

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Definisi Konsep

##### 2.1.1 Fungsi Legislasi

Fungsi implementasi dari teori mengenai pemisahan kekuasaan seperti yang dikemukakan Montesquieu. Pada prinsipnya dalam menyelenggarakan fungsi negara, lembaga legislative mempunyai fungsi legislasi. Menurut Isra (2013,78), kata “legislasi” berasal dari bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” yang berasal dari kata kerja “*to legislate*” mempunyai arti yaitu mengatur atau membuat undang-undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi dalam proses pembentukan undang-undang.

Woodrow Wilson (dalam Asshiddiqie, 2006) mengemukakan bahwa *legislation is aggregate, not asimple production*. Namun sebelum Jeremy Bentham dan John Austin memberikan konsep legislasi sebagai “*any form of law making*”. Karenanya bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislasi untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*enacted law*”, “*statute*” atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan perundang-undangan.

Lebih lanjut menurut Jimmly Asshiddiqie (dalam Chidir, 2013,56), mengemukakan bahwa fungsi legislasi menyangkut beberapa bentuk kegiatan, yaitu :

1. Prakarya pembuatan peraturan daerah (*legislative initiation*)
2. Pembahasan rancangan peraturan daerah (*law making process*)
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (*law enaachment*)

Di Indonesia, pembentukan produk hukum daerah dilaksanakan oleh badan legislasi melalui prolegda (program legislasi daerah) sebagai instrument pembentukan hukum daerah dan merupakan perwujudan dari prinsip otonomi daerah. Namun saat ini telah berlaku perubahan nama untuk badan “ Badan Perencana Peraturan Daerah “ menjadi “ Badan Pembentukan Peraturan Daerah”. Pentingnya perda dalam pembangunan daerah mengharuskan satu daerah menjalankan prolegda dengan sebaik-baiknya, demi melahirkan produk hukum daerah yang berkualitas.

### **2.1.2 Badan Pembentukan Peraturan Daerah**

Badan pembentukan peraturan daerah atau yang sebelumnya disebut dengan legislasi merupakan suatu badan yang fungsinya yaitu untuk membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah, mengajukan usu rancangan peraturan daerah dan menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah. Undang-undang tersebut dibentuk

bertujuan agar kehidupan masyarakat disuatu negara seimbang dan mengurangi terjadinya diantara sesama masyarakat.

Aspirasi-aspirasi yang disampaikan oleh rakyat tadi kemudian dirundingkan secara bersama oleh para wakil rakyat dalam badan pembentukan peraturan daerah. Setelah itu, kesepakatan yang telah disetujui oleh anggota legislatif dikeluarkan menjadi undang-undang yang nantinya output ini akan kembali lagi kepada rakyat itu sendiri. Output ini diserahkan kepada badan eksekutif yang bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat legislatif. Dengan demikian badan pembentukan peraturan daerah merupakan badan representatif yang mewakili rakyat secara demokratis.

Adanya beberapa faktor yang mempengaruhi ketidaksertaan (khususnya dalam proses legislasi) antara pemerintah daerah DPRD, yang mengakibatkan belum optimalnya fungsi legislasi di DPRD, yaitu salah satunya adalah belum adanya secara keseluruhan DPRD-DPRD yang mempunyai alat kelengkapan legislasi daerah. Keberadaan alat kelengkapan badan ini dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Hal ini biasa kita lihat dalam ketentuan pasal 46 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2008 jo UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah dan pasal 398 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pedoman penyusunan tata tertib DPRD, tidak menyebut secara tegas panitia legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD. Namun yang disebut alat kelengkapan DPRD

adalah “pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang dibutuhkan”. Poin terakhir ini sebagai pintu masuk dibentuknya alat kelengkapan yang bersifat tetap.

Maka dari itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan panitia legislasi di DPRD hendaknya dipersamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya yang telah ada dan ditetapkan keberadaanya bersifat tetap.

Alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugasnya dari alat kelengkapan daerah ini adalah :

1. Menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan ketua DPRD
2. Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan
3. Melakukan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan penggabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan

4. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas peraturan daerah tahun berjalan
5. Melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan daerah secara khusus ditugaskan panitia musyawarah
6. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi rancangan peraturan daerah yang telah disahkan
7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi
8. Menerima masukan masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah
9. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh bupati/walikota dan DPRD
10. Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh panitia legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Ketentuan yang lebih rinci terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam peraturan tata tertib dewan.

