

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan serta Penguatan fungsi legislasi, pada Pasal 95 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Tata Tertib DPRD disebutkan bahwa: "DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda". Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi bukan dilihat dari jumlah Perda yang dihasilkan, melainkan pada kualitasnya yakni memenuhi rasa keadilan masyarakat, merekayasa masyarakat menuju ke arah kebaikan, dan dapat dilaksanakan. Untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi tersebut, pada Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 dikemukakan ketentuan sebagai berikut:

- 1). Bahwa belanja penunjang kegiatan disediakan untuk mendukung kelancaran tugas, fungsi dan wewenang DPRD. Belanja penunjang kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan rencana kerja yang ditetapkan pimpinan DPRD;
- 2). Rencana kerja DPRD dapat berupa kegiatan diantaranya rapat, kunjungan kerja, penyiapan rancangan peraturan daerah, pengkajian dan penelaahan terhadap suatu peraturan daerah, peningkatan sumber daya manusia dan profesionalisme, dan koordinasi dan konsultasi kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan.

Peraturan Daerah (PERDA) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/ Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan suatu pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang Undang-Undang suatu Pemerintahan Daerah, Undang-Undang tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda. Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut:

- a. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
- b. Kemampuan teknis perundang-undangan.
- c. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan.
- d. kualitas perda yang akan dilaksanakan.

Bentuk sesuatu hal yang mengatur kehidupan rakyat dalam suatu negara, perlu disusun undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang dibuat oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sama halnya di daerah dimana peraturan daerah di buat oleh Gubernur, Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD, oleh karena itu penyusunan legislasi tentunya tidak luput pada salah satu unsur utama berhasilnya penyelenggaraan pemerintahan negara maupun daerah dengan tersedianya peraturan perundang-undangan yang dapat dilaksanakan dengan baik dan dapat terciptanya suatu kepastian hukum dalam masyarakat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Tugas dan wewenang DPRD disesuaikan dengan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan. Sedangkan fungsi lembaga DPRD terdiri dari tiga fungsi yakni fungsi legislasi, fungsi *controlling*, dan fungsi *budgeting*. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama Bupati/Walikota. Fungsi *controlling* diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD. Dan fungsi *budgeting* diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama Bupati/Walikota. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah. Sehubungan dengan kebijakan yang wajib dipatuhi masyarakat daerah, merupakan wujud konkret dari pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.

Teori politik modern terbagi atas teori demokrasi elitis dan teori demokrasi partisipatif. Menurut pandangan teori demokrasi elitis, dimana suatu masyarakat terbentuk oleh kekuatan-kekuatan yang *impersonal*. Penekanan utama ilmuwan Harold Lasswell yaitu adanya fungsi manipulatif dan kemampuan para elit. Pandangan teori demokrasi elitis, yang mengatakan bahwa keberadaan suatu masyarakat demokratis tergantung pada konsensus sosial dengan pandangan pada keseimbangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan dan partisipasi politik¹.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, termasuk perda, harus berdasarkan pada azas pembentukan yang baik yang meliputi, antara lain : 1). Kejelasan Tujuan; 2). Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; 3). Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; 4). Dapat dilaksanakan dengan memuat aspek filosofis, aspek yuridis dan aspek sosiologis. 5). Hasil guna dan daya guna; 6). Kejelasan rumusan; 7). Keterbukaan.

Apabila ranperda disusun oleh DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan., Ranperda dapat disiapkan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Inisiatif pengajuan raperda oleh DPRD merupakan hak anggota DPRD (hak inisiatif) yang dijamin oleh undang-undang. Untuk menunjang pembentukan perda, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan (*Legal Drafter*) sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang

¹ Jazim Hamidi. 2010. *Optik Hukum "Perda Bermasalah" Menggagas Perda yang Responsif dan Berkesinambungan*. Prestasi Pustaka. Malang. Hal. 49-50

mempunyai tugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan rancangan peraturan. Apabila ranperda disiapkan oleh pihak pemerintah, maka mekanismenya adalah sebagai berikut:

1. Usulan ranperda berasal dari dinas teknis yang berkementingan dengan pembuatan peraturan daerah tersebut;
2. Usulan dari dinas teknis dibahas di biro/bagian hukum untuk diberi pertimbangan-pertimbangan hukum;
3. Jika secara yuridis dianggap tidak ada masalah maka bagian hukum akan memberikan usulan kepada sekretariat daerah;
4. Sekretariat daerah akan membentuk tim asistensi untuk membahas usulan perda;
5. Dalam pembahasan, tim asistensi dapat melakukan konsultasi dengan staf ahli dan diskusi dengan melibatkan para pihak yang berkepentingan atau yang akan terkena dampak peraturan;
6. Jika sekretariat daerah melalui tim asistensi menganggap perda layak untuk diajukan maka sekretariat daerah akan mengajukan usul kepada bupati/walikota untuk mengajukan ranperda kepada pimpinan DPRD untuk di kaji, bahas dan ditetapkan².

