

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.¹

Dalam melaksanakan Undang-undang Pemerintahan daerah maka pemerintah pusat melaksanakan asas-asas pemerintahan sebagai berikut :

1. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem NKRI
2. Asas dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

¹Tjahjo Kumolo, *Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2017, hlm 17.

3. Asas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melakukan tugas tertentu.

Dengan melaksanakan asas-asas tersebut pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan lancar dan bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Menurut the Liang Gie, ada beberapa alasan keuntungan yang akan diperoleh bagi pembangunan daerah dengan melaksanakan asas desentralisasi diantaranya, untuk menciptakan pemerintah yang efisien, supaya dapat perhatian sepenuhnya dapat ditumpahkan pada kekhususan daerah dan agar pemerintah daerah dapat lebih banyak dan langsung membantu pembangunan tersebut.²

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang disingkat dengan DPRD memegang peranan penting dalam sistem demokrasi, berkaitan erat dengan otonomi daerah. Otonomi daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung melalui pemilu, yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah.

Anggota DPRD yang memiliki otoritas dalam legislasi terkadang tidak memiliki kompetensi dalam bidang perancangan undang-undang, sehingga kinerja DPRD sering dipertanyakan, disamping itu pengukuran kinerja DPRD dari fungsi legislasi bisa diukur dari berapa banyak Peraturan daerah yang disahkan secara konteks membela kepentingan masyarakat, berkualitas, mendorong kemajuan dunia

² The Liang Gie, *Pertumbuhan pemerintah Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jakarta : Gunung Agung, 2014, hal 36.

usaha yang ujungnya menggerakkan sektor ekonomi daerah dan tidak bertentangan dengan undang-undang di atasnya.

Di dunia ilmu hukum berlaku 3 (tiga) asas dalam peraturan perundang-undangan, yakni pertama, asas *lex specialis derogate lege generali*, bahwa peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang umum apabila mengatur hal yang sama. Kedua, asas *lex posterior derogate lege priori*, bahwa peraturan perundang-undangan yang baru mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama apabila mengatur hal yang sama. Ketiga, asas *lex superior derogate lege inferior*, bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila mengatur hal yang sama. Setiap peraturan perundang-undangan akan berlaku apabila memperhatikan asas-asas tersebut.³

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan-perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perancangan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, penyesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dimana salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas kelembagaan atau organ pembentuk yang jelas, ini artinya setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, dengan demikian apabila peraturan perundang-undangan tersebut dibuat oleh lembaga/pejabat yang

³Nyong Andri Bakarbesy, *Problemetika, Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017, Hal. 9

tidak berwenang maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum.⁴

DPRD yang merupakan lembaga pembentuk peraturan daerah harus menguasai ilmu tentang Peraturan Perundang-undangan khususnya tentang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimana setiap Peraturan yang dibentuk termasuk Peraturan Daerah harus berpedomankan undang-undang tersebut, dan isi dari setiap Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi.

Tujuan Negara Indonesia telah dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁵

Tujuan Negara Indonesia tersebut dapat kita simpulkan bahwa seluruh yang dilakukan oleh Negara adalah untuk kepentingan rakyat Indonesia itu sendiri. Apabila suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Negara ternyata tidak

⁴ C.S.T Kansil, *Memahami Pembentukan Peraturan perundang-undangan*, Jakarta, Pradnya Paramida, 2016, hal.40.

⁵ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

menampung atau tidak memperhatikan aspirasi dan kepentingan rakyat maka otomatis tujuan Negara yang telah dicantumkan pada Pembukaan Undang-undang Dasar tersebut akan sulit terwujud.

Sementara itu tujuan pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang undang-undang tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶

Begitu juga dengan pembuatan peraturan daerah apabila pemerintah daerah tidak mau memperhatikan aspirasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah maka akan terbentuklah peraturan daerah yang tidak memihak pada masyarakat daerah. Apabila hal ini benar-benar terjadi dimana pemerintah tidak mau memperhatikan aspirasi masyarakat dalam pembuatan Peraturan daerah, maka masyarakat dapat secara aktif menyampaikan atau mendesak pemerintah untuk mempertimbangkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah, hal ini sangat diperlukan supaya peraturan yang dibuat tersebut lebih baik dan aspiratif sehingga dapat terbentuk peraturan daerah yang bisa menjamin ketertiban, ketentraman, hak kepentingan umum dan keselamatan masyarakat daerah.

⁶ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugerah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintah Daerah*, Depok, Rajawali Pers, 2018, hlm 23.

Agar sistim pemerintahan di daerah terlaksana dengan baik DPRD bersama Pemerintah Daerah perlu membentuk peraturan daerah yang berkualitas sebagai pedoman dan dasar hukum dalam melaksanakan otonomi di daerah, keberadaan peraturan daerah tentunya mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu pemerintahan daerah sebab tanpa peraturan daerah maka roda pemerintahan daerah tidak akan bisa berjalan dengan baik karena tidak mempunyai pedoman untuk melaksanakannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan dimana susunannya peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota⁷

Dilihat dari susunan peraturan Perundang-undangan tersebut, maka Peraturan daerah merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang paling bawah dalam sistem hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh sebab itu dalam pembuatan peraturan daerah harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku sehingga peraturan yang telah di buat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, apabila ini terjadi, maka peraturan daerah tersebut tidak bisa digunakan karena bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, jadi apabila pemerintah daerah mau membuat suatu peraturan daerah harus

⁷ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan

sejalan dengan peraturan yang ada di atasnya sehingga dapat digunakan sebagai dasar hukum yang sah.