Untuk menunjang perancangan dan pembahasan peraturan daerah tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjangkau aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi metode rancangan peraturan daerah yang akan dibahas. Selain itu komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan mendengar pendapat untuk melakukan pengayaan metode terhadap rancangan peraturan daerah yang dibahas.

### **2.1.3 Fungsi Legislasi DPRD**

Dalam penyusunan suatu peraturan daerah terdapat serangkaian langkah utama yang perlu dilalui agar peraturan daerah dapat dirumuskan dengan baik dan pelaksanaannya dapat efektif. Menurut Djojosoekarto (2004, 38-40) tahapan atau proses pembentukan perda dapat dibagi ke dalam beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Perencana  
Perencana penyusun peraturan daerah melakukan suatu prolegda
2. Perancang peraturan daerah  
Raperda dapat dirancang oleh Pemerintah Daerah dan DPRD
3. Pengajuan Raperda, meliputi :
  - a) Raperda yang dirancang oleh Pemda disampaikan oleh Kepala Daerah kepada pimpinan DPRD dengan surat pengantar
  - b) Raperda yang diajukan oleh anggota, komisi-komisi, atau alat kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi dibahas terlebih dahulu di DPRD untuk mendapatkan persetujuan DPRD
  - c) Raperda yang telah dipersiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah

4. Penyebarluasan Raperda
  - a) Raperda yang berasal dari Pemda disebarluaskan oleh Sekretariat DPRD
  - b) Raperda yang berasal dari DPRD disebarluaskan oleh Sekretaris Daerah
5. Pembahasan Raperda
  - a) Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah
  - b) Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan dewan yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna
  - c) Raperda yang belum dibahas dapat ditarik kembali
  - d) Raperda yang sedang dibahas dapat ditarik apabila berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah
6. Penetapan Raperda
  - a) Raperda yang telah disetujui bersama disampaikan oleh pimpinan kepada Kepala Daerah paling lambat tujuh hari sejak tanggal persetujuan untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah
  - b) Raperda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu 30 hari sejak raperda di setujui bersama
  - c) Apabila tidak ditandatangani dalam jangka waktu yang ditentukan, maka raperda sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan dengan tambahan kalimat pengesahan “peraturan daerah dinyatakan sah”
7. Pengundangan
 

Raperda diundangkan didalam lembaran daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Sekretariat Daerah
8. Penyebarluasan Peraturan Daerah
 

Pemda wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan. Menurut Wasistiono (2009, 78) kualitas DPRD

dalam menjalankan fungsi legislasi bukan hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dibentuk, melainkan pada bobot kualitasnya, yaitu :

- a) Memenuhi rasa keadilan masyarakat
- b) Memberi kepastian hukum pada masyarakat
- c) Bermanfaat bagi masyarakat termasuk merekayasa masyarakat (*social engineering*) menuju kearah yang dicita-citakan dalam arti positif
- d) Produk hukum (perda) tersebut dapat dilaksanakan dengan dukungan partisipasi masyarakat secara luas.

Sementara ini DPRD masih relatif terbatas dalam memanfaatkan hak inisiatifnya untuk menyusun raperda yang memang sudah dibutuhkan masyarakat atau yang sudah digariskan dalam prolegda, jadi tidak hanya menunggu dari inisiatif dari pemerintah daerah. Menurut Wasistiono (2009, 79) dalam rangka meningkatkan penggunaan hak inisiatif DPRD untuk mengajukan usulan tersebut, perlu diambil langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Meningkatkan aktivitas komunikasi dengan masyarakat, khususnya di daerah pemilihan. Aktivitas turun ke masyarakat selama ini hanya dilakukan reses, masih dirasakan minimal sekali. Selain itu kualitas masa reses juga perlu dioptimalkan, bukan hanya sekedar formalitas kunjungan kerja, tetapi benar-benar dilakukan untuk menyerap kondisi dan permasalahan yang terjadi dimasyarakat.
- b) Alat kelengkapan DPRD, khususnya komisi sesuai dengan bidang tugasnya perlu melakukan langkah inventarisasi

peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang tugasnya untuk dianalisis mengenai penerapan dilapangan.

