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi masih jauh dari harapan masyarakat Kota Kotamobagu.

Dari hasil wawancara dengan tokoh masyarakat Bapak Murtibin Lambe, Mengatakan bahwa :

“Menurut saya DPRD Kota Kotamobagu belum efektif saya melihat pengalaman dari periode pertama sampai dengan sekarang masih belum ada perkembangan. Contoh saja bulan ini dalam pembahasan anggaran tahun depan lebih dari setengah anggota dewan yang tidak hadir dalam pembahasan anggaran, artinya ada pemboikotan terhadap paripurna dalam pembahasan anggaran untuk tahun depan”.

Bersamaan dengan hal tersebut pihak masyarakat lain juga menilai kinerja DPRD Kota Kotamobagu lewat kritikan yang termuat dalam media cetak (Koran) seperti yang terlihat pada gambar :

**Gambar 3.3**  
**Kritik Terhadap Kinerja DPRD Kota Kotamobagu**



Sumber : Media cetak Radar Bolmong, Rabu 16/11/2016.

Isi berita dalam bahasa daerah yaitu :

*Ass. Slamet Siang. Yth anggota dewan KK yang terhormat. Dengan hormat, ada apa paripurna KUA PPAS ndak jadi? Apa ndak cukup dp dana pembahasan? Rakyat so muak deng gaya bapak2 yang bekeng binggung anak2 bilang salalu mepetontonkan hal2 ane alias nda war2. Setahu torang kalo jadwal paripurna so ada berarti dp tahapan so ba jalang baru, alasan apa nda jadi kasiang tu pejabat2 ada undang kasana sampe so ndak hadir pa masyarakat pe hajatan lantaran ada undangan paripurna, abis itu ndak jadi. Hoy so bole brenti tu gaya ndak populis dari ada depe saat mo perlu pa torang rakyat, keng malu ujung2 SPPD kong ndak perna ada hasil.*

Isi berita dalam terjemahan bahasa Indonesia yaitu:

Ass. Selamat Siang. Yth anggota dewan Kota Kotamobagu mengapa Paripurna KUA PPAS tidak terlaksanakan? apakah tidak cukup dana untuk pembahasannya? Rakyat sudah muak dengan gaya bapak-bapak yang seperti ini, kata anak-anak selalu mempertontonkan hal-hal yang aneh alias kurang kerjaan. Setahu kami jadwal Paripurna sudah ada berarti tahapan sudah jalan lalu apa alasannya sampai tidak terlaksanakan? Kasian pejabat-pejabat yang sudah diundang sampai mereka tidak hadir diacara hajatan masyarakat karena undangan Paripurna, setelah itu tidak terlaksanakan. Hentikanlah gaya yang tidak populis karna ada saatnya kalian butuh masyarakat, malu ujung-ujungnya SPPD tidak ada hasil.

Masyarakat mengkritik Kinerja DPRD Kota Kotamobagu menggunakan bahasa Kotamobagu. Masyarakat mempertanyakan setiap persidangan paripurna selalu tertunda, DPRD menunjukkan sikap yang tidak populis dan kinerja yang tidak efektif.

Sejalan dengan pendapat tersebut dari pihak eksekutif Kepala Satuan Polisi Pamong Praja, Bapak Sahaya S. Mokoginta, S.STP., ME. Mengatakan bahwa :

“DPRD Kota Kotamobagu dalam fungsi legislasinya harus lebih banyak menghasilkan peraturan daerah dan dalam pelaksanaan fungsi legislasi hanya dapat menghasilkan kurang lebih 15 Perda dan sering tidak tepat waktu sering molor dari waktu yang telah ditentukan, contohnya seperti sekarang ini dalam pembahasan anggaran tahun 2017 yang selalu tertunda, tingkat kesiapan dalam pembahasan produk hukum masih rendah. Ini merupakan hal yang harus diperhatikan oleh pihak legislatif untuk lebih memaksimalkan kinerjanya. Sehingga saya menilai kinerja DPRD Kota Kotamobagu dari sisi efektif belum bisa dikatakan efektif terkhusus dalam pelaksanaan fungsi legislasinya dalam membuat Perda”.

Dilihat dari wawancara dan pengamatan, keefektifan kinerja DPRD dalam melakukan fungsi legislasi pembuatan produk hukum belum mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan masyarakat, karena pembentukan Perda yang selalu

mengalami keterlambatan pembahasan. selain itu pembahasan Perda bersama pihak eksekutif untuk mengesahkan suatu produk hukum tidak pernah dilakukan pembahasan pada Jam kerja melainkan pembahasan setiap produk hukum sering dilakukan pada malam hari diluar jam kerja efektif. Sehingga mengakibatkan terbatasnya waktu dalam membahas sebuah Peraturan Daerah, yang seharusnya pada jadwal telah ditetapkan dalam satu hari dapat membahas dua produk hukum akan tetapi dalam prakteknya hanya bisa membahas satu produk hukum. Kemudian selain terbatasnya waktu, kualitas dari suatu produk hukum akan lemah apabila dalam membentuk dan membahas produk hukum tidak dilandasi dengan pertimbangan-pertimbangan yang matang serta ketepatan dari kebutuhan masyarakat.

Pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Kotamobagu tidak hanya dilihat dari satu sisi saja yaitu jumlah peraturan daerah yang dihasilkan. Kualitas DPRD Kota Kotamobagu dalam menjalankan fungsi legislasi ini juga dilihat dan diukur dari sekian peraturan daerah yang dihasilkan harusnya lebih banyak berpihak kepada kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian dalam capaian pelaksanaan fungsi legislasi, dapat menggambarkan bagaimana kualitas DPRD Kota Kotamobagu dalam menghasilkan produk legislasi, kurangnya keterampilan dan kemampuan dalam menganalisis berbagai aspek untuk menyusun rancangan peraturan daerah terhadap kebutuhan masyarakat luas.

### 3.1.3.2. Perbandingan Antara Prolegda dan Realisasi Perda

Perbandingan Prolegda dan Realisasi Peraturan Daerah, oleh DPRD Kota Kotamobagu dapat menggambarkan kesiapan Kota Kotamobagu sebagai daerah pemekaran baru. Hal ini dilihat dari peran DPRD menghasilkan fungsi legislasi berdasarkan kebutuhan daerah pemekaran.

**Tabel 3.11**  
**Perbandingan Prolegda dan Realisasi Perda**

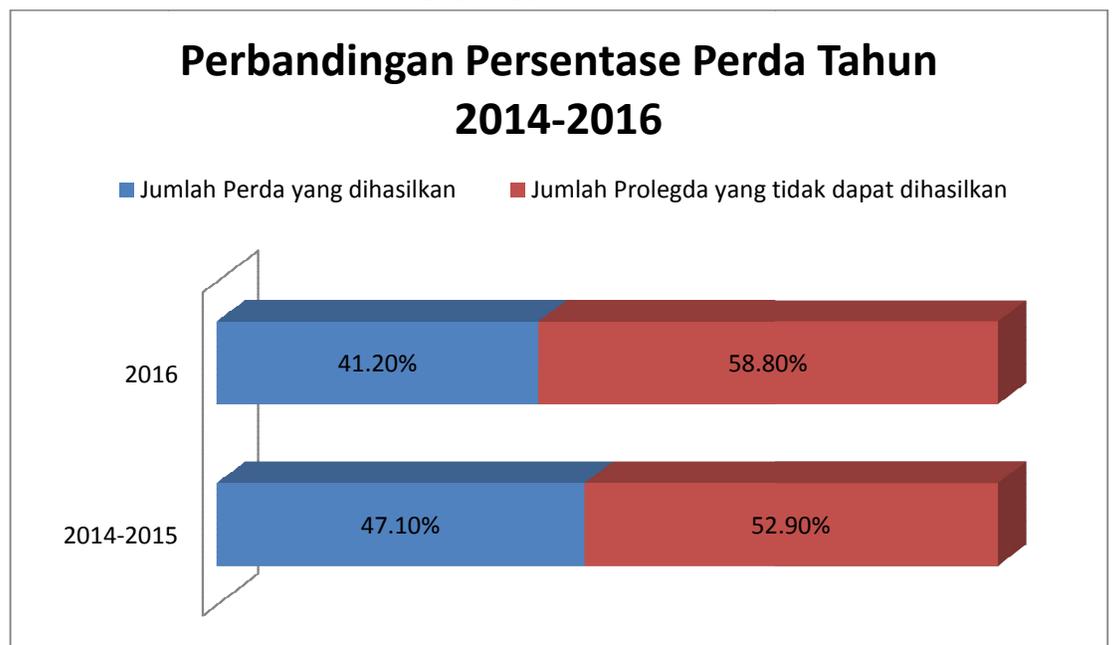
<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Prolegda</b>	<b>Realisasi/Selesai</b>	<b>(%)</b>
2014-2015	17 Prolegda	Terealisasi/Selesai 8 Perda	47,1 %
2016	17 Prolegda	Terealisasi/Selesai 7 Perda	41,2 %