Peraturan daerah dibuat untuk menjalankan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, maka yang berhak membuat peraturan daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi dan Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/kota Dan bupati/walikota.

Peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah baik Gubernur, Bupati, Walikota bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada dasarnya mempunyai fungsi:

1. sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
2. merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
4. sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara

kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

5. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.⁸

Menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepada Daerah.⁹

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan, dimana fungsi Pembentukan Peraturan Daerah lebih dikenal sebagai fungsi legislasi yang dilaksanakan bersama kepala daerah.¹⁰

Dalam melaksanakan fungsi Pembentukan Peraturan Daerah tersebut maka DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah Kabupaten bersama Kepala Daerah dan membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.¹¹ DPRD bersama Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu telah membentuk lebih dari 200 buah Peraturan Daerah sejak tahun 2001 sampai tahun sebagaimana terlihat pada tabel 4.1 dibawah ini.

⁸ <https://media.neliti.com/media/publications>, diakses pada tanggal 20 Mei 2020.

⁹ Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

¹⁰ Andi Pangerang Meonta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintah Daerah*, Depok, Rajawali Press, 2018, hal. 67-68.

¹¹ *Ibid.* hal. 72.

Tabel 1.1
Rekapitulasi Peraturan Daerah
Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2001 s/d 2019

No	Tahun terbit	Jumlah	Status
1	2001	30 buah	27 Dicabut dan 3 masih berlaku
2	2002	47 buah	1 Dicabut 8 dirubah dan 38 masih berlaku
3	2003	22 buah	2 dicabut, 2 dirubah dan 18 masih berlaku
4	2004	8 buah	2 dicabut dan 6 masih berlaku
5	2005	7 buah	1 buah diubah dan 6 masih berlaku
6	2006	11 buah	Semuanya masih berlaku
7	2007	26 buah	Semuanya masih berlaku
8	2008	7 buah	Semuanya masih berlaku
9	2009	5 buah	1 buah diubah 4 masih berlaku
10	2010	6 buah	Semuanya masih berlaku
11	2011	8 buah	3 buah diubah 5 masih berlaku
12	2012	7 buah	Semuanya masih berlaku
13	2013	6 buah	Semuanya masih berlaku
14	2014	5 buah	Semuanya masih berlaku
15	2015	3 buah	Semuanya masih berlaku
16	2016	10 buah	Semuanya masih berlaku
17	2017	10 buah	Semuanya masih berlaku
18	2018	10 buah	Semuanya masih berlaku
19	2019	7 buah	Semuanya masih berlaku

Sumber Bidang Persidangan dan Produk Hukum Sekretariat DPRD Tahun 2020.

Dari tabel di atas dapat kita ketahui bahwa selama Kabupaten Rokan Hulu berdiri sudah lebih dari 200 Peraturan daerah yang sudah dibentuk, dimana beberapa diantara merupakan Peraturan Daerah yang berasal dari Inisiatif DPRD Kabupaten Rokan Hulu.

Dalam pembuatan peraturan-perundang-undangan termasuk peraturan daerah tentunya harus melalui proses-proses tertentu agar peraturan yang di buat tersebut benar-benar berkualitas dan bertahan lama. Diantara-proses-proses tersebut adalah proses persiapan, proses penyusunan, dan proses penetapan. Apabila proses-proses ini

benar-benar dilaksanakan maka peraturan yang dihasilkan akan benar-benar berkualitas.

Kabupaten Rokan Hulu merupakan Kabupaten hasil pemekaran dari Kabupaten Kampar Provinsi Riau tahun 1999, tentunya harus memiliki sumber daya manusia yang handal khususnya bagi anggota DPRD yang merupakan unsur dari pemerintahan daerah yang mempunyai fungsi sebagai pembentuk peraturan daerah, selaku lembaga pembentuk Peraturan daerah DPRD harus mengikuti dan mengikuti tahap-tahap yang telah ditentukan dalam pembuatan Peraturan Daerah. Dalam menyusun rancangan peraturan daerah yang juga harus diperhatikan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat karena kedaulatan berada ditangan rakyat, jangan ada kepentingan-kepentingan tertentu yang mendalangi terbentuknya suatu peraturan daerah, apabila ada kepentingan lain maka peraturan yang dibuat tersebut akan dapat merugikan kepentingan masyarakat banyak.

Pembentukan peraturan daerah yang berkualitas serta bersifat aspiratif maka dalam proses pembentukannya sebaiknya lembaga/pejabat yang berwenang yaitu DPRD dan Pemerintah Daerah harus meminta dan mencari masukan terlebih dahulu kepada masyarakat luas sehingga dalam penyusunannya tidak ada kepentingan masyarakat yang terabaikan. Sebab masyarakat daerah juga mempunyai hak untuk memberikan masukan baik itu secara lisan maupun tulisan sebab peraturan yang dibuat adalah bertujuan untuk kepentingan masyarakat.

Peraturan daerah yang berkualitas sangat berguna untuk kepentingan daerah dan kepentingan masyarakat. Selain itu peraturan daerah yang merupakan konstitusi di daerah mempunyai tujuan lain yaitu :

1. Memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.
2. Membebaskan kekuasaan dari control mutlak para penguasa serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.¹²

Penyusunan Peraturan daerah semua pihak harus saling bekerja sama bukan hanya antara lembaga Legislatif dan Eksekutif saja tetapi juga dengan tokoh-tokoh masyarakat, tokoh agama, lembaga-lembaga masyarakat dan organisasi-organisasi yang ada dalam masyarakat. Pemerintah harus menerima masukan-masukan dari elemen-elemen yang ada dalam masyarakat tersebut sehingga masukan-masukan diberikan masyarakat bisa dijadikan pertimbangan dalam pembuatan peraturan daerah sehingga setelah terbentuk menjadi peraturan yang berkualitas.

