

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan suatu entitas politik yang berbentuk *Unitary State* (Negara Kesatuan). Penerapan sistem politik di Indonesia dalam perkembangannya, bersifat dinamis dan progresif, terutama di latarbelakangi oleh aspirasi politik nasional dan konteks karakteristik zaman yang melatari setiap dinamika tersebut.¹

Sebagai salah satu pilar demokrasi, partai politik merupakan salah satu wadah perjuangan bagi masyarakat untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Masyarakat seharusnya dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui partai politik. Namun kenyataannya, keberadaan partai politik tidak berbanding lurus dengan fungsinya, partai politik masih dianggap sebagai masalah ketimbang solusi bagi demokratisasi. Secara konstitusional partai politik berperan sebagai radar yang menangkap, menyergap, serta ,mengerti aspirasi dan tuntutan rakyat.²

Janji perubahan yang didengungkan selama kampanye akan teruji, terlepas dari apakah partai politik itu menang atau kalah dalam pertarungan Pemilu. Akuntabilitas dan kredibilitas produk yang ditawarkan partai politik menjadi pertimbangan bagi masyarakat untuk memberikan keputusan lulus

¹ Yudi Rusfiana dan Ismail Nurdin, *Dinamika Politik Kontemporer Internasional dan Lokal Dengan Hambatan dan Tantangan Dalam Pencapaiannya*, Alfabeta, Bandung, 2017, hlm. 49.

² Isharyanto, *Partai Politik Ideologi dan Kekuasaan*, CV. Absolute, Yogyakarta, 2007, hlm. 2.

atau tidak. Meskipun menjadi sebuah institusi yang strategis dan elit dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, namun partai politik merupakan institusi inklusif yang membutuhkan dukungan massa sebanyak mungkin untuk mencapai tujuannya.³

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 148 menjelaskan DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi penting yaitu membentuk Perda Kabupaten/kota, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Anggota DPRD kabupaten mempunyai kewajiban untuk menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala. Hal ini sebagaimana diatur secara spesifik dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 373 huruf (i) Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewajiban ini sesungguhnya telah memberikan ruang bagi peningkatan penyerapan aspirasi masyarakat pada semua aktivitas DPRD kabupaten.

Keberadaan wakil rakyat mengisyaratkan bahwa tugas konstitusional anggota dewan adalah untuk lebih menyerap aspirasi rakyat, sebagai wujud nyata wakil rakyat yang dipilih langsung. Salah satu perwujudan pelaksanaan tugas dan wewenang ini adalah melalui media komunikasi surat pengaduan

³ Indra Bastian, *Akuntansi Untuk LSM dan Partai Politik*, Erlangga, Jakarta, 2007, hlm. 150.

masyarakat.⁴ Pemilih atau masyarakat mempunyai hak untuk ikut berpartisipasi, berkontribusi dan mempengaruhi proses pembuatan kebijakan melalui sarana dan saluran yang telah disediakan.

Partisipasi rakyat atau pemilih yang disebut konstituen sangat penting dalam pembuatan kebijakan. Konstituen berperan dalam legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Namun, partisipasi konstituen menjadi optimal, apabila wakil rakyat intensif melakukan komunikasi politik, sehingga kebutuhan dan kepentingan konstituen dalam pembuatan kebijakan dapat terakomodasi. Anggota Dewan diberi kesempatan dengan menggunakan anggaran negara untuk mengunjungi konstituennya, yang disebut *reses*. *Reses* adalah salah satu cara anggota dewan berhubungan atau berkomunikasi dengan konstituen. Kesempatan *reses* digunakan oleh wakil rakyat untuk memantau realisasi pembangunan, melihat berbagai permasalahan, dan menerima atau menjangkir aspirasi di daerah pemilihannya.⁵

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota menjelaskan bahwa masa *reses* dilaksanakan paling lama 6 (enam) hari dalam satu kali *reses* bagi DPRD Kabupaten/kota dan agenda *reses* diumumkan oleh sekretaris DPRD paling lambat tiga hari sebelum masa *reses* dimulai melalui saluran yang mudah diakses. Anggota DPRD wajib melaporkan hasil pelaksanaan *reses* kepada

⁴ Achmad Budiman, *Aspirasi Rakyat dan Respon DPR*, DPR RI, Jakarta, 2010 hlm. 4.

