

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI
KABUPATEN NUNUKAN**



UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat
Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

MUTIQ HASAN NASIR

NIM. 500896487

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

2018

ABSTRAK

MUTIQ HASAN NASIR. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Nunukan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis fungsi Legislasi DPRD terhadap pembentukan Peraturan Daerah dan untuk mengetahui faktor-faktor yang berkaitan dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Nunukan, serta upaya peningkatan peran DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah atas inisiasi.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Nunukan, Dipilihnya Kabupaten Nunukan sebagai lokasi penelitian adalah karena Peraturan-Peraturan Daerah yang telah ada dan berorientasi pada Kebijakan Pemerintahan Daerah dalam implementasinya belum sepenuhnya berjalan dengan baik, mengingat peran atas fungsi legislasi yang menjadi amanat konstitusi masih berjalan apa adanya. Data yang dikumpul dalam penelitian diperoleh dengan cara melakukan wawancara langsung kepada informan utama (anggota DPRD) maupun dengan Informan Triangulasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif. pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif empiris

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) Pelaksanaan Fungsi Legislasi oleh DPRD Kabupaten Nunukan dalam mekanisme penyusunan peraturan daerah mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap penetapan Perda belum berjalan maksimal, dominasi rancangan peraturan daerah secara kuantitas berada pada Pemerintah Daerah, walau penentuan skala prioritas Propemperda menjadi kewenangan; 2) Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Nunukan dalam pelaksanaan pembuatan peraturan daerah ini antara lain: Sumber daya manusia, Komunikasi, informasi, dan Pengalaman oleh DPRD Kabupaten Nunukan itu sendiri; 3) Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan pelatihan dan pendidikan penyusunan produk hukum, serta keberadaan tenaga ahli untuk membantu proses perencanaan dan penyusunan peraturan daerah. Dalam bentuk pendampingan kepada DPRD mulai dari perencanaan hingga kepada penyusunan dan pembahasan.

Kata kunci : Fungsi Legislasi, Otonomi Daerah, DPRD Kabupaten Nunukan

ABSTRACT

MUTIQ HASAN NASIR. Implementation of DPRD Legislation Function In the Formation of Local Regulations in Nunukan District.

This study aims to identify and analyze the legislative functions of the DPRD on the establishment of Regional Regulations and to determine the factors related to the formation of local regulations in Nunukan District, as well as efforts to increase the role of the Regional People's Legislative Assembly in the Formation of Regional Regulations on initiation.

This research was conducted in Nunukan District, Nunukan District was chosen as the location of the research is because the existing Local Regulations and oriented on Local Government Policy in its implementation have not fully run well, considering the role of the legislative function which becomes the constitutional mandate is still running as it is. The data collected in the research was obtained by conducting direct interviews to key informants (members of DPRD) and with the Triangulation Informant. Data were analyzed by using qualitative descriptive analysis. the approach used is the empirical normative approach.

The results of this study show that: 1) Implementation of Legislative Function by Nunukan District Parliament in the mechanism of arranging regional regulations from the planning stage to the stipulation of the local regulation has not run maximally, the dominance of the draft local regulation in quantity is on the local government, although the determination of Priemperda priority scale becomes confusion; 2) The factors affecting the performance of Nunukan Regency DPRD in the implementation of this regulation include: Human Resources, Communication, Information and Experiences by Nunukan District Parliament itself; 3) Efforts that can be done is to conduct training and education preparation of legal products, and the presence of experts to assist the process of planning and preparation of local regulations. In the form of assistance to the DPRD from planning to the preparation and discussion.

Keywords : Legislative Function, Otonomi Daerah, DPRD Kabupaten Nunukan

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul **Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah** adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Nunukan, 20 Oktober 2017

Yang Menyatakan



MUTIQ HASAN NASIR
NIM.500896487

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

Nama : Mutiq Hasan Nasir
NIM : 500896487
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Judul Tesis : Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Nunukan

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana, Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Jum'at / 10 November 2017

W a k t u : 14.45 - 16.15

Dan telah dinyatakan LULUS

PANITIA PENGUJI TAPM

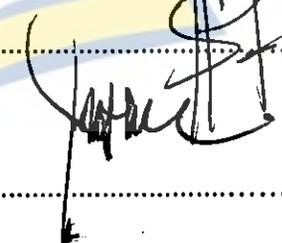
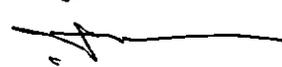
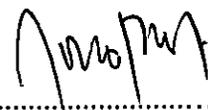
Tandatangan

Ketua Komisi Penguji
Dr. Sofjan Aripin, M.Si,

Penguji Ahli
Prof. Dr. Drs. H. Budiman Rusli, M.S.

Pembimbing I
Dr. Drs. Hardi Warsono, MTP

Pembimbing II
Dr. Djoko Rahardjo, M.HUM


.....

.....

.....

.....

PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Nunukan

Penyusun TAPM : Mutiq Hasan Nasir

NIM : 500896487

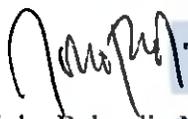
Program Studi : Magister Administrasi Publik

Hari/Tanggal : Jum'at/ 10 November 2017

Jam : 14.45 - 16.15

Menyetujui :

Pembimbing II,



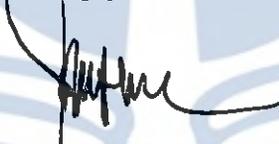
Dr. Djoko Rahardjo, M.Hum
NIP. 19580625 199302 002

Pembimbing I,



Dr. Drs. Hardi Warsono, MTP
NIP. 19640827 199001 1 001

Penguji Ahli



Prof. Dr. Drs. H. Budiman Rusli, M.S.
NIP.19600509 198603 1 003

Mengetahui :

Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Pascasarjana

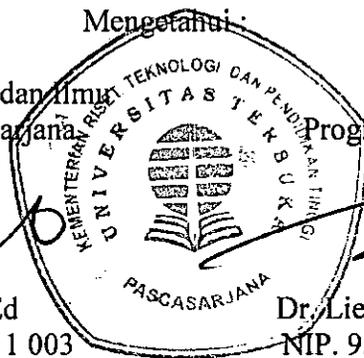


Dr. Darmanto, M.Ed
NIP. 19591027 198603 1 003

Direktur Program Pascasarjana



Dr. Liestyodono, I. B. M.Si
NIP. 9581215 198601 1 009



DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan
Lembar Persetujuan
Abstrak

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Otonomi Daerah.....	11
2. Kedudukan DPRD Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	16
3. Fungsi DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	20
4. Pembentukan Peraturan Daerah.....	25
5. Instrumen Kebijakan.....	29
6. Jejaring Kebijakan.....	30
7. Asas-asas Dalam Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.....	31
a. Asas Pembentukan.....	31
b. Landasan Pembentukan.....	37
8. Kerangka Fikir.....	41
9. Operasionalisasi Konsep.....	44

BAB III METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian.....	45
B. Metode Penelitian.....	45
C. Jenis Penelitian.....	46
D. Teknik Pengambilan Data.....	46
E. Sumber Data.....	48
F. Analisis Data.....	49

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

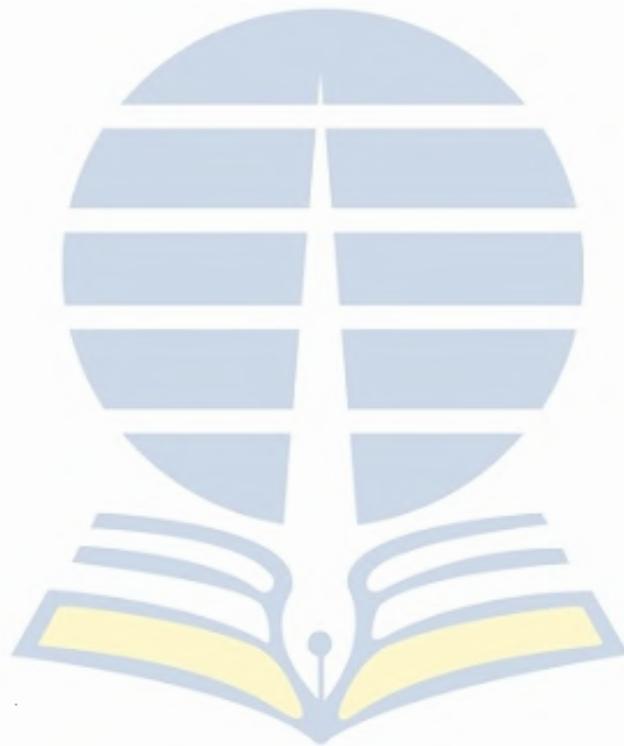
1. Gambaran Umum DPRD Kab. Nunukan Periode 2014-2019.....	51
2. Hasil	
a. Profil Informan.....	56
b. Fenomena Hasil Penelitian.....	57
1. Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pembentukan Perda.....	57
2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Perda oleh DPRD.....	88
3. Upaya-Upaya Meningkatkan Fungsi Pembentukan Perda.....	101

3. Pembahasan	
a. Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pembentukan Perda.....	107
b. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD.....	117
c. Upaya-Upaya Meningkatkan Fungsi Pembentukan Perda.....	119

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	121
B. Saran.....	122

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, setiap daerah diberikan kewenangan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Sebagaimana tertuang dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan pula bahwa pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pembentukan DPRD pada hakekatnya didasarkan pada prinsip sistem pemerintahan dimana daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai otonomi daerah sejak pertama kalinya disusun melalui UU No. 1 Tahun 1945 sampai dengan lahirnya UU No. 23 Tahun 2014. Oleh karena daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, maka dengan demikian daerah diperlukan penajaman fungsi legislasi DPRD yang akan mewakili masyarakat setempat, untuk bekerja dan merumuskan kebijakan daerah atas nama pemilihnya

serta menggerakkan masyarakat dalam proses politik, pemerintahan dan pembangunan.

Dalam sistem politik yang demokratis, DPRD adalah pemegang kedaulatan rakyat di daerah, DPRD sebagaimana amanat Undang-undang memiliki fungsi pembentukan peraturan daerah, pengawasan, dan keuangan pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan dan kemaslahatan masyarakat yang diwakili.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah Fungsi Legislasi. Fungsi Legislasi adalah Proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan (*stakeholder*) untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi Legislasi dapat merubah karakter dan profil di daerah dengan adanya peraturan daerah itu. Peraturan daerah merupakan komitmen pemangku kekuasaan di daerah yang memiliki kekuatan (*coerciae*)¹. Fungsi Legislasi dibutuhkan untuk mewujudkan masyarakat yang diinginkan (*social engineering*) dan kehidupan *social* dalam masyarakat.

Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari fungsi legislasi yakni merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), hal ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma hukum yang mengikat dan membatasinya². Instrument perencanaan peraturan daerah dilakukan dalam prolegda (program legislasi daerah) yang disusun

¹Sadu Wasistiono, dkk, 2009, *Meningkatkan Kinerja DPRD*. Focus media. Bandung. hal 58

²Soenobo Wirjosoegito. 2009. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta : Ghalia Indonesia. Hal 128

bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Daerah juga merupakan salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan kata lain peraturan daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan³.

Dalam pembuatan dan perencanaan rancangan peraturan daerah sebagai implementasi dari Fungsi Legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan dengan cara, membahas bersama bupati/walikota, mengajukan usul rancangan peraturan daerah, menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama bupati/walikota⁴.

Pada prakteknya dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya adalah menyusun dan membentuk peraturan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seringkali mengalami kesulitan dalam memunculkan inisiatif penyusunan Peraturan Daerah yang akan menjadi kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Fungsi pengaturan secara tidak sadar lebih didominasi oleh kepala daerah, seharusnya fungsi tersebut lebih banyak menjadi dominasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga terjadi *check and balance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini pula yang menjadi permasalahan bagi Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan dalam penyusunan produk hukum daerah.

³ Jimly Assidique. 2005. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konpress. Jakarta, hal 175

⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 150

Keterbatasan badan legislasi yang oleh undang-undang 23 tahun 2014 menjadi Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) mengindikasikan bahwa kewenangan dan dominasi dalam fungsi legislasi khususnya Peraturan Daerah menjadi dominasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Secara teoritis salah satu fungsi badan legislasi adalah menentukan *policy* dan membuat undang-undang⁵. Fungsi pokok badan Legislasi adalah menentukan *Policy* (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang, untuk itu DPRD diberi hak legislatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang disusun oleh pemerintah.

Sedangkan Pamudji mengemukakan bahwa secara umum fungsi badan perwakilan berkisar pada fungsi perundang-undangan, keuangan dan pengawasan. Fungsi-fungsi yang telah dikemukakan di atas tersebut DPRD menjalankan tugasnya sebagai badan legislatif di daerah dan sebagai *partner* kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah.

Namun demikian dalam masyarakat masih sering terlontar atau muncul suara dan pendapat tentang lembaga perwakilan ini yang bernada skeptis akan realisasi fungsi dan peranannya yang belum efektif, dalam artian pelaksanaan fungsi DPRD hanya terfokus pada fungsi pengawasan dan mengabaikan fungsi lainnya yaitu fungsi pembuatan peraturan daerah. Dalam menyorot kerja dewan dalam pelaksanaan fungsi ini didasarkan pada minimnya jumlah peraturan daerah yang dihasilkan. Hal ini tidak saja karena peraturan daerah mudah diketahui khalayak ramai melalui pengumuman formal yang tercantum dalam lembaran

⁵ Miriam Budiarjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986 hal 182-183

daerah, tetapi yang lebih besar artinya adalah bahwa besarnya jumlah peraturan daerah ini mencerminkan kemampuan dan efektifitas pemakaian kekuasaan otonomi daerah yang diemban oleh badan legislatif daerah tersebut.

Kemudian variable produk hukum tidak terlepas dari kebijakan publik sedangkan kebijakan publik yakni merupakan rujukan utama para kelompok organisasi atau kelompok masyarakat dalam mengatur perilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang harus dilakukan, dan apa yang tidak harus dilakukan”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan substansi lokal. Kebijakan harus memberi peluang gambaran nyata sesuai kondisi spesifik yang ada. Kebijakan pada dasarnya sebagai upaya terarah dan terpadu serta berkesinambungan untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat dalam rangka menunjang pencapaian masyarakat adil dan makmur dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada dasarnya pemerintah harus meningkatkan kualitas pelayanan publik untuk mendorong tumbuhnya prakarsa dan kreatifitas lokal yang ada di setiap daerah.

Pembangunan juga merupakan upaya untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang dilaksanakan secara berencana dan menyeluruh yang meliputi semua segi kehidupan. Menurut Dunn William (1999:23) Adapun kebijakan publik secara general sebenarnya sebagai usaha yang sistematis untuk memilih dan mewujudkan solusi yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan yang diinginkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang realistis dan rasional.

Perhatian utama dari pemrakarsa kebijakan ditujukan pada sejauh manakah tujuan atau sasaran resmi kebijakan telah tercapai. Sedangkan para pejabat pelaksana dilapangan akan memberi perhatian pada masalah tindakan atau perilaku mereka dilapangan dalam menyikapi gangguan atau hambatan yang menghalangi berhasilnya suatu kebijaksanaan baru diwilayah kerjanya. Alur yang harus dipahami kemudian ialah dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Artinya bahwa suatu implementasi kebijakan harus melalui proses tahapan objek dimana sasarnya tepat dan tidak ada yang merasa dirugikan antara pihak pembuat kebijakan dan pihak yang menerima kebijakan, harus dipertimbangkan segala aspek yang ada seperti aspek budaya, lingkungan dan politik.

Berdasarkan pengamatan penulis, timbul suatu gejala yang menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dari DPRD Kabupaten Nunukan belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat dari pelaksanaan fungsi legislasi dalam penggunaan inisiatif atau prakarsa dewan yang merupakan salah satu hak dewan untuk memberikan usul atau inisiatif terhadap pembuatan peraturan daerah. Permasalahan yang timbul adalah dominasi penyampaian rancangan peraturan daerah itu berasal dari pihak eksekutif. Padahal seperti diketahui pasal 207 ayat (1) undang-undang nomor 23 tahun 2014 menetapkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintahan Daerah. Tetapi dalam pengamatan penulis

yang terjadi adalah dominasi pihak eksekutif lebih besar daripada pihak legislatif dalam pembuatan peraturan daerah, artinya bahwa prakarsa atau inisiatif pengusulan sebuah rancangan peraturan daerah itu didominasi atau selalu berasal dari eksekutif.