Proses pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Rokan Hulu permasalahan yang terjadi saat ini antara lain :

1. Rancangan Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten Rokan Hulu sebagian besar merupakan usulan dari Pemerintah Daerah.
2. Standar waktu yang diperlukan dalam pembentukan Peraturan Daerah tidak ditentukan sehingga terdapat Rancangan Peraturan Daerah yang lebih dari satu tahun lamanya baru dapat di sahkan menjadi Peraturan Daerah.

¹² Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi Pengertian dan perkembangannya*, Pro Justisia Jakarta, 2007, hlm 31.

3. Kurangnya keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain dari itu, Peraturan Daerah juga dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³

Perlu dipahami bahwa apabila peraturan yang dibuat oleh DPRD tanpa mempertimbangkan aspirasi masyarakat maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak akan bertahan lama dan peraturan tersebut akan cepat usang karena tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, sehingga perlu diganti dengan yang baru, apabila setiap peraturan yang dibuat harus diganti dengan peraturan baru maka bukan saja membuang-buang waktu tetapi juga membuang dana, karena dalam pembuatan suatu Peraturan daerah membutuhkan waktu yang lama dan dana yang tidak sedikit sehingga dapat merugikan kepentingan masyarakat.

Dalam melaksanakan pembentukan peraturan daerah sesuai dengan Undang-undang yang berlaku akan banyak ditemui kendala-kendala seperti kurangnya inisiatif anggota DPRD untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, sulitnya menghadirkan anggota DPRD dalam rapat paripurna pembentukan Peraturan Daerah, dan masih kurangnya pengetahuan anggota DPRD tentang pembentukan peraturan Daerah, Walaupun banyak kendala yang ditemui dalam proses pembentukan peraturan daerah namun DPRD sebagai pihak yang berwenang dalam membentuk

¹³ <https://media.neliti.com/media/publications>, diakses pada tanggal 20 Mei 2020.

peraturan daerah harus tetap mengikuti prosedur-prosedur yang telah ditetapkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, hal ini dilakukan supaya kepentingan masyarakat daerah tetap terpenuhi sehingga keberadaan peraturan yang dibuat tersebut benar-benar bermanfaat bagi masyarakat daerah.

Dari uraian diatas penulis berusaha melakukan penelitian dengan judul *Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang berkualitas (Studi di DPRD Kabupaten Rokan Hulu).*

1.2. Batasan Masalah

Untuk memperjelas permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, maka perlu batasan masalah yang merupakan usaha untuk memperjelas batas-batas masalah yang akan diteliti sehingga tidak melebar kepermasalahan yang lain, dalam penelitian ini penulis mengemukakan batas masalah yang hanya terfokus pada Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Kabupaten Rokan Hulu dari Periode 2014 s/d 2019 dan DPRD Kabupaten Rokan Hulu Periode 2019 sampai 2024.

1.3. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Kesiapan dan Pembekalan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Rokan Hulu dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang berkualitas?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi DPRD Kabupaten Rokan Hulu Dalam dalam mengimplementasikan Fungsi Legislasi?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Implementasi Kesiapan dan Pembekalan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Rokan Hulu dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang berkualitas.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi DPRD Kabupaten Rokan Hulu Dalam dalam mengimplementasikan Fungsi Legislasi.

1.4. Manfaat penelitian

1. Secara akademis penelitian merupakan sumbangsih kepada ilmu pengetahuan.
2. Bagi DPRD Kabupaten Rokan Hulu penelitian ini bisa dijadikan acuan untuk mengetahui apakah peraturan yang telah dibuat selama ini telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Secara praktis, penelitian ini dapat di jadi sebagai kerangka acuan dan landasan bagi penelitian lebih lanjut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Umum Tentang Implementasi

Donad Van Meter dan *Carl Van Horn* mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.¹⁴ Sedangkan menurut Wahab, implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijakan, karena apalah artinya suatu kebijakan apabila tidak diimplentasikan dengan baik.¹⁵ Implementasi Kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan mengenai kebijakan mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instuksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan.¹⁶

Bentuk kebijakan publik di daerah adalah Produk Hukum Daerah yang terdiri dari Perda, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Sebagai contoh dimana Perda mengikat seluruh pihak yang berada di wilayah yurisdiksi suatu daerah. Daerah itu bisa berupa propinsi ataupun kabupaten/kota. Meski secara ideal, peraturan daerah sepatutnya melibatkan masyarakat.

¹⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*.Media Pressindo, Yogyakarta, 2007, Hal. 148

¹⁵ Alwi Smith, *Implementasi Kebijakan Persampahan, Pengaruh Sosialisasi, Koordinasi dan Kontrol dalam Penganganan Sampah*, Deepublish, Yogyakarta, 2016. Hal 29.

¹⁶ Ibid. 31.

Namun kenyataannya jauh berbeda. Selama ini, penyusunan perda lebih dianggap urusan pembuat kebijakan semata (pemerintah daerah dan DPRD). Hampir tak ada peran masyarakat dalam proses itu. Masyarakat hanya menjadi pihak yang terkena dampak langsung dari penerapan perda itu, tanpa mengetahui apa dan bagaimana perda itu disusun dan disahkan. Semua proses berlangsung tertutup dan hanya menjadi urusan eksekutif dan legislatif daerah saja. Sementara warga tak diperhitungkan, selain karena dipinggirkan oleh kedua pihak ini, juga karena masyarakat tidak paham bahwa mereka memiliki hak untuk terlibat.