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.11 diatas menunjukkan perbandingan Prolegda dan realisasinya. Pada tahun 2014-2015 jumlah Prolegda adalah 17 Prolegda yang telah ditetapkan, kemudian dilihat dari pelaksanaannya DPRD Kota Kotamobagu hanya mampu menghasilkan 8 Perda dari 17 Prolegda. Sehingga tidak mencapai setengah dari jumlah Prolegda, dapat dilihat dari persentase yang hanya mencapai 47,1 %. Selanjutnya pada tahun 2016 jumlah Prolegda adalah sebanyak 17 Prolegda yang ditetapkan, kemudian pada pelaksanaannya DPRD Kota Kotamobagu hanya

mampu menghasilkan 7 Perda dari 17 Prolegda, dari hasil pembentukan Perda tersebut menunjukkan Perda yang dihasilkan hanya mencapai 41,2 %. Dari jumlah keseluruhan Prolegda adalah 34 Prolegda dan yang dapat terealisasi adalah 15 Perda dari tahun 2014-2016. Hal tersebut menunjukkan turunnya kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam membentuk dan menghasilkan Perda dilihat dari tahun 2014-2016, dapat dilihat dari grafik berikut :

**Grafik 3.2**



Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Grafik diatas menunjukkan perbandingan jumlah Perda yang dihasilkan dari tahun 2014-2016, sekaligus menggambarkan turunnya kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam membentuk dan menghasilkan Perda, dapat dilihat dari persentase hasil yang dicapai pada tahun 2014-2015 adalah 47,1%, sedangkan

pada tahun 2016 hanya mencapai 41,2% saja. Sehingga hal ini menjadi dasar penilaian terhadap turunnya Kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam membentuk dan menghasilkan Perda.

Perbandingan Prolegda dan Perda yang dihasilkan menunjukkan hasil kinerja yang tidak mencapai 100%. Mengacu kepada sumber data dan hasil wawancara, perbandingan Prolegda dan realisasi fungsi legislasi terhadap daerah pemekaran oleh DPRD Kota Kotamobagu menurun dan masih rendah, dapat dilihat dari kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi, berdasarkan capaian yang dihasilkan oleh DPRD Kota Kotamobagu, menunjukkan realisasi fungsi legislasi produk legislasi yang diterbitkan belum memenuhi target yang telah ditetapkan dan dalam membentuk Perda kinerja DPRD menurun. Sehingga dalam rangka menunjang pembangunan Kota Kotamobagu sebagai daerah pemekaran belum dapat dikatakan efektif berdasarkan perbandingan antara Prolegda dan Perda yang diterbitkan.

Berdasarkan wawancara dengan pihak eksekutif Kepala Dinas Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah, Bapak Rio Lambone, S.STP.,MH. mengatakan :

“Upaya DPRD Kota Kotamobagu dalam proses pemekaran sudah dapat dikatakan bagus pihak DPRD mendukung lewat dukungan politik. Tapi kembali lagi kita melihat kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya terhadap daerah pemekaran dalam hal ini Kota Kotamobagu dalam menyusun produk hukum masih lemah”.

Sejalan dengan pendapat diatas, realisasi fungsi legislasi di Kota Kotamobagu belum dapat dikatakan baik, hal ini dapat dilihat berdasarkan temuan dilapangan pada prakteknya kinerja DPRD Kota Kotamobagu terdapat beberapa persoalan internal yang harus diperhatikan dan dibenahi. Adapun persoalan tersebut diantaranya seperti : dalam pemhasan produk hukum oleh badan legislasi tidak mengacu kepada rencana kerja yang telah dibagi pada triwulan, contohnya pada setiap tiga bulan akan membahas tiga-empat peraturan daerah, pada pelaksanaannya badan legislasi dalam membahas Perda tidak mengacu pada rencana kerja, sebelum dilakukan paripurna bersama eksekutif. Sehingga hal tersebut memicu keterlambatan dalam merealisasikan produk hukum, seperti yang terlihat pada perbandingan Prolegda dan realisasi Perda yang tidak mencapai target.

Berhubungan dengan hal tersebut, persoalan selanjutnya yang menimbulkan sedikitnya Perda yang dihasilkan adalah kehadiran. Dapat dilihat dari tabel berikut :

**Tabel 3.12**  
**Daftar Kehadiran Persidangan DPRD Kota Kotamobagu Tahun**  
**2014-2016**

<b>NO</b>	<b>Nama Anggota</b>	<b>Jumlah Sidang</b>	<b>Jumlah Kehadiran</b>	<b>(%)</b>
1.	H. Ahmad Sabir, SE	15	15	100%
2.	H. Djelantik Mokodompit, S.Sos., ME	15	10	67%
3.	Diana J. E. Roring	15	8	53%
4.	Kadir Rumoroy	15	12	80%
5.	Arman Adati	15	14	93%
6.	Herdy Korompot, SE	15	12	80%
7.	Ishak Sugeha, ST., ME	15	15	100%
8.	Bob Paputungan, ST	15	15	100%
9.	Meidy Makalalag, ST	15	11	73%
10.	Herry F. Coloay, SE	15	9	60%
11.	Agus Suprijanta, SE	15	15	100%
12.	Adrianus Mokoginta, SE	15	14	93%
13.	Riana S. Mokodongan, SPi	15	13	87%
14.	Rendy V. Mangkat, SH., MH	15	12	80%
15.	Fachrian Mokodompit, SH	15	13	87%
16.	Muliadi Paputungan, S.AP	15	14	93%
17.	Novy R. Manoppo, S.Sos	15	13	87%
18.	Dani I. Mokoginta, SH	15	12	80%
19.	Jusran D. Mokolanot, S.Ag., M.Si	15	14	93%
20.	Feiba A. J. Tumondo	15	10	67%
21.	Alfrits N. Paat	15	9	60%
22.	Stewart A. Pantas, ST	15	13	87%
23.	Djufri Limbalo, SS	15	14	93%
24.	Anugrah B. C. H. Gobel, SE., MEP	15	15	100%
25.	Ir. Suharsono Marsidi	15	15	100%

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.12 diatas menunjukkan daftar kehadiran anggota dewan Kota Kotamobagu berdasarkan hasil rekapan Bidang Risalah Dewan Kota Kotamobagu, daftar kehadiran tersebut memperlihatkan jumlah kehadiran setiap

anggota dewan dalam setiap sidang pembentukan Peraturan Daerah dan persentase masing-masing kehadiran.

Berkaitan dengan data tersebut, dapat dilihat kehadiran anggota dewan yang mencapai 100% dalam 15 sidang yang dilaksanakan hanya 6 orang anggota dewan, kehadiran dengan persentase 93% ada 5 orang anggota dewan, kehadiran dengan persentase 87% ada 4 orang anggota dewan, kehadiran dengan persentase 80% ada 4 orang anggota dewan, kehadiran dengan persentase 73% ada 1 orang anggota dewan, kehadiran dengan persentase 67% ada 2 orang anggota dewan, kehadiran dengan persentase 60% ada 2 orang anggota dewan dan kehadiran dengan persentase 53% ada 1 orang anggota dewan.