⁵ Lusya Palulungan, Yudha Yunus, et al, *Panduan Reses Partisipatif*, Yayasan Bakti, Makasar, 2018, hlm. 4.

pimpinan DPRD yang memuat tentang waktu dan tempat kegiatan reses, tanggapan, aspirasi dan pengaduan masyarakat serta dokumentasi peserta dan kegiatan pendukung. Anggota DPRD yang tidak menyampaikan laporannya maka anggota dewan tersebut tidak dapat melaksanakan reses berikutnya.

Reses merupakan salah satu instrumen yang sangat penting bagi anggota dewan untuk mengenali berbagai permasalahan di daerah pemilihannya, termasuk mendapatkan usulan dan masukan dari konstituennya tentang apa yang harus diperjuangkan. Permasalahan dan usulan dari konstituen memudahkan bagi anggota dewan untuk membuat usulan dan menyampaikan kepada pihak eksekutif. Reses yang dilakukan dengan menggunakan metode-metode yang tepat akan menghasilkan banyak sekali data dan informasi, yang bila dikemas secara tepat, akan menjadi bahan yang valid dan sangat kuat untuk dikomunikasikan dengan berbagai pihak.⁶

Namun, kegiatan reses seringkali mendapatkan berbagai kritik dari masyarakat atau bahkan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Reses sering dianggap sebagai kegiatan yang tidak memiliki manfaat apa-apa, hanya menghabiskan anggaran, sementara konstituen yang diundang hanya sebagai pelengkap untuk memenuhi syarat kelengkapan administrasi reses. Hal serupa juga dikemukakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat KMKB (Konsorseum Masyarakat Kudus Bersih) yang diketuai oleh Bapak Sururi Mujib, Beliau menyoroti tentang “pelaksanaan reses yang kurang mengakomodasi dari aspirasi masyarakat, di samping itu kegiatan reses dianggapnya hanya sebagai

⁶ *Ibid.*, hlm. 5.

proses seremonial atau silaturahmi biasa antara rakyat dan wakilnya, dan yang lebih ironisnya lagi banyak masyarakat yang menganggap bahwa kedatangan anggota dewan akan memberikan dana tunai kepada mereka baik berupa uang sebagai pengganti ongkos transportasi maupun dana untuk bantuan sosial.”⁷

Hal tersebut, juga dialami oleh masyarakat di Daerah Pemilihan (DAPIL) III Kabupaten Kudus yang meliputi Kecamatan Jekulo dan Kecamatan Dawe, masyarakat merasa kurang mendapatkan perhatian dari wakil mereka di DPRD kabupaten Kudus. Hal ini sesuai dengan pernyataan anggota DPRD Kudus Dapil III dari Partai Nasdem H. Mas’ud pada saat Peneliti melakukan survei awal pada tanggal 13 Desember 2020. “Menurut H. Mas’ud, anggota DPRD Kudus dari Partai Nasdem. H. Mas’ud menjelaskan bahwa banyak masyarakat di dapilnya sering mengeluh terkait banyaknya masyarakat yang tidak dapat menyampaikan aspirasinya sehingga banyak usulan dari konstituennya yang tidak dapat ditampung dan direalisasikan olehnya. Ditambah lagi dengan adanya Pandemi Covid 19 yang secara tidak langsung mempengaruhi mekanisme dalam pelaksanaan kegiatan reses, seperti halnya pembatasan konstituen yang hadir dalam kegiatan reses tersebut dan banyaknya anggaran yang digunakan atau dialihkan untuk penanganan covid 19.”⁸

⁷ Sururi Mujib, “*Wawancara Pribadi*”, Ketua LSM KMKB, 15 Desember 2020, Kudus.

⁸ Mas’ud, “*Wawancara Pribadi*”, Anggota DPRD Kudus Partai Nasdem, 13 Desember 2020, Kudus.