Sebagai badan legislatif DPRD berfungsi sebagai badan pembuat peraturan perundangan daerah. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Undang-undang nomor 23 tahun 2014 dan tata tertib DPRD telah mengatur hak prakarsa atas rancangan peraturan daerah. Akan tetapi berbagai kendala menyebabkan hak prakarsa tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan oleh DPRD.

Dengan ketidakseimbangan ini maka untuk sementara dianggap bahwa jika DPRD mengambil inisiatif mengusulkan agar eksekutif menyusun suatu rancangan peraturan daerah tertentu sudah dianggap bahwa DPRD telah menjalankan hak perundang-undangan. Tetapi inisiatif serupa itu datang dari DPRD juga terhitung masih langka. Demikian pula penggunaan hak usul mengadakan perubahan atas peraturan daerah umumnya masih datang dari eksekutif. Maka tidak heran jika banyak kalangan menilai DPRD masih terlalu asyik dalam fungsi pengawasan atau kontrol terhadap pemerintah daerah.

Permasalahan lain adalah mengenai materi perubahan yang dilakukan dewan terhadap rancangan peraturan daerah yang diusulkan eksekutif, secara sustansial tidak pernah mengalami perubahan yang berarti. Perubahan yang terjadi hanya menyangkut masalah teknis administrasi saja atau bersifat redaksional. Walaupun dalam pembahasan lanjutan terdapat beberapa perubahan yang

dilakukan oleh DPRD, akan tetapi ini saja tetap menunjukkan bahwa peraturan perundangan yang telah dibuat sedemikian rupa untuk meningkatkan peran dan fungsi lembaga legislatif daerah tersebut belum dilaksanakan secara maksimal. Dengan demikian kontribusi DPRD dalam mengusulkan rancangan peraturan daerah masih kurang, sementara pihak lain yakni eksekutif menunjukkan peran yang sangat dominan dalam pembuatan peraturan daerah, padahal secara teori efektif fungsi itu fungsinya adalah sebagai pelaksana peraturan daerah.

Menelaah dari program legislasi daerah pada tahun 2016, Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Nunukan mempunyai target untuk merapung Peraturan Daerah sebanyak 6 (enam) namun pada pelaksanaannya peraturan daerah yang dapat dirampungkan adalah sebanyak 2 (dua).

B. Rumusan Masalah

Dalam suatu negara demokrasi, keberadaan DPRD merupakan suatu keharusan. Keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat sangat diperlukan oleh karena pada dasarnya setiap kebijakan publik harus dirumuskan dan diputuskan oleh dan untuk rakyat sendiri, bahwa sebenarnya yang paling berkompeten dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah DPRD. Oleh karena itu DPRD harus mampu menggunakan hak dan melaksanakan fungsinya sebagai badan legislatif terutama dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Berkenaan dengan terapan kebijakan Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka masalah yang akan dibahas dalam tesis ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Nunukan dalam Pembentukan Peraturan Daerah ?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Nunukan?
3. Apa saja upaya yang dilakukan untuk meningkatkan Fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD Kabupaten Nunukan ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui sebab-sebab, menyempurnakan metode, mengecek kebenaran hasil penelitian sebelumnya, serta mendapatkan solusi atau cara-cara, untuk mengambil suatu tindakan yang dapat memberikan kontribusi dalam usaha pemecahan suatu masalah. Dengan demikian dalam penelitian ini dirumuskan tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Nunukan.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat DPRD Kabupaten Nunukan dalam menjalankan fungsi legislasi.
3. Sebagai upaya meningkatkan peran DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan Peraturan Daerah

D. Kegunaan Penelitian.

Atas hasil penelitian yang dilakukan, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Dapat dijadikan bahan referensi ataupun informasi bagi peneliti selanjutnya guna pengembangan ilmu khususnya dibidang Administrasi Publik tata Pemerintahan dan merupakan sumbangan pemikiran bagi unsur Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Nunukan
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan terutama yang berkaitan dengan peran DPRD dalam fungsi legislasi
3. memberikan bahan masukan kepada DPRD Kabupaten Nunukan, agar dalam upaya menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat, khususnya dalam proses legislasi daerah di Kabupaten Nunukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsepsi Otonomi Daerah

Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Dasar hasil amandemen tetap diletakkan pada pasal 18 bab VI. Ketentuan materi muatan dimaksud dapat disebutkan bahwa pasal 18 mengatur hal-hal sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan rakyat Daerah yang anggota-angotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam pasal-pasal baru pasal 18 Amandemen II UUD 1945 adalah sebagai berikut: (a). Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)); (b). Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5)]; (c). Prinsip kekhususan dan keragaman daerah [Pasal 18 A

ayat (1)]; (d). Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya [Pasal 18 B ayat (2)]; (e). Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa [Pasal 18 B ayat (1)]; (f). Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu [Pasal 18 ayat (3)]; (g). Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil [Pasal 18 A ayat (2)].

Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas supaya daerah dapat mengoptimalkan dan sebagai upaya mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat. Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku Pemerintah Daerah untuk lebih efisien dan professional.¹ Secara yuridis, pasal-pasal pemerintahan daerah dalam Pasal 18 Amandemen II Undang-Undang dasar 1945 mengandung paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah baru pula.²

Kewenangan daerah otonom secara jelas disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu: "Kewenangan Daerah merupakan kewenangan urusan pemerintahan konkuren yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar". Pembagian urusan pemerintahan konkuren, didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis

¹ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta: 2002, hal. 8-11.

² Bagir Manan, *op.cit.*, hal. 7.

nasional.

Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah :

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota
3. Urusan pemerintahan yang manfaat dan dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten kota.

Memperhatikan kewenangan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diketahui bahwa terdapat sejumlah kewenangan dibidang pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah, sehingga kewenangan tersebut tetap menjadi wewenang pemerintah pusat dalam wujud dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Inti otonomi daerah adalah demokratisasi dan pemberdayaan. Otonomi daerah. Sebagai demokratisasi berarti ada keserasian antara pusat, daerah dan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan, kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Aspirasi dan kepentingan daerah mendapat perhatian dalam setiap pengambilan kebijakan oleh pusat, sedangkan otonomi daerah pemberdayaan daerah merupakan suatu proses pembelajaran dan penguatan bagi daerah untuk mengatur, mengurus dan mengelola kepentingan dan aspirasi masyarakat sendiri. Atas dasar inilah Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah sehingga daerah diberikan peluang untuk mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri dengan memperhatikan kepentingan

masyarakat setempat dan potensi daerahnya.

Kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan secara luas, utuh dan bulat meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

Otonomi nyata adalah “Keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah”.

Sedangkan otonomi yang bertanggungjawab adalah “berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serat pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dasar pemikiran Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut di atas, menunjukkan bahwa prinsip pemberian otonomi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah meliputi beberapa hal yaitu:

1. Mengutamakan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

3. Otonomi daerah yang luas, utuh diletakkan pada daerah kabupaten/kota, sedangkan daerah propinsi menunjukkan otonomi yang terbatas.
4. Otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom oleh sebab itu daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administratif.
6. Pelaksanaan otonomi daerah lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah.
7. Asas dekonsentrasi masih diberikan dan dilaksanakan di daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.
8. Tugas pembantuan dimungkinkan dari pemerintah kepada daerah maupun dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan dengan melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Dengan memperhatikan prinsip otonomi yang dianut dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab, maka tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, maupun antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Syamsul bachri³, bahwa pemberian otonomi bukan hanya sekedar penambahan jumlah urusan atau persoalan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, akan tetapi yang penting adalah pertama, adanya otoritas (*authority*)

³ Syamsul Bachri, 1999, *Otonomi Daerah dalam Prospektif Struktur dan Fungsi Struktur dan Fungsi Birokrasi Daerah*, Makalah Seminar Nasional Otonomi Daerah, Makassar.

yang secara esensial menimbulkan hak untuk mengatur dan mengurus otonomi daerah. Kedua, Pemerintah Daerah dan segenap lembaga-lembaga daerah memiliki *full authority, full responsibility, dan full accountability*. Dan yang ketiga, tak ada lagi *problem* birokrasi klasik dan pemerintahan sentralistik.

Pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk mengantar masyarakat kearah kehidupan yang lebih baik melalui kegiatan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat yang semakin dekat.

Peraturan daerah sebagai bagian dari hukum tertulis mempunyai fungsi antara lain sebagai alat pengendali sosial, sebagai sarana rekayasa masyarakat, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan, sebagai simbol pemerintahan yang demokratis, karena dibuat bersama antara eksekutif dan legislatif. Dinamika dalam masyarakat terdapat berbagai kepentingan dan diantara kepentingan tersebut ada yang saling bertentangan, agar tidak menjadi konflik maka hukum harus mencegahnya .

Menurut Achmad Ali (1998:89) bahwa hukum sering disalah artikan, ia hanya akan berfungsi jika terjadi konflik, padahal hukum telah berfungsi sebelum konflik itu terjadi.

2. Kedudukan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga Pemerintahan Daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Perda.

Pemisahan secara tegas kedua institusi itu menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis, karena telah mendudukan DPRD sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, sehingga posisi DPRD menjadi kuat karena mengawasi pemerintah daerah, sehingga diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat dan memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat sehingga rakyat sebagai pemilik (*the owner*) akan menempati posisi penentu.⁴

Pemisahan Kedudukan DPRD dari Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah, yang tercermin dengan adanya

⁴ Lihat Sarundajang, *pemerintahan Daerah diberbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal. 8

keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan⁵.

DPRD sebagai lembaga perwakilan adalah salah satu indikasi dari system demokrasi, artinya dalam pemerintahan, yang memiliki legitimasi untuk berkuasa dan bekerja atas nama kepentingan rakyat adalah lembaga perwakilan dimaksud. Para anggota badan legislatif daerah yang terpilih melalui pemilihan umum berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat yang memilihnya dan wakilnya serta sekaligus bertanggungjawab menjelaskan kepada para pendukungnya tentang kepentingan bangsa dan Negara. Jadi seorang wakil rakyat tidak sekedar penyabung lidah para konstituennya. Akan tetapi diberi kewenangan atas konstituennya untuk melakukan apa saja menurut hati nuraninya yang sejalan dengan kepentingan rakyat. Mariam Budiarto (1999 : 42).

Menurut Arbie Sanit (Kusnardi 1985 : 228) kedudukan DPRD dipengaruhi oleh pemilih, organisasi Kebijakan yang mendukung, eksekutif pusat dan Daerah serta dirinya sendiri. Faktor-faktor tersebut dapat berpengaruh pula terhadap kualitas kerja DPRD.

Praktek yang pernah terjadi dibawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 mengenai kedudukan DPRD telah mengalami perubahan mendasar terutama dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. secara tegas instansi Kepala Daerah dipisahkan dari DPRD. DPRD merupakan badan legislatif daerah dan pemerintah daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati atau Walikota, dan

⁵ Krishna Darumurti dan Umu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 47

perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 1 UU 23 Tahun 2014).

Pemisahan secara tegas kedua instansi ini menandai dilaksanakannya sistem pemerintahan daerah yang lebih baik yang dipandang lebih demokratis terutama jika dibandingkan dengan undang-undang yang pernah dilakukan sebelumnya. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kepada DPRD kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah sehingga posisi DPRD sangat kuat karena memiliki kekuasaan untuk mengawasi pemerintahan daerah. Tugas dan wewenang DPRD yang begitu luas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, diharapkan dapat lebih eksis dan mampu menterjemahkan aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD mempunyai tugas dan wewenang antara lain: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; mengawasi pelaksanaan Perda, dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya kedudukan DPRD sangat kuat baik dalam pembentukan Perda, pembahasan dan memberikan persetujuan rancangan perda, maupun dalam mengontrol penyusunan dan pelaksanaan perda, APBD dan kebijakan kepala daerah sehingga DPRD benar-

benar menunjukkan jati dirinya sebagai badan penyalur aspirasi rakyat. Meskipun demikian tidaklah berarti DPRD setiap saat dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden karena DPRD dan Kepala Daerah adalah mitra kerja yang sejajar, masing-masing memiliki fungsi yang berbeda namun keduanya tetap memberikan pelayanan kepada kepentingan rakyat. Dalam Pasal 79 dan pasal 80 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan tegas menyatakan bahwa usul DPRD tentang pemberhentian Kepala Daerah hanya dapat dilakukan setelah seluruh mekanisme menurut Undang-Undang ini telah dijalankan.

3. Fungsi DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Istilah fungsi dalam bahasa latin “functus” berasal dari kata kerja “fungtor” yang artinya cara untuk melakukan melaksanakan (to perform), melaksanakan, menjalankan (administer). Sjachran Basah memberikan pengertian bahwa a) fungsi berarti tugas, *ambtwerking in het verband met geheel*; b) fungsi berarti hubungan timbal balik antara bagian dan keseluruhan; c) fungsi berarti kerja atau *working*. Djokosutono (1982:15) menyatakan bahwa fungsi mempunyai empat arti dalam lapangan *Natuurwisenchaft* dan tiga arti dalam lapangan *Geiteswisenchaft* yakni: 1) arti pertama dalam lapangan *Natuurwisenchaft* ialah arti yang sering dipakai dalam ilmu pasti. Disini fungsi berarti “tergantung pada”. 2) arti kedua dalam lapangan *Natuurwisenchaft* ialah tugas, ini tidak dapat dipandang tersendiri. 3) arti ketiga dalam lapangan *Natuurwisenchaft* atau arti kedua dalam lapangan *Geiteswisenchaft* ialah hubungan timbal balik antara bagian

dari keseluruhan atau antara bagian dengan bagian. Misalnya fungsi hukum (deel) terhadap negara (Geheel) atau fungsi negara (deel) terhadap masyarakat (geheel) atau fungsi hukum (deel) terhadap ekonomi (deel) 4) arti keempat dalam natuurwetenschap atau arti ketiga dalam ialah working.

Fungsi yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah fungsi DPRD yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran yang dijabarkan kedalam tugas dan wewenang DPRD menurut peraturan perundang-undangan.

Menurut Poerwadarminta (1997:33) DPRD adalah

1. Majelis atau badan yang terdiri dari beberapa anggota yang pekerjaannya memberi nasehat, memutuskan sesuatu hal dan sebagainya dengan jalan berunding.
2. Dewan yang anggotanya wakil rakyat, bertujuan untuk memperhatikan pemerintahan daerah

Sedangkan menurut Budiardjo (1989:173) menyebutkan :

“DPRD adalah lembaga yang legislatif atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum”.

Dari beberapa pengertian tersebut jelaslah bahwa DPRD merupakan representasi kepentingan dan kehendak rakyat di daerah yang kedudukannya sebagai badan legislatif daerah sekaligus mitra sejajar Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Kedua badan ini memiliki tugas yang berbeda. Kepala Daerah

mempunyai fungsi sebagai badan eksekutif sedangkan DPRD mempunyai fungsi dan wewenang dibidang legislasi. Dengan pembagian tugas ini jelas secara tegas pula DPRD tidak berwenang mencampuri kegiatan eksekutif sehari-hari demikian pula sebaliknya, Fungsi DPRD seperti ini tertuang pula dalam Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara formal memperhatikan adanya *political will* Pemerintah Pusat untuk memberikan kewenangan penuh kepada DPRD guna mengimplementasikan fungsi legislasinya sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Fungsi legislasi secara umum menurut Mariam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, (1997 :122) dapat dikategorikan atas 3 (tiga) bentuk yakni representasi, pembuatan keputusan dan pembentukan legitimasi.