Sehubungan dengan hal tersebut, dapat diketahui berdasarkan persentase kehadiran, Fraksi yang dapat dikatakan konsisten, rajin dan memberikan kontribusi adalah Fraksi PAN, kemudian diikuti oleh Fraksi Demokrat dan Fraksi Hanura. Selain itu, Fraksi yang sering tidak hadir setiap sidang adalah Fraksi Golkar kemudian diikuti oleh Fraksi PDI-P dan Fraksi Gerindra, ketiga Fraksi tersebut dapat dikatakan kurang konsisten sehingga mempengaruhi dan menghambat jalannya pembentukan Peraturan Daerah.

Selain hal tersebut, selanjutnya terkait kehadiran anggota dewan dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 3.13**  
**Jumlah Kehadiran Berdasarkan Pelaksanaan Sidang Tahun 2014-2015**

<b>NO</b>	<b>Sidang Pembentukan Perda</b>	<b>Jumlah Anggota Dewan</b>	<b>Jumlah Kehadiran</b>	<b>(%)</b>
1.	Sidang Perda Ketertiban Umum	25	20	80%
2.	Sidang Perda Perubahan Kedua Atas Perda Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Lembaga Teknis Daerah	25	24	96%
3.	Sidang Perda Pelayanan Kesehatan	25	24	96%
4.	Sidang Perda Perubahan Perda Nomor 3 Tahun 2011 Tentang PBB Perdesaan Pekotaan	25	21	84%
5.	Sidang Perda Perubahan Atas Perda Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pajak Hotel	25	25	100%
6.	Sidang Perda Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah Balai Benih Ikan (BBI) Kota Kotambagu	25	25	100%
7.	Sidang Perda Tata Cara Penyelenggaraan Pemilihan Sangadi	25	25	100%
8.	Sidang Perda Pokok-Pokok Pengelolaann Keuangan Daerah	25	22	88%

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

**Tabel 3.14**  
**Jumlah Kehadiran Berdasarkan Pelaksanaan Sidang Tahun 2016**

<b>NO</b>	<b>Sidang Pembentukan Perda</b>	<b>Jumlah Anggota Dewan</b>	<b>Jumlah Kehadiran</b>	<b>(%)</b>
1.	Sidang Perda Perubahan Atas Perda Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar	25	22	88%
2.	Sidang Perda Peubahan Atas Perda Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	25	24	96%
3.	Sidang Perda Perubahan Atas Perda Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Izin Mendirikkann Bangunan (IMB)	25	25	100%
4.	Sidang Perda Ketertiban Umum	25	21	84%
5.	Sidang Perda Perubahan Atas Perda Tentang Tata Cara Penagihan Rumah Susun Sederhana Murah	25	19	76%
6.	Sidang Perda Pengelolaan Limbah	25	21	84%
7.	Sidang Perda Organisasi Perangkat Daerah (OPD)	25	20	80%

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Tabel 3.13 dan 3.14 diatas menunjukkan jumlah kehadiran anggota dewan berdasarkan pelaksanaan sidang. Pada tahun 2014-2015 Setiap sidang yang dilaksanakan jumlah kehadiran anggota dewan hanya 3 kali mencapai 100% artinya jumlah anggota dewan lengkap 25 orang. Pada tahun 2016 jumlah kehadiran anggota dewan dalam pelaksanaan sidang hanya 1 kali mencapai 100%.

Hal ini dapat disimpulkan bahwa tingkat kesadaran dan konsistensi anggota dewan Kota Kotamobagu menurun jika dilihat dari persentase kehadiran.

Bersamaan dengan hal tersebut, Sekretaris Dewan, Bapak Dolly Dzulhadji, SH., ME. Dalam wawancara mengatakan :

“Anggota Dewan memulai aktifitas setelah istirahat siang, itupun dari 25 anggota dewan yang hadir paling banyak mencapai 10-11 orang saja. Selanjutnya dalam setiap rapat paripurna bersama pihak eksekutif untuk mengesahkan suatu produk hukum, anggota dewan sangat bertele-tele, kemudian jumlah anggota dewan yang hadir dalam setiap persidangan kurang dari 1/3 anggota sehingga dikatakan tidak kuorum dan tidak bisa melanjutkan persidangan membahas peraturan daerah. saya katakan kinerja DPRD Kota Kotamobagu untuk merealisasikan fungsi legislasinya tidak produktif”.

Dari pendapat yang dikemukakan terkait kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi memperlihatkan bahwa DPRD Kota Kotamobagu melenceng dari UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 45 Poin e. menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Selain itu persoalan yang sering terjadi kepada DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi dilihat dari data risalah setiap persidangan pembentukan Perda, jumlah anggota yang menjadi persyaratan dalam melaksanakan persidangan. Ketidak hadirannya sejumlah anggota melebihi dari batas yang ditentukan dapat membatalkan suatu persidangan dalam membentuk peraturan daerah.

Selanjutnya persoalan tersebut berkaitan dengan peran dan fungsi Badan Kehormatan, yang telah diatur dalam UU No. 32/2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 48 Poin a, yang memiliki hak dan wewenang, mengamati,

mengevaluasi disiplin , etika dan moral para anggota dewan dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD. Apabila Badan Kehormatan menjalankan fungsinya dengan baik sesuai dengan peraturan maka dapat mengoptimalkan persoalan yang ada sehingga mampu meminimalisir kinerja yang tidak optimal dan dapat meningkatkan kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Tapi kemudian hal ini berbalik arah, Badan Kehormatan seperti tidak memiliki fungsi dan hanya menjadi formalitas saja, sehingga dalam pelaksanaan fungsi legislasi persoalan tidak dapat dibendung dan sering terjadi akhir mengakibatkan keterlambatan pembentukan produk hukum serta memperlambat pembangunan Kota Kotamobagu lewat Peraturan Daerah.

### **3.1.3.3. Kesesuaian dan Jumlah Perda Dengan Kebutuhan Daerah Kota Kotamobagu**

Kesesuaian Peraturan Daerah terhadap kebutuhan masyarakat dapat menggambarkan kinerja DPRD Kota Kotamobagu terhadap pembentukan Perda. Jika Perda sudah sesuai maka kebutuhan masyarakat sudah bisa terpenuhi, dan apabila Perda belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka kinerja DPRD harus dipertanyakan, apakah dalam membentuk Perda didasari dengan aspirasi masyarakat. Kesesuaian dan jumlah Perda dapat dilihat dari tabel berikut :

**Tabel 3.15**  
**Data Prolegda 2014-2015**

<b>NO</b>	<b>Nama Ranperda</b>	<b>keterangan</b>
1.	Ranperda Ketertiban Umum	Inisiatif Legislatif
2.	Ranperda Bangunan Gedung ( <b>TUNTAS</b> )	Inisiatif Legislatif
3.	Ranperda Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Setda dan Setwan Kota Kotamobagu	Inisiatif Legislatif
4.	Ranperda Perubahan Kedua Atas Perda Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Lembaga Teknis Daerah ( <b>TUNTAS</b> )	Inisiatif Legislatif
5.	Ranperda Kedua Atas Perda Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pembentukan OTK Dinas-Dinas Daerah	Inisiatif Legislatif
6.	Ranperda Pengendalian Menara	Inisiatif Legislatif
7.	Ranperda Retribusi Tera Ulang	Inisiatif Legislatif
8.	Ranperda Pelayanan Kesehatan ( <b>TUNTAS</b> )	inisiatifLegislatif
9.	Ranperda Perubahan Perda Nomor 3 Tahun 2011 Tentang PBB Perdesaan Perkotaan ( <b>TUNTAS</b> )	inisiatifLegislatif
10.	Ranperda Perubahan Atas Perda Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Pajak Hotel ( <b>TUNTAS</b> )	Inisiatif Legislatif
11.	Ranperda Pengelolaan Limbah	Usulan Eksekutif
12.	Ranperda Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan	Usulan Eksekutif
13.	Ranperda Pembiayaan Transportasi Domestik Jamaah Haji Kota Kotamobagu	Usulan Eksekutif
14.	Ranperda Perubahan Perda Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Rumah Potong Hewan (RPH)	Usulan Eksekutif
15.	Ranperda Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah Balai Benih Ikan (BBI) Kota Kotamobagu ( <b>TUNTAS</b> )	Usulan Eksekutif
16.	Ranperda Tata Cara Penyelenggaraan Pemilihan Sangadi ( <b>TUNTAS</b> )	Usulan Eksekutif
17.	Ranperda Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah ( <b>TUNTAS</b> )	Usulan Eksekutif

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu.