Pandemi covid 19 secara tidak langsung memberikan perubahan terhadap pelaksanaan kegiatan reses oleh anggota DPRD Kabupaten Kudus. Selama masa pandemi pelaksanaan kegiatan reses dilaksanakan dengan dengan dua cara yaitu:⁹

1. Mengunjungi anggota masyarakat, dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Mengunjungi anggota masyarakat sejumlah 65 orang yang dibuktikan dengan daftar nama dan tanda tangan anggota masyarakat yang dikunjungi yang berpedoman pada protocol kesehatan;
 - b. Dalam melaksanakan kegiatan reses Anggota DPRD dapat mengunjungi anggota masyarakat paling banyak 4 orang dalam satu tempat;
 - c. Anggaran untuk pelaksanaan kegiatan reses terdiri dari biaya makan dan snack.
2. Mengundang anggota masyarakat dalam satu tempat/gedung, dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a. Mengadakan pertemuan dengan anggota masyarakat sejumlah 65 orang yang di dibuktikan dengan daftar nama dan tanda tangan anggota masyarakat yang dikunjungi yang berpedoman pada protocol kesehatan;
 - b. Anggaran pelaksanaan kegiatan terdiri dari biaya makan, anack, sewa gedung/tratak, meja, kursi, sound system, serta biaya dekorasi (banner).

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan Peneliti, ditemukan berbagai masalah yang terjadi saat pelaksanaan kegiatan reses yang dilakukan oleh anggota DPRD Kudus khususnya di Dapil 3. Pertama, adanya ketidaksesuaian antara jumlah undangan dan masyarakat yang hadir dalam kegiatan reses. Kedua, kegiatan reses dijadikan sebagai agenda politik (kampanye). Ketiga, adanya manipulasi data reses seperti tanda tangan konstituen dan kwitansi bukti reses dibuat oleh staf sekretariat partai politik

⁹ Djati Sholichah, "Surat Pemberitahuan Pelaksanaan Kegiatan Reses Tahap 3 Anggota DPRD Kabupaten Kudus", 30 November 2021.

yang dijadikan sebagai pelaporan kegiatan reses (SPJ). Keempat, kegiatan reses sering dimanipulasi dengan kegiatan lain, misalnya kegiatan pendidikan politik kader dan penyerahan bantuan sosial.

Hal tersebut melanggar tata tertib pelaksanaan dan disiplin anggaran reses, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan DPRD Kabupaten Kudus Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Kudus Pasal 101 ayat (3), yang menyebutkan bahwa: Masa reses anggota DPRD secara perseorangan atau kelompok dengan memperhatikan:

- a. Waktu reses anggota DPRD;
- b. Rencana kerja Pemerintah Daerah;
- c. Hasil pengawasan DPRD selama masa sidang; dan
- d. Kebutuhan konsultasi publik dalam pembentukan Perda.

Pemilihan umum serentak yang dilaksanakan pada tahun 2019 di Kabupaten Kudus, terpilih sebanyak 45 anggota dewan dari empat daerah pemilihan yaitu : Daerah pemilihan I dari Kecamatan Kudus kota dan Kecamatan Jati beranggotakan 11 kursi; Daerah pemilihan II terdiri dari Kecamatan Kaliwungu dan Kecamatan Gebog beranggotakan 11 kursi; Daerah pemilihan III terdiri dari Kecamatan Jekulo dan Kecamatan Dawe beranggotakan 11 kursi; Daerah pemilihan IV terdiri dari Kecamatan Undaan, Kecamatan Mejobo dan Kecamatan Bae yang beranggotakan 12 kursi (KPU Kabupaten Kudus).¹⁰

Perolehan kursi dalam pemilihan umum legislatif tahun 2019 DPRD Kabupaten Kudus memiliki 7 (tujuh) fraksi yaitu fraksi PDI Perjuangan, fraksi

¹⁰ KPU, *Rekapitulasi Perolehan Kursi Partai Politik DPRD Kudus*, KPU Kudus, 2019, Kudus.

Golkar, fraksi Gerindra, fraksi PKB, fraksi PKS dan fraksi Nasdem sementara untuk PAN, PPP, HANURA dan DEMOKRAT tidak bisa membentuk fraksi sendiri karena perolehan jumlah kursinya kurang dari empat kursi, sesuai syarat minimal, sehingga keempat partai tersebut bergabung menjadi satu fraksi.

