

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 40, bahwa “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”, pada Pasal 41 ditentukan bahwa “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”, adapun tugas serta kewenangannya diatur dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a, yakni “Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”, kemudian pada Pasal 42 ayat (1) huruf b, ditentukan “Untuk membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah”. Pasal 136 ayat (1) menjelaskan bahwa “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan”. Pada ayat (2) dijelaskan bahwa “Perda sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah”.

Peraturan sebagaimana disebutkan diatas merupakan bagian yang tidak lepas dari pelaksanaan Prolegda, dimana pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 39 dijelaskan

bahwa ”Perencanaan penyusunan Perda kabupaten/kota dilakukan dalam suatu Prolegda kabupaten/kota”. Peraturan-peraturan tersebut merupakan sebuah ketentuan dan pedoman DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya.

Fungsi legislasi DPRD, secara eksplisit merupakan manifestasi dari teori mengenai pemisahan maupun pembagian kekuasaan, salah satunya teori yang dikemukakan oleh John Locke dalam buku “Two Treaties of Civil Government”. John Locke (dalam Saldi Isra) membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu, legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang, eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.¹ Prinsipnya dalam menyelenggarakan fungsi negara, lembaga legislatif merupakan lembaga perwakilan rakyat yang ditugaskan serta difungsikan untuk membentuk, membahas serta mengesahkan peraturan perundang-undangan.

Lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik negara-negara modern selama kurun waktu 200 tahun terakhir.² Lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.³ C. F. Strong (dalam Saldi Isra),

¹Saldi Isra, *Disertasi: Pengesahan Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-undang Dasar 1945*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. 2009. hal 100.

²*Ibid*, hal 1.

³*Ibid*, hal 1.

mengemukakan bahwa lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*).⁴

UU No. 12/2011, pada Pasal 1 ayat (1) dijelaskan bahwa “Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut merupakan langkah yang akan dilalui oleh Pemerintah daerah serta DPRD dalam pembentukan perda, namun pada pelaksanaannya, partisipasi masyarakat sangatlah dibutuhkan. Dalam hal ini, Yuliandri (dalam Saldi Isra) mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan pelaksanaan asas konsensus (*het beginsel van consensus*) antara rakyat dan pembentukan undang-undang.⁵ Dengan demikian, mengabaikan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang dapat mengakibatkan sebuah undang-undang menjadi cacat prosedural. Hal tersebut telah dijelaskan pada UU No. 12/2011, Pasal 92 Ayat (1) bahwa “Penyebarnya dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Ranperda, hingga Pengundangan Perda”. Kemudian Pasal 92 Ayat (2) ditentukan pula bahwa “Penyebarnya sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1)

⁴*Ibid, hal 2*

⁵*Ibid, hal 13*

dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan”.

Prolegda merupakan instrumen program pembentukan perda demi memenuhi kebutuhan hajat hidup masyarakat dan kebutuhan pemerintah daerah dalam rangka pembangunan daerah, sama halnya yang dilakukan di daerah Kabupaten Bolaang Mongondow, namun selama kurun waktu empat tahun (dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013) DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow belum maksimal dalam menjalankan prolegda, ini tampak dari kurangnya inisiatif DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow dalam perencanaan pembentukan perda. Dari 31 (tiga puluh satu) perda yang dilahirkan pada tahun 2010 sampai dengan tahun 2013, 25 (dua puluh lima) diantaranya berasal dari inisiatif pemerintah daerah (eksekutif), sisinya 6 (enam) perda merupakan inisiatif dewan (legislatif), itupun perda yang dilahirkan cenderung belum sepenuhnya mengakomodir kebutuhan rakyat, sedangkan kebutuhan hukum masyarakat semakin meningkat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa setiap tahapan perkembangan masyarakat yang makin kompleks dan maju akan menyebabkan kompleksitas perkembangan hukum juga makin meningkat, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya.⁶

Demikian pula dalam pembuatan hukum, pada tahapan penyusunan setiap ranperda tidak beserta dengan penjelasan naskah akademik. Hal tersebut

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Pers denga PT Syamil Cipta Media. 2006. hal 4.

diakibatkan dari kurangnya anggota legislator yang memiliki wawasan dan kompetensi dalam bidang hukum, lagi pula dari 30 (tiga puluh) jumlah anggota DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow, 15 (lima belas) diantaranya hanya berpendidikan sekolah lanjut, sehingga dapat mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi.