Menurut Budiardjo (1985;151-152) peranan DPR atau DPRD yang paling penting adalah:

1. Menentukan Policy (kebijaksanaan) dan membuat Undang- Undang. Untuk itu DPR atau DPRD diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan Undang-Undang atau rancangan Peraturan Daerah yang disusun oleh dan hak budget
2. mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Selanjutnya mengenai fungsi badan legislatif (DPRD), Sanit (1985:252) mengatakan bahwa aktivitas badan legislatif bertujuan untuk melaksanakan fungsi

:

1. fungsi perwakilan, melalui fungsi ini badan legislatif membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat secara keseluruhan terwakili dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini DPR (DPRD) bertindak sebagai pelindung kepentingan dan penyalur masyarakat yang diwakilinya.
2. fungsi perundang-undangan, memungkinkan badan legislatif sebagai wakil rakyat mmenuangkan kepentingan dan aspirasi anggota masyarakat kedalam kebijaksanaan formal dalam bentuk undang-undang.
3. fungsi pengawasan, dimana lembaga legislatif melindungi kepentingan rakyat. Sebab penggunaan kekuasaan yang dilandasi fungsi ini DPR (DPRD) dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya melalui pelaksanaan berbagai hak.

Kemudian menurut Boboy (1994:28-29) lembaga perwakilan rakyat atau parlemen mempunyai fungsi yaitu:

1. Fungsi perundang-undangan ialah fungsi membentuk undang- undang

2. fungsi pengawasan ialah fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Aktualisasi fungsi ini, lembaga perwakilan diberi hak seperti: hak meminta keterangan (interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (angket) hak bertanya, hak mengadakan perubahan (amandemen), hak mengajukan rancangan Undang-Undang (inisiatif) dan sebagainya
3. sarana pendidikan Kebijakan, melalui pembicaraan lembaga perwakilan, maka rakyat dididik untuk mengetahui berbagai persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Sedangkan Marbun (1982:158) membagi fungsi legislatif daerah (DPRD) kedalam 5 (lima) fungsi yaitu :

1. Fungsi memilih dan menyeleksi. Fungsi ini mempunyai peranan yang menentukan tentang masa depan suatu daerah. Apabila pelaksanaannya kurang tepat maka akan mendatangkan masalah bagi daerah yang bersangkutan.
2. Fungsi pengendalian dan pengawasan. Maksud dari fungsi pengendalian dan pengawasan adalah DPRD bertanggung jawab melaksanakan salah satu fungsi manajemen pemerintah daerah yaitu pengendalian dan pengawasan.

3. Fungsi Pembuat Undang-Undang dan Peraturan Daerah Fungsi ini merupakan fungsi utama DPRD sebagai badan legislatif. Melalui fungsi pembuat Undang-Undang dapat menunjukkan warna dan karakter serta kualitas baik secara materil maupun secara fungsional dari DPRD
4. Fungsi Debat Melalui fungsi debat ini baik antara anggota DPRD maupun antara DPRD dengan pihak eksekutif akan direfleksikan secara nyata kemampuan, integritas, tanggung jawab, kenasionalisme setiap anggota DPRD, dan DPRD sebagai suatu lembaga yang hidup dan dinamis
5. Fungsi Representasi Maksud fungsi representasi adalah bahwa anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai wakil (representant) untuk setiap tindak tanduknya dan seluruh kegiatannya dalam menjalankan tugas sebagai anggota DPRD.

Dari fungsi-fungsi tersebut diatas, tampak bahwa lembaga legislatif mempunyai peranan cukup penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila fungsi-fungsinya tersebut tidak berjalan maka akan terjadi pergeseran dimana eksekutif akan menjadi sangat kuat. Dengan demikian pelaksanaan fungsi legislatif harus dilaksanakan secara maksimal agar tercipta lembaga legislatif yang kuat dan akan berdampak pada meningkatnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

4. Pembentukan Peraturan Daerah

Perda sebagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Perda dibentuk oleh pemerintahan daerah bertujuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁶ Pada bagian lain Manan mengatakan pula bahwa, Perda itu semacam undang-undang (pada tingkat daerah).⁷ Penyamaan ini didasarkan pada sifatnya yang mengikat seluruh rakyat dalam teritorial Daerah tertentu, dan proses pembentukannya yang menggunakan asas konsensual di dalam badan legislatif daerah yang merupakan representasi dari seluruh rakyat daerah yang bersangkutan, serta pada keharusan penetapan dan pengundangannya yang mirip dengan perlakuan pada pembuatan undang-undang.⁸

Pembentukan Perda bersumber pada ketentuan Pasal 42 ayat (1a) amandemen kedua UUD 1945 bahwa, "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama". Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan.

Perda dibuat dan dibutuhkan selain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, juga untuk melaksanakan urusan yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Perda dibuat untuk menuntun penyelenggaraan

⁶ Bagir Manan dalam Supardan Modoeng, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, PT. Tintamas Indonesia Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 55

⁷ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hal.2

⁸ Supardan Modoeng, *op.cit.*, hal. 56

pemerintahan daerah, sehingga proses jalannya pemerintahan berlangsung sesuai harapan bersama, demi keberhasilan pembangunan daerah.

Kewenangan DPRD dalam membentuk Perda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menurut pasal 154 ayat (1) dinyatakan bahwa DPRD bersama-sama Bupati membentuk Perda.

Modoeng⁹ mengemukakan bahwa, meskipun undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membentuk Perda ada pada Kepala Daerah, dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja. DPRD dilengkapi dengan hak mengajukan rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*decicive*).

Hak mengajukan Rancangan Perda, sangat lazim disebut hak inisiatif. Hak ini dimiliki oleh DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang, dan hak DPRD mengajukan Rancangan Perda. Dalam hal ini DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Rancangan Perda.¹⁰

Hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda pada prinsipnya ditujukan terhadap Rancangan Perda atas usul Pemerintah Daerah. Apabila Rancangan Perda inisiatif DPRD, maka juga dilakukan pembahasan dalam Rapat Komisi atau Rapat Panitia Khusus bersama-sama Kepala Daerah atau pejabat yang

⁹ *Ibid*, hal. 56

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar op. cit.*, hal. 120

ditunjuk dan melibatkan komponen masyarakat¹¹. Dalam praktik perubahan-perubahan terhadap Rancangan Perda dilakukan dan disepakati melalui mekanisme pembahasan bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah, pada saat rancangan tersebut dibahas DPRD¹².

Inisiatif pembuatan Perda tidak hanya berasal dari pihak eksekutif, tetapi juga dari pihak legislatif. Terhadap Rancangan Perda yang berasal dari eksekutif, maupun atas inisiatif DPRD sendiri, kepada DPRD diberikan hak mengadakan perubahan atas rancangan tersebut. Persetujuan yang diberikan oleh DPRD terhadap Rancangan Perda sangat menentukan, karena tanpa adanya persetujuan DPRD, tidak akan pernah terbentuk suatu Perda.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah yang terbaru, dimana kewenangan DPRD dalam membentuk Perda diformulasikan dalam Pasal 207 ayat (2) huruf a, yang menentukan bahwa, "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama". Sebelumnya kekuasaan tersebut berada pada Kepala Daerah. Ketentuan ini telah menegaskan secara normatif bahwa kekuasaan membentuk Perda berada pada DPRD.

Perubahan kekuasaan dalam membentuk Peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen, yang menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat

¹¹ Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan, Nomor 1 Tahun 2016, pasal 107 (3)

¹² *Ibid*, hal. 79

memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Ketentuan ini telah mengembalikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR/DPRD, sebelumnya kekuasaan ini berada pada Presiden/Kepala Daerah. Dengan perubahan ini, baik Presiden maupun Kepala Daerah diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang maupun Rancangan Perda (Pasal 5 ayat (1) Amandemen UUD 1945 dan Pasal 25 huruf b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

5. Instrumen Kebijakan

Instrument kebijakan sangat penting menjadi salah-satu keberhasilan dalam membuat suatu kebijakan. Instrument kebijakan ialah sebuah nilai yang otoritatif pemerintah untuk seluruh masyarakat yang memiliki kelembagaan dalam pembuatannya berserta dampak dari kelompok yang menjadi sasaran. Adapun menurut Guy Peter (1984:3) instrument terdiri dari beberapa bagian yakni sebagai berikut:

1. Hukum yakni peraturan yang berupa norma dan sanksi yang dibuat dengan tujuan untuk mengatur tingkah laku manusia, menjaga ketertiban, keadilan dan mencegah terjadinya kekacauan
2. Pelayanan adalah serangkaian dan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang yang dilaksanakan secara rutin dan berkesinambungan.
3. Dana yakni adalah merupakan kekayaan atau aktiva yang diperlukan untuk melakukan kegiatan sehari-hari dan selalu berputar.
4. Pajak yakni adalah iuran masyarakat kepada kas negarayang diatur berdasarkan Undang-Undang sehingga dapat dipaksakan.
5. Persuasif yakni adalah proses komunikasi antarpesona yang menyampaikan beberapa pesan secara emosional dan perlahan.

Sedangkan menurut James dalam Islamy (1994:47) instrument kebijakan ialah:

- a. kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu dan tindakan yang berorientasi pada tujuan
- b. kebijakan berisi tindakan dan pola pejabat pemerintah
- c. kebijakan ialah kebenaran suatu nilai dalam melakukan sesuatu
- d. kebijakan negara bisa bersifat positif yang merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu ataupun bersifat negatif yang merupakan keputusan untuk tidak melakukan sesuatu
- e. kebijakan yang dilakukan pemerintah bersifat perundang-undangan yang positif serta otoritatif

Dari beragam pendapat mengenai instrument kebijakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang tentu saja mempunyai tujuan untuk kepentingan masyarakat.

6. Jejaring Kebijakan

Dalam proses pembuatan kebijakan tidak lepas dalam membangun jaringan, hal ini dikenal dengan *networks*. Menurut Parson (2011:187) mengungkapkan konsep *networks* memberikan perhatian pada bagaimana kebijakan muncul dari kesalinghubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi dan memberikan gambaran yang lebih informal tentang bagaimana kebijakan “rill” dilaksanakan. Kata *networks* mengandung dua arti yaitu *pertama*, berarti menjalin kontak untuk mendapat keuntungan dan arti yang saling berhubungan. (Parson, 2011:186-187). Selanjutnya menurut Dubini dan Aldrich (1991) dalam Faidal (2007) mengungkapkan *netwrok* (jaringan) digunakan untuk menunjukkan pola hubungan

antar individu antar kelompok dan antar organisasi. Ada 3 dasar dalam jejaring kebijakan yaitu:

Pertama, kenyataan bahwa pihak mengambil kebijakan saat ini bukanlah satu-satunya aktor yang menentukan kebijakan; *kedua*, arti penting aktor-aktor lain yang memunculkan pengambilan kebijakan secara kolektif; *ketiga*, tuntutan akuntabilitas publik yang semakin tinggi jika dikelola dengan pembuatan keputusan yang didasari oleh kepentingan dan kompromi bersama. Adapun pendekatan dalam Policy Network atau Jejaring Kebijakan ialah: a. pendekatan advokasi yakni dukungan dan upaya, b. pendekatan pengembangan kebijakan, c. pendekatan delebrasi publik melibatkan secara komprehensif, d. pendekatan komunikasi strategis.

7. Asas-Asas dan Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

a. Asas-Asas Pembentukan

Menurut Mudoeng, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi :

1). Ketepatan

Ketepatan dalam peraturan perundang-undangan dititik-beratkan pada enam ketepatan, yaitu ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (peristilahan), ketepatan pemakaian huruf, dan ketepatan tanda baca.

2). Kesesuaian

Kesesuaian dalam peraturan perundang-undangan dititik-beratkan pada materi muatan disamping aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Kesesuaian dimaksud adalah kesesuaian jenis peraturan perundang-undangan dengan muatan materinya.

3). Aplikatif

Prinsip suatu peraturan perundang-undangan adalah harus dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian hukum. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan dukungan lingkungan, baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun lingkungan masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku. Dukungan tersebut antara lain berkaitan dengan ketenagaan, keuangan, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian hukum baik bagi pemerintah maupun masyarakat.¹³

Menurut Van der Vlies, untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari :

Asas-Asas formal meliputi :

- (1). Asas tujuan yang jelas
- (2). Asas organ/lembaga yang tepat
- (3). Asas perlunya peraturan

¹³*Ibid*, hal. 73-75

- (4). Asas dapat dilaksanakan
- (5). Asas consensus

Asas-asas materil, terdiri dari :

- (1). Asas tentang terminologi yang jelas
- (2). Asas tentang dapat dikenali
- (3). Asas perlakuan yang sama dalam hukum
- (4). Asas kepastian hukum
- (5). Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.¹⁴

Asas-asas yang dikemukakan Van Der Vlies tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi¹⁵ dalam disertasinya dapat diterima di negara kita karena terdapat kesesuaian dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari asas-asas formal maupun materil tersebut adalah sebagai berikut :

- (a). Asas tujuan yang jelas, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus) baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat seperti beban masyarakat atau negara yang akan ditimbulkan.
- (b). Asas organ yang tepat, asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

¹⁴Van der Vlies, dalam Bagir Manan, *op.cit.*, hal. 19-20

¹⁵Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I –Pelita V*. Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal.335-343

- (c). Asas perlunya peraturan, yaitu peraturan perundang-undangan dibuat berdasarkan keperluan. Asas ini tumbuh dan berkembang karena terdapat alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintah selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip asas ini terkait dengan fungsi pemerintah yang aktif dan bertumpuk pada asas legalitas.
- (d). Asas dapat dilaksanakan, yaitu Peraturan perundang-undangan dibuat dengan memperhatikan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat terlaksana karena beberapa kemungkinan, seperti reaksi keras masyarakat, menimbulkan beban bagi negara yang begitu besar, ketidaksiapan aparat dan sebagainya.
- (e). Asas konsensus. Asas ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat
- (f). Asas tentang terminologi yang jelas. Asas ini menghendaki agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
- (g). Asas dapat dikenali. Setiap peraturan perundang-undangan pada dasarnya harus dapat diketahui secara wajar oleh yang berkepentingan. Asas ini dilaksanakan dengan cara pengundangan atau cara-cara publikasi lainnya.
- (h). Asas persamaan di depan hukum. Dalam hal ini tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok

orang tertentu, karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

- (i). Asas kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan harus menjamin kepastian bagi setiap orang yang berkepentingan. Kepastian ini dapat diperoleh dengan dua cara. Pertama, peraturan perundang-undangan harus dirumuskan dengan jelas dan tepat. Kedua, peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan dengan baik kepentingan-kepentingan orang yang terkena dan pengaturan ketentuan peralihan yang cukup memadai.
- (j). Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual. Asas ini bertujuan memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan atau situasi tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus yang dihadapi bagi setiap anggota masyarakat.

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah mengatur tentang asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut dengan lebih luas. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 5 yang menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi : a) kejelasan tujuan; b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c) kesesuaian

antara jenis dan materi muatan; d) dapat dilaksanakan; e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; f) kejelasan rumusan; dan g) keterbukaan.

Selanjutnya dalam Pasal 6 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas : a) pengayoman; b) kemanusiaan; c) kebangsaan; d) kekeluargaan; e) kenusantaraan; f) bhineka tunggal ika; g) keadilan; h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i) ketertiban dan kepastian hukum; dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Ketentuan tentang asas-asas tersebut juga terdapat pengaturannya dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan telah adanya pengaturan tersebut, diharapkan akan lebih mengaktualisasikan peran dan fungsi legislasi DPRD lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan.

Bila produk hukum yang dibuat telah berdasarkan tuntunan landasan etik yang sesuai dan mengindahkan landasan teknik perancangannya, akan memudahkan dalam implementasi dan penegakan ketentuan tersebut, serta menjadikan produk hukum yang bersangkutan populis, elastis/responsif, dan dipahami oleh kalangan masyarakat. Dengan demikian maka produk hukum yang baik akan diterima dan ditaati oleh semua kalangan karena menjamin terpenuhinya kesejahteraan, kebahagiaan dan kesentosaan.¹⁶

Pengetahuan tentang konstitusi dan perundang-undangan dari seorang politisi yang bergelut di bidang legislasi baik di forum DPR maupun DPRD,

¹⁶ Supardan Modoeng, *op.cit.*, hal. 43

sangat membantu untuk memperkecil kesalahan dalam analisisnya, dan bahkan sebaliknya akan mempertinggi kualitas kinerja para anggota dewan secara kelembagaan, serta menjadikan produk-produk hukum yang dihasilkan oleh Dewan bermutu tinggi dan berlangsung langgeng.