Kabupaten Kudus memiliki jumlah penduduk sebanyak 861.430 jiwa yang terdiri dari 423.985 penduduk laki-laki dan 437.445 penduduk perempuan pada tahun 2019.¹¹ Oleh karena itu sesuai dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 191 huruf (f) yang menyatakan bahwa Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000-1.000.000 orang mendapatkan alokasi 45 kursi. Maka sesuai hasil Pemilu tahun 2019 jumlah anggota DPRD Kabupaten Kudus terpilih 45 orang, untuk masa jabatan DPRD periode 2019-2024. Berikut tabel perolehan kursi partai politik di DPRD Kabupaten Kudus pada pemilu legislatif tahun 2019 :

Tabel 1.
Rekapitulasi Jumlah Perolehan Kursi Partai Politik di DPRD Kabupaten Kudus Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019

| NO | NAMA PARTAI POLITIK | RINCIAN | | | | JUMLAH AKHIR |
|----|---------------------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| | | DAPIL 1 | DAPIL 2 | DAPIL 3 | DAPIL 4 | |
| 1. | PKB | 1 | 2 | 3 | 1 | 7 |
| 2. | Gerindra | 1 | 1 | 2 | 2 | 6 |
| 3. | PDIP | 3 | 2 | 1 | 2 | 8 |

¹¹ “Kabupaten Kudus dalam Angka 2019”, Badan Pusat Statistik Kabupaten Kudus, Kudus, 2019, hlm. 65.

| | | | | | | | |
|--|--|----------|----|----|----|----|----|
| Sumber : KPU Kabupa ten Kudus. ed | 4. | GOLKAR | 1 | 2 | 2 | 2 | 7 |
| | 5. | NASDEM | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| | 6. | PKS | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| | 7. | PPP | - | 1 | - | 1 | 2 |
| | 8. | PAN | 1 | 1 | - | 1 | 3 |
| | 9. | HANURA | 1 | - | - | 1 | 2 |
| | 10. | DEMOKRAT | 1 | - | 1 | - | 2 |
| | S JUMLAH KURSI PARTAI POLITIK | | 11 | 11 | 11 | 12 | 45 |

angka khusus untuk Dapil III Kudus yang meliputi Kecamatan Jekulo dan Kecamatan Dawe mendapatkan alokasi sebanyak 11 kursi anggota DPRD. Berikut tabel nama-nama anggota DPRD Kabupaten Kudus yang terpilih untuk masa jabatan periode 2019-2024 di Dapil III Kudus :

Tabel 2.
Daftar Anggota DPRD Kabupaten Kudus Terpilih Pemilu
Tahun 2019 Dapil III Kudus.

| NO | PARTAI POLITIK | NAMA | SUARA SAH |
|----|----------------|-----------------------------------|-----------|
| 1 | PKB | 1) H. Ahmad Khoirul Badawi, S.Pd | 9.839 |
| | | 2) DRS. H. Ilwani | 9.789 |
| | | 3) Siti Rohmah, A.Md. Keb | 1.420 |
| 2 | GERINDRA | 4) Zaenal Arifin, S.T | 3.364 |
| | | 5) Abd Basith Shidqul Wafa, S.Sos | 2.955 |
| 3 | PDIP | 6) Achmad Yusuf R | 3.883 |

| | | | |
|---|----------|-----------------------|-------|
| 4 | GOLKAR | 7) Anis Hidayat, M.H | 7.249 |
| | | 8) Ali Muklisin | 5.980 |
| 5 | NASDEM | 9) Drs. Mas'ud | 4.548 |
| 6 | PKS | 10) Rony Agus Santosa | 4.732 |
| 7 | DEMOKRAT | 11) Mardjianto, SE | 6.068 |

Sumber : KPU Kabupaten Kudus.

Berdasarkan tabel di atas, maka peneliti memfokuskan penelitian di dapil III yang meliputi Kecamatan Jekulo dan Kecamatan Dawe. Dapil III merupakan dapil yang jumlah penduduknya tinggi dibandingkan dengan dapil lainnya sehingga pembangunan seperti akses jalan dan isnfrastruktur lainnya perlu untuk ditingkatkan. Khusus untuk Kecamatan Dawe yang memiliki letak geografis bercorak pegunungan, sehingga menyulitkan para anggota dewan dalam melakukan kegiatan untuk menampung aspirasi dari masyarakat. Dari masalah yang sudah dijelaskan diatas peneliti tertarik untuk mengangkat judul : “Pelaksanaan Kegiatan Reses Anggota DPRD Kabupaten Kudus Tahun 2020-2021 Dalam Rangka Penyerapan Aspirasi Masyarakat (Studi Daerah Pemilihan III Jekulo – Dawe)”.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah yang dapat ditarik dan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Pelaksanaan kegiatan reses yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Kudus Tahun 2020-2021 di Dapil III Kudus?