Paska pemilu legislatif tahun 2009, momentum-momentum politik di Kabupaten Bolaang Mongondow seakan tak pernah usai, apa lagi pada tahun 2012 para anggota legislatif yang juga petinggi partai politik hanya disibukkan dengan aktivitas-aktivitas partai politik seperti verifikasi parpol, kaderisasi partai, agenda politik partai, serta pencitraan dalam rangka menyambut tahun pemilu 2014.⁷ Belum lagi jika mengukur kualitas para anggota DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow yang kurang memiliki integritas. Hal tersebut tercermin dari pernyataan Ketua DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow Abdul Kadir Mangkat di harian *Tribun Manado* bahwa kehadiran para anggota dewan sangat memprihatinkan, bahkan dalam pembahasan kode etik pada tanggal 13 maret tahun 2012 hanya dihadiri 13 (tiga belas) dari 30 (tiga puluh) anggota legislator.⁸ Hal tersebut dapat mempengaruhi produktifitas DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow dalam menjalankan fungsi legislasinya.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa implementasi fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow belum maksimal diamana masih ada

⁷*Media Radar Totabuan, Tahun Politik 2013. (terbit 12 januari 2013).*

⁸*Tribun manado, Kadir Ingatkan Legislator Bolmong Jangan Hobi Bolos., (diberitakan di halaman <http://www.tribunmanado.com>. 13 maret 2012).*

kelemahan-kelemahan pada setiap tahapan pembentukan perda yakni tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan.

Terkait dengan itu, peneliti mengambil objek wilayah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow, dimana wilayah Kabupaten Bolaang Mongondow adalah salah satu daerah otonomi yang berada di Provinsi Sulawesi Utara. Permasalahan tersebut memotivasi peneliti untuk melakukan penulisan skripsi ini, dengan demikian, peneliti mengangkat judul” **Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bolaang Mongondow.**

1.2 Rumusan Masalah

Ditinjau dari permasalahan yang dikemukakan diatas, maka peneliti membatasi masalah yakni dengan mengangkat tema “fungsi legislasi di daerah Kabupaten Bolaang Mongondow”. Adapun masalah dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Sejauh manakah produktifitas DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow menjalankan fungsi legislasinya ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kendala pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini pada dasarnya untuk memecahkan persoalan yang dikemukakan diatas, dan adapun tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui produktifitas DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow menjalankan fungsi legislasinya.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow menjalankan fungsi legislasinya.

1.4 Manfaat Penelitian

Pada penelitian hukum ini, ada beberapa manfaat yang dapat kita peroleh, yakni manfaat teoritis serta manfaat praktis.

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan mengenai implementasi fungsi legislasi DPRD khususnya di Kabupaten Bolaang Mongondow serta dapat memperdalam teori-teori hukum tata negara khususnya teori-teori mengenai fungsi legislasi. Penelitian ini juga dapat menjadi literatur dalam penulisan karya-karya ilmiah serta dapat digunakan dalam pengembangan ilmu pengetahuan.

b. Manfaat Praktis

Pada dasarnya penelitian ini akan menghasilkan suatu pemecahan permasalahan serta untuk memperdalam pengetahuan, apalagi untuk pengembangan ilmu pengetahuan bagi para akademisi serta praktisi hukum,

khususnya pada bidang hukum tata negara. Disisi lain, hasil dari penelitian ini bisa di jadikan referensi dalam memaksimalkan fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Bolaang mongondow serta dapat menjadi bahan sosialisasi bagi masyarakat dan pemerintah agar mereka menyadari dan mengetahui persoalan yang terjadi di DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow dalam hal pembuatan perda.