Perda merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Saat ini ketentuan tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pasal 7 ayat (1) mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari :

- (a). Undang-Undang Dasar RI
- (b). Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- (c). Peraturan Pemerintah
- (d). Peraturan Presiden
- (e). Perda

b. Landasan Pembentukan

Pembentukan setiap Perda serta produk hukum lainnya harus memperhatikan prinsip-prinsip tertentu. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dijadikan landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk pembentukan Perda, yaitu: landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis.

1). Landasan Filosofis

Dasar filosofis berkaitan dengan *rechtsidee* dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Filsafat hidup bangsa harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam menjalankan roda kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu kaedah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu sendiri. Peraturan dan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia harus berakar pada nilai-nilai moral yang baik yaitu nilai-nilai moral bangsa Indonesia yang terkristalisasi dalam Pancasila.

2). Landasan Sosiologis

Peraturan perundangan harus mempunyai landasan sosiologis, yaitu ketentuan-ketentuan yang menjamin pemenuhan kebutuhan dan sesuai dengan keyakinan serta kesadaran hukum masyarakat. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus disesuaikan dengan keyakinan dan pandangan hidup masyarakat yang bersangkutan.

3). Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis terdiri, pertama landasan yuridis formal yaitu kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan dan proses atau prosedur penetapannya. Kedua, landasan yuridis material yaitu ketepatan materi muatan tertentu yang diatur oleh suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Dengan kata lain yaitu landasan yang menjadi dasar pengaturan bahwa suatu materi tertentu diatur oleh peraturan perundang-undangan tertentu pula¹⁷.

Menurut Bagir Manan, landasan yuridis sangatlah penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Manan menjelaskan bahwa :

- i. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- ii. Keharusan ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- iii. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- iv. Keharusan tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.¹⁸

¹⁷ Yuliandri, "Pembentukan Perda dan Produk Hukum Daerah Lainnya," dalam Saldi Isra dan Suharizal (Eds.), *Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Anggrek Law Firm bekerjasama dengan Pemda Kabupaten Pasaman, Padang, 2001, hal. 88-90. Lihat juga Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hal. 7

¹⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangannya Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hal. 14-15

Salah satu keharusannya adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, berkaitan dengan hirarki norma hukum yang dikemukakan oleh Kelsen dalam teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Menurut Kelsen norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah, harus bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).¹⁹

Kelsen dalam teori jenjang norma hukumnya mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma hukum di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum yang lebih rendah dari padanya²⁰. Suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut dapat dibatalkan.

¹⁹Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hal.25

²⁰Teori Jenjang Norma Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya'Adolf Merkl'yang mengemukakan bahwa norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*Das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtkracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya

Untuk menghindari kemungkinan Perda dicabut atau dibatalkan, maka diharapkan adanya sumber daya manusia di kalangan politisi yang handal dan memahami esensi dalam penyusunan produk-produk hukum yang dibutuhkan oleh Daerah sebagai pelaksanaan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan penyelenggaraan kepentingan umum (*bestuurzoorg*) di Daerah.²¹

Di luar ketiga landasan tersebut, masih terdapat landasan lain yaitu landasan teknik perancangan. Selain unsur filosofis, sosiologis dan yuridis, maka unsur teknik perancangan merupakan unsur yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik. Landasan teknik perancangan peraturan perundang-undangan diperlukan sebagai standarisasi format, sistematisa, pengelompokan materi muatan, susunan bahasa, perumusan norma, dan lain sebagainya.²²

Rancangan Perda harus mengacu pada ketentuan-ketentuan yang berlaku sebagai pedoman. Sehubungan dengan pelaksanaan fungsi legislasi yang penulis teliti, hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka untuk selanjutnya ketentuan ini berlaku sebagai pedoman pembuatan Perda di Kabupaten Nunukan.

8. Kerangka Fikir

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga Kebijakan dalam sistem Kebijakan yang demokratis, pada hakekatnya merupakan

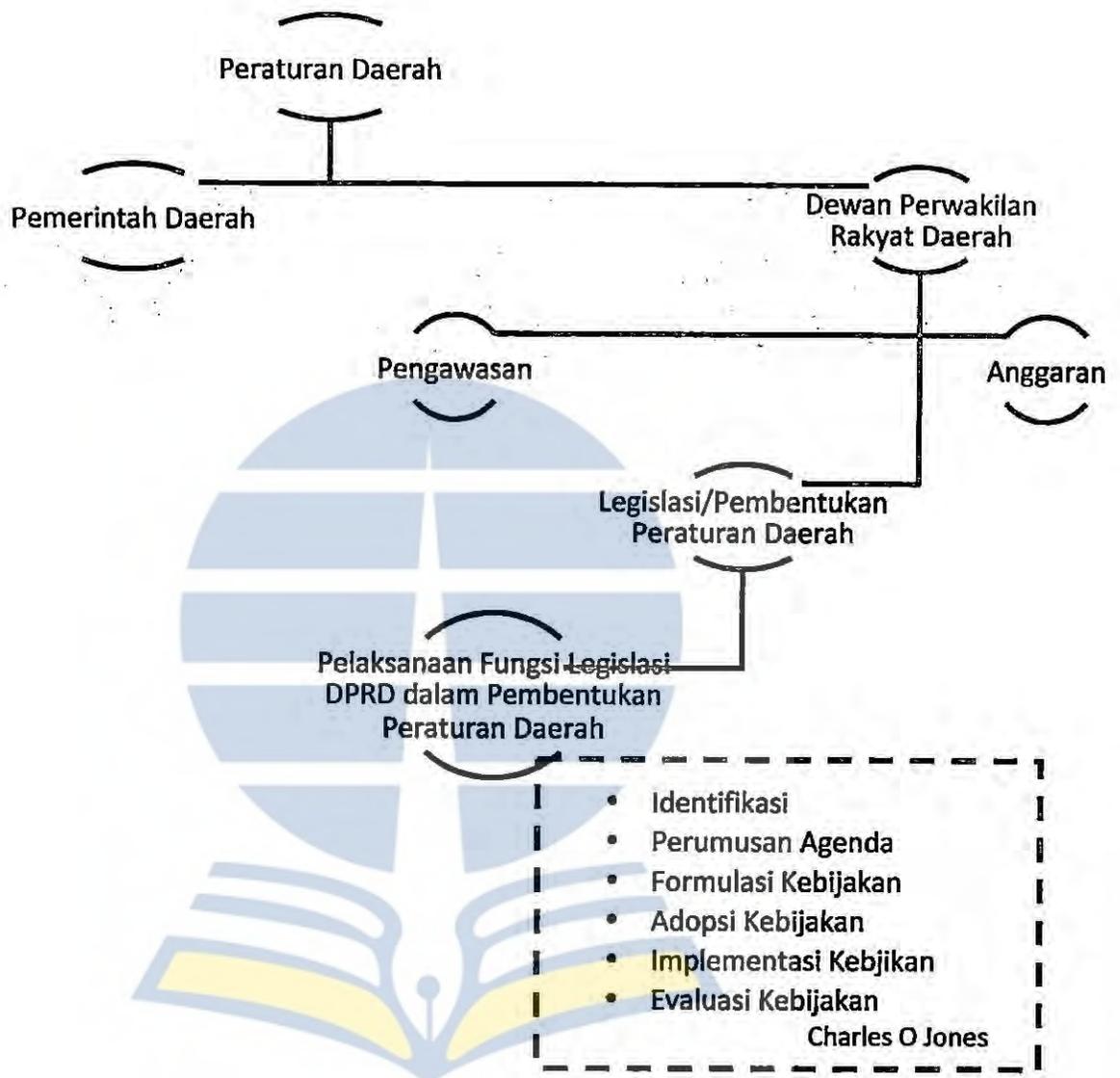
²¹ Supardan Modoeng, *op.cit.*, hal. 2.

²² *Ibid*, hal. 52

perwujudan keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan. Melalui wakil-wakilnya yang duduk sebagai anggota DPRD, rakyat di daerah secara langsung ikut serta dalam merumuskan berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Oleh karena itu fungsi DPRD sangat dituntut untuk dilaksanakan dengan baik karena merupakan tolok ukur keberhasilan pemerintah daerah khususnya dalam menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas, yaitu suatu Peraturan Daerah yang dapat merespon kebutuhan masyarakat dan memuat asas-asas pembentukan Peraturan Daerah.

Undang Undang Pemerintahan Daerah baik sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Undang-Undang 23 Tahun 2014 merumuskan otonomi daerah memberikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menyusun dan menetapkan kebijakan pemerintahan dalam bentuk Peraturan Daerah untuk menjawab setiap kebutuhan dan persoalan masyarakat melalui kebijakan Penyelenggaraan otonomi daerah terutama yang bersandar atas inisiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan indikasi bahwa dibutuhkan penguatan institusi DPRD dalam menjalankan *check and balances* penyelenggaraan pemerintahan, mengingat DPRD merupakan perwakilan masyarakat dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah. fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan dapat digambarkan dalam skema kerangka pikir sebagai berikut.



9. Operasionalisasi Konsep

1. Fungsi Pembentukan Perda adalah merupakan fungsi untuk membentuk produk hukum daerah yang bersifat mengatur (*Regelende Functie*) baik yang berasal dari pemerintah daerah maupun atas inisiasi DPRD yang dimulai dari tahap perencanaan, tahap persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pembentukan perda adalah faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah atas inisiasi, baik yang bersumber dari dalam DPRD maupun yang bersumber dari luar DPRD.
3. Upaya peningkatan fungsi pembentukan Perda adalah langkah yang dilakukan untuk meningkatkan pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah atas inisiasi DPRD.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Desain penelitian adalah kerangka kerja yang digunakan untuk melaksanakan riset. Desain penelitian memberikan prosedur untuk mendapatkan informasi yang diperlukan untuk menyusun dan menyelesaikan masalah dalam penelitian. Desain penelitian merupakan dasar dalam melakukan penelitian, oleh sebab itu desain penelitian yang baik akan menghasilkan penelitian yang efektif dan efisien.

Klasifikasi desain penelitian dibagi menjadi dua yaitu, eksploratif dan konklusif. Desain penelitian konklusif dibagi menjadi dua tipe yaitu deskriptif dan kausal. Dalam penelitian ini digunakan penelitian eksploratif dan deskriptif.

Menurut Malhotra (2007), penelitian eksploratif bertujuan untuk menyelidiki suatu masalah atau situasi untuk mendapatkan pengetahuan dan pemahaman yang baik. Sementara itu, penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan sesuatu. Penelitian deskriptif memiliki pernyataan yang jelas mengenai permasalahan yang dihadapi, hipotesis yang spesifik, dan informasi detail yang dibutuhkan.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian didefinisikan sebagai strategi komprehensif untuk dapat menemukan data yang diperlukan, sehingga ada kontinuitas dalam

satu kesatuan utuh dan konsisten antara metode yang digunakan¹.

Metode penelitian juga pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara ilmiah yang dimaksud

berarti kegiatan penelitian didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis.²

Maka penelitian ini berusaha menelaah dengan data yang sebisa mungkin valid dan lengkap tentang terapan kebijakan fungsi legislasi dalam pembuatan perda DPRD Kabupaten Nunukan. ditengah segala keterbatasan dan anggapan miring yang ada.

C. Jenis Penelitian

Metode penelitian penulisan tugas akhir ini menggunakan metode penelitian kualitatif guna memahami suatu fenomena dengan lebih mendalam sedangkan teori sebagai panduan untuk memfokuskan penelitian, serta menonjolkan proses dan makna yang terdapat dalam fenomena tersebut. deskriptif dengan maksud berusaha untuk memberikan gambaran keadaan obyek atau permasalahan tanpa ada maksud membuat kesimpulan atau generalisasi. Gambaran tersebut dielaborasi dengan teori-teori yang memadai agar diperoleh analisis kritis yang seilmiah mungkin tanpa bermaksud mengklaim ini sebagai kebenaran tunggal³.

¹ Soheartono, Irawan, 2008. Metode Penelitian Sosial. Bandung, Remaja Rosdakarya. Hlm 70

² Sugiyono, 2009 (ed 8). Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Bandung, Alfabeta. Hlm 2

³ Endang Poerwanti.1998. Dimensi-Dimensi Riset Ilmiah. Malang, UMM Press. Hlm 27

D. Teknik Pengambilan Data

Menurut Irawan Soehartono, teknik pengambilan data ialah upaya khusus yang dilakukan peneliti untuk memperoleh data yang menunjang penelitiannya. Penelitian ini menggunakan beberapa cara untuk mendapatkan data penunjang yakni⁴

1. Observasi

Observasi ialah kegiatan pengamatan tanpa harus mengajukan pertanyaan untuk mendapatkan data-data yang terukur. Observasi bisa memberikan data yang diperoleh ialah data segar dalam arti data yang dikumpulkan diperoleh dari subjek pada saat terjadinya tingkah laku serta keabsahan alat ukur dapat diketahui langsung.

2. Wawancara

Wawancara merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan jalan mengadakan komunikasi dengan sumber data. Komunikasi tersebut dilakukan dengan dialog (Tanya jawab) secara lisan, baik langsung maupun tidak langsung. Wawancara memiliki keuntungan berupa kita dapat mengecek langsung kebenaran jawaban responden dengan mengajukan pertanyaan pembandingan, atau dengan melihat wajah atau gerak-gerik responden.

3. Dokumentasi

Merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subyek penelitian. Dokumen yang diteliti dapat berupa

⁴ Soehartono Irawan. Hlm 67-71

berbagai macam, tidak hanya dokumen resmi.

4. Subyek Penelitian

Subyek penelitian berkaitan dengan sumber informasi yang dianggap relevan dalam artian mampu memberikan informasi secara lengkap dan ilmiah mengenai penelitian yang dilakukan. Sebab itu, penelitian ini mengambil subyek penelitian sebagai berikut:

- a. Seluruh Anggota DPRD Kabupaten Nunukan, dengan asumsi bahwa jumlah responden dengan kualitas yang memadai yang dianggap mampu memberikan sumber informasi yang akurat dan tepat.
- b. Akademisi, Bagian Hukum, dan Sekretariat DPRD sebagai Informan Triangulasi, yang nantinya diharapkan memberikan Informasi obyektif dan netral mengenai judul penelitian yang dilakukan.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di DPRD Kab.Nunukan dan lokasi lain yang dianggap perlu di kabupaten Nunukan.

E. Sumber Data

1. Data Primer

ialah dokumen yang didapatkan langsung dari obyek penelitian atau yang secara langsung mengalami peristiwa yang akan diteliti. Sumber data primer memiliki kekuatan karena diperoleh secara langsung oleh narasumber sehingga keakuratan datanya bisa terjamin.

2. Data Sekunder

Data sekunder biasanya digunakan sebagai pendukung data primer atau lebih melengkapai data penelitian. Data sekunder bisa didapatkan dari buku-buku ilmiah, dokumen-dokumen resmi, Koran, internet atau sumber-sumber lain yang kira-kira bisa memberikan penjelasan tambahan mengenai penelitian yang dilakukan.