**Table 3.16**  
**Data Prolegda 2016**

<b>NO</b>	<b>Nama Ranperda</b>	<b>Keterangan</b>
1.	Rencana Detail Tata Ruang	Usulan Eksekutif
2.	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Kotamobagu	Usulan Eksekutif
3.	Badan Usaha Milik Desa (BUM-Des)	Usulan Eksekutif
4.	Pembiayaan Pendidikan Dasar 9 (Sembilan) Tahun	Inisiatif Legislatif
5.	Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan	Usulan Eksekutif
6.	Perubahan Atas Perda Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar ( <b>TUNTAS</b> )	Usulan Eksekutif
7.	Perubahan Atas Perda Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran ( <b>TUNTAS</b> )	Usulan Eksekutif
8.	Perubahan Atas Perda Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) ( <b>TUNTAS</b> )	Usulan Eksekutif
9.	Ketertiban Umum ( <b>TUNTAS</b> )	Inisiatif Legislatif
10.	Pendirian dan Pengendalian Menara Telekomunikasi	Inisiatif Legislatif
11.	Pemekaran Kelurahan Biga Dayanan	Inisiatif Legislatif
12.	Perubahan Atas Perda Tentang Tata Cara Penagihan Rumah Susun Sederhana Murah ( <b>TUNTAS</b> )	Inisiatif Legislatif
13.	Pengelolaan Limbah ( <b>TUNTAS</b> )	Inisiatif Legislatif
14.	Perlindungan dan Pelestarian Hutan	Usulan Eksekutif
15.	Pembiayaan Transportasi Domestik Jamaah Haji	Usulan Eksekutif
16.	Usaha Penjualan Produksi Daerah (BBI)	Usulan Eksekutif
17.	Organisasi Perangkat Daerah (OPD) ( <b>TUNTAS</b> )	Inisiatif Legislatif

Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu.

Dari sejumlah ranperda yang telah ditetapkan dan yang berhasil disahkan seperti yang telah tertulis tuntas. Hal ini dapat menunjukkan kinerja DPRD Kota Kotamobagu terhadap kesesuaian dalam penyusunan Peraturan Daerah.

Berdasarkan wawancara dengan Ketua LSM-LPKEL (Lembaga Pemantau Kinerja Eksekutif Legislatif) Reformasi. Bapak Efendy Abdul Kadir. Juga mengatakan :

“Mengapa DPRD tidak bisa menyelesaikan dan mangesahkan dari sekian ranperda yang telah ditetapkan, padahal semua prolegda telah dijadwalkan. Beberapa Perda dari yang telah disahkan ada beberapa yang tidak sesuai. Hal ini saya melihat bahwa kesadaran dari DPRD Kota Kotamobagu sangat minim terhadap tugas dan kewajiban yang diembannya sebagai wakil rakyat. DPRD harusnya lebih proaktif dalam membentuk suatu peraturan daerah. sehingga akurat dan sesuai dalam pembentukan Perda yang dibutuhkan”.

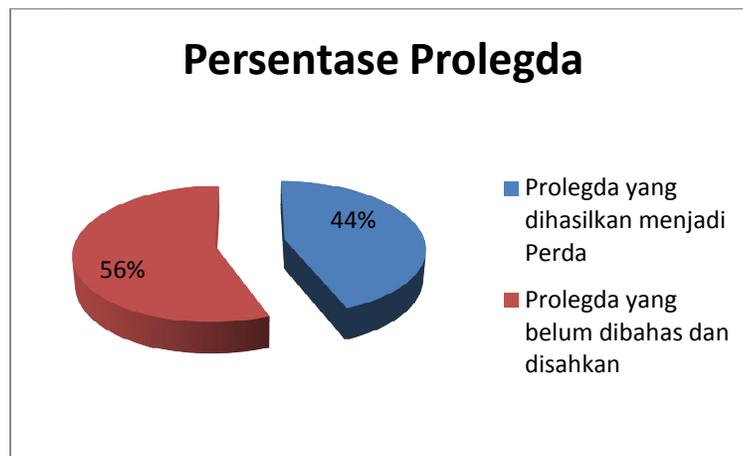
Kuantitas mengenai kesesuaian dalam menyusun peraturan daerah jika dilihat dari data prolegda belum dapat dikatakan akurat, karena yang pertama dilihat dari sisi kebutuhan masyarakat dan kebutuhan daerah pemekaran masih belum sinkron. Kedua sebagian besar produk hukum tidak mengacu kepada kepentingan masyarakat. Ketiga pembentukan Perda tidak mempertimbangkan kondisi terhadap peningkatkan PAD. Keempat kebijakan yang diambil dari sisi politis hanya melihat kebutuhan dari partai yang diwakilli. Sehingga dalam hal ini berdasarkan data, wawancara dan pengamatan dapat membuktikan bahwa DPRD Kota Kotamobagu dalam penyusunan peraturan daerah dilihat dari sisi kualitas dan kuantitas belum tepat dan belum sesuai dengan kepentingan bersama.

Kekuasaan yang dimiliki DPRD Kota Kotamobagu untuk membentuk peraturan daerah harusnya dipergunakan sebagaimana mestinya. Anggota DPRD dituntut untuk menguasai secara teknis materi bahasa hukum terhadap peraturan daerah. Idealnya DPRD Kota Kotamobagu menjadi sumber inisiatif, pikiran, dan

konsep berbagai Ranperda, karena lembaga legislatif adalah sebagai wakil rakyat akan lebih memahami kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

#### 3.1.3.4. Persentase Prolegda

**Grafik 3.3**  
**Data Persentase Prolegda**



Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu.

Grafik diatas menunjukkan persentase jumlah Prolegda dan Perda yang dihasilkan dari sejumlah Prolegda yang telah ditetapkan. Bagian yang berwarna merah memperlihatkan Prolegda yang tidak dapat disahkan menjadi Perda oleh DPRD Kota Kotamobagu sebesar 56%. Sedangkan bagian yang berwarna biru memperlihatkan Perda yang dihasilkan oleh DPRD Kota Kotamobagu hanya mencapai 44%.

Berkaitan dengan hal tersebut Pihak Legislatif Ketua Komisi I Bapak Kadir Rumoroy. Mengatakan :

“Dalam membuat Peraturan Daerah harus melalui tahapan-tahapan yang ada, seperti pembuatan Draf, Naskah Akademik, proses sosialisasi, konsultasi dan penetapan. Kemudian hambatan dalam pembuatan Peraturan Daerah biasanya adalah dari pihak provinsi yang agak lama mengoreksi dan Perda yang dapat dihasilkan setiap tahun adalah 12 Perda pertahun serta memakan waktu 1 bulan setiap 1 Perda.

Berdasarkan data persentase Prolegda dan hasil wawancara, menunjukan apa yang dikatakan oleh pihak DPRD berbeda dengan data yang ada. Penyebab tidak terealisasinya Perda dari sejumlah Prolegda yang ada mencapai 56% dipicu oleh persoalan politik yang sangat dominan. Adapun persoalan politik tersebut yaitu, setiap persidangan pembentukan Perda terjadi tarik ulur pendapat antara setiap fraksi yang selalu memperkuat pendapatnya untuk bisa dipertimbangkan, sehingga mengakibatkan lamanya pembahasan Perda karena persoalan politik. Persoalan politik tersebut melibatkan anggota dewan Kota Kotamobagu, sehingga dalam pembuatan dan pembentukan Peraturan Daerah mengalami hambatan dan keterlambatan. Pertama ketidak hadiran dalam setiap sidang, kedua jarang melakukan pendekatan dan sosialisasi kepada masyarakat dan ketiga sering mengemukakan kepentingan politik dibandingkan kepentingan dan aspirasi masyarakat. Hal ini mengakibatkan lemahnya DPRD Kota Kotamobagu dalam pembuatan Perda dengan tidak sepenuhnya didasari oleh kepentingan masyarakat. Sehingga Perda yang dihasilkan masih belum akurat sesuai kebutuhan masyarakat.