Menurut Manan (2004, 78-79), berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi dprd, yaitu dalam membentuk peraturan daerah maka hak yang dapat digunakan untuk menunjang fungsi legislasi yaitu:

a. Hak penyelidikan

Hak penyelidikan dapat digunakan sebagai sarana melakukan evaluasi menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah perda yang ada. Hak penyelidikan bukan semata-mata menyelidiki kebijakan pemerintah daerah yang sedang berjalan, tetapi berbagai kepentingan legislasi.

b. Hak inisiatif (hak mengajukan Raperda)

DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Raperda. Dalam praktik, hak inisiatif DPRD kurang produktif. Pada umumnya, inisiatif datang dari pemerintah daerah.

c. Hak amandemen (Menetapkan perubahan atas Raperda)

Hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada Raperda inisiatif pemerintah daerah, tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Raperda Inisiatif dilaksanakan. Hal ini terjadi karena Raperda yang sedang dibahas DPRD selalu dilakukan bersama pemerintah daerah. Perubahan-perubahan tidak memerlukan suatu keputusan DPRD sendiri dan tersendiri. Setiap perubahandicapai melalui kesepakatan DPRD dan Pemerintah Daerah.

Sebelum rancangan peraturan daerah dibahas oleh DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah, perlu dilakukan

konsultasi publik. Menurut wasistiono (2009, 82) ketentuan mengenai konsultasi publik, yaitu sebagai berikut:

- a. Jika rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD, maka penyebarluasan dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD, sedangkan konsultasi publiknya dilakukan oleh anggota DPRD pada masa reses.
- b. Jika rancangan peraturan daerah berasal dari pemerintah daerah, maka penyebarluasannya dilakukan oleh Sekretariat Daerah.

Aktivitas penyebarluasan raperda merupakan langkah penting dan merupakan bentuk pelaksanaan dan peran perwakilan anggota DPRD kepada masyarakat. Anggota DPRD menyebarluaskan raperda untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dan konfirmasi bahwa kebijakan tersebut memang telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pelaksanaan ini juga merupakan wujud dari asas transparansi dalam penyelenggaraan pemerintah.

Menurut Wasistiono (2001, 84-88) dalam pembahasan raperda, DPRD harus terlibat aktif dalam mengkritisi usulan pemerintah daerah. Selain itu keterlibatan masyarakat secara aktif dalam pembahasan, karena akan terkait beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembahasan raperda oleh DPRD, antara lain:

- a. Kesesuaian raperda dengan tujuan pembangunan daerah
- b. Mencegah terjadinya pertentangan perda dengan peraturan yang lebih tinggi
- c. Partisipasi masyarakat dan efektifitas perda
- d. Pengesahan dan penetapan raperda menjadi perda
- e. Pengundang peraturan daerah
- f. Sosialisasi peraturan daerah

#### **2.1.4 Kinerja legislasi DPRD**

Adapun faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi anggota dewan perwakilan rakyat daerah, menurut Alfian (dalam Dalyudi, 2009,79) adapun peran dan fungsi legislasi yaitu:

1. Faktor internal (kualitas SDM, pendidikan dan pengalaman)
2. Faktor Eksternal (sarana dan prasarana, ketersediaan tenaga ahli dan dukungan anggaran).

#### **2.2. Hasil Penelitian Yang Relevan**

Berdasarkan tinjauan yang dilakukan oleh penulis sebelumnya, maka penulis menjadikan penelitian yang relevan sebagai bahan referensi yang digunakan oleh penulis. Berikut ini penelitian yang dilakukan oleh :

1. Petrus Agapa, 2017. Pelaksanaan Fungsi Legislasi dalam hal Pembuatan Peraturan Daerah di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014. Jurnal Program Pasca Sarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri Jakarta, 2017. Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Nabire Provinsi Papua, Kinerja DPRD dalam menerapkan fungsi legislasi dan Strategi DPRD dalam mengoptimalkan fungsi legislasi. Kondisi ini dapat dilihat dari pelaksanaan fungsi perwakilan yang belum dapat sepenuhnya mewakili berbagai tuntutan/aspirasi masyarakat, pelaksanaan fungsi legislasi hasil raperda yang dihasilkan DPRD relative masih rendah dan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD belum terlaksana seperti yang diharapkan.

Pada penelitian di atas perbedaan yang dapat diambil oleh peneliti adalah lokasi penelitian dan objek penelitian, peneliti melakukan penelitian DPRD Kabupaten Sanggau dan objek yang diteliti adalah pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sanggau dalam pembentukan peraturan daerah tahun 2021 yang mana hanya tercapai 11 peraturan daerah dari total 20 rencana peraturan daerah, dalam pembuatan raperda yang jenis penelitian yang diambil sama-sama menggunakan deskriptif kualitatif.