F. Analisis Data

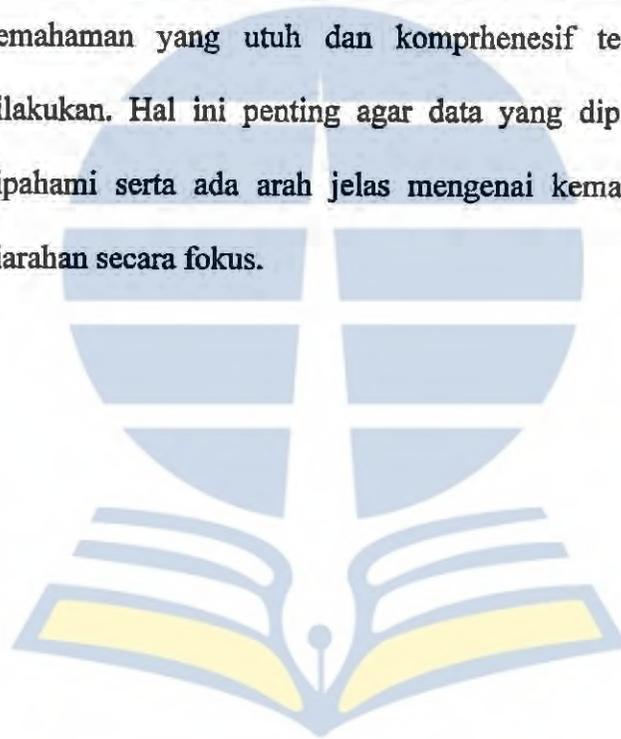
Analisis data ialah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang didasarkan oleh data.

Penelitian ini menggunakan beberapa model analisis data yang bertujuan menguraikan data secara sistematis dalam penyajian yang sederhana agar mudah dipahami dalam pengambilan kesimpulan selanjutnya. Penelitian ini memakai analisis data kualitatif dengan tetap menyertakan teori-teori pendukung sebagai bahan analisis kritisnya. Langkah-langkah yang dilakukan meliputi sebagai berikut:

1. Reduksi data, yaitu proses menganalisa data dengan jalan mempertegas dan mempertajam sajian data yang terkumpul dengan judul penelitian sebagai batasannya. Reduksi data juga bermaksud melakukan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Dengan demikian reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, dan

membuang yang tidak perlu dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Display Data. Yakni sekumpulan informasi yang disusun dalam kerangka sistematis yang berfungsi memberikan kemudahan bagi peneliti dalam menarik kesimpulan berdasarkan logika ilmiah dan obyektif.
3. Pegambilan Keputusan yakni proses penemuan benang merah lewat pemahaman yang utuh dan komprhenesif tentang penelitian yang dilakukan. Hal ini penting agar data yang diperoleh semakin mudah dipahami serta ada arah jelas mengenai kemana penelitian ini akan diarahkan secara fokus.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan pada Periode 2014 - 2019.

Reformasi di bidang pemerintahan daerah ditandai dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, hingga sekarang dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Telah terjadi perubahan yang mendasar pada fungsi dan kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang sejajar dan menjadi mitra kerja dari Pemerintah Daerah. Semenjak Reformasi bergulir jumlah partai politik yang semula hanya berjumlah 3 (tiga) partai, seiring berjalannya waktu, yang awalnya hanya dikenal 3 (tiga) partai sejak Pemilu tahun 1977, kini menjadi 48 partai (1999), 24 Partai (2004), 38 Partai (2009) dan kemudian menjadi 12 Partai (2014). Semenjak reformasi tersebut, telah ada empat periode anggota DPRD, yaitu periode 1999 - 2004 dan sekarang periode 2014 - 2019.

a. Komposisi Anggota

Komposisi anggota DPRD Kabupaten Nunukan periode 2014 - 2019 dapat dilihat pada Tabel 1 berikut :

Tabel 1
Komposisi DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014 – 2019

No	Nama Partai	Jumlah Kursi
1	Partai Demokrat	6
2	Partai Gerakan Indonesia Raya	4
3	Partai Hati Nurani Rakyat	3
4	Partai Golongan Karya	3
5	Partai Keadilan Sejahtera	3
6	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	2
7	Partai Persatuan Bulan Bintang	2
8	Partai Persatuan Pembangunan	1
9	Partai Amanat Nasional	1
Jumlah		25

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan

Berdasarkan Tabel 1 di atas, terlihat bahwa jumlah keseluruhan anggota DPRD Kabupaten Nunukan pada periode tersebut adalah 25 orang. Komposisi DPRD Periode 2014-2019 yang terdiri dari 9 partai politik, dan secara umum tidak terdapat dominasi dari partai tertentu dalam perolehan kursi pada DPRD Kabupaten Nunukan.

Dari 9 (sembilan) partai yang mendapat kursi bagi wakilnya di DPRD Kabupaten Nunukan hanya 5 (lima) partai yang dapat membentuk fraksi sendiri, sedangkan 4 (empat) partai yang lain harus membentuk fraksi bersama karena keterbatasan perolehan kursi sehingga tidak mencapai syarat minimum untuk membentuk fraksi. Adapun komposisi fraksi tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 2
Nama-Nama Fraksi DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014 - 2019.

No.	Fraksi DPRD	Asal Parpol
1.	Demokrat	Demokrat
2.	Gerindra	Gerindra
3.	Hanura	Hanura
4.	Golkar	Golkar
5.	PKS	PKS
6.	Amanat Bulan Bintang	PBB dan PAN
7.	Demokrasi Pembangunan	PDI P dan PPP

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan

Berdasarkan Tabel 2 di atas, terlihat bahwa jumlah fraksi pada DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014 - 2019 sebanyak 7 fraksi. Fraksi ini merupakan pengelompokan anggota berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi dalam pemilihan umum.

Penggabungan beberapa partai politik dalam pembentukan fraksi tersebut berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD, bahwa fraksi hanya dapat dibentuk bila partai politik sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi DPRD. Komisi di DPRD Kabupaten Nunukan berjumlah 3 (tiga). Bagi mereka yang jumlahnya kurang dari ketentuan tersebut, dapat membentuk satu fraksi dengan cara menggabungkan diri dengan partai politik lain yang juga tidak memenuhi syarat minimum tersebut atau dapat bergabung ke dalam salah satu fraksi yang telah ada.

b. Tingkat Pendidikan

Gambaran tingkat pendidikan anggota DPRD Kabupaten Nunukan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3
Tingkat Pendidikan Anggota DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014-2019

No	Pendidikan	Jumlah
1.	Strata 2	-
2.	Strata 1	15
3.	Diploma	1
4.	SLTA	9
5.	SLTP	-
	Jumlah	25

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan

Berdasarkan Tabel 3 di atas terlihat bahwa anggota DPRD Kabupaten Nunukan periode 2014 - 2019 memiliki latar belakang pendidikan yang cukup memadai, yang berpendidikan sarjana dan tidak ada lagi anggota Dewan yang berpendidikan SLTP. Hal ini disebabkan bahwa dalam ketentuan Undang-Undang tentang pemilu yang baru, yang memperketat persyaratan pendidikan bagi anggota DPRD, yaitu minimal memperoleh ijazah SLTA. Dengan tingkat pendidikan demikian, maka dianggap anggota DPRD Kabupaten Nunukan memiliki sumberdaya manusia yang kemampuan intelektualnya yang memadai untuk melaksanakan fungsinya sebagai anggota DPRD terutama dalam membentuk Perda, dalam kaitan dengan haknya yaitu hak mengusulkan

Rancangan Perda dan hak untuk mengadakan perubahan atas Rancangan Perda.

c. Tingkat Keterwakilan

Pada hakikatnya perwakilan anggota dapat dipandang dari beberapa hal, diantaranya: perimbangan banyaknya anggota dewan dengan jumlah penduduk, luas wilayah, agama dan jenis pekerjaan yang diwakilinya. Seorang anggota DPRD Kabupaten Nunukan periode 2014 – 2019 mewakili 140.842 orang penduduk, di samping itu juga mewakili wilayah seluas 14,493 km².

Dilihat dari segi agama, anggota DPRD Kabupaten Nunukan periode 2014 – 2019 umumnya adalah beragama Islam, 19 orang dari 25 orang anggota keseluruhan, sisanya selain itu sebanyak 6 orang beragama Nasrani. Faktor agama ini diyakini juga akan mempengaruhi pola pikir dan kepentingan dari anggota DPRD Kabupaten Nunukan.

d. Pengalaman Organisasi

Sebagian anggota DPRD Kabupaten Nunukan periode 2014 – 2019 adalah anggota lama atau mereka yang pernah duduk sebagai anggota DPRD periode sebelumnya, Tabel berikut memperlihatkan anggota yang sudah menduduki kursi legislatif pada periode sebelumnya sebanyak 15 %, jelasnya dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4
Frekuensi Menjadi Anggota DPRD Kabupaten Nunukan
Periode 2014 – 2019

No.	Pengalaman	Jumlah (orang)
1	Baru Pertama Kali	15
2	Sudah Dua Kali	10
3	Sudah Tiga Kali	-
	Jumlah	25

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan

Sebagian besar anggota dewan baru pertama kali duduk sebagai wakil rakyat yaitu sebanyak 15 orang, sedangkan 10 orang sudah dua kali menjadi sebagai anggota DPRD Kabupaten Nunukan. Dapat diyakini bahwa anggota Dewan yang di angkat lebih dari 1 (satu) kali mempunyai pengalaman yang lebih dari pada yang baru pertama kali. Berdasarkan pengalaman yang dimiliki sebagian anggota Dewan senior ini, mereka akhirnya dipilih menduduki jabatan-jabatan penting di DPRD antara lain Pimpinan Komisi, Fraksi serta Sekretaris.

2. Hasil

a. Profil Informan

a.1 Informan Utama

Informan Utama dalam penelitian ini adalah Pimpinan DPRD Kabupaten Nunukan, terutama Ketua DPRD Kabupaten Nunukan H. Danni Iskandar, Kemudian Ketua Badan Legislasi Lukman S.Sos (2014-2017) dan Ketua Bapemperda Markus, SE (2017-2019). Selain itu informan utama dalam penelitian ini adalah

anggota DPRD Kabupaten Nunukan baik yang merupakan anggota Badan Pembentukan Perda maupun anggota lainnya.

a.2 Informan Triangulasi

Sebagai informan triangulasi dalam penulisan ini bersumber Bagian Hukum Setkab Nunukan, Sekretariat DPRD dan akademisi dari Poltek Negeri PDD Nunukan Didi Febriyandi. S,IP, M.AP.

b. Fenomena Hasil Penelitian

Fenomena dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut ;

1. Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pembentukan Perda

Pelaksanaan Fungsi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah akan dilihat dari 2 (dua) sub fenomena sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan Tugas Bapemperda dalam pembentukan Peraturan Daerah;
- b. Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah.

Dari 2 (dua) sub fenomena diatas, dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan Tugas Bapemperda dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pembahasan mengenai Pelaksanaan Bapemperda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, dianalisa melalui pemahaman setiap Anggota DPRD tentang Tugas dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah sesuai UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas luasnya dalam arti, daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Selain prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat diterima oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan serta untuk mewakili masyarakat, dan memiliki tujuan sebagaimana yang disebutkan di atas. Secara umum peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. **Legislasi.** Bahwa DPRD selaku pemegang kekuasaan dalam membentuk Peraturan Daerah;
2. **Anggaran.** Bahwa DPRD memiliki kekuasaan dalam membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati;
3. **Pengawasan.** Fungsi ini dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Daerah dan Anggaran Perencanaan Belanja Daerah (APBD).

Fungsi legislasi yang merupakan salah satu fungsi DPRD, sebagai amanat yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, baik peraturan yang bersifat umum, yakni Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maupun yang bersifat khusus yakni Undang-Undang 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU ini juga sering disebut dengan UU MD3.

Fungsi legislasi, bahasa gampangnya fungsi untuk membuat Perda, jadi DPRD salah satu tugasnya membuat peraturan bersama dengan pemerintah daerah. Nanti Rancangan Perda yang disampaikan akan saya serahkan ke Badan Legislasi kalo dulu ya, sekarang ke Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk ditindaklanjuti. (H. Danni Iskandar-Ketua DPRD)

Dikatakan oleh Markus, SE Ketua Bapemperda 2017-2019

Ya, salah satu fungsi Dewan itukan, membuat regulasi daerah, baik atas inisiatif dewan maupun yang diusulkan oleh Bupati, Penetapan Rancangan Perda menjadi perda akan dibahas dan ditetap oleh DPRD melalui paripurna.

Fungsi Legislasi yang melekat pada Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dipahami secara sederhana oleh anggota DPRD. Dimana pemahaman ini untuk memudahkan anggota dalam menterjemahkan tugas dan fungsi yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Alat Kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang memiliki tugas dibidang Legislasi berdasar UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah Badan Pembentukan Perda Kabupaten/Kota. Badan Pembentukan Perda (Bapemperda) merupakan wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam formulasi Peraturan Daerah yang merupakan wujud nyata pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD. Dibentuknya peraturan daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah guna

mewujudkan kebutuhan kebutuhan perangkat peraturan perundang undangan guna melaksanakan Pemerintahan Daerah serta sebagai tempat menampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Sudah tugasnya Badan Legislasi yang mengatur skala prioritas pembentukan peraturan daerah, mulai dari perencanaan, pembahasan hingga penetapan. Karena DPRD salah satu tugasnya adalah membentuk Peraturan Daerah. Nah yang punya tugas untuk itu Bapemperda yang lain hanya mengusulkan rencana perda yang ingin direncanakan. (Andi Krislina, Anggota DPRD fraksi PKS)

Senada dengan hal itu, Niko Hartono, SE sebagai anggota Bapemperda DPRD Kabupaten Nunukan mengatakan;

Bapemperda, yang memiliki kewenangan untuk menentukan skala prioritas Pembentukan Peraturan Daerah yang dapat diakan dibahas dan ditetapkan dalam satu tahun anggaran. Karena salah satu tugas Bapemperda adalah mengkoordinasikan pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah yang kemudian ditetapkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah. Ditetapkan berdasarkan paripurna Dewan itu barang (propemperda, *red*), jadi jelas.

Selain itu Didi Febriyandi. S,IP, M.AP mengatakan,

Bapemperda tugas utamanya adalah menyusun prolegda, kemudian melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dalam penyusunan peraturan daerah. Menentukan peraturan daerah yang menjadi skala pembahasan untuk satu tahun pada masa sidang. Selain itu memberikan pertimbangan terhadap anggota, komisi dan alat kelengkapan lainnya di DPRD dalam mengusulkan raperda inisiasi.

Dapat dilihat bahwa, DPRD dalam menjalankan fungsi Legislasi diserahkan sepenuhnya oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Melakukan koordinasi dalam pembentukan

Peraturan Daerah, baik secara internal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan, maupun dengan Pemerintah Daerah. Selain itu menentukan skala prioritas Pembentukan Peraturan Daerah dalam satu tahun anggaran yang selanjutnya diusulkan kepada pimpinan DPRD untuk ditetapkan dalam rapat Paripurna DPRD sebelum Tahun Anggaran tahun berjalan berakhir.

b. Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah

Berkaitan dengan kapasitas DPRD sebagai *policy making* bukan sebagai *policy implementer* di daerah, khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah yang kewenangannya sama besar dengan Pemerintah Daerah bahkan lebih diutamakan berdasarkan Undang-Undang.

Dalam menjalankan fungsi Pembentukan Peraturan Daerah sebagai salah satu tugas pokok DPRD dalam bekerja bagaimana proses pengusulan Rancangan Peraturan Daerah oleh anggota DPRD maupun yang berasal dari Pemerintah Daerah.

Usulan di internal Dewan bisa dari siapa saja yang ingin mengusulkan rancangan Peraturan Daerah, bagi anggota Dewan secara individu, lewat fraksi ataupun komisi boleh saja mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah. Kalo dari Pemerintah Daerah biasanya disampaikan ke Ketua (Ketua DPRD. *Red*), nanti Ketua yang menginformasikan ke Bapemperda. (Markus, SE Ketua Bapemperda DPRD).

Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Nunukan,
Hasruni, SH, MAP mengatakan;

Untuk rancangan Perda yang telah dibahas internal oleh tim asistensi Pemerintah Daerah, kemudian Bupati Nunukan menyampaikan kepada DPRD untuk dimasukkan kedalam Program Pembentukan Peraturan Daerah yang penetapannya merupakan kewenangan DPRD. Karena jika tidak terdaftar dalam Propemperda perda tidak bisa dibahas.