Bersamaan dengan itu, pihak eksekutif Sekretaris Dewan Bapak Dolly Dzulhadji, SH.,ME. mengatakan :

“Perda muaranya adalah kesejahteraan rakyat, DPRD harusnya membuat Perda bagaimana supaya PAD meningkat. Sebenarnya anggota dewan kalau benar-benar ingin melaksanakan tugas mereka sebagai wakil rakyat banyak kerja yang bisa dibuat oleh anggota dewan, tapi pada realitanya niat dari mereka sebagai wakil rakyat hanya setengah-setengah saja. Terbukti pada tahun 2015 Perda yang dihasil hanya 8 Perda saja dan makan waktu lama”.

Sejalan dengan hal tersebut, Perda yang telah dihasilkan oleh DPRD Kota Kotamobagu hanya mencapai 44% dari sejumlah Prolegda yang telah ditetapkan. Kemudian dari Perda yang dihasilkan memakan waktu 1 bulan 1 Perda, bahkan bisa lebih dari 1 bulan dalam membahas 1 Perda. Dalam membentuk Peraturan Daerah, segala aspek yang dibutuhkan seperti penyusunan Draf dan Naskah Akademik dalam membentuk Perda harus diperhatikan dan dipersiapkan dengan matang. Apabila tahapan dalam membentuk Perda tidak sesuai maka pembentuk Perda akan terhambat dan memungkinkan Ranperda yang telah ditetapkan tidak disetujui.

Selanjutnya dalam membentuk Perda harusnya tidak memakan waktu yang lama apalagi sampai 1 bulan bahkan lebih, apabila DPRD Kota Kotamobagu benar-benar serius dan memahami semua hal yang berkaitan dengan pembentukan Perda. Mengapa hal itu terjadi, karena yang pertama pihak DPRD Kota Kotamobagu dalam membentuk Peraturan Daerah tidak begitu memperhatikan semua yang menjadi syarat dalam pembentukan Perda sehingga sering mengalami

keterlambatan. Kedua tidak dilandasi dengan keseriusan dan pemahaman kondisi kebutuhan masyarakat. Ketiga pemahaman dan tingkat analisis dalam membentuk Perda masih kurang. Keempat pembahasan Perda sering dilakukan diluar jam kerja efektif yaitu pada malam hari sehingga pembahasan Perdapun tidak efektif karena terbatas oleh waktu dan mengakibatkan segala aspek yang menjadi persyaratan dalam membentuk Perda tidak begitu diperhatikan. Hal tersebut yang menjadi pemicu sedikitnya Perda yang dihasilkan dan lamanya waktu dalam membentuk Peraturan Daerah.

## **3.2. Faktor Mempengaruhi Kinerja**

### **3.2.1. Peraturan Tata Tertib**

Pembuatan tata tertib adalah hak DPRD, dengan peraturan tata tertib DPRD dapat menjalankan tugas dan kewajibannya dan dapat mengatur mekanisme kinerja DPRD sendiri mengacu kepada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu tatib sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan peran dan fungsi dewan. Tatib harusnya mampu memberikan keleluasaan kepada anggota dewan untuk mengembangkan kreativitas dalam menghasilkan produk legislsi yang berkualitas. Tatib merupakan penjabaran dari ketentuan yang menyangkut kegiatan DPRD seperti aturan jam kerja, Undang-undang tentang parpol dan Undang-undang tentang susunan dan kedudukan DPRD untuk mengatur pemerintah daerahnya sendiri. Tatib juga harusnya dapat membuka ruang bagi anggota dewan, menjadikan anggota dewan mampu bertindak secara

aspiratif dan memperjuangkan kepentingan rakyat. Pembuatan tatib yang rumit kemudian akan membuat peran dan fungsi anggota dewan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya menjadi tidak optimal.

Melihat isi peraturan tata tertib kemudian dibandingkan dengan realita yang terjadi, kegiatan DPRD belum sesuai dengan apa yang terkandung dalam peraturan tata tertib dewan itu sendiri. Hal ini dapat dilihat kinerja DPRD Kota Kotamobagu berdasarkan pengamatan dan wawancara.

Terkait dengan persoalan tatib Sekretaris Dewan Bapak Dolly Dzulhadji, SH., ME. mengatakan :

“Tatib merupakan aturan yang mengatur seluruh kegiatan para anggota dewan, tapi kembali kita melihat realita yang terjadi di lapangan DPRD Kota Kotamobagu dalam menjalankan tugas dan kewajibannya belum sepenuhnya berpedoman pada tatib yang telah diatur. Mengapa saya katakan seperti itu karena DPRD Kota Kotamobagu rata-rata masuk kantor pada jam 1-2 siang setelah jam istirahat dan sebagian yang lainnya jarang berada dikantor”.

Sejalan dengan pendapat tersebut Ketua LSM-LPKEL (Lembaga Pemantau Kinerja Eksekutif Legislatif) Reformasi. Bapak Efendy Abdul Kadir. Kembali mengatakan :

“Kinerja anggota dewan yang saya amati dan saya lihat belum menjadikan tatib sebagai landasan dalam melakukan tugas dan kewajibannya. DPRD Kota Kotamobagu sering melakukan perjalanan dinas yang tidak jelas dan jarang berada dikantor yang seharusnya berada dikantor dan menerima aspirasi rakyat ini kemudian justru sebaliknya”.

Berdasarkan pendapat dari wawancara dan pengamatan, hal ini menjadi salah satu acuan terhadap penilaian faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD Kota Kotamobagu. komitmen anggota dewan Kota Kotamobagu kurang. Dapat

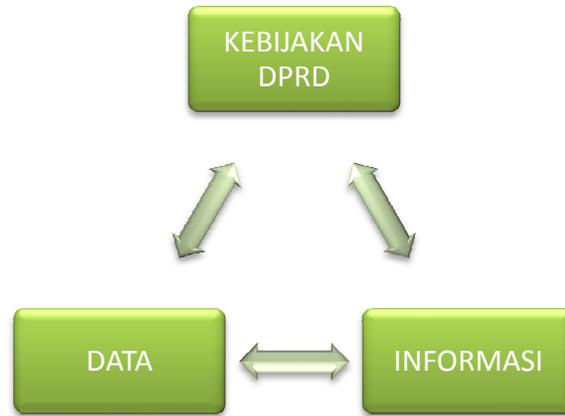
diketahui anggota dewan tidak menjadikan tatib sebagai pedoman. Jika anggota dewan Kota Kotamobagu memiliki komitmen yang tinggi, maka kinerja DPRD akan menjadi lebih baik. Faktannya berbanding terbalik dengan kegiatan sehari-hari anggota dewan yang tidak mengacu kepada tatib, sehingga mengakibatkan dari sekian agenda yang ada terus tertunda dan tidak terlaksana dengan baik, dalam hal ini kinerja DPRD Kota Kotamobagu dikatakan tidak produktif dan tidak aspiratif.