Perda merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur/Bupati/Walikota, karena itu tatacara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislative atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (RanPerda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk RanPerda atau Perda.¹⁷

¹⁷Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2015, hal.77.

Dari beberapa konsep tentang kebijakan maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu keputusan yang diambil untuk menghadapi situasi atau permasalahan, mengandung nilai-nilai tertentu, memuat ketentuan tentang tujuan, cara dan sarana untuk mencapainya. Saat ini, produk kebijakan publik di Indonesia masih memiliki wajah yang memprihatinkan yang ditandai antara lain adanya tumpang tindih kebijakan, ketidakjelasan urgensi keberadaan kebijakan publik, prosedur yang tidak tepat dalam pembuatan kebijakan publik, serta minimnya naskah akademik sebagai dasar pembuatan kebijakan.

Makna kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang selalu berhubungan dengan usaha untuk mencapai maksud dan tujuan, meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dicapai, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian terpenting dari definisi kebijakan, bagaimanapun juga, kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Untuk mengukur apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak tentunya dilihat dari apakah tujuan kebijakan itu tercapai atau tidak sebaliknya dikatakan tidak berhasil kalau tujuan kebijakan tidak tercapai. Kegagalan sebuah kebijakan seringkali dikarenakan kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan. Tahap terpenting setelah suatu kebijakan publik ditetapkan adalah bagaimana keputusan itu dilaksanakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Apabila proses implementasi telah berjalan, maka diharapkan akan muncul suatu keluaran yaitu hasil segera (effect) dan dampak akhir (impact). Hasil segera adalah pengaruh atau akibat jangka pendek yang dihasilkan oleh suatu implementasi kebijakan, sedangkan dampak kebijakan adalah sejumlah akibat yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan melalui proses jangka panjang.

2.2. Tinjauan Umum Tentang Fungsi Legislasi DPRD

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang, hak serta kewajiban DPRD. Dengan dibentuknya undang-undang tersebut seharusnya ada penguatan legislasi DPRD dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai kedudukan yang sama dengan pemerintah daerah dalam membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan pemerintah daerah, yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sehingga dapat diterima dengan baik.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. Pemahaman ini memberikan cara pandang, bahwa DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.

DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Konsekuensi hukum sebagai mitra sejajar, maka dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Legislasi merupakan salah satu fungsi DPRD pada tingkat daerah yang pada hakekatnya, fungsi legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah. Secara ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh pembuat undang-undang karena pemberian kewenangan dalam menetapkan Peraturan daerah sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya¹⁸.

¹⁸ Bandiyah dkk, *Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Universitas Udayana, Bali, 2014, hlm 1.

Pelaksanaan otonomi daerah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD harus dilaksanakan sesuai dengan fungsi masing-masing. Maka dapat diartikan, Otonomi daerah sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu bahwa daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.¹⁹

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat di provinsi, kabupaten/kota.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat fundamental dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah

Dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dirumuskan bahwa Fungsi legislasi merupakan fungsi anggota DPRD Provinsi, Kabupaten atau Kota untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Fungsi legislasi atau dalam Undang-Undang tentang

¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum dan Pemerintahan*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 83.

Pemerintahan Daerah disebut dengan fungsi pembentukan peraturan daerah, harus dilaksanakan dengan cara :

- a. Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah;
- b. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah;
- c. Menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah.

Fungsi legislasi oleh DPRD merupakan serangkaian tanggung jawab untuk ikut berperan dalam penyusunan peraturan daerah bersama kepala daerah. Kedudukan yang sama antara DPRD dan kepala daerah seharusnya mampu membentuk Perda yang berkualitas, up to date dan sesuai dengan kondisi zaman. Namun hubungan legislatif dan pemerintah daerah ini belum bisa berjalan dengan baik karena kurang optimalnya sumber daya manusia yang ada.

2.3. Tinjauan Umum Tentang Rancangan Peraturan Daerah

Wujud dari pelaksanaan proses desentralisasi adalah otonomi daerah yang diberikan kepada daerah Provinsi dan kabupaten/kota. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah adalah Penyelenggaraan

pemerintahan daerah Otonom oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, dengan demikian Pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan Perangkat-perangkatnya serta DPRD merupakan pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam menyukseskan jalannya pemerintahan daerah, dalam pembuatan peraturan daerah antara Bupati dan DPRD harus bekerja sama agar Peraturan yang dibuat mempunyai kualitas baik.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dasar hukum pembentukan peraturan daerah adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (pasal 236 s/d pasal 257) serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pada pokoknya, kewenangannya mengatur bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Akan tetapi, dalam hal-hal tertentu peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.²⁰

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hal 190.

Berdasarkan ketetapan MPR No.III /MPR/2000, disebutkan bentuk-bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu :

1. Undang-undang Dasar 1945.
2. Ketetapan MPR.
3. Undang-undang.
4. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu).
5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya.

Dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana dalam undang-undang tersebut bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan berubah dimana Ketetapan MPR dan keputusan presiden tidak lagi termasuk peraturan perundang-undangan, dengan demikian susunan peraturan yang berlaku sampai saat ini adalah :

1. Undang-undang Dasar 1945.
2. Undang-undang.
3. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu).
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Daerah.

