

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah kepada daerah atau dengan kata lain daerah diberi keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Sebagaimana tertuang dalam bunyi pasal 18 ayat(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi ¹:

”Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”¹.

Sistem pemerintahan di atas terjadi karena Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yang mana pemerintah daerah adalah merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Namun meskipun demikian hal ini dapat memberi jalan bagi pemerintah daerah untuk mengatur secara penuh pelaksanaan rumah tangga dan dapat mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini sesuai dengan pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 diharapkan

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), Hlm.1

dapat mengarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, dan pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah.

Dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang ini di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Untuk melaksanakan pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi. Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah untuk mencapai tujuan negara. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, otonomi yang diberikan secara luas berada pada daerah kabupaten/kota. Dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada daerah kabupaten dan kota, sedangkan daerah provinsi diterapkan secara terbatas.

Berdasarkan BAB VII Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Penyelenggara Pemerintahan Daerah, pasal 57 menyatakan:

”Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten /kota terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah”.

Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 dapat diambil makna pemisahan pemerintahan daerah (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) adalah untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat.

Sebagai Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi sebagai tercantum dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 149 menyebutkan bahwa :

“DPRD Kabupaten/Kota memiliki fungsi antara lain fungsi legislasi, fungsi Pengawasan dan fungsi Anggaran”.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah. Peranan DPRD Kabupaten /Kota dalam melaksanakan fungsi legislasi/pembentukan perda adalah dengan cara² :

- a. Membahas bersama bupati/Walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota.
- b. Mengajukan usulan rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/Walikota. Sesuai dengan daftar urutan dan prioritas rancangan Perda yang akan dibuat dalam satu tahun anggaran.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Fungsi legislasi adalah proses pengakomodasian kepentingan para pihak pemangku kegiatan (Stakeholder) untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi dapat merubah karakter dan profil di daerah dengan adanya peraturan daerah itu. Peraturan daerah merupakan komitmen pemangku kekuasaan di daerah yang memiliki kekuatan (*coerciae*).³ Fungsi legislasi dibutuhkan untuk mewujudkan masyarakat yang diinginkan (*social engineering*)

²Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal. 149.

³KPK, *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Legislasi DPRD*, Makna Fungsi Legislasi, Hlm. 4

dan kehidupan social dalam masyarakat. Untuk dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya menurut pasal 160 ayat huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ialah

“Hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Sebagai implementasi dari fungsi Legislasi harus ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah”.

Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari fungsi legislasi yakni merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), hal ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara. Peraturan daerah adalah kebijakan publik tertinggi yang dapat dirumuskan oleh pemerintah di daerah. Oleh karenanya perda harus jadi acuan bagi DPRD, pemda dan masyarakat sipil dalam merumuskan kebijakan-kebijakan publik dan privat. Seluruh pelaku tata pemerintahan di daerah perlu mendasarkan perumusan kebijakan dan program mereka pada perda. Ada 3 (tiga) kompleksitas perlu di perhatikan dalam penyusunan Dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasinya.⁴

Instrumen Perencanaan Peraturan Daerah dilakukan dalam Prolegda (Program legislasi daerah) yang disusun bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Peraturan Daerah juga merupakan salah satu dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan kata lain peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Dalam pembuatan dan perancangan peraturan daerah sebagai implementasi fungsi legislasi tersebut

⁴ Soenobo Wirjosoegito. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2004), Hlm. 128.

menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati / Walikota.

Selanjutnya rancangan peraturan daerah harus mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati / Walikota untuk dapat dibahas lebih lanjut. Tanpa persetujuan bersama, rancangan peraturan daerah tidak akan dibahas lebih lanjut. Namun pada kenyataannya karena kurangnya inisiatif DPRD dalam penyusunan rancangan peraturan daerah akibatnya ada peraturan daerah yang umumnya singkat, dan adanya dalih studi banding untuk memperkaya materi rancangan peraturan daerah, tetapi hasilnya minim serta kurangnya pemahaman mengenai pelaksanaan fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah menyebabkan peraturan daerah yang dibuat hanya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

Permasalahan di atas juga dirasakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Payakumbuh sebagai mitra kerja Pemerintah Kota Payakumbuh dalam melaksanakan pemerintahan daerah khususnya dalam hal menjalankan fungsi legislasi, DPRD Kota Payakumbuh periode 2014-2019 sampai tahun kedua keanggotaannya telah menetapkan 27 (dua puluh tujuh) peraturan daerah tetapi hanya mampu melahirkan 3 (tiga) buah Peraturan daerah inisiatif DPRD, sehingga penulis ingin mengetahui lebih lanjut mengenai bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi dan mekanisme atau cara-cara pembentukan peraturan daerah kota Payakumbuh oleh karena itu penulis berkeinginan mengadakan penelitian di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Payakumbuh. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka penulis tertarik untuk mengajukan judul skripsi

penulisan “PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PAYAKUMBUH PERIODE 2014-2019”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dan mengingat masalah merupakan inti dalam penyusunan skripsi dimana masalah akan diteliti serta mencari solusinya, untuk memudahkan dalam menelaah fokus yang akan disorot, maka penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Payakumbuh periode 2014-2019?
2. Apa kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Payakumbuh dalam pelaksanaan fungsi legislasi periode 2014-2019?
3. Apa upaya yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Payakumbuh dalam pelaksanaan fungsi legislasi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Payakumbuh pada periode 2014-2019.
2. Untuk mengetahui Kendala Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Payakumbuh Periode 2014-2019.

