

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Peraturan daerah (Perda) merupakan instrumen penting dalam sistem hukum di Indonesia yang berfungsi sebagai pedoman bagi pelaksanaan pemerintahan daerah. Pembentukan Perda di Indonesia melibatkan berbagai pihak, terutama kolaborasi antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di Kota Cirebon, kolaborasi ini menjadi sangat krusial mengingat dinamika sosial, ekonomi, dan budaya yang terus berkembang. Efektivitas kolaborasi antara kedua entitas ini akan sangat mempengaruhi kualitas dan relevansi Perda yang dihasilkan.

Dalam konteks ini, kolaborasi tidak hanya berarti kerja sama dalam penyusunan Perda, tetapi juga mencakup proses komunikasi, partisipasi masyarakat, serta pengawasan dalam pelaksanaannya. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah dan DPRD harus saling bersinergi untuk menciptakan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat. Namun, dalam praktiknya, terdapat berbagai tantangan yang menghambat efektivitas kolaborasi ini.

Salah satu tantangan utama yang dihadapi dalam kolaborasi ini adalah perbedaan kepentingan antara pemerintah daerah dan DPRD. Sebagaimana diungkapkan oleh Sutrisno (2020), adanya perbedaan pandangan dan kepentingan

politik sering kali menghambat proses pembentukan Perda yang ideal. Di sisi lain, hasil penelitian oleh Rudianto (2021) menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses legislasi dapat meningkatkan legitimasi dan efektivitas Perda, sehingga kolaborasi yang inklusif menjadi sangat penting. Hal ini menjadi modal sosial yang baik dalam pembangunan nasional.

Pembangunan daerah di Indonesia memerlukan landasan hukum yang kuat untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat, yang mana salah satu instrumen penting dalam pembangunan daerah adalah Peraturan Daerah (Perda), yang berfungsi sebagai payung hukum bagi pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan. Di Kota Cirebon, kolaborasi antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi kunci dalam pembentukan Perda yang efektif dan berkualitas. Dalam konteks ini, efektivitas kolaborasi tersebut sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan pembangunan daerah serta responsivitas terhadap aspirasi masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah dan DPRD memiliki peran strategis dalam penyusunan dan pengesahan Perda. Namun, dalam praktiknya, kolaborasi ini seringkali dihadapkan pada berbagai tantangan, seperti perbedaan kepentingan, kurangnya komunikasi, serta keterbatasan sumber daya. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sari dan Rahardjo (2019) yang menemukan bahwa kurangnya sinergi antara Pemerintah dan DPRD dapat menyebabkan lambatnya

proses pembentukan Perda yang berdampak pada pelaksanaan program pembangunan dan pelayanan publik di daerah.

Efektivitas kolaborasi antara Pemerintah dan DPRD di Kota Cirebon juga dapat dilihat dari perspektif partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam proses legislasi sangat penting untuk memastikan bahwa Perda yang dihasilkan mencerminkan kebutuhan dan aspirasi warga. Penelitian oleh Prabowo dan Setiawan (2020) menunjukkan bahwa ketika masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan Perda, kualitas regulasi yang dihasilkan lebih baik dan lebih diterima oleh masyarakat. Oleh karena itu, kolaborasi yang baik antara Pemerintah dan DPRD harus diimbangi dengan keterlibatan aktif masyarakat.

Peraturan Daerah Kota Cirebon merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kota Cirebon dengan persetujuan bersama Walikota Cirebon. Dimana peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk oleh lembaga Legislatif bersama Eksekutif. Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

Fungsi Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 pasal 149 ayat (1) menyebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota memiliki fungsi:

- a. Pembentukan Peraturan Daerah (Legislasi);
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan.

Untuk membantu dalam pelaksanaan fungsi diatas, DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dijelaskan bahwa usulan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah. Pada pasal 3 disebutkan, Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah dilaksanakan dengan cara

- a. Menyusun program pembentukan Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah;
- b. Membehas bersama Kepala Daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Peraturan Daerah; dan
- c. Mengajukan usul rancangan Peraturan Daerah

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yakni membahas, memusyawarahkan, dan kemudian mengesahkan penetapan suatu peraturan daerah bersama dengan Kepala Daerah dan keikutsertaan masyarakat. Adapun ukuran keberhasilan pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah adalah kualitas dan kuantitas. Kualitas Perda yang dihasilkan oleh DPRD yakni tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan, sedangkan kuantitas dalam hal ini produktivitas DPRD adalah didasarkan atas banyaknya Peraturan Daerah baik dari Prakarsa hingga disahkannya suatu Peraturan Daerah sesuai dengan kepentingan daerah yang diwakilinya, terutama dalam usaha meningkatkan pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakat. Setiap pembahasan suatu rancangan

peraturan daerah pasti melibatkan hampir semua anggota DPRD dan memutar roda mekanisme kegiatan DPRD.

Fungsi pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. Membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;
- b. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah kabupaten/kota; dan
- c. Menyusun program pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

Dalam ketentuan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Pada pasal 57 dijelaskan bahwa penyelenggara pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.

