

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah negara hukum dimana segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lainnya dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, hukum diartikan sebagai peraturan perundang-undangan berpangkal pada Undang-Undang Dasar yang secara hierarkis melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Akan tetapi, pokok bahasannya diarahkan pada undang-undang dalam arti formal, yakni produk hukum yang ditetapkan oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan undang-undang dalam arti materil dipergunakan untuk mempertajam analisis atau undang-undang dalam arti formal.<sup>1</sup>

Dalam era otonomi daerah saat ini, ada beban berat yang ditumpukan kepada Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah, beban itu adalah upaya mensejahterakan, menyerap dan menjalankan harapan dan keinginan masyarakat serta membingkai perilaku dan aktifitas pejabat daerah dalam sebuah peraturan yang sesuai dengan koridor hukum. Kebijakan desentralisasi merupakan bagian dari

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 30

kebijakan demokrasi pemerintahan, karena itu penguatan fungsi DPRD, baik dalam proses legislasi dan pengawasan atas jalannya Pemerintahan Daerah perlu dilakukan.<sup>2</sup>

Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia menurut konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”.

Berdasarkan penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.<sup>3</sup>

Sebagai implementasi dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijabarkan lebih lanjut oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa :

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas

---

<sup>2</sup> “Fungsi DPRD” dalam <http://eprints.undip.ac.id/14594/1/2005MH4632.pdf>, diakses pada tanggal 11 Januari 2012 Pukul 13.40 WIB

<sup>3</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 1

suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*).<sup>4</sup>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa, otonomi yang diberikan secara luas berada pada daerah Kabupaten/Kota yang diberikan secara penuh melalui asas desentralisasi. Dalam hal ini Pemerintahan Daerah Provinsi mempunyai Gubernur dan DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten mempunyai Bupati dan DPRD Kabupaten, dan Pemerintah Daerah Kota mempunyai Walikota dan DPRD Kota.<sup>5</sup> DPRD diartikan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Berdasarkan pengertian ini, terkandung makna bahwa dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, fungsi dan peran tersebut tidak hanya diemban oleh Kepala Daerah dan perangkat daerah saja, namun lembaga DPRD juga terlibat dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut.<sup>6</sup>

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur dalam ketatanegaraan kita, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Pasal 41. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Artinya kekuasaan legislasi (*legislative*), kekuasaan penentuan anggaran (*budgetting*), dan kekuasaan pengawasan (*controlling*) berada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu DPRD juga mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas, dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah bersama dengan Kepala Daerah.

---

<sup>4</sup> “Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dalam [pawatri.wordpress.com/2010/10/27/fungsi-legislasi-dewan-perwakilan-rakyat-daerah/](http://pawatri.wordpress.com/2010/10/27/fungsi-legislasi-dewan-perwakilan-rakyat-daerah/), diakses pada tanggal 11 Januari 2012 Pukul 13.58 WIB

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 265

<sup>6</sup> Siswanto Sunarno, *Op.cit.* hlm. 5

Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menjelaskan bahwa DPRD merupakan unsur Pemerintahan Daerah, sedangkan unsur Pemerintah Daerah lainnya adalah Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah. DPRD dalam menjalankan kewenangannya mempunyai fungsi yang terdiri dari fungsi legislasi (*legislative*) adalah proses legislasi daerah (pembentukan Peraturan Daerah) yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota dalam pembentukan Peraturan Daerah, fungsi anggaran (*budgetting*) adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota, dan fungsi pengawasan (*controlling*) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.<sup>7</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menegaskan secara jelas pelaksanaan dan keterlibatan DPRD dalam proses pembentukan produk hukum daerah sebagai implementasi dari fungsi legislasi (*legislative*) yang melekat pada DPRD. Bersama pemerintah DPRD dapat membentuk peraturan perundang-undangan.

---

<sup>7</sup> Nurdin Sipayung, *Pengawasan DPRD Terhadap Implementasi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati di Kabupaten Serdang Bedagai*, Thesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan fungsi legislasi (*legislative*) pada DPRD Kabupaten Tanah Datar dapat dilihat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar yang merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dengan persetujuan bersama Bupati.

Proses pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2011 sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimuat dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2011 dapat terlihat dalam proses perencanaan suatu Rancangan Peraturan Daerah, apabila Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Kepala Daerah maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih lanjut akan melakukan pengkajian terhadap muatan Rancangan Peraturan Daerah tersebut beserta naskah akademik, untuk lebih lanjut dilakukan pembahasan bersama yang diawali dengan rapat paripurna DPRD Kabupaten Tanah Datar. Apabila Rancangan Peraturan Daerah merupakan inisiatif dari DPRD itu sendiri maka DPRD terlibat dalam setiap proses perencanaan, persiapan, dan perumusan sebelum dibahas bersama dengan Kepala Daerah.