### **3.2.2. Data dan Informasi**

Data dan informasi yang tersusun dapat bermakna dan bermanfaat karena dapat membantu menjadi bahan pertimbangan DPRD dalam mengambil suatu keputusan. Informasi yang tidak akurat seperti kurangnya penyerapan aspirasi masyarakat dan kurangnya pendekatan dengan masyarakat. Salah dalam menganalisis data dan informasi menyebabkan salah dalam mengambil keputusan. Oleh karena itu data dan informasi sangat mempengaruhi kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

DPRD dapat mengolah data dan informasi sebagai kelengkapan lewat komisi yang membidangi data dan informasi tersebut selanjutnya kepada pimpinan untuk dipertimbangkan selanjutnya diteruskan kepada instansi yang lebih tinggi. Berkaitan dengan hal tersebut dapat dilihat alur kebijakan berdasarkan data dan informasi pada gambar berikut:

**Gambar 3.4**  
**Alur Kebijakan Berdasarkan Data dan Informasi**



Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Gambar 3.4 diatas menjelaskan tentang kebijakan yang diambil harus berdasarkan data dan informasi yang akurat. Karena data dan informasi digunakan sebagai pertimbangan terhadap pengambilan kebijakan, Apabila data dan informasi tidak akurat mengakibatkan salah dalam mengambil keputusan. DPRD Kota Kotamobagu dalam mengambil kebijakan sering tidak tepat karena tidak berdasarkan pada data dan informasi yang akurat dan sering salah dalam menganalisis data dan informasi, karena pendekatan dengan masyarakat yang kurang, jarang melakukan diskusi tatap muka dengan masyarakat yang kemudian membuat DPRD sering salah dalam mengambil kebijakan.

Dari informasi yang dikatakan oleh Ketua Komisi I, Bapak Kadir Rumoroy. Mengatakan :

“DPRD sebagai mediator yang menerima aspirasi dan informasi baik itu dari pihak eksekutif maupun masyarakat, kemudian kita mempertimbangkan data dan informasi yang telah kita dapat”.

Berseberangan dari pendapat tersebut pihak eksekutif Kepala Dinas Pendapatan, Keuangan dan Aset Daerah, Bapak Rio Lambone, S.STP.,MH. mengatakan :

“Dilihat dari segi penyerapan aspirasi dalam hal ini pengelolaan data dan informasi terhadap pembuatan produk legislasi DPRD Kota Kotamobagu masih lemah karena gerakan DPRD untuk menyerap aspirasi masyarakat masih kurang kelihatan sampai dengan sekarang”.

Keterbukaan dalam menyampaikan dan menerima data dan informasi dijadikan indikator tolak ukur yang mempengaruhi kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam memahami tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat. Secara umum DPRD Kota Kotamobagu dalam menerima, mengelola dan menyampaikan data dan informasi belum bisa dikatakan baik, karena, yang pertama, pendekatan dengan masyarakat untuk bisa memperoleh data dan informasi yang akurat jarang dilakukan oleh DPRD Kota Kotamobagu. Kedua, kreativitas anggota dewan untuk memperoleh dan mengolah data dan informasi masih rendah. Ketiga, keterbukaan ruang informasi belum tersalurkan. Keempat, data dan informasi yang diterima sering diterima tidak akurat sehingga dalam pengambilan keputusan yang tidak didasari data dan informasi yang jelas dapat membentuk produk legislasi yang tidak tepat sasaran juga, serta tidak sesuai dengan kebutuhan. Validitas data dan informasi yang tinggi terhadap persoalan yang

sedang dihadapi, membutuhkan kerja keras dari anggota dewan untuk lebih aktif dalam mencari informasi yang akurat dan tepat. Selanjutnya atas dasar wawancara dan temuan, dapat disimpulkan kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam mengelola, menerima dan menyampaikan data dan informasi belum baik.

### 3.2.3. Kualitas Anggota Legislatif

Kualitas anggota dewan menjadi indikator terhadap faktor yang mempengaruhi kinerja, kualitas sumber daya manusia anggota dewan dapat menggambarkan karakteristik kinerja dewan dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Selanjutnya hal tersebut berkaitan dengan kualitas anggota legislatif dapat dilihat pada grafik berikut :

Grafik 3.4



Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Dilihat dari latar belakang pendidikan seluruh anggota dewan rata-rata berkompoten dan memiliki kemampuan yang bervariasi berdasarkan ilmu yang dibidangi. Apabila dibandingkan dengan kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi berding terbalik dan tidak mencerminkan kualitas yang dimiliki setiap individu anggota dewan.

Dalam wawancara dengan pihak eksekutif Bapak Sahaya S. Mokoginta, S.STP., ME. juga mengatakan :

“Berbicara soal kualitas dari anggota dewan Kota Kotamobagu, saya pikir rata-rata sudah baik dilihat dari pendidikan akhir. Kemudian seharusnya dari latar belakang yang dimiliki setiap anggota dewan bisa mendorong ide gagasan yang kreatif dalam peyusunan peraturan daerah”.

Pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Kotamobagu tidak dapat mendeskripsikan kualitas dari anggota dewan sendiri, karena dilihat dari berbagai sisi yang telah dijelaskan berdasarkan pengatan dan wawancara DPRD Kota Kotamobagu belum dapat memberikan sesuatu berdsarkan inisiatif dan kretifitas yang mampu meningkatkan pembangunan Kota Kotamobagu lewat produk legislasi dan belum bisa dikatakan berkembang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai wakil rakyat. Sehingga kualitas anggota dewan harus dioptimalkan sesuai dengan ketentuan lembaga legislatif.

#### **3.2.4. Kedudukan Eksekutif dan legislatif**

Kedudukan kedua lembaga pemerintah daerah ini sangat menentukan pembangunan dan perkembangan Kota Kotamobagu, terutama dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang menunjang pembangunan menjadi lebih baik lagi. Peran

kedua lembaga dalam merumuskan dan membentuk produk hukum sangat diharapkan oleh masyarakat luas. Sehingga hubungan kerja antara kedua lembaga eksekutif dan legislatif harus berjalan dengan baik.

Berdasarkan wawancara, pembentukan produk hukum bersama legislatif, pihak eksekutif menilai lembaga legislatif Kota Kotamobagu tidak antusias dan tidak produktif.

Seperti yang dikatakan oleh Bapak Sahaya S. Mokoginta, S.STP., ME. selaku pihak eksekutif mengatakan :

“Dalam setiap pembentukan perda DPRD harusnya lebih banyak memberikan inisiatif berdasarkan aspirasi masyarakat”.

Pihak eksekutif Bapak Rio Lambone, S.STP.,MH. Kembali mengatakan:

“Fungsi legislasi adalah persoalan legal drafting yang benar-benar harus diperhatikan oleh pihak legislatif, penyusunan peraturan daerah tidak sembarangan disusun harus melalui tahapan-tahapan yang telah ditentukan”.

Bersamaan dengan pendapat tersebut pemegang jabatan tertinggi Birokrasi Sekretaris Daerah Kota Kotamobagu, Bapak Tahlis Galang, S.IP., MM. memberikan pendapat bahwa:

“Secara keseluruhan dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Kotamobagu banyak memiliki tuntutan, kemudian Kinerjanya masih harus ditingkatkan sebagai perwakilan rakyat yang merupak mitra kerja dari pihak eksekutif”.

Berdasarkan dari beberapa pendapat yang dikemukakan oleh pihak eksekutif, hubungan kerja antara pihak eksekutif dan legislatif belum sinkron karena banyak terjadinya perbedaan pendapat antara kedua lembaga tersebut