Hal tersebut menjadi sinergi dari pemerintahan daerah, yang kemudian kedua hal tersebut mempunyai kedudukan yang sama tinggi. Dalam membentuk peraturan daerah, DPRD membahas bersama dengan kepala daerah. Sehingga, posisi DPRD dalam pelaksanaan fungsi pembentukan perda tergantung pada kemampuan anggota DPRD untuk mengajukan usulan Raperda yang bermuara pada Raperda usulan inisiatif DPRD secara kelembagaan. Sehingga dalam pembentukan Perda ini diperlukan kolaborasi yang efektif antara DPRD dan Bupati/Walikota, dalam penelitian ini adalah DPRD dan Walikota Cirebon.

Di samping itu juga terdapat tantangan birokrasi dan politik lokal juga menjadi faktor yang mempengaruhi efektivitas kolaborasi ini. Penelitian oleh Lestari (2021) mengungkapkan bahwa dinamika politik lokal seringkali memengaruhi keputusan dan kebijakan yang diambil oleh DPRD, sehingga menghambat proses pembentukan Perda yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Hal ini menunjukkan perlunya adanya upaya untuk meningkatkan komunikasi dan sinergi antara Pemerintah dan DPRD agar proses legislasi dapat berjalan lebih efektif.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas kolaborasi antara Pemerintah dan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon. Fokus utama dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kolaborasi, serta dampaknya terhadap kualitas Perda yang dihasilkan. Dengan memahami dinamika kolaborasi ini, diharapkan dapat ditemukan strategi untuk meningkatkan efektivitas kerja sama antara Pemerintah dan DPRD dalam rangka menciptakan Perda yang lebih baik dan lebih responsif terhadap masyarakat.

Di Kota Cirebon, upaya untuk meningkatkan efektivitas kolaborasi antara pemerintah dan DPRD telah dilakukan melalui berbagai program dan kegiatan. Salah satu contohnya adalah pelaksanaan rapat-rapat koordinasi rutin yang melibatkan stakeholder terkait. Namun, meskipun upaya tersebut telah dilakukan, masih terdapat sejumlah permasalahan yang perlu diatasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas kolaborasi antara pemerintah dan DPRD dalam

pembentukan Perda di Kota Cirebon serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kolaborasi tersebut.

Berdasarkan pengamatan sementara bahwa Peraturan di Kota Cirebon terdapat permasalahan sebagai berikut:

1. Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Kota Cirebon sering kali menghadapi tantangan dalam proses perumusannya, Karena tidak setiap Rancangan Peraturan Daerah didahului dengan ekspose Naskah Akademisnya.
2. Keterlambatan Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dikarenakan Kurangnya kolaborasi yang efektif antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sering menghambat dalam proses pembuatan Perda dikarenakan waktu untuk pembahasan yang terlalu singkat.
3. Kurangnya partisipasi Masyarakat secara aktif, sehingga kebutuhan dan aspirasi masyarakat tidak terakomodasi dengan baik.

Berdasarkan target Peraturan Daerah (Perda) Kota Cirebon yang diinisiasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tahun 2020-2024 sebagai berikut:

Tabel 1.1. Target Perda Kota Cirebon

No.	Tahun	Target Perda	Realisasi Perda	Persentase
1	2020	21	12	57,14 %
2	2021	21	14	66,66 %
3	2022	25	10	40,00 %
4	2023	17	13	76,47 %
5	2024	14	12	85,71 %

Sumber: DPRD Kota Cirebon, 2025.

Dengan adanya permasalahan di atas, maka perlu dilakukan suatu kajian ilmiah sehingga penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul: **Efektivitas Kolaborasi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan di atas, maka dapat dirumuskan masalah yaitu tentang bagaimana efektivitas kolaborasi pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon. Untuk mengarahkan fenomena permasalahan yang ada maka dibuat pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah efektivitas kolaborasi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon?
2. Apa sajakah yang menjadi kendala kolaborasi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon?
3. Bagaimanakah upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon dalam mengatasi kendala kolaborasi dalam pembentukan Peraturan Daerah?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan pencapaian efektivitas kolaborasi pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon. Mengacu pada rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui efektivitas kolaborasi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon.
2. Untuk mengetahui kendala dalam kolaborasi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya mengatasi kendala dalam kolaborasi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Cirebon agar tercapai secara efektif.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penulis melaksanakan kegiatan penelitian dengan harapan adanya kegunaan, diantaranya :

- 1) Bagi Mahasiswa untuk meningkatkan pengetahuan, pengalaman dan keterampilan teknis pemerintahan sesuai fokus tentang kolaborasi

pembentukan peraturan daerah, dengan membandingkan antara teori dan praktek di lapangan.

- 2) Bagi Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon memberikan kontribusi kajian penelitian dan telaah keilmuan pada lembaga Universitas 17 Agustus 1945 sebagai bahan referensi karya ilmiah dalam pengembangan ilmu, terutama bidang pemerintahan dan administrasi negara.
- 3) Bagi instansi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon, diharapkan dapat menjadi rekomendasi dalam rangka perbaikan praktik pemerintahan lembaga eksekutif dan legislatif.