Pada saat ini hirarqi perundang-undang yang berlaku adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan, disebutkan bentuk-bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu :

1. Undang-undang Dasar 1945.
2. Ketetapan MPR.
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu).
4. Peraturan Pemerintah.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi.
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²¹

Sementara itu Dalam pasal 1 ayat 20 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, PB KDH, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur beberapa prinsip mengenai pembentukan Perda sebagai berikut:

1. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota

²¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

2. Rancangan Perda yang telah disetujui oleh DPRD ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah;
3. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Perdadapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak banyaknya lima juta rupiah.
5. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
6. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.²²

Kekuatan hukum suatu perundang-undangan adalah harus sesuai dengan susunan hierarki peraturan perundang-undangan, dimana yang dimaksud dengan hierarki adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian yang menjadi substansi atau muatan materi dari peraturan daerah adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan substansi

²² Muhammad Suharjono, *Pembentukan Perda yang Responsif dalam mendukung Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 19, Hal. 21 – 37, Jawa Timur, 2014, Hal. 25.

materi peraturan daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²³

Dari susunan Hirarki perundang-undang tersebut terlihat bahwa peraturan Daerah merupakan Peraturan yang paling rendah kedudukannya dibandingkan dengan peraturan-peraturan lain, adapun yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Sementara hal yang baru dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian disahkan karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁴

Setelah memperhatikan Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian disahkan karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak terdapat satu pasal pun yang membahas rancangan peraturan Daerah Kabupaten.

²³Ibid. hlm. 36.

²⁴<https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-15-2019-perubahan-uu-12-2011-pembentukan-peraturan-perundang-undangan>, diakses pada tanggal 20 Mei 2020.

2.4. Tinjauan Umum Rancangan Peraturan Daerah

Sebagai daerah otonom, Pemerintah daerah Provinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dimana peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan dari dewan Perwakilan Rakyat daerah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan-perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perancangan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, penyesahan, pengundangan dan penyebarluasan.²⁵ Dimana salah satu azas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah azas kelembangaan atau organ pembentuk yang jelas, ini artinya setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, dengan demikian apabila peraturan perundang-undangan tersebut dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

Hal senada juga dikatakan oleh Hamit S. Attamimi dimana ia mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan hanya bisa dibuat oleh lembaga-lembaga yang

²⁵C.S.T Kansil, *Memahami Pembentukan Peraturan perundang-undangan*, Pradnya Paramida Jakarta, 2006, Hlm. 40.

memperoleh kewenangan perundang-undangan yaitu kekuasaan untuk membentuk hukum.²⁶

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang bertugas membuat Peraturan Daerah adalah DPRD dan Kepala daerah. DPRD merupakan suatu lembaga yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mempunyai fungsi sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan di daerah serta mempunyai tugas dan wewenang tertentu diantaranya:

1. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Membahas dan menyetujui Rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah, dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

Tugas dan wewenang kepala daerah dalam hal Pembuatan Peraturan Daerah adalah :

1. Mengajukan rancangan peraturan daerah.
2. Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD.

²⁶ Ibid. hlm. 40.

3. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

Dengan demikian lembaga/pejabat yang bertanggungjawab dalam membuat peraturan daerah adalah DPRD dan Kepala daerah, oleh sebab itu untuk menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas maka kedua lembaga ini harus berkerja sama dalam mewujudkannya.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ideal harus berpedoman pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), kemudian juga dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.²⁷

Untuk menciptakan peraturan daerah yang benar-benar untuk kepentingan masyarakat ada beberapa asas yang harus diperhatikan dalam menyusun materi peraturan daerah yaitu :

1. Pengayoman, kemanusiaan
2. kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan
3. Bhineka tunggal ika
4. keadilan
5. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
6. ketertiban dan kepastian hukum

²⁷ <http://scholar.unand.ac.id>, diakses pada tanggal 20 Mei 2020.

7. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
8. Asas-asas lain sesuai substansi perda yang bersangkutan.

Sementara itu dalam Pasal 138 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota harus mengandung asas-asas materi muatan sebagaimana ketentuan yaitu materi muatan asas Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kekeluargaan, Kenusantaraan, Bhineka Tunggal Ika, Keadilan Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan, Ketertiban Dan Kepastian Hukum Dan/Atau Keseimbangan, Keserasian, Dan Keselarasan.²⁸

Dalam pembuatan peraturan daerah asas diatas mesti harus dilaksanakan hal ini bertujuan agar perda yang diciptakan benar-benar berkualitas. *Satjipto Rahardjo* menyatakan bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum, karena menurutnya asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, ini berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan pada asas-asas tersebut, atau asas hukum bisa dikatakan sebagai alasan lahirnya peraturan hukum.²⁹

A. *Hamid S. Attamimi* membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Asas tujuan yang jelas, Asas perlunya pengaturan, Asas

²⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁹ Hamsah Halim & Kemal Redidndo Syahrul Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta 2009, hlm. 30.

organ/lembaga yang tepat, Asas muatan materi yang tepat, Asas dapat dilaksanakan dan Asas dapat dikenali.³⁰

Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 terdapat beberapa asas yang harus dijalankan dalam membantu suatu Peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Asas Kejelasan Tujuan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak di capai.

2. Asas Kelembagaan.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga pembentuk peraturan perundangan yang berwenang.

3. Asas kesesuaian antar jenis meteri muatan.

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan meteri muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

4. Asas dapat dilaksanakan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. Asas Kedayaguna dan kehasilguna.

³⁰ *Ibid.* hlm. 17.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Asas kejelasan rumusan,

Peraturan yang dibuat harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas Keterbukaan.