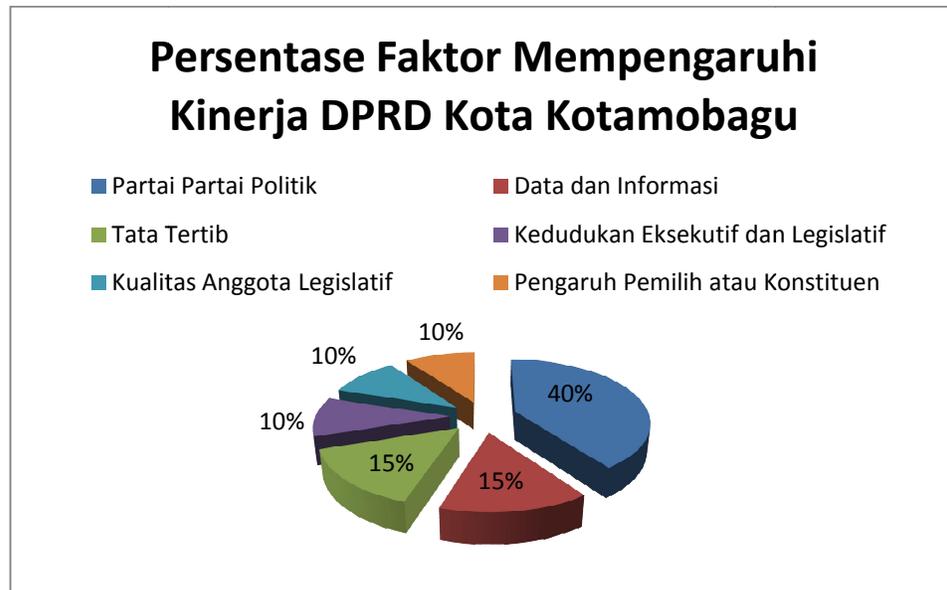
dalam pembentukan produk hukum. Selain itu partisipasi dari pihak legislatif Kota Kotamobagu sangat minim dalam hal pembuatan produk hukum peraturan daerah, terbukti bahwa persentase kehadiran setiap persidangan oleh DPRD Kota Kotamobagu tidak pernah mencapai 100% artinya bahwa pada setiap pembahasan Perda jumlah anggota dewan jarang mencapai jumlah maksimal 25 orang anggota dewan, karena dipicu oleh faktor politik dan sikap apatis yang tidak mau menyatukan pendapat dari berbagai pihak, serta partisipasi dari setiap fraksi jarang memberikan pandangan fraksi sehingga dapat dikatakan dalam setiap persidangan pihak legislatif kurang kritis terhadap kebijakan yang akan diputuskan. Dari hasil wawancara dengan pihak LSM dan tokoh Masyarakat berdasarkan pengamatan juga mengatakan hal yang sama, bahwa partisipasi DPRD dalam mewakili masyarakat masih rendah.

### **3.2.5. Pengaruh Partai Politik**

Pengaruh partai politik yang diwakili oleh setiap anggota dewan menjadikan salah satu indikator dalam faktor yang mempengaruhi kinerja lembaga legislatif, karena sekurang-kurangnya setiap anggota dewan yang mewakili partainya dalam mengambil kebijakan, mengedepankan kepentingan politiknya, karena partai menetapkan beberapa mekanisme yang memungkinkan anggota dewan tetap pada kebijakan dan disiplin partai. Selain itu dominasi pimpinan organisasi politik yang mempunyai anggota di lembaga legislatif melalui fraksinya membuat anggota legislatif tidak bebas melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat, kondisi ini membuat anggota legislatif merasa lebih dekat

dengan pimpinan organisasi politik dibandingkan dengan rakyat pemilih. Dapat dilihat kinerja DPRD Kota Kotamobagu pada diagram berikut:

**Grafik 3.5**



Sumber : LSM-LPKEL (Lembaga Pemantau Kinerja Eksekutif Legislatif) Kota Kotamobagu

Grafik 3.5 diatas menjelaskan bahwa faktor yang paling mempengaruhi kinerja DPRD Kota Kotamobagu adalah faktor partai politik dari 6 faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD. Faktor partai politik mencapai 40%, data dan informasi 15%, tata tertib 15%, kualitas anggota legislatif 10%, kedudukan eksekutif dan legislatif 10% dan pengaruh pemilih atau konstituen 10%. Terbukti bahwa kinerja DPRD Kota Kotamobagu lebih mengedepankan kepentingan politik, sehingga kinerja menjadi tidak optimal, seperti pembahasan Perda yang

sering tertunda, kebijakan yang dirumuskan tidak terarah, target prolegda tidak tercapai dan lemah dalam memahami kondisi masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, Dari hasil wawancara Sekertaris komisi III Bapak Herry F. Coloay, SE. mengatakan bahwa :

“Saya mengakui kepentingan politik yang ada di DPRD Kota Kotamobagu sangat dominan, sehingga dapat kita lihat kebijakan yang ada sering bermuatan kepentingan polilitik”.

Kemudian pengaruh politik dari pandangan Ketua LSM-LPKEL (Lembaga Pemantau Kinerja Eksekutif Legislatif) Reformasi. Bapak Efendy Abdul Kadir. Juga mengatakan :

“Dimensi politik yang ada di DPRD Kota Kotamobagu sangat melekat dan sangat kuat sehingga bukan rahasia umum lagi apabila kita melihat kinerja DPRD Kota Kotamobagu sering mengemukakan kepentingan politik ketimbang kebutuhan dan aspirasi dari masyarakat”.

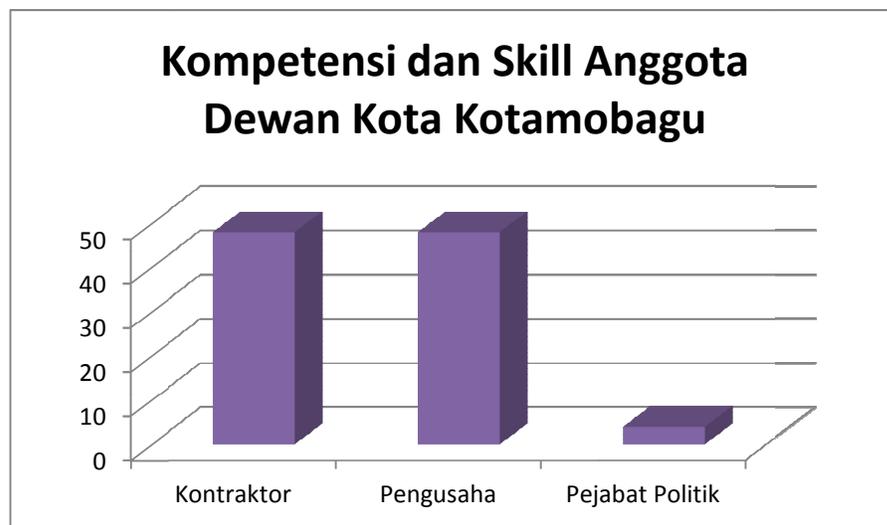
Pengaruh partai politik sangat berdampak pada kinerja DPRD Kota Kotamobagu, karena partai politik merupakan faktor penghambat yang sangat kuat dalam membentuk peraturan daerah, aspirasi masyarakat tidak akan terealisasi apabila dalam menyusun produk legislasi lebih memuat kepentingan politik. Selain itu kepentingan politik dapat menghambat jalannya pembuatan Perda karena partisipasi yang minim oleh anggota dewan yang mengatas namakan partai untuk tidak dapat hadir dan dalam pembahasan produk hukum. Faktor ini yang kemudian harus diperhatikan karena sangat mempengaruhi kinerja. Kemudian untuk membendung hal tersebut tidak berulang terjadi, harus ada regulasi yang

kuat mengatur kinerja DPRD sendiri, seperti pemberian panisment yang memungkinkan hal tersebut bisa dioptimalkan. Karena selama ini tidak ada regulasi yang kuat untuk mengatur kinerja lembaga legislatif sehingga dari sekian faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD tidak dapat dibatasi dan dioptimalkan.

### 3.2.6. Pengaruh Pemilih atau Konstituen

Wakil rakyat yang dipilih oleh masyarakat adalah calon yang dipilih atau diusung oleh organisasi politik dalam hal ini adalah partai. Para calon wakil rakyat terkadang tidak sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat, penilaian masyarakat terhadap latar belakang calon wakil rakyat sangat kuat sehingga menjadikan tolak ukur bagi masyarakat untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di kursi rakyat. Dapat dilihat pada grafik berikut :

Grafik 3.6



Sumber : Sekretariat Dewan Kota Kotamobagu

Grafik 3.6 diatas menjelaskan skill atau kompetensi yang dimiliki oleh masing-masing anggota dewan Kota Kotamobagu didominasi oleh kontraktor dan pengusaha dan paling sedikit adalah pejabat politik. Pejabat politik yang dimaksud adalah anggota dewan yang memiliki pengalaman dan pengetahuan lebih tentang politik serta sudah pernah menjabat sebagai pejabat politik seperti walikota dan anggota DPR RI. Dilihat dari kompetensi pada grafik 3.7 persentase kompetensi atau skill yang dimiliki paling banyak adalah kontraktor mencapai 48% dan pengusaha mencapai 48% juga. Sehingga latar belakang yang dimiliki dan kemampuan dalam urusan pemerintahan DPRD Kota Kotamobagu masih lemah, karena berdasarkan kemampuan dan skill para anggota dewan rata-rata kurang dalam pengalaman dan pengetahuan tentang persoalan pemerintahan. Kemudian yang memiliki kompetensi, skill, pengetahuan dan pengalaman tentang pemerintahan yaitu hanya mencapai 4% saja, berdasarkan data pada grafik 3.7.