Dalam proses pembahasan suatu Rancangan Peraturan Daerah untuk tahun 2011 yang berasal dari Kepala Daerah dilakukan dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten Tanah Datar

melalui 2 (dua) tahap yaitu tahap pembicaraan tingkat pertama (I) dengan agenda nota penjelasan Kepala Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah, pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah serta tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi. Proses selanjutnya di DPRD akan dibentuk Panitia Khusus (Pansus) yang beranggotakan unsur 7 fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Tanah Datar yang bertugas melakukan pembahasan lebih lanjut dengan Kepala Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai mitra terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah. Tahap Kedua adalah pembicaraan tingkat (II) yang meliputi pengambilan keputusan dalam rapat paripurna apakah Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan dapat diterima atau tidak untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah yang diawali dengan laporan Ketua Panitia Khusus DPRD dan pendapat akhir fraksi kemudian dimintakan persetujuan secara lisan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna DPRD kemudian disampaikan pendapat akhir Kepala Daerah. Rangkaian proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah ini diakhiri dengan penandatanganan persetujuan bersama oleh Ketua DPRD dengan Kepala Daerah tentang persetujuan Rancangan Peraturan Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar.

Pada Tahun 2011 DPRD Kabupaten Tanah Datar bersama Kepala Daerah dalam tahap perencanaan, persiapan, perumusan Rancangan Peraturan Daerah untuk kemudian dilakukan pembahasan dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dilakukan tanpa dibahas terlebih dahulu oleh Badan Legislasi Daerah (Balegda). Untuk itulah penulis merasa tertarik untuk meneliti dan menelaah lebih lanjut bagaimana efektifitas pelaksanaan legislasi di DPRD Kabupaten Tanah Datar khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam sebuah karya tulis yang berjudul : **“PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN**

## **PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KABUPATEN TANAH DATAR TAHUN 2011”.**

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tanah Datar dalam setiap tahapan proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar?
- b. Apa kendala yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tanah Datar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tanah Datar dalam setiap tahapan proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar.
- b. Untuk mengetahui faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tanah Datar.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara akademis atau teoritis, penelitian ini diharapkan bisa menjadi sumber informasi bagi mahasiswa dan dosen dalam memperkaya perkembangan ilmu ketatanegaraan, khususnya dalam kajian tentang pelaksanaan legislasi DPRD.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan- masukan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya di Kabupaten Tanah Datar.

## **E. Metode Penelitian**

Setiap penelitian mempunyai tujuan dan kegunaan tertentu. Secara umum tujuan penelitian ada tiga macam yaitu bersifat penemuan, pembuktian dan pengembangan. Melalui penelitian manusia dapat menggunakan hasilnya. Data yang diperoleh dari penelitian dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah.<sup>8</sup>

### **1. Tipe penelitian**

Penelitian yang akan penulis laksanakan menggunakan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan yang melihat suatu kenyataan hukum di lapangan. Pendekatan ini berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan nonhukum bagi keperluan penelitian/penulisan hukum.<sup>9</sup>

### **2. Sifat penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan ini bersifat deskriptif analitis, dimana metode ini digunakan untuk mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum sebagai objek penelitian hukum dan pelaksanaannya di dalam masyarakat.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 3

<sup>9</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 175

<sup>10</sup> *Ibid*



### 3. Sumber data

#### a. Bahan Hukum Primer

Yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan wawancara langsung dengan narasumber yang berkaitan langsung dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>11</sup> Dalam wawancara ini penulis langsung tujukan kepada beberapa narasumber yaitu Bapak Yasmansyah S.Ag dari Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Tanah Datar, dan Bapak Jsrinaldi S.H., S.Sos selaku Kepala Bagian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar, Ibuk Lola Nasution S.H, dan Ibuk Audia Safitri S.H., M.Si selaku Kepala Sub Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kabupaten Tanah Datar, sedangkan peraturan perundang-undangannya adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir dirubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor Republik Indonesia 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

---

<sup>11</sup> *Ibid*

- 6) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar.

- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang erat hubungannya dengan penelitian, makalah-makalah serta tulisan-tulisan lainnya yang relevan.

- c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu data yang bisa memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan lain sebagainya.

#### 4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan pengolahan data, data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian.<sup>12</sup>

Untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum dengan :

- a. Wawancara Semi Terbuka (*Structure Interview*)

Dalam teknisnya, pertanyaan-pertanyaan yang telah tersruktur dipersiapkan terlebih dahulu, kemudian satu-persatu diperdalam dengan mengorek keterangan lebih lanjut dari informan atau responden.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> “Konsep Dasar Pengolahan dan Analisis Data” dalam [http://www.tkplb.org/ documents/etraining%20-%20KTI/analisisdata.pdf](http://www.tkplb.org/documents/etraining%20-%20KTI/analisisdata.pdf), diakses pada tanggal 11 Januari 2012 Pukul 13.10 WIB

<sup>13</sup> Arikunto Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 227

b. Studi Kepustakaan

Yaitu dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Zainudin Ali, *Op.cit.* hlm. 107