Didalam Proses pembentukan Peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.³¹

Untuk mendukung pelaksanaan asas tersebut diatas ada beberapa landasan yang perlu menjadi perhatian khusus bagi lembaga membentuk suatu peraturan daerah di antaranya yaitu :

1. Landasan filosofi yaitu uraian yang memuat tentang pemikiran terdalam yang harus terkandung dalam suatu peraturan daerah.
2. Landasan yuridis yaitu tentang ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi acuan dalam peruses pembuatan peraturan daerah.
3. Landasan sosiologis yaitu Peraturan daerah yang di bentuk harus mencerminkan kenyataan hidup masyarakat daerah.³²

³¹ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 232.

³² Ibid, hal. 233

Ada beberapa syarat pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik termasuk pembuatan peraturan daerah dimana syarat ini dapat juga diadopsi untuk pembentukan Perda antara lain:

1. Syarat Filosofis, yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (kalau di Indonesia, terakumulasi dalam Pancasila).
2. Syarat Yuridis, yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk, Syarat Yuridis terbagi dua yaitu :
 - a. Formal, yaitu merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.
 - b. Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat terhadap hukum.³³

Dalam pembuatan suatu Peraturan perundang-undangan terdapat satu asas yang menyatakan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, dengan demikian landasan filosofi sebagai salah satu landasan dalam pembuatan peraturan daerah memang harus diterapkan supaya peraturan yang dibentuk sesuai dengan keadaan masyarakat dan benar-benar dibutuhkan.

³³ Syarif Amiroeddin, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 2016, hal. 31.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

3.1.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian survei (*observasional Research*) atau juga disebut dengan istilah penelitian empiris atau yang sering disebut dengan penelitian hukum sosiologis, dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang diartikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.³⁴

Menurut *Jarry*, Pendekatan kualitatif adalah setiap penelitian dimana peneliti mencurahkan kemampuan sebagai pewawancara dan pengamat yang empiris untuk mengumpulkan data yang unik tentang permasalahan yang ditelitinya.³⁵

3.1.2. Alasan Menggunakan Pendekatan Kualitatif

Adapun alasan penulis menggunakan pendekatan kualitatif dalam Penelitian ini antara lain karena beberapa pertimbangan yaitu :

1. Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang sangat tepat untuk membuktikan apakah keadaan yang ada dilapangan sesuai dengan teori-teori yang ada.

³⁴ Basrowi dan Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Jakarta, Rineka Cipta, 2008, hlm, 20

³⁵ Suyanto, B.Sutinah, *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2015, hal. 228

2. Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang sangat tepat untuk menggali permasalahan yang terjadi dalam penelitian ini.
3. Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang sangat tepat untuk membuktikan apakah pelaksanaan dilapangan telah sesuai dengan teori atau tidak.

3.2. Lokasi Penelitian

3.2.1. Gambaran secara umum tentang fungsi legislasi

Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi Legislasi dimana di Daerah DPRD dikenal sebagai badan legislative yang berfungsi sebagai badan pembentuk peraturan daerah. Melalui fungsi legislasi DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat di Daerah.

3.2.2. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan Judul Penelitian ini yaitu Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkualitas (Studi di DPRD Kabupaten Rokan Hulu) maka yang menjadi Lokasi Penelitian ini adalah Kabupaten Rokan Hulu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu yang terdapat di Jalan panglima Sulung Nomor 9 Pasir Pengaraian Kabupaten Rokan Hulu

a. Kabupaten Rokan Hulu

Kabupaten Rokan Hulu berada pada ketinggian 70-86 meter di atas permukaan laut, sebelah barat kabupaten ini mempunyai tanah yang bergelombang yang merupakan bagian dari pengunungan bukit barisan (15%) sedangkan sebahagian besar lainnya (85%) merupakan dataran rendah yang subur, Kabupaten Rokan Hulu mempunyai luas 1.048,30 km².

Kabupaten Rokan Hulu yang berdiri sejak tahun 1999 berdasarkan Undang-undang Nomor 53 tahun 1999, merupakan sebuah kabupaten pemekaran yang terdapat di Provinsi Riau dengan ibu kota Pasir Pengarayan. Secara geografis Rokan Hulu terletak di barat laut pulau sumatera pada 100 – 101,52 bujur timur dan 0,15 – 1,30 lintang utara, dengan luas wilayah 7.449,85 km² dengan batas-batas sebagai berikut :

- a) Sebelah Utara berbatas dengan Provinsi Sumatera Utara dan Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir.
- b) Sebelah Timur berbatas dengan Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar, Kecamatan Mandau Kabupaten Bengkalis, Kecamatan Minas Kabupaten Siak dan Kecamatan bangkinang Barat Kabupaten Kampar.
- c) Sebelah Selatan berbatas dengan Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar dan Provinsi Sumatera Barat.
- d) Sebelah Barat berbatas dengan Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Sumatera Barat.

Kabupaten Rokan Hulu tergolong kedalam daerah yang beriklim tropis dengan temperature udara berkisar 22 – 31 C, terdapat dua musim yaitu musim hujan dan musim kemarau. Pada umumnya musim hujan terjadi antara September sampai Januari sedangkan musim kemarau terjadi antara bulan Januari sampai September. Alam daerah kabupaten Rokan Hulu sangat menjanjikan untuk dijadikan daerah penanaman modal atau daerah tempat untuk mendirikan perusahaan berskala besar dan kecil. Selain sumber daya alam yang tersebut diatas masih terdapat sumber daya yang lain seperti Sumber daya Hutan dimana potensi sumber daya hutan di kabupaten Rokan Hulu sangat luas, yang terdiri dari kawasan hutan lindung, hutan produksi dan hutan konversi.