2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat kegiatan reses anggota DPRD Kabupaten Kudus Tahun 2020-2021 dalam menyerap aspirasi masyarakat di Dapil III Kudus?

C. Tujuan Penelitian

Dari uraian perumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji, menganalisis, serta mengetahui tentang pelaksanaan kegiatan reses yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Kudus tahun 2020-2021 di Dapil III Kudus.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor pendukung dan penghambat dari kegiatan reses yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Kudus tahun 2020-2021 di Dapil III Kudus dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Secara teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu menambah perkembangan ilmu pengetahuan secara umum dan ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara atau hukum tata negara dan untuk memberikan gambaran tentang kegiatan reses yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Kudus dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat

2. Kegunaan Secara Praktis

a. Bagi Mahasiswa

Mahasiswa dapat menggunakan sebagai sarana pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara serta untuk menambah wawasan dan meningkatkan kemampuan analisis terhadap kenyataan yang ada mengenai kegiatan reses yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Kudus.

b. Bagi Anggota DPRD Kabupaten Kudus

Digunakan untuk meningkatkan fungsi penyerapan aspirasi pada masa reses berikutnya sehingga masyarakat atau konstituen dapat memahami tentang arti dan tujuan kegiatan reses sehingga masyarakat dapat menyampaikan semua aspirasinya.