Dalam tahap awal, pembentukan peraturan daerah, bersumber dari Program Pembentukan Peraturan Daerah yang ditetapkan pada Rapat Peripurna DPRD. Instrumen perencanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

Penetapan Program Legislasi yang telah ditetapkan, Jumlah Raperda Inisiatif DPRD secara Kuantitas tidak lebih banyak dari Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah. Tentu hal ini menjadi pertanyaan mendasar mengingat, Produk Hukum Daerah khususnya Peraturan Daerah merupakan kebijakan utama dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Tentu sebagai sebuah kebijakan utama dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, peran DPRD dalam mengejawantahkan dinamika yang berkembang dimasyarakat terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat harusnya menjadi Dominasi DPRD dalam merumuskan Peraturan Daerah.

Setiap tahun rencananya Bapemperda memasukkan tiga sampai dengan empat Rancangan Peraturan Daerah, selalu kita komunikasi dengan anggota yang lain. Cuman kadang-kadang kami sendiri juga yang harus mikir sendiri. Jadi kadang satu aja reperda inisiatif kadang banyak juga yang kita usulkan, tergantunglah. (Markus, SE, Ketua Bapemperda DPRD 2017-2019)

Selain itu Anto, anggota DPRD dari fraksi Golkar, dari daerah Pemilihan tiga menyatakan;

Kadang kita serahkan semuanya ke bapemperda, Raperda apa saja yang mau dijadikan inisiatif Dewan, kan nanti kita bahas juga tuh sesama anggota Dewan.

Lainnya halnya dikatakan Lukman, S.Sos, anggota DPRD dari fraksi Golkar yang sebelumnya pernah menjabat sebagai Ketua Badan Legislasi Daerah.

Dua setengah tahun saya menjabat ketua baleg, Itulah kendala, semuanya terkadang dibebankan ke Baleg, sehingga target raperda inisiatif yang menjadi rencana DPRD menjadi tidak tercapai, klo usul pemerintah lebih banyak dari inisiatif Dewan begitulah kira-kira gambarannya.

Niko Hartono. selaku Anggota Badan Legislasi DPRD Kabupaten

Nunukan bahwa :

ya, yang terjadi selama ini adalah kebanyakan rancangan peraturan daerah itu sebagian besar berasal dari inisiatif Pemerintah Daerah yang di sampaikan dengan surat pengantar untuk melakukan pembahasan atas rancangan peraturan daerah tersebut.

Hasruni, SH. M.AP, Kabag Hukum Sekretariat Daerah, mengatakan;

Usulan yang masuk pada Bagian Hukum akan kita bahas terlebih dahulu secara internal, namun sebelumnya kami menyurati seluruh Perangkat Daerah, agar memasukkan Rancangan Peraturan Daerah. Apakah merupakan usulan baru atau perubahan peraturan daerah, sebagai akibat dari perubahan peraturan yang lebih tinggi.

Pembentukan Peraturan Daerah yang secara kuantitas lebih didominasi oleh Pemerintah Daerah dapat tergambar dari proses awal perencanaan pembentukan peraturan daerah pada masing-masing institusi, pada DPRD, Bapemperda menargetkan 3 (tiga) sampai dengan 4 (empat) rancangan Peraturan Daerah yang akan menjadi insiasi DPRD untuk ditetapkan dalam prioritas pembentukan peraturan daerah setiap tahunnya, namun hal ini dibebankan seluruhnya pada Bapemperda, berbeda dengan pemerintah daerah yang menyampaikan terlebih dahulu kepada seluruh perangkat daerah untuk merencanakan dan menyusun rancangan peraturan daerah yang akan disampaikan kepada DPRD melalui Bagian Hukum Sekretariat Daerah untuk di lakukan harmonisasi dan asistensi sehingga kebutuhan akan pembentukan Peraturan Daerah dapat terpenuhi, dan tidak dibebankan pada Bagian Hukum sendiri untuk melaksanakan itu.

Mekanisme Penyusunan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan diawali dari asal Perda tersebut berawal. Sebagaimana lazimnya produk hukum berupa Peraturan Daerah, ada 2 kemungkinan tentang usulan Perda. Yang pertama, rancangan peraturan daerah (raperda) berasal dari usulan pihak

Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan, dalam hal ini adalah Kepala Daerah Kabupaten Nunukan, dimana hal ini diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 25 Huruf b yang mengatur mengenai tugas dan wewenang Kepala Daerah yaitu "Mengajukan Rancangan Perda". Yang kedua, rancangan Perda berasal dari pihak DPRD Kabupaten Nunukan. Hal ini diatur dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan No. 01 Tahun 2016 pasal 5 huruf a, dan diperkuat dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 pasal 154 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Selain itu dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan No. 01 Tahun 2016 pasal 12 ayat 1 juga disebutkan bahwa anggota DPRD mempunyai hak untuk mengajukan raperda. Terdapat serangkaian langkah utama yang perlu dilakukan agar Perda Kabupaten Nunukan dapat dirumuskan dengan baik dan pelaksanaannya dapat efektif. Adapun langkah atau tahapan dalam penyusunan Perda meliputi taha perencanaan raperda, tahap perancangan raperda, tahap pengajuan raperda, tahap penyebarluasan raperda, tahap pembahasan raperda, tahap penetapan raperda, tahap pengundangan dan tahap penyebarluasan Perda.

b.1. Tahap Perencanaan Ranperda

Salah satu tahap awal dan penting dalam bidang hukum, khususnya program pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tahap perencanaan. Tahap perencanaan ini adalah perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam suatu Program Pembentukan Perda Daerah (Propemperda). Propemperda ini adalah upaya penyusunan rencana dan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam kurun waktu satu tahunan.

Prioritas ditentukan berdasarkan pengkajian atas kebutuhan daerah dan aspirasi serta perubahan atas peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.

Penyusunan Propemperda Kabupaten Nunukan dapat dilakukan melalui dua tahap yaitu; tahap pertama pada Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan dengan meminta masukan dari dinas-dinas daerah Kabupaten Nunukan atau perangkat daerah mengenai Raperda yang diperlukan untuk memperlancar kerja masing-masing dinas yang bersangkutan, dan tahap kedua di DPRD Kabupaten Nunukan, masukan dapat diperoleh dari komisi-komisi, fraksi, maupun aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPRD Kabupaten Nunukan.

Keadaan yang terjadi di Kabupaten Nunukan, tahap perencanaan penyusunan peraturan di Kabupaten Nunukan tetap berdasarkan pada prioritas pembentukan peraturan daerah satu tahun. Walau tahun-tahun sebelumnya tidak melalui mekanisme penetapan propemperda. Hal senada juga diungkapkan oleh Lukman S.Sos, selaku Ketua Badan Legislasi (2014-2017) menyatakan bahwa:

sebelumnya Pemerintah Kabupaten Nunukan maupun DPRD dalam tahapan perencanaan tidak memiliki skala prioritas dalam pembuatan perda. Yang ada hanyalah pembuatan Perda itu di sesuaikan dengan kebutuhan pemerintah daerah sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan mempunyai landasan dalam melakukan operasional. Namun sejak tahun 2014 melalui rapat internal Baleg kita wajibkan setiap raperda baik dari Pemda maupun DPRD harus masuk dalam Prolegda.

Dalam tahap perencanaan ini, penyusunan program legislasi sebagian besar berasal dari Pemerintah Kabupaten Nunukan. Hal senada juga diungkapkan oleh Agus Palentek,SS selaku Sekretaris (bukan anggota) Badan Legislasi DPRD Kabupaten Nunukan bahwa:

DPRD Kabupaten Nunukan sudah memiliki Badan Khusus yang menangani program pembentukan peraturan daerah, akan tetapi rancangan peraturan daerah itu kebanyakan berasal dari pemerintah daerah. dalam prakteknya penyusunan program legislasi tetap berjalan.

Tahap perencanaan sangat menentukan dalam penyusunan raperda karena tahap perencanaan ini lebih

mengarah pada penyusunan rencana dan prioritas pembentukan peraturan daerah sehingga penyusunan prolegda dapat menghindari terjadinya ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan peraturan.

b.2 Tahap Perancangan Ranperda

Tahap awal pembentukan Perda Kabupaten Nunukan setelah perencanaan adalah perancangan. Dalam tahap perancangan Ranperda yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Nunukan.

Dalam tahap perancangan Ranperda dan/atau agenda politik dari Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan dapat diprakarsai oleh masing-masing unit kerja yang ada di daerah. Agenda tersebut kemudian diwujudkan dalam bentuk mengajukan rancangan peraturan daerah Kabupaten Nunukan. Tahapan di DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan dalam mengajukan rancangan peraturan daerah (Ranperda) dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan No. 01 Tahun 2015 Pasal 12 adalah sebagai berikut:

1. Sekurang-kurangnya 5 orang Anggota DPRD Kabupaten Nunukan dapat mengajukan suatu usulan prakarsa Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda).
2. Usulan prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk

Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan tertulis dan diberi Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan.

3. Usulan prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD Kabupaten Nunukan disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari Badan Musyawarah.
4. Dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usulan sebagaimana dimaksud pada ayat 2.
5. Pembicaraan mengenai suatu usulan prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada:
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan;
 - b. Kepala Daerah untuk memberikan pendapat; dan
 - c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah.
6. Usulan prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan/atau mencabutnya kembali.
7. Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.

8. Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa DPRD Kabupaten Nunukan lebih lanjut diatur oleh Pimpinan DPRD.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat dianalisis dan/atau disimpulkan bahwa rancangan Ranperda yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Nunukan tersebut lebih banyak dari pihak pemerintah daerah. Hal senada juga apa yang diungkap oleh Markus, selaku ketua Bapemperda (2017-2019) bahwa :

yang terjadi selama ini adalah kebanyakan Ranperda itu sebagian besar dari pemerintah daerah dikarenakan anggota DPRD mempunyai kelemahan jika dibandingkan dengan pihak eksekutif, terutama dilihat pada aspek SDM yang kebanyakan pihak eksekutif sesuai dengan *basic* keilmuan, sehingga mereka paham dan matang ketika merancang Ranperda, sedangkan anggota DPRD kebanyakan tidak sesuai dengan *basic* keilmuan.

Selanjutnya Ranperda Tahun 2017 sebanyak 5 diantaranya : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Hak Keuangan dan Administrasi DPRD, Perubahan Penyelenggaraan Adminduk dan Catatan Sipil, Izin Membuka Tanah, Perubahan APBD.

b.3 Tahap Pengajuan Ranperda

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan yang dirancang oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Nunukan dengan surat pengantar. Sedangkan

Raperda yang diajukan oleh Anggota, Komisi-komisi atau oleh kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi dibahas terlebih dahulu di DPRD Kabupaten Nunukan untuk mendapat persetujuan DPRD tersebut. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan yang telah dipersiapkan oleh DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan yang dimulai dilakukan pada Tahun 2014-2016 oleh Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Nunukan sebanyak 24 Ranperda, diantaranya pada Tahun 2014 sebanyak 6, Tahun 2015 sebanyak 10, Tahun 2016 sebanyak 8. Dari Ranperda yang di rancang pada Tahun 2014-2016 tersebut semuanya telah disahkan menjadi Perda.

Keadaan dilapangan yang selama ini terjadi, seperti yang telah diuraikan sebelumnya, Kebanyakan Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Pemerintah Daerah diajukan ke DPRD Kabupaten Nunukan. DPRD Kabupaten Nunukan hanya mengajukan beberapa rancangan Peraturan Daerah ke Pemerintah Kabupaten Nunukan.

Hal ini telah menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Nunukan dalam menjalankan atau mengimplementasikan hak legislator yang pada dasarnya di legitimasi oleh sebuah hak untuk mengajukan Raperda ternyata masih jauh dari apa yang

kita harapkan. Pada aspek berlegislasi, sebenarnya DPRD lah yang lebih dominan dalam berinisiatif mengajukan Raperda, sehingga tidak terkesan DPRD Kabupaten Pulau Morota hanya mampu menunggu dan beronani ketika ada tawaran dari Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan Raperda. Dalam tahap pengajuan Ranperda yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Nunukan Tahun 2014-2016 sebanyak 24 Ranperda, Ranperda tersebut antara lain :

1. Ranperda Tahun 2014 sebanyak 6 Ranperda diantaranya, tentang Keprotokolan dilingkungan pemerintah Kabupaten Nunukan, tentang Perubahan Perda nomor 18 tahun 2002 tentang PDAM, tentang Perubahan Perda nomor 23 tahun 2008 tentang pembentukan, susunan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah Kabupaten Nunukan, tentang pedoman pencegahan dan penanggulangan bahaya kebakaran, tentang tanggung jawab perusahaan di Kabupaten Nunukan, tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Nunukan, tentang Perubahan APBD tahun 2014 dan tentang Penetapan APBD 2015.
2. Ranperda Tahun 2015 sebanyak 10 (sepuluh) Ranperda diantaranya, tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Anak, tentang Pengujian Kendaraan Bermotor

tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, 4 (empat) rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi, tentang Perubahan APBD tahun 2015 dan Ranperda tentang Penetapan APBD

3. Ranperda Tahun 2016 sebanyak 8 Ranperda diantaranya :
Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2016, Penetapan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah 2017, ketertiban umum, ketahanan pangan, Bangunan Gedung, Pengelolaan Barang Milik Daerah, Tanda daftar gudang dan Perangkat Desa.

b.4. Tahap Penyebarluasan Ranperda

Setelah adanya pengajuan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan, tahap selanjutnya adalah penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan. Raperda yang berasal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan disebarluaskan oleh Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan. Sedangkan Raperda yang berasal dari DPRD disebarluaskan oleh Sekretariat Daerah. Sesuai dengan pengamatan peneliti, Raperda yang berasal dari Bupati Kabupaten Nunukan oleh Sekretariat Dewan dilakukan penyebarluasan kepada Anggota DPRD melalui Bapemperda. Penyebarluasan Raperda inisiatif pemerintah daerah tersebut agar semua anggota DPRD

mengetahui Raperda apa yang diusulkan dan materi apa yang terkandung dalam raperda tersebut sehingga mempermudah dalam melakukan pembahasan.

Hal ini Senada dengan apa yang diungkapkan Bapak H. Danni Iskandar, Ketua DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014-2019 bahwa:

Penyebarluasan Raperda tersebut tersebut bertujuan untuk mengetahui dari mana Raperda tersebut berasal. Raperda dari pemerintah daerah penyebarluasannya dilakukan oleh Sekretariat DPRD kepada semua anggota DPRD dan sebaliknya Raperda yang berasal dari DPRD disebarkan oleh Sekretariat Daerah. Yang selama ini terjadi DPRD hanya pengajuan 2 buah Raperda namun belum disahkan.

Selanjutnya terkait dengan respon Masyarakat tentang penyebarluasan Ranperda tersebut, Masyarakat Kabupaten Nunukan menerimanya karena masyarakat menilai bahwa Ranperda-ranperda tersebut tidak bertentangan dengan hukum dan kondisi sosiologis dalam artian bahwa tidak bertentangan dengan kondisi Adat Istiadat Masyarakat Kabupaten Nunukan itu sendiri.

b.4 Tahap Pembahasan Ranperda

Mekanisme dan proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan sampai menjadi peraturan daerah dilakukan dengan beberapa tahap pembicaraan. Proses pembahasan rancangan peraturan daerah melalui 4 (empat)

tahap, baik itu usul rancangan yang berasal dari Kepala Daerah maupun usulan rancangan peraturan daerah atas hak prakarsa DPRD. Sesuai dengan pengamatan peneliti dilapangan dalam praktek yang sering terjadi adalah usul rancangan peraturan daerah itu berasal dari pihak eksekutif.

Hal tersebut memang sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan dan hampir terjadi di DPRD di seluruh Indonesia baik DPRD Propinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Begitu juga yang terjadi pada DPRD Kabupaten Nunukan, usul rancangan peraturan daerah yang berasal dari hak prakarsa DPRD tidak pernah digunakan atau dengan kata lain rancangan peraturan daerah itu selalu berasal dari pihak eksekutif (Kepala Daerah).

Adapun tahapan pembicaraan mengenai pembahasan rancangan peraturan daerah berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan No. 01 Tahun 2016 Pasal 100 dilakukan melalui 4 (empat) tahap pembicaraan yaitu Tahap I, Tahap II, Tahap III, Tahap IV.