Kabupaten Rokan Hulu dengan ibu kota Pasir Pengaraian berjarak sekitar 180 Km dari Pekanbaru, ibu kota Provinsi Riau, secara administrasi pada saat pertama kali didirikan Rokan Hulu terdiri dari 7 (tujuh) Kecamatan, tapi pada saat sekarang ini kabupaten Rokan Hulu sudah terdiri dari 16 (enam belas) Kecamatan, 6 (enam) Kelurahan dan 148 (seratus empat puluh delapan) Desa.

Penduduk Kabupaten Rokan Hulu pada tahun 2019 berjumlah 692.120 jiwa dimana sebagian besar penduduk Rokan Hulu merupakan keturunan suku Melayu Rokan dan Mandailing, selain itu terdapat juga suku Minang Kabau, Sunda, Jawa selain itu juga terdapat suku asli yang masih terasing yaitu suku Bonai dan suku Sakai, masyarakat Rokan Hulu masih sangat kuat memegang teguh budaya dan tradisi kesehariannya, hukum adat masih berpengaruh dalam kehidupan

bermasyarakat, terlihat dalam upacara perkawinan, penyambutan tamu negeri dan acara budaya lainnya.

b. DPRD Kabupaten Rokan Hulu.

Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu merupakan hasil pemilihan umum anggota legislatif Tahun 2019. Setiap anggota DPRD dan penempatannya di masing-masing komisi maupun kepanitiaan dewan adalah kebijaksanaan masing-masing fraksi secara internal.

Alat kelengkapan yang terdapat di DPRD Kabupaten Rokan Hulu periode 2019-2024 terdiri atas Pimpinan, Komisi, Badan Musyawarah, Badan Anggaran, Badan Kehormatan, Badan Pembentuk Peraturan Daerah, Alat kelengkapan lain yang diperlukan. sebagaimana dalam periode-periode sebelumnya, DPRD pun membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD, Struktur organisasi DPRD juga dilengkapi dengan dibentuknya Sekretariat Dewan yang membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya.

1. Pimpinan DPRD

Pimpinan DPRD terdiri atas seorang ketua dan sebanyak-banyaknya 3 orang wakil ketua yang dipilih berdasar perolehan kursi terbanyak dan ditetapkan dalam sidang paripurna DPRD, pada saat sekarang ini Ketua DPRD Kabupaten Rokan Hulu adalah Novliwanda Ade Putra dan dibantu oleh 3 orang wakil ketua.

Tugas pimpinan, yaitu Memimpin sidang dan menyimpulkan sidang kemudian mengambil keputusan hasil sidang, Menyusun rencana kerja sama terhadap

pimpinan alat kelengkapan lainnya dan melakukan pembagian kerja untuk memilih ketua dan wakil ketua, Menjadi juru bicara DPRD, Melaksanakan keputusan DPRD, Melaksanakan konsultasi kepada kepala daerah dan instansi instansi lainnya sesuai dengan keputusan yang telah di tetapkan DPRD, Mewakili DPRD atau alat kelengkapan DPRD di pengadilan Melaksanakan keputusan DPRD sesuai dengan sanksi berdasarkan dengan ketentuan perundang-undangan, Mempertanggung jawabkan tugasnya dalam rapat paripurna DPRD sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam setahun, Menjadi koodinator komisi dan Menyusun anggaran bersama dengan sekretariat DPRD yang kemudian pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna.

2. Komisi

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan di bentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD wajib menjadi anggota salah satu komisi. DPRD Kabupaten Rokan Hulu terdiri dari 4 Komisi yaitu Komisi I dengan Ketua Rusli, S.Ag. Komisi 2 dengan Ketua H. Arif Reza Syah, Lc. Komisi 3 dengan Ketua Ali Imran dan Komisi 4 dengan Ketua Sumiartini.

Secara umum yang menjadi Tugas dan wewenang dari komisi yaitu Memastikan berjalannya penyelenggara urusan pemerintah sesuai ketentuan perundang-undangan, Membahas rancangan perda, Mengawasi pelaksanaan perda, Membantu penyelesaian masalah yang dihadapi pimpinan, Menerima dan menindaklanjuti aspirasi yang diadukan masyarakat dan Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda)

Badan Pembentukan Peraturan Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk dalam rapat paripurna. Pimpinan Bapemperda terdiri dari Satu orang ketua dan Satu orang wakil ketua, Bapemperda memiliki tugas dan wewenang dalam menyusun rancangan program pembentukan perda dan menyiapkan rancangan perda. Bapemperda mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah dan memberikan pertimbangan terhadap usulan perumusan rancangan Perda. Dalam pembentukan perda DPRD memiliki suatu tata cara yang bersalal dari dua sumber yaitu RanPerda dari kepala daerah dan RaPerda dari DPRD.³⁶

Pada saat ini susunan Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Rokan Hulu terdiri dari 1 orang Ketua, 1 Orang Wakil Ketua, 1 Orang Sekretaris dan 9 orang Anggota.