Berhubungan dengan hal tersebut, Ketua LSM-LPKEL (Lembaga Pemantau Kinerja Eksekutif Legislatif) Reformasi. Bapak Efendy Abdul Kadir. kembali mengatakan :

“Sebelum menjadi calon anggota dewan rata-rata para calon tidak jelas, hanya karena kepentingan partai politiklah sehingga para calon wakil rakyat diusung oleh partai politik sehingga kepentingan bisa terakomodir, ini kemudian mengakibatkan kinerja DPDR Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasinya terhambat dan sering memuat kepentingan dari partai yang telah mengusungnya, dan aspirasi dari rakyat sering diabaikan”.

Dari hasil wawancara dan pengamatan, pengaruh pemilih dalam kinerja DPRD Kota Kotamobagu sangat ditentukan dari kapabilitas kinerja dewan sendiri.

Sejalan dengan itu Sekretaris Dewan Bapak Dolly Dzulhadji, SH., ME. juga mengatakan :

“Penilaian mayoritas masyarakat terhadap anggota dewan akan sangat berpengaruh, tapi hal ini seakan-akan dari dewan sendiri tidak menyadari bahwa kinerja dari mereka dinilai oleh masyarakat”.

Berangkat dari hal tersebut berdasarkan temuan dan wawancara, anggota dewan yang hanya menjadi motor penggerak partai politik yang mengungkap sangat diperhatikan oleh masyarakat. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi anggota dewan yang menjadi motor penggerak parpol hanya memperlambat penyusunan produk legislasi karena yang banyak melakukan perjalanan dinas yang mengatas namakan kepentingan rakyat akan tetapi pada faktanya perjalanan dinas oleh beberapa anggota dewan hanya karena kepentingan kelompok. Perjalanan dinas harusnya diwakilkan kepada pimpinan dewan yang memiliki tugas mewakili seluruh kepentingan dewan apabila ada kepentingan diluar daerah. Persoalan ini menjadi dasar penilaian penghambat kinerja dalam pembuatan peraturan daerah, seperti terlihat pada pengamatan persidangan yang dilakukan oleh DPRD Kota Kotamobagu, pada hari Jumat Tanggal 11-11-2016, yang telah diagendakan malam hari membahas KUA-PPAS tahun 2017, tidak menghasilkan apapun

karena beberapa anggota dewan tidak berada ditempat dengan alasan yang bervariasi.

Seperti yang dikatakan oleh Sekertaris Dewan, masyarakat Kota Kotamobagu menilai dari seluruh sidang pembahasan peraturan daerah anggota dewan menunjukan hal yang tidak sewajarnya dilakukan, belum sepenuhnya pro rakyat. Atas dasar hal ini kepercayaan masyarakat kepada perwakilan yang dipilihnya akan luntur seiring berjalannya waktu dengan melihat kinerja fungsi legislasinya yang belum maksimal, selanjutnya anggota dewan dapat dipastikan tidak dapat duduk kembali dikursi rakyat lewat daerah pemilihannya apabila tidak ada perubahan kinerja oleh para anggota dewan Kota Kotamobagu.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1. Kesimpulan**

Kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi sampai saat ini belum optimal. Sejauh ini kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam membuat produk hukum daerah belum berkembang, artinya kinerja DPRD masih lemah. Target prolegda yang tidak tercapai, penyusunan Perda tidak sesuai tahapan dan ketentuan dan analisis kondisi masyarakat yang rendah. Hal ini dapat dilihat dari pengukuran kinerja DPRD Kota Kotamobagu dari segi Akuntabilitas, Responsifitas dan efektifitas.

Akuntabilitas DPRD Kota Kotamobagu dalam melaksanakan fungsi legislasi belum sesuai dengan kehendak masyarakat Kota Kotamobagu, pertanggungjawaban DPRD dalam membuat produk hukum kepada masyarakat dapat dikatakan masih rendah, karena dalam menerbitkan suatu peraturan daerah DPRD Kota Kotamobagu tidak konsisten, dalam hal ini belum berpihak kepada kepentingan masyarakat melainkan mengedepankan kepentingan politik.

Responsivitas DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi dilihat dari seberapa jauh DPRD dalam merespon masyarakat dan memahami kondisi yang sedang berkembang, melihat apa yang menjadi prioritas untuk diatasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Kotamobagu belum maksimal. Hal ini dilihat dari cara DPRD Kota Kotamobagu mengolah aspirasi

masyarakat kemudian dituangkan dalam peraturan daerah yang tidak responsif. Langkah DPRD dalam menindaklanjuti persoalan yang sedang berkembang belum cepat tanggap.

Efektifitas kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi sejauh mana tercapainya tujuan dalam pembentukan peraturan daerah Kota Kotamobagu. efektifitas DPRD Kota Kotamobagu dalam menerbitkan peraturan daerah belum optimal. Dilihat dari tahap perencanaan, penyusunan, pelaksanaan sampai terbitnya peraturan daerah. dari sekian target prolegda yang telah ditentukan hasil yang dicapai oleh DPRD Kota Kotamobagu tidak mencapai setengah dari target tersebut, perda yang dihasilkan jauh dari harapan masyarakat Kota Kotamobagu.

Faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD sangat dominan mulai dari peraturan tata tertib yang hanya menjadi formalitas aturan, data dan informasi yang dikelola oleh DPRD Kota Kotamobagu tidak akurat, kualitas anggota dewan yang kurang memahami tupoksi, kedudukan eksekutif dan legislatif sebagai mitra kerja Pemerintah Daerah yang tidak satu pendapat, pengaruh pemilih terhadap kinerja DPRD Kota Kotamobagu menilai tidak optimalnya kinerja DPRD Kota Kotamobagu dan pengaruh partai politik yang sangat kuat menjadi pemicu utama tidak optimalnya kinerja terutama dalam fungsi legislasi. Hal tersebut sangat berpengaruh terhadap kinerja DPRD Kota Kotamobagu dalam pelaksanaan fungsi legislasi, sehingga terhambatnya pembentukan Peraturan Daerah di Kota Kotamobagu.

## 4.2. Saran

Dalam rangka meningkatkan kinerja DPRD Kota Kotamobagu terhadap pelaksanaan fungsi legislasi, beberapa pendapat dan saran yang dikemukakan adalah sebagai berikut :

- 1) Memahami peraturan yang telah ditentukan, dalam hal ini Tata Tertib sehingga dalam melaksanakan fungsi legislasi dapat menghasilkan produk hukum yang benar-benar berkualitas dan berpihak kepada masyarakat.
- 2) Melakukan pendekatan terhadap masyarakat secara aktif sehingga mampu menyerap aspirasi rakyat dengan mudah dan mendapatkan informasi yang akurat untuk dituangkan dalam kebijakan.
- 3) melaksanakan pembentukan peraturan daerah pada jam kerja efektif, sehingga tidak terbatas waktu dan menghasilkan peraturan daerah yang memuat kepentingan bersama dengan masyarakat.
- 4) Batasi perjalanan dinas sehingga dapat menghemat anggaran yang ada.
- 5) Menjalin hubungan kerja diluar institusi DPRD, untuk dapat memahami persoalan yang ada dan kapasitas yang dimiliki. Sehingga dari proses ini muncul kesadaran untuk meningkatkan kinerja dalam pelaksanaan fungsi legislasinya.
- 6) Untuk mengatasi faktor penghambat kinerja DPRD agar bisa optimal dalam menjalankan fungsinya, harus ada peraturan yang baru mengatur kinerja DPRD, memuat pemberian sanksi atau panisment yang tegas, seperti peraturan yang berlaku kepada ASN atau Birokrasi.