3. Upaya Yang Dilakukan Terhadap Kendala Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Payakumbuh Periode 2014-2019.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk kepentingan pengembangan akademik dan kepentingan pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten / kota dan masyarakat. Antara lain adalah :

1. Manfaat Teoritis

- a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan rumusan hasil-hasil penelitian tersebut dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negara pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten / kota sebagai bahan perbandingan dan literatur penelitian mahasiswa dan kalangan umum terhadap pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Payakumbuh masa jabatan tahun 2014-2019.
- b. Masyarakat, menjadi bahan pembelajaran bagi praktisi hukum, dan kalangan masyarakat luas yang ingin mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Payakumbuh pada Periode 2014-2019 dalam pembentukan peraturan daerah Kota Payakumbuh.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif* yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang keadaan yang menjadi objek penelitian sehingga akan mempertegas hipotesa dan dapat membantu memperkuat teori lama atau membuat teori baru. Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Penelitian dilakukan menggunakan pendekatan *Yuridis empiris* yaitu suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat sesuatu kenyataan hukum didalam masyarakat dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum dilingkungan masyarakat⁵.

Spesifikasi Penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu suatu penelitian yang berisi gambaran bagaimana suatu peraturan perundang-undangan dilaksanakan apabila kita mengkaitkan antara aturan tersebut dengan teori-teori hukum lain serta menganalisisnya berdasarkan semua data yang diperoleh dalam wawancara⁶.

penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Payakumbuh periode 2014-2019 dengan secara mendasar dari Undang-Undang Dasar tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPR,

⁵ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Garfika, 2009), Hlm. 105

⁶ Ashofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), Hlm. 36.

DPD,dan DPRD) dan berdasarkan peraturan perundang-undangan serta peraturan terkait lainnya.

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder :

a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian seperti:Observasi, wawancara, dan sebagainya.

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui study kepustakaan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPR, DPD dan DPRD).
4. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 tentang pedoman penyusunan peraturan DPRD tentang Tata Tertib.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 169 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Bahan –bahan diatas dapat diperoleh, melalui :

- a. Perpustakaan Umum pada Kantor Arsip dan Perpustakaan Kota Payakumbuh.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang Sumatera Barat.
- c. Perpustakaan Dewan di Kantor Sekretariat DPRD Kota Payakumbuh.
- d. Pencarian data dengan menggunakan media cetak dan media elektronik.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penyusunan skripsi ini dengan cara kombinasi, yaitu,

- a. *Observasi*, Berupa pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti yakni pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Payakumbuh. Bagian yang menjadi objek adalah tingkah laku manusia, kinerja serta hasil kerja anggota DPRD Kota Payakumbuh periode 2014-2019.
- b. Wawancara, terhadap beberapa orang narasumber, untuk mengumpulkan data dalam hal ini daftar wawancara yang terstruktur, yaitu terhadap :
 1. Ridwan S.H, Anggota Komisi B DPRD Kota Payakumbuh dan selaku Wakil Ketua Pansus II
 2. Erwan S.IP ,selaku Sekretaris Dewan DPRD Kota Payakumbuh

3. Yon Refli, S.sos, MAP Kabag Umum Sekretariat DPRD Kota Payakumbuh.
 4. Henri Wanto,S,sos. Ketua Balegda DPRD Kota Payakumbuh.
- c. Studi Dokumen, studi dokumen dilakukan dengan cara membaca, mengutip, menelaah, peraturan perundang-undangan, dokumen dan informasi lainnya.

4. Teknik pengolahan Data

Data yang didapatkan dihimpun dan diolah melalui tahapan-tahapan sebagai berikut: Pengelompokan, dilakukan supaya data yang terkumpul mudah untuk dicari kapan diperlukan (*reduksi data*).*Coding*, membuat kode tertentu terhadap data yang sudah terkumpul.

5. Analisis data

Pada penelitian ini, analisa data dilakukan dengan metode kualitatif, yaitu untuk memperoleh pemahaman pengembangan teori, analisis ini dilakukan secara terus menerus dengan melakukan pendekatan secara umum dari tujuan penelitian.