4. Badan Anggaran (Bangar)

Bangar atau Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan yang beranggotakan ½ (satu perdua) dari jumlah anggota DPRD dan diusulkan oleh masing-masing fraksi. memiliki tugas yaitu Memberikan saran dan pokok pikiran terkait dengan persiapan rancangan APBD, Melakukan konsultasi terkait dengan pembahasan APBD yang di wakikan oleh anggotanya, Memberikan saran kepada kepala daerah terkait dengan rancangan APBD yang akan dilaksanakan, Melakukan penyempurnaan rancangan

³⁶Dadang Suwenda, 2016, *Peningkatan Fungsi DPRD Dalam Penyusunan PERDA yang Responsif*, PT Remaja Rosdakarya, Bansung, hlm. 23.

perda tentang APBD, Melakukan pembahasan dengan tim anggaran pemerintahan daerah dan Memberikan saran kepada pimpinan DPRD terkait dengan penyusunan anggaran belanja. Pada saat ini Badan Kehormatan DPRD Kabupaten Rokan Hulu dipimpin langsung oleh Ketua dan Wakil Ketua DPRD.

5. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan merupakan Alat Kelengkapan DPRD yang berhubungan dengan masalah menjaga kehormatan anggota DPRD dalam konteks mewujudkan pemerintahan yang bersih (*good and clean governance*). Badan Kehormatan memiliki tugas untuk memantau dan mengevaluasi disiplin dan kepatuhan Anggota DPRD, meneliti dugaan apabila terjadi pelanggaran terhadap Kode Etik yang telah dilakukan oleh Anggota DPRD, melakukan penyelidikan atas pengaduan Pimpinan DPRD, Anggota DPRD dan masyarakat dan melaporkan keputusan atas hasil penyelidikan.

Tugas Badan Kehormatan dilakukan bertujuan untuk menjaga moral dan kehormatan anggota dewan. Sebagai anggota DPRD, perlu adanya suatu kode etik profesi yang bertujuan sebagai batasan-batasan dalam menjaga profesionalitas anggota DPRD agar tidak menyebabkan sikap yang menimbulkan penyimpangan³⁷

Pada saat ini Badan kehormatan DPRD Kabupaten Rokan Hulu dipimpin Oleh Syahbana Lubis MA sebagai Ketua, Budi Darman sebagai Wakil Ketua dan 3 orang anggota.

³⁷ Murhani, Suriansyah, 2018, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 69.

3.3. Jenis dan Sumber Data

- a. Data Primer yaitu data yang langsung diperoleh dengan jalan terjun langsung kelapangan dimana dalam penelitian ini penulis langsung melakukan wawancara dengan salah satu pimpinan DPRD yaitu Ketua DPRD dan Salah satu pimpinan Komisi yaitu Ketua Komisi I yang membidangi masalah Hukum serta Kepala Bidang Persidangan dan Produk Hukum Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, literatur-literatur, Majalah, Jurnal dan peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini.

3.4. Teknik Memperoleh Data

1. Wawancara

Wawancara adalah proses tanya-jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan. Dalam penelitian ini jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin dimana pewawancara hanya membuat pokok-pokok masalah yang akan diteliti, selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung

mengikuti situasi pewawancara harus pandai mengarahkan yang diwawancarai apabila ternyata menyimpan.³⁸

2. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu suatu cara pengumpulan data yang diperoleh dari dokumen atau yang tersimpan baik itu berupa catatan transkrip, foto dan lain sebagainya.

3. Studi Pustaka

Yaitu teknik untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang sedang atau akan diteliti informasi itu dapat diperoleh dari buku, surat kabar, majalah, literatur lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

3.5. Informan Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi sampel/informan penelitian adalah Ketua DPRD dan Ketua dan 1 Orang anggota Komisi I DPRD Kabupaten Rokan Hulu serta Kepala Bagian Persidangan dan Produk Hukum Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu.

Untuk lebih jelasnya tentang Informan dalam penelitian di dapat dilihat pada tabel 3.1 berikut ini :

³⁸ Narbuko, Cholid & Achnadi, Abu. *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hal 83.

Tabel 3.1
Jumlah Sampel/Informan Penelitian

No	Sampel/Informan	Jumlah
1	Ketua DPRD Kabupaten Rokan Hulu	1 Orang
2	Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Rokan Hulu	1 Orang
3	Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Rokan Hulu	1 Orang
4	Kepala Bagian Persidangan dan Produk Hukum Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu	1 Orang
5	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah	1 Orang
Jumlah		5 Orang

Walaupun jumlah Informan terbatas hanya 5 orang Informan, namun tidak tertutup kemungkinan jumlah informan penelitian ini bertambah sesuai dengan perkembangan selama masa penelitian berlangsung, karena informan yang ditetapkan sekarang masih bersifat sementara dan terus menggelinding seperti bola salju sesuai dengan petunjuk yang didapatkan dari para informan yang telah diwawancarai sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.

3.6. Teknik Analisa Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik kualitatif yaitu suatu teknik analisis yang menyusun data yang diperoleh secara sistematis untuk selanjutnya dibuat deskripsi data guna menggambarkan kejelasan masalah yang akan diteliti, dalam hal ini penulis mengumpulkan data dengan cara wawancara, kemudian diolah dan disajikan dengan cara membandingkan antara data

lapangan dengan pendapat para ahli atau dengan peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar yuridis dalam penelitian ini.

3.7. Defenisi Operasional

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.
2. Fungsi Legislasi adalah fungsi anggota DPRD Provinsi, Kabupaten atau Kota untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota.
3. DPRD adalah Lembaga Legislatif di Daerah yang mempunyai fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran dan Fungsi Pengawasan.
4. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah
5. Pembentukan Peraturan Daerah Adalah proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari perancangan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, penyesahan, pengundangan dan penyebarluasan.