2. Pangeran M Nurfarisi, 2021. Dalam skripsi Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Sumatera Selatan Dalam Rangka Pembuatan Peraturan Daerah. Dalam skripsi ilmu hukum, fakultas hukum Universitas Sriwijaya kampus Palembang. Masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Sumatera Selatan dan bagaimana pengaturan fungsi legislasi dalam membentuk peraturan daerah. Tujuan peneliti ini adalah (1) untuk menganalisis pengaturan mengenai fungsi legislasi DPRD terhadap pembuatan peraturan daerah, (2) menganalisis pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Sumatera Selatan.

Sedangkan penelitian ini mengkaji bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD di Kabupaten Sanggau pada tahun 2021 dan apa yang mempengaruhi produktifitas DPRD di Kabupaten Sanggau dalam membuat rancangan peraturan daerah. Jenis penelitian ini diambil sama-sama menggunakan deskriptif kualitatif.

3. Anindita Dwi Hapsari, 2018. Dalam skripsi ilmu hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang dengan judul skripsi Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Daerah Kota Tegal. Masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tegal dan mengetahui bagaimana proses pembentukan peraturan daerah Kota Tegal.

Penelitian yang dilakukan oleh Anindita Dwi Hapsari memiliki kesamaan dengan yang penulis teliti, persamaan yang mendasar ialah terletak pada pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembuatan peraturan daerah dan fokus penelitian untuk mengetahui hambatan DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi yang jenis penelitiannya sama-sama menggunakan deskriptif kualitatif.

### **2.3 Kerangka Pikir Penelitian**

Penelitian ini menggunakan teori Alfian (dalam Dalyudi, 2009,79) yang meliputi 2 faktor yaitu faktor internal (kualitas SDM, pendidikan dan pengalaman) dan faktor eksternal (sarana dan prasarana, ketersediaan tenaga ahli dan dukungan anggaran). Di Indonesia pembentukan produk hukum daerah dilaksanakan oleh badan legislasi melalui prolegda sebagai instrumen pembentukan hukum daerah merupakan perwujudan dari prinsip otonomi daerah namun saat ini telah berlaku perubahan nama untuk badan “Badan Perencana Peraturan Daerah”. Pentingnya perda dalam pembangunan daerah mengharuskan satu daerah menjalankannprolegda dengan sebaik-baiknya demi melahirkan produk hukum daerah yang berkualitas untuk kepentingan daerah maupun masyarakat.

Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus penelitian adalah faktor-faktor yang menyebabkan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sanggau dalam menyusun perda tahun 2021 belum mencapai target yang telah di tetapkan. Dalam pembentukan rancangan peraturan daerah DPRD