Kenyataannya bahwa substansi peraturan daerah seharusnya dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat daerah dalam artian bahwa dengan adanya peraturan daerah tersebut tidak menghambat investasi ke daerah. Maka harapannya bahwa pentingnya melakukan evaluasi peraturan daerah untuk mengetahui segala

² Komisi pemberantasan Korupsi. *Meningkatkan kapasitas Fungsi legislasi DPRD*. Hal.24

kekurangannya, sebab dampak negatif dari peraturan daerah bermasalah dapat berimplikasi pada menurunnya minat investor yang hendak menanamkan modalnya ke daerah-daerah baik secara langsung maupun tidak langsung³. Sehingga keberadaan legislasi baik di tingkat Pusat maupun Daerah seringkali dimaknai oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai ajang untuk memperoleh kesempatan melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat seperti halnya berdasarkan data yang ada bahwa permasalahan keberadaan pembahasan raperda di tingkat legislatif masih lemah berdasarkan kajian raperda dilapangan yang diakibatkan minimnya kualitas dari kajian analisa anggota DPRD terhadap pembahasan raperda dimaksud serta berdasarkan pengamatan penulis dilapangan bahwa keberadaan studi komparatif mengenai perancangan legislasi daerah oleh Anggota DPRD Kota Gorontalo ke daerah lain selama ini tidak maksimal karena tidak semua anggota DPRD Kota Gorontalo memiliki kapasitas dalam berkomunikasi terutama menyangkut persoalan penyusunan rancangan regulasi Kota Gorontalo yang nantinya dibandingkan dengan daerah lain yang menjadi objek studi komparatif karena nantinya hasil yang diperoleh dari studi tersebut selama ini tidak dijalankan dan disesuaikan, hal ini sangat memprihatinkan karena penyusunan rancangan regulasi ini dijadikan dasar melakukan perjalanan dinas ke luar daerah sebagai bahan perbandingan akan tetapi semua itu dianggap hal yang biasa karena setelah kembali dari Studi komparatif ternyata tidak bisa di pertanggungjawabkan dengan melahirkan regulasi yang nantinya benar-benar

³ Jazim Hamidi. 2010. *Optik Hukum "Perda Bermasalah" Menggagas Perda yang Responsif dan berkesinambungan*. Prestasi Pustaka. Malang. Hal. Prolog "vii".

bermanfaat dan lebih menitik beratkan pada pengaturan kepada masyarakat terutama di Kota Gorontalo⁴.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka penulis tertarik untuk menulisnya dalam skripsi dengan judul *“Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Gorontalo Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”*

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan Masalah yang penulis angkat adalah :

1. Bagaimanakah fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Gorontalo dalam pembentukan peraturan daerah?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Gorontalo dalam pembentukan peraturan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai wujud tujuan penulis dalam menganalisis suatu penyusunan regulasi di Kota Gorontalo adalah :

1. Untuk menganalisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Gorontalo Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis Faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi legislasi dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Gorontalo dalam pembentukan peraturan daerah.

⁴ Sumber data. data observasi awal calon peneliti pada tanggal 12 Mei 2014 dengan melakukan komunikasi terhadap salah satu anggota DPRD Kota Gorontalo Ibu Ramla Bumulo.

D. Manfaat Penelitian

a). Secara praktis.

sebagai bahan masukan kepada berbagai pihak khususnya kepada para calon anggota dan anggota legislative (DPRD) dan kepada mereka yang berkompeten atau berkepentingan dengan fungsi legislasi.

b). Secara teoritis.

diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi wahana pengaktualisasian ide, konsep dan gagasan-gagasan dalam menyikapi masalah-masalah fungsi legislasi DPRD khususnya dan ketatanegaraan pusat dan daerah pada umumnya serta dapat berguna bagi hukum ketatanegaraan kita di masa sekarang dan dimana yang akan datang.