I. Pembicaraan tingkat pertama meliputi ;

- 1) Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah;

2) Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Perubahan Peraturan Daerah atas usul Prakarsa DPRD.

II. Pembicaraan tingkat kedua, meliputi ;

1) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah :

- a. pandangan umum dari Anggota Fraksi-Fraksi terhadap Rancangan Peraturan yang berasal dari Kepala Daerah;
- b. Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-Fraksi.

2) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Inisiatif DPRD

- a. Pendapat Pemerintah Daerah atas Rancangan Perda Inisiasi DPRD;
- b. Jawaban Bapemperda atas Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah Inisiasi DPRD

III. Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Paripurna Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk;

1) pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan :

- a) laporan hasil pembicaraan tahap ketiga;
- b) pendapat akhir Fraksi;
- c) pengambilan keputusan.

2) penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan Keputusan.

- a. sebelum dilakukan pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan rapat Fraksi;
- b. apabila dipandang perlu, Badan Musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap ketiga dilakukan dalam Rapat Gabungan Komisi atau dalam Rapat Panitia Khusus.

Dari tahap-tahap mengenai pembahasan rancangan peraturan daerah yang dibahas oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Nunukan diatas, diantaranya rancangan peraturan daerah mengenai ; Ranperda tentang Keprotokolan dilingkungan pemerintah Kabupaten Nunukan, tentang Perubahan Perda nomor 18 tahun 2002 tentang PDAM, tentang Perubahan Perda nomor 23 tahun 2008 tentang pembentukan, susunan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah Kabupaten Nunukan, tentang pedoman pencegahan dan penanggulangan bahaya kebakaran, tentang tanggung jawab perusahaan di

Kabupaten Nunukan, tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Nunukan, tentang Perubahan APBD tahun 2014 dan tentang Penetapan APBD 2015.

Ranperda tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Anak, tentang Pengujian Kendaraan Bermotor tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, 4 (empat) rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi, tentang Perubahan APBD tahun 2015 dan Ranperda tentang Penetapan APBD

Ranperda tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2016, Penetapan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah 2017, ketertiban umum, ketahanan pangan, Bangunan Gedung, Pengelolaan Barang Milik Daerah, Tanda daftar gudang dan Perangkat Desa.

Penyampaian sambutan oleh Kepala Daerah Kabupaten Nunukan terhadap Keputusan. Pembahasan Raperda itu disesuaikan dengan mekanisme pembahasan Raperda sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan No. 01 Tahun 2016 pasal 100 ada 4 (empat) tahap sebagaimana telah disebutkan sebelumnya diatas. Hal ini Senada dengan yang diungkapkan Hj. Nursan

selaku wakil Ketua DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014-2019 bahwa:

Pembahasan Ranperda baik itu berasal dari inisiatif DPRD maupun Bupati dalam hal ini adalah pemerintah daerah, maka pada aspek pembahasan itu harus disesuaikan dengan mekanisme pembahasan Perda sebagaimana yang telah dimuat pada Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan pada kongritnya di pasal 100.

Dari hasil argumentasi diatas dapat dikatakan bahwa dalam hal pembahasan rancangan peraturan daerah, DPRD Kabupaten Nunukan telah menjalankan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Tata Tertib, di mulai dari tahap pertama yakni penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah; penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Perubahan Peraturan Daerah atas usul Prakarsa DPRD dan sampai pada penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan Keputusan, sebagaimana telah disebutkan diatas pada Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan No. 01 Tahun 2016 Pasal 100 tersebut.

b.5 Tahap Penetapan Ranperda

Setelah dilakukan pembahasan sampai pada Tahap IV, tahap selanjutnya adalah tahap penetapan Raperda menjadi

Perda. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati Kabupaten Nunukan disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Perda.

Fungsi DPRD dalam mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda, dapat dilakukan dalam proses pembahasan Rancangan Perda oleh DPRD bersama-sama Kepala Daerah. Proses pembahasan Rancangan Perda ini telah diatur dalam Pasal 107 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan. Pasal 107 (1) Pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama Bupati, Pasal 107 (2) Pembahasan sebagaimana dimaksud ayat (1) juga melibatkan komponen masyarakat atas undangan Pimpinan DPRD. Pasal 107 (3) Pembahasan rancangan Perda sebagaimana dimaksud ayat (1), dilaksanakan melalui empat tingkat pembicaraan :

a. Pembicaraan tingkat pertama, meliputi:

1. Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Perda yang berasal dari Kepala Daerah;
2. Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/ Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus (Pansus) terhadap rancangan Perda atau Perubahan Perda

atas dalam rapat paripurna terhadap Rancangan Perda dan atau atas inisiatif DPRD.

b. Pembicaraan tingkat kedua, meliputi:

1. Dalam hal Rancangan Perda yang berasal dari Kepala Daerah :

a). Pemandangan umum dari Fraksi-fraksi terhadap Rancangan Perda yang berasal dari Kepala Daerah.

b). Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum Fraksi-fraksi.

2. Dalam hal Rancangan Perda atas usul DPRD:

a). Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Perda atas usul DPRD.

b). Jawaban dari Fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

c. Pembicaraan tahap ketiga, meliputi:

Pembahasan dalam rapat Komisi / Gabungan Komisi atau Rapat Pansus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk, dan melibatkan komponen masyarakat.

d. Pembicaraan tahap keempat, meliputi:

1. Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan:

a). Laporan hasil pembicaraan tahap ketiga.

- b). Pendapat akhir fraksi.
 - c). Pengambilan keputusan.
2. Penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan
 3. Sebelum dilakukan pembicaraan sebagaimana dimaksud ayat (1) diadakan Rapat Fraksi.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Perda yang telah disetujui tersebut paling lambat tujuh hari terhitung tanggal persetujuan bersama.

Hak untuk mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda oleh DPRD berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014-2019 ditentukan sebagai berikut:

- 1). Setiap anggota dapat mengajukan usul perubahan atas Rancangan Perda dalam rapat fraksi sebelum dilakukan pandangan umum oleh fraksi-fraksi.
- 2). Pokok-pokok usul perubahan sebagaimana dimaksud ayat (1), disampaikan dalam pemandangan umum fraksi pada pembicaraan tingkat kedua.

- 3). Perubahan sebagaimana dimaksud ayat (2) pasal ini, disampaikan oleh anggota dalam rapat komisi sebelum pembahasan oleh komisi-komisi pada pembicaraan tingkat ketiga.
- 4). Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat bahwa peranan DPRD untuk mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda sudah terlihat atau dapat dilakukan pada pembicaraan tingkat kedua yaitu melalui rapat fraksi sebelum penyampaian pandangan umum fraksi-fraksi DPRD.

Penyampaian usulan perubahan-perubahan terhadap Rancangan Perda telah disampaikan sebelum pembicaraan tingkat kedua. Kemudian pada pembicaraan tingkat ketiga, melalui pembahasan yang dilakukan oleh Komisi atau Pansus terhadap Rancangan Perda dengan memperhatikan masukan-masukan yang telah diperoleh sebelumnya, serta dalam pembicaraan tahap ke empat melalui pengambilan keputusan tentang disetujui atau tidaknya rancangan tersebut menjadi Perda setelah mendengarkan pendapat akhir yang disampaikan oleh masing-masing fraksi.

Hasil wawancara dengan informan, dapat diketahui bahwa yang menjadi pertimbangan bagi DPRD Kabupaten Nunukan dalam pembahasan terhadap Rancangan Perda, sebagian dari responden berpendapat sama yaitu apakah

Rancangan Perda tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak terlalu memberatkan kepada masyarakat, dan apakah sesuai dengan kondisi objektif di daerah. Selain ketiga hal tersebut, responden lainnya menambahkan yaitu mempertimbangkan anggaran yang ada, serta sarana pendukung pelaksanaan Perda, dan lainnya menambahkan yaitu apakah tidak merugikan kepada pemerintah daerah. Ini menunjukkan adanya pemahaman responden terhadap norma-norma yang berlaku dalam pembentukan Perda. Sementara itu pengambilan keputusan dilakukan secara musyawarah, apabila tidak diperoleh kesepakatan, maka keputusan diambil berdasarkan atas suara yang terbanyak, sehingga kebenaran yang dihasilkan berdasarkan jumlah anggota yang menyatakan persetujuannya.

Pemandangan umum yang disampaikan oleh anggota, adalah berupa masukan, saran, pertanyaan, dan dapat juga berupa dukungan terhadap Rancangan Perda yang disampaikan tersebut. Masukan atau saran yang disampaikan, diperoleh dari fraksi, komisi atau panitia khusus. Anggota memperoleh masukan melalui pengaduan atau laporan masyarakat, maupun dari laporan media massa.

Pembahasan secara mendalam terhadap Rancangan Perda dilakukan oleh Pansus DPRD, setelah eksekutif

memberikan jawaban terhadap pandangan umum Dewan. Pansus ini terdiri dari unsur-unsur fraksi sesuai kebutuhan dan pertimbangan jumlah anggota fraksi. Rancangan Perda yang diajukan akan dikaji secara mendalam baik latar belakang pembentukan, dasar hukum, teknis penyusunan maupun materi dari Rancangan Perda yang bersangkutan. Dengan memperhatikan masukan-masukan dari fraksi-fraksi maupun dari komisi-komisi DPRD, khususnya komisi yang terkait dengan Rancangan Perda yang dibahas, serta jawaban pihak eksekutif terhadap pandangan umum anggota, maka pembahasan dilakukan bersama-sama dengan pihak eksekutif dan instansi terkait dengan mengadakan rapat-rapat kerja atau dengar pendapat (*hearing*) dengan instansi terkait. Dalam pembahasan ini biasanya diwarnai dengan perdebatan-perdebatan, karena utusan dari fraksi akan memperjuangkan pendapat dari fraksinya masing-masing.

Terhadap materi tertentu, Pansus akan turun ke lapangan guna melihat kondisi di lapangan dan meminta masukan kepada masyarakat. Biasanya dilakukan dengan melihat bobot dari materi Perda itu sendiri, dan terhadap hal-hal yang penjelasan oleh pihak eksekutif masih dirasa kurang jelas, maka perlu turun ke lapangan untuk mengetahui kebenaran yang disampaikan. Selain itu, adakalanya juga dilakukan studi

banding ke daerah lain, guna menambah wawasan anggota terhadap Rancangan Perda yang sedang dibahas.

Pembahasan oleh Pansus dapat atau dilakukan perubahan-perubahan terhadap Rancangan Perda dimana dirasa perlu. Hasil pembahasan Pansus ini akan menjadi acuan bagi fraksi-fraksi untuk menyampaikan pendapat akhirnya terhadap Rancangan Perda tersebut. Oleh karena pembahasannya telah dilakukan pengkajian secara mendalam dan melibatkan berbagai pihak, maka pada umumnya tidak ada lagi masalah pada waktu penyampaian pendapat akhir masing-masing fraksi. Akan tetapi tidak selalu pendapat akhir fraksi mengikuti hasil rumusan yang dilakukan Pansus. Penyempurnaan kembali terhadap Rancangan Perda oleh eksekutif dilakukan dengan memperhatikan hasil pembahasan oleh Pansus dan pendapat akhir yang disampaikan oleh fraksi-fraksi.

Sehubungan dengan hak DPRD untuk mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda ini, bahwa sejak reformasi DPRD dapat lebih berperan untuk menyampaikan perubahan terhadap Rancangan Perda. Hal-hal yang dianggap kurang sesuai, dapat dikemukakan dengan lebih leluasa secara individu. Sebelum reformasi, usulan-usulan itu harus melalui ketua fraksi atau ketua komisi, dan perlu kehati-hatian dalam

menyampaikan pendapat. Setelah reformasi, di samping jumlah partai lebih banyak, juga tidak ada lagi keterikatan dan konflik kepentingan antara pemerintah dengan DPRD, sehingga anggota dewan dapat lebih leluasa mengadakan perubahan-perubahan terhadap Rancangan Perda yang diajukan. Ini berarti bahwa keluasaan DPRD menjalankan fungsinya sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang berlaku.

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD

a. Faktor Internal

1). Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan hal yang sangat penting dalam segala segi pembangunan, karena keberadaan sumber daya manusia yang berkualitas memegang peranan yang besar bagi keberhasilan pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan dan peningkatan pelayanan masyarakat. Tanpa didukung sumber daya manusia berkualitas maka tujuan dari pembangunan itu tidak akan tercapai dengan baik seperti yang di harapkan oleh bangsa dan negara.

Berkaitan dengan sumber daya manusia dalam bidang pemerintahan maka anggota DPRD sebagai wakil rakyat, diharapkan mempunyai kualitas yang tinggi agar dapat melaksanakan tugasnya secara baik dan benar, sebagaimana yang diharapkan oleh

masyarakat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Didi Fibriyandi, akademisi pada Poltek PDD Nunukan,

Anggota Dewan itu harus cerdas, karena dia orang politik yang mewakili kepentingan masyarakat yang memilihnya. Partner kerjanya pemerintah daerah yang notabene memiliki perangkat kerja yang memiliki SDM yang sangat baik.

Selain itu, untuk meningkatkan kapasitas anggota DPRD terutama yang berkaitan dengan pembentukan DPRD, Ruman Tumbo,SH menyampaikan bahwa setiap anggota DPRD wajib mengikuti Bimbingan teknis.

Dulu saya pernah mengikuti, pada periode pertama saya di dewan, klo ga salah penyelenggaranya dari lembaga swasta, saya lupa namanya, tapi pernah, dan seingat saya pembekalan awal menjadi anggota dewan sudah pernah disampaikan dasar-dasarnya. (Ruman Tumbo, SH, Anggota DPRD fraksi Demokrat)

Berkaitan dengan peningkatan kapasitas tersebut apakah telah dilaksanakan bimbingan teknis pembentukan Peraturan Daerah bagi seluruh anggota DPRD Kabupaten Nunukan, atau bagi anggota Bapemperda DPRD Kabupaten Nunukan.

Nah itu yang belum pernah, aku taunya dulu waktu kuliah saja, tapi itulah klo sudah praktek lupa-lupa, apalagi sudah lulus lama, apalagi kegiatan hari hari sebelum jadi anggota dewan, tidak berkecimpung di dunia Hukum, lebih banyak di organisasi masyarakat saja. (Ramli, SH anggota DPRD dari Fraksi Amanat Bulan Bintang)

Berbeda dengan yang disampaikan oleh, Agustinus Palentek SS, Sekretaris DPRD Kabupaten Nunukan;

Sebenarnya sudah pernah dilaksanakan Bimtek itu, setiap masa sidang selalu kita fasilitasi pelaksanaan bimtek untuk peningkatan kapasitas pimpinan dan anggota DPRD. Mungkin anggota dewan lupa saja.

Dari hasil diatas bahwa dalam rangka meningkatkan Sumber Daya Manusia setiap anggota DPRD, terdapat perbedaan informasi, namun jika menilai keterangan yang disampaikan oleh Sekretaris DPRD sebagai pelaksana Fasilitator setiap kegiatan dan program kerja yang dilaksanakn oleh DPRD, dapat dilihat bahwa pelaksanaan peningkatan kapasitas anggota DPRD Kabupaten Nunukan telah dilaksanakan namun pada kenyataannya terlupakan.

Selanjutnya hal lain yang dapat mempengaruhi Sumber Daya Manusia dapat dilihat dari Tingkat Pendidikan dan Pengalaman Organisasi, disamping indikator lainnya yang memiliki korelasi pada peningkatan Sumber Daya Manusia.

(a). Tingkat Pendidikan

Berdasarkan hasil penelitian di beberapa negara, Lipset menyatakan bahwa :

Adanya suatu korelasi yang stabil antara tingkat pendidikan dengan praktek politik. Peningkatan taraf pendidikan masyarakat mendukung perkembangan demokrasi¹.