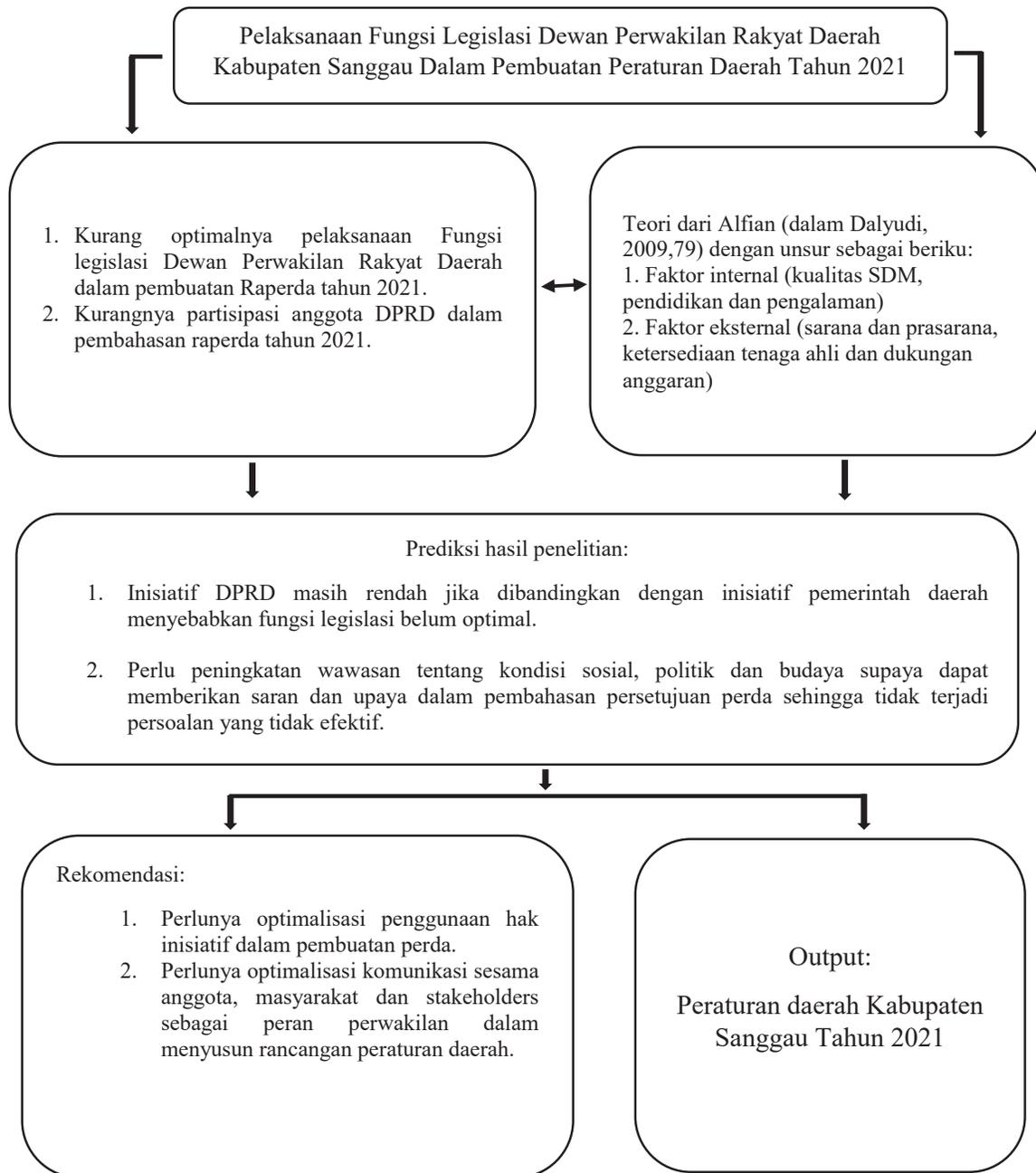
harus lebih kreatif dalam pembuatan perda tersebut dengan melihat kondisi masyarakat daerah-daerah bagian dari setiap wilayah kabupaten sanggau tersebut. Penelitian ini diangkat dari masalah besar yaitu diduga kurang efektifnya badan legislasi dalam pembentukan rancangan peraturan daerah pada tahun 2021 hal ini mempengaruhi produktifitas DPRD dalam pembuatan rancangan peraturan daerah tersebut. Dari persoalan tersebut dapat dilihat terdapat satu persoalan yang ditulis. Ditulis satu persoalan tersebut, meliputi badan legislasi dan sekretariat DPRD Kabupaten Sanggau tidak efektif dalam pengusulan rancangan peraturan daerah sehingga peraturan yang diajukan untuk ditetapkan sangat sedikit jika dibandingkan dengan hasil inisiatif pemerintah daerah karena pada saat rapat dijadwalkan beberapa dari anggota DPRD tersebut tidak dapat hadir sehingga inisiatif dari DPRD tersebut sedikit dan isu-isu yang dimasukkan ke dalam usulan tersebut tidak memenuhi kebutuhan daerah yang terkait dengan kondisi politik masyarakat.

Dengan berpedoman pada latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan serta tunjauan pustaka maka peneliti membuat kerangka pikir ini, dapat dilihat atau digambarkan pada kerangka pikir di bawah ini:

#### Rekomendasi:

1. Perlunya optimalisasi penggunaan hak inisiatif dalam pembuatan perda.
2. Perlunya optimalisasi komunikasi sesama anggota, masyarakat dan stakeholders sebagai peran perwakilan dalam menyusun rancangan peraturan daerah.
3. Perlu memperhatikan karakteristik kebutuhan masyarakat, daerah dan budaya lokal yang ada.

**Gambar 2.1**  
**Alur Pikir Penelitian**



#### **2.4 Pertanyaan penelitian**

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sanggau dalam pembuatan rancangan peraturan daerah tahun 2021?
2. Bagaimana mekanisme kerja badan legislasi daerah dalam mempengaruhi pembuatan rancangan peraturan daerah tahun 2021?
3. Bagaimana tinjauan Badan legislasi terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat?