



**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH KABUPATEN SIDOARJO MENURUT UNDANG-
UNDANG NO. 17 TAHUN 2014**

Mahayana Ardana Grahanandia*, Indarja, Amalia Diamantina
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : ardanagrahanandia@gmail.com

ABSTRAK

Salah satu dari fungsi DPRD adalah fungsi legislasi yaitu membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka dimungkinkan bagi DPRD untuk mengajukan suatu rancangan Perda kepada kepala daerah guna dibahas bersama. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo, mengetahui hambatan yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo dalam pelaksanaan fungsi legislasinya dan mengetahui upaya yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo dalam mengatasi hambatan tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh hasil bahwa salah satu pelaksanaan fungsi DPRD adalah legislasi, yaitu dalam hal pembentukan peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah ini sendiri dibuat dengan mengikuti tahapan-tahapan dan sesuai dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014. Hambatan-hambatan yang berkaitan dalam proses pembentukan peraturan daerah adalah berasal dari factor sosial, factor politik dan partisipasi masyarakat yang masih rendah.

Kata Kunci : DPRD, fungsi legislasi, peraturan daerah

ABSTRACT

One of the functions of Parliament is a legislative function is to establish local regulations discussed with the head of the region for approval together. Based on the duties and authority, it would be possible for Parliament to propose a draft law to the head of the region to be discussed together. This study aims to investigate the implementation of the legislative function of the House of Representatives the Sidoarjo regency, knowing the obstacles faced by the regional council Sidoarjo district in the implementation of legislation and determine the function of the efforts made by the Parliament of the Sidoarjo regency in overcoming these obstacles.

This study uses normative juridical approach. Specifications of this research is descriptive. Data analysis method used is qualitative analysis.

Based on the research results that one form of empowerment DPRD is with the implementation of the legislative function of Parliament, namely in terms of the formation of local regulations. The establishment of regional regulation itself is created by following the steps and in accordance with Law No. 12 Year 2011 on the Establishment Regulation Legislation and Regulation of the President Republik Indonesia Number 87 Year 2014. Barriers related to the process of formation of local regulations is derived from social factors, political factors and community participation is still low.

Keywords: Parliament, the legislative function, local regulations

I. PENDAHULUAN

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, telah terjadi pergeseran paradigma pada tataran pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Pergeseran yang paling menonjol adalah terjadinya peralihan titik fokus kewenangan pembentukan undang-undang dari eksekutif ke legislatif. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah telah mengatur prinsip/asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama hubungan kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dengan paradigma baru yaitu penyelenggaraan pemerintahan daerah secara demokratis. Termasuk dalam hal ini masalah kewenangan membentuk peraturan daerah.

Namun dalam perkembangannya, Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 menimbulkan banyak penyimpangan, diantaranya adalah semangat kedaerahan yang tidak terkendali, politisasi aparat pemerintah, arogansi lembaga DPRD, pengawasan keuangan daerah yang timpang dan ketidak seimbangan wewenang antara DPRD dan Kepala Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah. Dengan banyaknya ketimpangan tersebut, maka pada tahun 2004 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan porsi yang sama antara Kepala Daerah dan DPRD dalam hal kewenangan legislasi.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 digantikan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Era baru penyelenggaraan pemerintahan

daerah dapat kita lihat dari perbedaan yuridis maupun filosofis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam Undang-Undang sebelumnya. Sedangkan perbedaan filosofis terlihat dari makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal-pasal yang sebelumnya tak diatur dalam Undang-Undang sebelumnya.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 DPRD masih sama kedudukannya dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yakni sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. Salah satu dari tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka dimungkinkan bagi DPRD untuk mengajukan suatu rancangan Perda kepada kepala daerah guna dibahas bersama. Pengajuan rancangan Perda oleh DPRD dapat dilakukan atas usul anggota DPRD yang kemudian disetujui oleh rapat paripurna DPRD. Namun kenyataannya masih ada anggota DPRD yang kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai sehingga fungsi legislasi tidak maksimal.

Peningkatan fungsi legislasi DPRD tidak hanya dilihat dari peraturan yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsinya juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak pada kepentingan masyarakat luas. Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum peraturan daerah,

karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya masing-masing. Praktek pemerintahan daerah yang ada seringkali menggambarkan bagaimana para anggota DPRD sibuk menyusun peraturan daerah sampai pada hal yang sangat rinci dan substantif, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal oleh mereka yang sama-sama tidak paham mengenai substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik.

Indikasi tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD dapat dilihat dari kuantitas maupun kualitas produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah. Dari segi kuantitas, belum banyak Perda baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Kepala Daerah dan DPRD masih berkatut pada perda-perda lama yang perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang, tapi mandul dalam memproduksi produk hukum yang baru. Indikasi lain dari tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD adalah kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan Perda. Perda yang dihasilkan kebanyakan inisiatif dari Kepala Daerah. Sedangkan DPRD hanya memberi pendapat atas usulan Perda tersebut, sehingga fungsi legislasi anggota DPRD dipandang tidak memuaskan publik. Fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan dibidang legal dan perundangan lemah.

Atas dasar tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo menurut Undang-undang No. 17 tahun 2014 (Studi Kasus Pembentukan Peraturan

Daerah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2015)" Guna mengetahui lebih lanjut tentang pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sidoarjo pada tahun 2015, maka tidak cukup hanya berdasarkan teori saja, namun diperlukan juga penelitian guna mendukung data-data yang ada.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan penulis di atas, penulis akan merumuskan permasalahan dengan batas-batas sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo?
2. Apa hambatan yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo dalam pelaksanaan fungsi legislasinya?
3. Apa upaya yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo dalam mengatasi hambatan tersebut?

KERANGKA TEORI

Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945".

Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa, "Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan

Republik Indonesia”. Sedangkan Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemikiran pertama bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya sebagaimana yang dimaksud seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberikan pelayanan peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat pada umumnya. Dan pemikiran yang kedua bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sehubungan dengan fungsinya itu, maka DPRD mempunyai tugas dan wewenang, serta hak dan kewajiban, baik secara institusional maupun individual.

Dalam Pasal 363 Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan anggota DPRD

Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima orang. Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan gubernur atas nama Presiden. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan. Masa jabatan Anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji. Pasal 155 Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan paling sedikit 20 (dua puluh) sampai dengan 50 (lima puluh) orang.

Tinjauan Umum Tentang Fungsi Legislasi DPRD

Pembuatan Undang-Undang sebagai suatu fungsi hampir tidak dapat dimengerti selain pembuatan norma-norma umum. Suatu organ adalah organ legislatif sepanjang organ ini diberi wewenang untuk membuat norma-norma hukum yang umum. Tidak pernah terjadi dalam realita politik bahwa semua norma umum dari suatu tata hukum nasional harus dibuat secara eksklusif oleh suatu organ yang disebut lembaga legislatif. Apa yang berlaku secara praktis hanyalah suatu organisasi fungsi legislatif yang mengatur pembuatan semua norma umum baik oleh organ yang disebut legislatif maupun oleh organ –organ lainnya dari yudikatif maupun eksekutif atas

¹ *Ibid*, hlm. 6

dasar wewenang yang diberikan oleh organ legislatif ini.²

Berkenaan dengan fungsi legislasi, dapat dikatakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang.³ Fungsi legislasi merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur, ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.

Kata “legislasi” berasal dari Bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses. Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “*Congressional Government*” mengatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*.⁴

II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah

yuridis normatif. Pendekatan yuridis normative merupakan suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai suatu perangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif.⁵

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis yang menggambarkan keadaan dari objek yang diteliti dan sejumlah faktor-faktor yang mempengaruhi data yang diperoleh itu dikumpulkan, disusun, dijelaskan kemudian dianalisis.⁶ Adanya objek penelitian yang didukung oleh data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diungkapkan diharapkan akan menggambarkan kajian secara cermat dan menyeluruh serta sistematis.

Metode analisis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode penelitian yang kualitatif merupakan penelitian yang digunakan untuk menyelidiki, menemukan, menggambarkan, dan menjelaskan kualitas atau keistimewaan dari pengaruh sosial yang tidak dapat dijelaskan, diukur, atau digambarkan melalui pendekatan kuantitatif.⁷ Metode kualitatif berlandaskan pada filsafat postpositivisme yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci dan pengambilan sampel sumber data dilakukan secara purposive dan snowball. Teknik pengumpulan

²Boy Yendra Tamin, *Fungsi Legislasi DPRD Dan Pembentukan Peraturan Daerah*, diunduh dari <http://boyyendratamin.com/artikel-9-fungsi-legislasi-dprd-dan-pembentukan-peraturan-daerah.html>, diakses pada tanggal 1 Desember 2015.

³Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta : Ictiar Baru van Hoeve, hlm. 84

⁴ *Ibid*, halaman 29

⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1990), Hal. 20

⁶ Sri Mamudji, et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm : 4

⁷ Saryono, *Metodologi Penelitian Kualitatif dalam Bidang Kesehatan*, Yogyakarta: Nuha Medika, 2010, Hlm 48

dengan menggabungkan analisis data induktif dan kualitatif, dan dari hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.⁸

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Program Pelaksanaan Fungsi DPRD Kabupaten Sidoarjo Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai badan legislatif, DPRD seharusnya mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga tidak lagi menjadi bagian dari pemerintah, tetapi merupakan lembaga untuk melaksanakan demokrasi di daerahnya sesuai dengan namanya sebagai Dewan Perwakilan Rakyat atau sebagai lembaga perwakilan rakyat. Hal ini merupakan salah satu wujud pemberdayaan DPRD sesuai yang tertuang dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Memberdayakan (*Empowerin*) adalah upaya agar DPRD mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya secara wajar, baik sebagai mitra eksekutif maupun sebagai pengembalian kedaulatan rakyat di daerah. Salah satu bentuk pemberdayaan DPRD adalah dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD yaitu dalam hal pembentukan peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah ini sendiri dibuat dengan mengikuti tahapan-tahapan dan sesuai dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan

Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1. Tahap-Tahap Perancangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah, biasanya dimulai dengan tahapan perencanaan, pengkajian, penyusunan naskah akademis (bila diperlukan) bagi peraturan perundang-undangan tertentu, dan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangannya sendiri. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan dan pengundangan. Tahapan perancangan peraturan perundang-undangan dibagi dalam 3 (tiga) tahap yaitu:⁹Tahap Konseptual (konsepsi materi muatan), Tahap arsitektural (rancang bangun/teknis penyusunan), dan Tahap verbal/komposisi (teknis penulisan).

2. Materi Muatan

Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tercantum bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah 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. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-Undang dasar Negara Republik

⁸ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2010, Hlm 31

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 92-106.

Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar kewenangan atribusi, pemerintahan daerah untuk membuat peraturan daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi daerah dalam konteks Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menegaskan bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan konteks tugas pembantuan adalah penugasan dari

pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

3. Asas-Asas Perundang-Undangan

Untuk mendapatkan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu yang dapat memenuhi fungsi dan tujuan peraturan perundang-undangan tersebut sebagai instrumen kebijakan, diperlukan berbagai cara agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif dimasyarakat.

Peraturan daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum peraturan perundang-undangan tertinggi di daerah, oleh karena itu dalam proses pembentukan peraturan daerah harus selalu didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan serta sesuai dengan asas-asas perundang-undangan yang baik (*algemeene beginselen van behoorlijke regelgeving*), agar sempurna teknik penyusunannya, terjaga keabsahan penerbitannya, diakui secara formal dan dapat berlaku efektif serta diterima oleh masyarakat.

B. Hambatan Yang Berkaitan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Fungsi DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam pembentukan peraturan daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut

1. Faktor Sosial

Dari sudut pandang sosial bahwa DPRD dalam pelaksanaan

fungsinya sebagai pembentuk peraturan daerah sampai saat ini tidak dapat melepaskan diri dari interaksinya dengan masyarakat yang memiliki karakteristik tersendiri. Selama ini *setting* pembentukan peraturan daerah lebih banyak dihasilkan tanpa adanya keterlibatan dari masyarakat, tanpa melalui proses kajian akademik terlebih lagi terhadap keterkaitan dengan faktor sosial. Padahal suatu peraturan perundang-undangan/peraturan daerah akan dikatakan peraturan daerah yang responsip dan aspiratif jika peraturan daerah tersebut dapat mengakomodasi dan bekerjanya perda tersebut dalam alam empiris dan dalam suatu lingkungan masyarakat yang dinamis. Itulah sebabnya dalam konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang modern *setting* yang bertujuan pada pembentukan peraturan perundang-undangan/peraturan daerah yang baik perlu dikaitkan dengan kondisi empiris atau masyarakatnya sebagai suatu “*stakeholders*” sehingga mampu menangkap realitas masyarakat yang sebenarnya. Dalam konteks ini relevan dengan fungsi hukum yang diintrodusir Roscoe Pound yang mengkuifikasikan salah satu fungsi hukum, yakni hukum berfungsi sebagai pengatur masyarakat untuk menciptakan ketertiban (*law is as a tool of social control*) demikian pula sebaliknya menurut penulis bahwa salah satu fungsi masyarakat adalah merupakan penentu berdaya guna atau tidaknya sebuah peraturan ketika diterapkan nantinya.

Faktor sosial memiliki keterkaitan yang besar terhadap pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah. Pembentukan suatu peraturan

perundang-undangan/peraturan daerah merupakan sebuah upaya yang baru sekedar awal dari penyelesaian terhadap suatu masalah. Penyelesaian masalah baru benar-benar terjadi jika peraturan yang dihasilkan itu nyata-nyata menghilangkan masalah. Untuk itulah dalam pembentukan peraturan harus benar-benar memperhatikan kondisi yang ada dalam masyarakat, kepatuhan /kesediaan masyarakat untuk menaati peraturan. Kabupaten Sidoarjo merupakan kabupaten yang memiliki masyarakat beragam serta adat-istiadat yang berbeda-beda dan dengan adanya bencana lumpur, semua ini memberikan pengaruh cukup besar terhadap proses dalam pembentukan peraturan perundangan di daerah.

2. Faktor Politik

Demokrasi merupakan lambang kedaulatan rakyat. Rakyat berdaulat melalui proses politik dalam sistem politik kedaulatan dikonversi melalui lembaga politik yaitu partai politik. Tidak ada demokrasi tanpa partai politik, dan partai politik pun membutuhkan ruang demokrasi dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagai lembaga/pilar demokrasi. asumsi terhadap adanya hubungan antara politik dengan pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah adalah diletakkannya hukum sebagai produk politik, meskipun dari sudut “*das sollen*” ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun pada kenyataannya dari sudut “*das sein*” hukumlah yang ditentukan oleh konfigurasi politik. sehingga karakter isi setiap produk hukum / peraturan daerah akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangannya kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Berdasarkan hasil

observasi yang dilakukan oleh peneliti dan Pasal 50 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo terdapat 7 fraksi yang terdapat dalam DPRD Kabupaten Sidoarjo.

Dalam penelitian penulis menyorot hal tersebut dari sudut tarik menarik antara elemen-elemen dalam konfigurasi politik tersebut, semakin tinggi terjadinya tarik menarik antar elemen tersebut maka itu menunjukkan suatu konfigurasi politik yang otoriter yang, sebaliknya semakin kecil terjadinya tarik menarik antar elemen tersebut artinya semua elemen bekerja secara proporsional maka semakin demokratis perkembangan suatu konfigurasi politiknya. Tarik menarik kepentingan terhadap pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan Perda di Kabupaten Sidoarjo memang selalu terjadi, hal ini terlihat dari responden yang berpendapat bahwa tingkat tarik menarik kepentingan terhadap pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan perda masih tinggi, tetapi bukan berarti tidak tercapainya kata sepakat antara para pihak-pihak tersebut, hal ini menunjukkan bahwa iklim otoriter masih terjadi (upaya ingin menggolkkan sebuah kebijakan dengan menampakkan power masing-masing atau yang lebih dikenal dengan istilah intimidasi politik) setiap elemen yang dalam merumuskan suatu kebijakan yang meletakkan semangat kebijakan tersebut bukan pada kedaulatan masyarakat di Sidoarjo.¹⁰