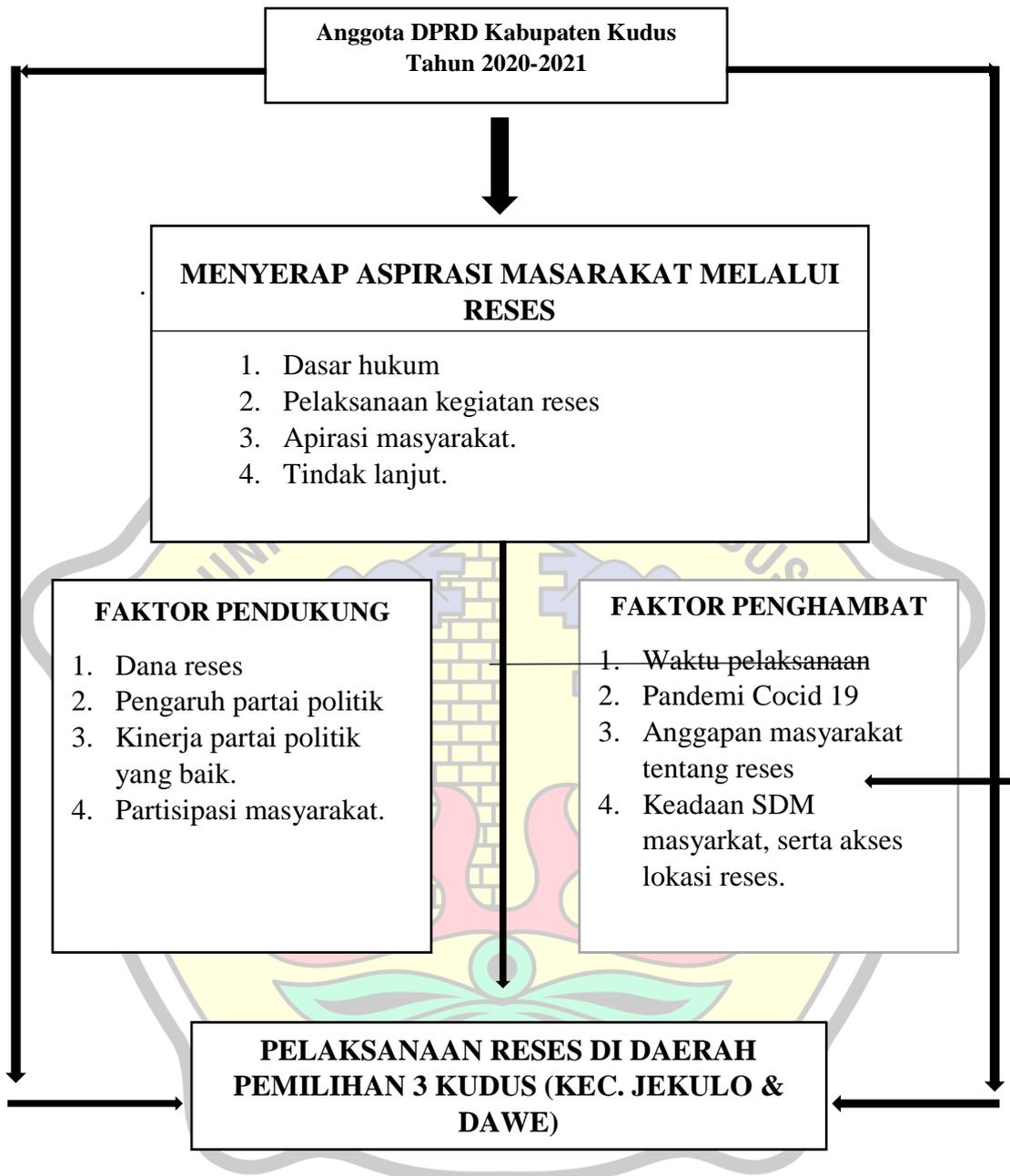
c. Bagi Pemerintah

Dapat memberikan bahan masukan dan pengetahuan agar lebih memperhatikan tentang kesejahteraan masyarakat.

d. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat digunakan sebagai pengetahuan dan menambah wawasan tentang kegiatan reses anggota DPRD Kabupaten Kudus.

E. Kerangka Pemikiran



Gambar 1. Kerangka Berpikir

Analisis tentang gambar kerangka berpikir di atas adalah pelaksanaan reses anggota DPRD Kabupaten Kudus tahun 2020-2021 di Dapil 3 dalam menyerap dan menampung berbagai aspirasi dari masyarakat. Pelaksanaan

reses setiap anggota DPRD dilaksanakan dengan cara yang berbeda-beda sesuai kebijakan dari partai politik pengusung. Program dan kegiatan reses dilaksanakan dengan memperhatikan kebutuhan dari masyarakat (konstituen). Akan tetapi dalam pelaksanaan reses anggota dewan tidak lepas dari faktor pendukung dan faktor penghambat.

Faktor pendukung dari kegiatan reses diantaranya adalah masalah dana reses, karena besar kecilnya dana reses akan menjadi indikator sukses atau tidaknya pelaksanaan kegiatan reses, pengaruh dan kinerja partai politik, serta partisipasi dari masyarakat juga berperan penting dalam kegiatan reses. Sementara faktor penghambat yang mungkin terjadi dalam kegiatan reses diantaranya adalah faktor waktu pelaksanaan reses, adanya pandemi covid 19, anggapan masyarakat tentang kegiatan reses, serta SDM serta akses di lokasi reses. Khusus untuk dampak yang ditimbulkan karena pandemi covid 19 ini sangat besar pengaruhnya terhadap pelaksanaan reses.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam mempelajari skripsi ini, dibawah ini dijelaskan secara singkat sistematika penulisan Bab I sampai dengan Bab V, yaitu sebagai berikut :

BAB I merupakan pendahuluan dalam skripsi ini yang meliputi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II merupakan tinjauan pustaka yang terdiri dari berbagai sub bab yaitu, tinjauan umum tentang tinjauan umum tentang pelaksanaan kegiatan, tinjauan umum tentang reses anggota DPRD Kabupaten/Kota, tinjauan umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tinjauan umum tentang penyerapan aspirasi masyarakat, tinjauan umum tentang Daerah Pemilihan (Dapil), dan tinjauan umum tentang sistem politik.

BAB III menjelaskan tentang metode penelitian yang meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode penentuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data, serta analisis data.

BAB IV menjelaskan tentang hasil dan pembahasan dari penulisan skripsi ini yaitu tentang pelaksanaan kegiatan reses anggota DPRD Kabupaten Kudus tahun 2020-2021 dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat (studi Daerah Pemilihan III Jekulo – Dawe).

BAB V yaitu merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran dari penulis terkait dengan hasil penelitian tentang pelaksanaan kegiatan reses anggota DPRD Kabupaten Kudus tahun 2020-2021 dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat (studi Daerah Pemilihan III Jekulo – Dawe).