3. Partisipasi Masyarakat

Dalam menyalurkan aspirasi dan harapan dari masyarakat Kabupaten Sidoarjo, telah ditempuh berbagai macam cara, baik dengan cara melibatkan diri dalam partai politik, maupun dengan cara membentuk wadah-wadah kemasyarakatan/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang diharapkan dapat memberikan gagasan-gagasan yang konstruktif serta terlibat dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan-kebijakan pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

Anggota DPRD yang berpendapat bahwa tidak diikutkannya masyarakat dalam proses pembentukan perda di kabupaten Sidoarjo adalah merupakan anggota yang dikenal vokal dan punya punya kapabilitas di DPRD Sidoarjo, akan tetapi karena tingginya budaya *status quo* pada keanggotaan DPRD akan pemberian otonomi terhadap suatu daerah, maka menurut penulis memang akan mengalami hambatan ketika DPRD benar-benar ingin menjadi sebuah lembaga yang mewakili masyarakat di Kabupaten Sidoarjo.¹¹

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan dari hasil penelitian tersebut sebagai berikut :

1. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD adalah dalam hal pembentukan peraturan daerah adalah tahap perancangan, materi muatan dan asas perundang-undangan.
2. Hambatan-hambatan yang berkaitan dalam proses pembentukan peraturan daerah

¹⁰ Ashfi Arfawati, Sekretariat DPRD Kabupaten Sidoarjo Bagian Perundang-Undangan, *wawancara*, 29 Juni 2016

¹¹ Ashfi Arfawati, Sekretariat DPRD Kabupaten Sidoarjo Bagian Perundang-Undangan, *wawancara*, 29 Juni 2016

adalah berasal dari faktor social, faktor politik dan partisipasi masyarakat yang masih rendah.

3. Upaya yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sidoarjo adalah dengan mengundang tokoh-tokoh masyarakat dan Akademisi dari perguruan tinggi, dan hanya tokoh masyarakat yang dianggap berpengaruh dalam masyarakat yang diundang.

V. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hadari Nawawi dan Mimi Martini, 1994, *Penelitian Terapan*, Yogyakarta; UGM.
- HB Sutopo. 2002. *Pengantar Penelitian Kualitatif (Dasar-Dasar Teoritis dan Praktis)*. Pusat Penelitian Surakarta
- Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta : Ictiar Baru van Hoeve
- _____. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- _____. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : Konstitusi Press
- _____. 2011. *Perihal Undang-undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Koentjoroningrat. 1993. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta : Gramedia
- Lexy J Moleong. 2002. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya
- Maria Farida Soeprpto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius

Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada

Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Prenada Media Grup

_____. 2007. *Ilmu Perundang-undangan (2) Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius

Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta:Ghalia Indonesia.

Ryass Rasyid. 2007. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Soerjono Soekanto. 2001. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas Indonesia Press

Somardi. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara Hans Kelsen*. Jakarta: Bee Media Indonesia

Sutrisno Hadi. 1989. *Penelitian Hukum Normatif-Empiris (suatu Tinjauan singkat)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa

Peraturan Peundang-Undangan

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Internet

Miftah Faridi, 2015, Ketua DPRD Sidoarjo Akui Kinerja Lembaganya Tidak Bagus, diunduh dari <http://surabaya.tribunnews.co>



- [m/2015/07/28/ketua-dprd-sidoarjo-akui-kinerja-lembaganya-tidak-bagus/](http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/m/2015/07/28/ketua-dprd-sidoarjo-akui-kinerja-lembaganya-tidak-bagus/), diakses pada tanggal 1 Desember 2015
- Miftah Faridi, 2015, Anggota DPRD Sidoarjo Doyan Bolos, Bikin lembaga Mandul, diunduh dari <http://surabaya.tribunnews.com/2015/07/29/anggota-dprd-sidoarjo-doyan-bolos-bikin-lembaga-mandul/>, diakses pada tanggal 1 Desember 2015
- Boy Yendra Tamin, 2012, *Fungsi Legislasi DPRD Dan Pembentukan Peraturan Daerah*, diunduh dari <http://boyendratamin.com/artikel-9-fungsi-legislasi-dprd-dan-pembentukan-peraturan-daerah.html>, diakses pada tanggal 1 Desember 2015