Sektor pendidikan DPRD Kabupaten Nunukan bila dibandingkan pada periode 2009-2014 dengan periode 2014-

¹ Lipset, SM, *Pembangunan Ekonomi dan Demokrasi, Arus Pemikiran Ekonomi Politik Esai-Esai Terpilih*, eds, Amir Effendi Siregar, W.W. Rostow, A.Almond dan Bingham Powell, Olson Jr., J.Galtung, S.Amin, Packenhem, Peter Berger, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hlm. 68-69.

2019, terlihat mengalami perkembangan positif, yakni tidak ada lagi anggota Dewan yang berpendidikan SD dan SLTP. Di mana dari 25 orang anggota, yang berpendidikan SLTA hanya berjumlah 9 orang. Hal ini menunjukkan tingkat pendidikan sudah cukup baik.

(b). Pengalaman Organisasi

DPRD adalah suatu organisasi, pengalaman berorganisasi anggota dewan sangat mendukung kelancaran tugasnya sebagai wakil rakyat. Menurut Lipset :

Tumbuhnya organisasi swasta otonom merupakan salah satu persyaratan yang mendukung perkembangan demokrasi. Terlepas apakah organisasi tersebut swasta atau tidak, organisasi sebagai kelompok sosial yang menampung sejumlah orang demi mencapai tujuan tertentu dan memiliki posisi yang penting dalam masyarakat².

Pengalaman berorganisasi sangat penting, karena ini berhubungan dengan rekrutmen politik anggota DPRD. Riwayat jabatan atau pengalaman sebagai aktivis di berbagai organisasi juga merupakan sesuatu yang sangat penting dalam proses munculnya anggota Dewan baru yang berbobot. Pengalaman anggota Dewan yang sudah pernah duduk di dewan pada periode sebelumnya juga sangat berpengaruh dalam menjalankan tugasnya.

² Lipset, SM, *op cit.*, hlm. 62.

Sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Nunukan baru pertama kali duduk sebagai wakil rakyat yaitu sebanyak 15 orang, hanya 10 (sepuluh) orang yang sudah dua kali menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Nunukan. Hal ini diduga menjadi salah satu sebab mengapa pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Nunukan periode 2014 – 2019 belum banyak menggunakan hak inisiatifnya. Idealnya anggota Dewan yang di angkat lebih dari 1 (satu) kali atau sudah pernah menjadi anggota Dewan sebelumnya sehingga terdapat kesinambungan. Mereka yang sudah berpengalaman ditempatkan atau dipilih menduduki jabatan-jabatan penting di DPRD, seperti Pimpinan Komisi, Ketua Fraksi, dan Sekretaris Fraksi atau Sekretaris Komisi.

Pengalaman dalam organisasi dan bermasyarakat dibutuhkan, agar jangan sampai nanti terlalu diatur oleh pihak tertentu atau pihak eksekutif dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Meskipun mereka secara umum telah mempunyai latar belakang pengalaman organisasi, tetapi belum menjamin pula dari sisi kualitas sumberdaya manusianya. Seorang wakil rakyat dalam melaksanakan tugasnya seyogyanya pandai menempatkan diri antara eksekutif dan masyarakat.

Pengalaman organisasi tidak mesti menjadi anggota legislatif pada periode sebelumnya, bisa juga mereka yang

berasal dari birokrat atau pegawai negeri sipil yang paham dan berpengalaman dalam hal : (a) mengajukan anggaran belanja, (b) membahas anggaran, (c) memimpin rapat/sidang, dan (d) mengevaluasi kegiatan.

2). Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana memegang peran penting bagi anggota dewan disamping sumber daya manusia. Dalam melaksanakan hak-haknya, tanpa didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, maka pelaksanaan tugas DPRD Kabupaten Nunukan tidak akan berjalan lancar.

Kurangnya sarana dan prasarana yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Nunukan di dalam melaksanakan tugas disebabkan, karena tidak adanya anggaran yang secara khusus untuk mengatur sebagaimana yang dikemukakan oleh Markus, SE

Dalam menerapkan/melaksanakan haknya, sarana prasarana sangat mendukung sekali khususnya dalam melaksanakan Hak Inisiatif dan Hak Penyelidikan. Keterbatasan sarana dan prasarana ini menyebabkan kerja dewan sering tidak optimal.

Keterbatasan sarana dan prasarana ini tentunya akan berpengaruh terhadap kinerja dewan, bagaimana anggota dewan itu mau bekerja tanpa didukung sarana dan prasarana yang mencukupi. Selain itu hak penyelidikan anggota DPRD Kabupaten Nunukan tidak berjalan optimal, karena sarana dan prasarana yang kurang tersebut, seperti sarana transportasi yang perlu penambahan karena

sarana transportasi berguna untuk melaksanakan hak penyelidikan. Selama ini hanya menggunakan kendaraan pribadi anggota dewan. Di samping itu juga diperlukan penambahan kelengkapan bahan pustaka berupa buku-buku, terutama yang dapat menunjang pengetahuan anggota dewan untuk melaksanakan Hak Inisiatif dalam membuat peraturan daerah.

Melihat kepada sarana dan prasarana pihak eksekutif memiliki sarana dan prasarana yang lebih lengkap dibanding yang dimiliki pihak eksekutif. Akibatnya dewan mengalami kendala akan hal perolehan dan penguasaan informasi secara cepat dan akurat.

Fasilitas-fasilitas lain seperti perumahan dan kendaraan juga penting bagi anggota Dewan. Para anggota Dewan pasti akan lebih tenang dan serius bekerja karena dia tidak lagi di pengaruhi oleh pikiran lain atau mengenai kehidupan sendiri. Fasilitas rumah dinas ini hanya diperoleh Ketua dan Wakil Ketua, sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

Tabel 8
Fasilitas-Fasilitas yang Diterima Anggota DPRD Kabupaten Nunukan
Periode 2014 – 2019

No.	Jabatan	Rumah Dinas	Kendaraan Roda 4	Kendaraan Roda 2	Telepon
1.	Ketua	1	1	-	1
2.	Wakil Ketua	2	2	-	2
3.	Anggota	-	22	-	-
	Jumlah	3	25	-	3

Sumber : Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan

Dilihat dari tabel diatas Fasilitas yang diterima oleh Pimpinan DPRD terdiri rumah dinas dan Kendaraan Roda 4 (empat). Sedangkan anggota dewan mendapat fasilitas kendaraan roda 4 (empat) yang merupakan Pinjam Pakai dari pemerintah daerah untuk anggota DPRD, yang peruntukkannya sebagai penunjang kinerja bagi setiap anggota DPRD, selain itu bagi anggota DPRD diberikan tunjangan perumahan sebesar Rp 9.000.000 perbulan. Dilihat dari honor dan fasilitas yang diberikan kepada DPRD seperti di atas, dapat dikatakan bahwa kondisi ekonomi mereka rata-rata baik dalam arti penghasilan yang diterima mereka serta fasilitas yang diberikan sangat mendukung kesejahteraan rumah tangga wakil rakyat Kabupaten Nunukan.

3). Faktor Sosial Ekonomi

Di samping tingkat pendidikan, sebagai salah satu faktor yang cukup mempengaruhi anggota dewan, kondisi sosial ekonomi juga sangat besar pengaruhnya.

Berdasarkan hasil riset perbandingan antar negara yang dilakukan oleh Lipset mengatakan bahwa:

Suatu negara yang pembangunan ekonomi relatif lebih baik lebih demokratis dari negara yang sebaliknya dengan seseorang yang memperoleh status yang mapan terutama di bidang ekonomi dan kemungkinan lebih responsif dan aktif terlibat di dalam kegiatan politik³.

Wajar apabila seseorang akan tenang bekerja jika sudah ada jaminan terpenuhi kebutuhan hidupnya, baik untuk dirinya maupun keluarganya. Untuk itu perlu melihat seberapa besar penghasilan yang didapat anggota DPRD Kabupaten Nunukan dari pekerjaannya sebagai wakil rakyat. Berdasarkan PP Nomor 37 Tahun 2005 dan perda Nomor 02 Tahun 2006 tentang Kedudukan Keuangan Anggota DPRD, menyatakan penghasilan tetap Pimpinan dan anggota DPRD terdiri dari: uang Representasi, uang Paket; Tunjangan Jabatan; Tunjangan Komisi; Tunjangan Khusus; Tunjangan Perbaikan Penghasilan. Besarnya masing-masing berbeda antara Ketua, Wakil Ketua dan anggota.

Jumlah penghasilan yang diterima anggota DPRD Kabupaten Nunukan dalam tahun 2014 – 2019 berkisar antara Rp 15.299.040,- sampai Rp 18.226.110,-. Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa anggota Dewan rata-rata merasa tidak cukup dengan jumlah penghasilan atau honor yang diterimanya selama ini. Menurut hemat penulis dengan jumlah penghasilan sebagaimana diatur oleh PP dan ditambah dengan jumlah tunjangan-tunjangan lain DPRD

³ Lipset, SM, *Pembangunan Ekonomi ...op cit*, hlm 64.

sudah cukup memadai, sehingga seharusnya anggota DPRD Kabupaten Nunukan sudah dapat bekerja semaksimal mungkin dalam melaksanakan fungsi dan haknya.

b. Faktor Eksternal

1). Kurangnya Komunikasi Politik antara DPRD dengan Masyarakat

Salah satu kendala dalam pelaksanaan hak legislasi DPRD Kabupaten Nunukan dalam tahun 2014-2019 adalah kurangnya *komunikasi politik*⁴ antara DPRD secara kelembagaan maupun perorangan dengan warga masyarakat yang diwakilinya.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD tidak lagi merupakan bagian dari Pemerintah Daerah tetapi sebagai mitra kerja bagi pemerintah daerah. Di samping itu juga berfungsi sebagai wakil rakyat, karena anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Dalam kedudukannya sebagai wakil rakyat, DPRD diberi hak-hak agar dapat menjalankan fungsinya, dan dibebani kewajiban untuk menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi rakyat.

⁴ Komunikasi Politik (*political communication*) gunanya untuk menghubungkan pikiran politik yang hidup dalam masyarakat, baik pikiran intra golongan, institut, asosiasi, ataupun sektor kehidupan politik masyarakat dengan sektor pemerintahan. Melalui komunikasi politik dapat dipertemukan, karena pada hakikatnya segala pikiran itu harus ada yang menyampaikannya, melalui pesan dan akhirnya ada yang menerima atau menanggapinya. Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung, 1998, hlm.60.

Melalui komunikasi politik inilah aspirasi rakyat daerah dapat disalurkan dan kemudian ditampung ke dalam kebijaksanaan daerah. Sejalan dengan ini **Miriam Budiardjo**, berpendapat:

“Bagi anggota badan legislatif terbuka kesempatan untuk bertindak sebagai pembawa suara rakyat dan mengajukan perasaan-perasaan dan pandangan-pandangan yang berkembang secara dinamis dalam masyarakat damai. Dengan demikian “gap” antara yang memerintah dan yang diperintah dapat diperkecil”⁵.

Di Kabupaten Nunukan, segala permasalahan yang terjadi dalam masyarakat cepat didengar oleh Dewan. Sebaliknya, semua yang perlu disosialisasikan pada masyarakat juga cepat sampainya ke masyarakat. Hal ini bisa dicapai karena cukup media yang ada di Nunukan.

Keterlibatan masyarakat sendiri pada pembentukan Perda oleh DPRD Kabupaten Nunukan sampai dengan saat ini belum secara jelas diatur mekanismenya pada Peraturan Tata Tertib DPRD. pada Peraturan Tata Tertib DPRD hanya dijelaskan mengenai penerimaan dan penyaluran aspirasi masyarakat, selain itu hanya terlihat pada kewajiban anggota DPRD yaitu untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, serta secara umum menjadi kewajiban Komisi yaitu menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Menyikapi kurang jelasnya pengaturan mekanisme keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Perda, Bapem Perda sebagai *Leading*

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar.....op cit*, hlm. 186.

dalam perumusan dan Penyusunan Rancangan Perda inisiasi DPRD disikapi dengan memaksimalkan pasal-pasal yang berhubungan dengan kewajiban dan tugas DPRD dalam menampung aspirasi masyarakat dengan wujud nyata melakukan dengar pendapat umum, kunjungan kerja ke masyarakat serta Reses, walau dapat berjalan dengan baik, namun akan lebih baik jika diatur lebih jelas mekanisme keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Perda tersebut.

2). Perubahan Paradigma

Semenjak Reformasi bergulir, pergeseran terhadap fungsi Legislatif tidak lagi berada pada posisi sebagai “bawahan” dari Eksekutif. Posisi DPRD yang berada di luar badan Eksekutif Daerah merupakan langkah maju dari kesungguhan pemerintah pusat untuk menempatkan DPRD pada posisi strategis dalam struktur organisasi Pemerintahan Daerah. Sebagai alat kelengkapan daerah yang berada di luar badan eksekutif daerah, DPRD merupakan badan perwakilan rakyat yang mempunyai peran penting di dalam menentukan segala kebijakan yang menyangkut pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah serta mengawasi jalannya pemerintahan daerah oleh Kepala Daerah.

Dengan telah dipisahkannya DPRD dari Pemerintah Daerah, ternyata masih ada kendala bagi DPRD Kabupaten Nunukan dalam melaksanakan haknya. Ketergantungan DPRD Kabupaten Nunukan terhadap kerja-kerja administrasi

pemerintahan. DPRD sebagai lembaga Politik hanya fokus pada persoalan keputusan-keputusan politis saja, sedangkan dari sisi Administrasi masih bergantung pada Sekretariat DPRD yang notabene merupakan perangkat eksekutif. Hal ini pula yang mengakibatkan kerja-kerja DPRD Kabupaten Nunukan berharap pada Aparatur sekretariat.

Lukman, S.Sos mengatakan,

Untuk urusan Pembentukan Peraturan Daerah, kita berharap pada Kepala Sub Bagian Perundangan sekretariat DPRD untuk membantu, mulai dari penentuan Rapat Bapemperda hingga pada penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Semua mereka yang tentukan, nanti mereka koordinasi pada kita di Bapemperda.

Hal senada di katakan oleh Sekretaris DPRD Nunukan, Agus Palenttek, SS.

Dalam pelaksanaan tugas kedewanan, Sekretariat banyak terlibat, dan cenderung sebagian lebih dari tugas itu, menggunakan tenaga sekretariat DPRD.

Menurut hemat penulis, tidak bisanya legislatif menempatkan diri dalam paradigma baru, tentunya menjadi persoalan tersendiri, untuk memaksimalkan peran DPRD dalam melaksanakan tugas-tugas DPRD khususnya yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah harus segera dirubah. Jika paradigma ini terus berlangsung menjadi tidak mungkin hal ini akan terus-menerus permasalahan.

3. Upaya-Upaya Untuk Meningkatkan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah

Pelaksanaan hak inisiatif berupa pengajuan rancangan peraturan daerah oleh DPRD Kabupaten Nunukan dalam tahun 2014-2016 dinilai masih belum optimal. Oleh karena itu perlu dipikirkan langkah-langkah cerdas untuk menunjang pelaksanaan hak inisiatif DPRD tersebut agar dimasa mendatang berjalan lebih baik. Langkah-langkah tersebut dapat ditempuh melalui berbagai cara, antara lain :

a. Pengembangan Lembaga

DPRD Kabupaten Nunukan adalah mitra kerja yang sejajar dengan eksekutif. Kemampuan DPRD menempatkan diri sebagai mitra kerja dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sangat ditentukan oleh kedudukan DPRD dalam format kekuasaan yang ada. Jika bobot kekuasaan Kepala Daerah lebih dominan maka kedudukan sebagai mitra yang sederajat itu sulit diwujudkan. Oleh karena itu DPRD harus pandai memisahkan sikap yang bagaimanakah seharusnya dilakukan terhadap Kepala Daerah sebagai mitra kerjanya dan sikap apa yang harus dipakai dalam kedudukannya sebagai pengawas terhadap eksekutif.

Dua sikap yang berlawanan itu harus diperankan oleh Dewan, jika diperlakukan dengan berat sebelah akan melemahkan fungsi dan kedudukan DPRD sebagai pengawas terhadap Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menghendaki DPRD bersikap sebagai mitra kerja bagi Kepala Daerah. Bila dibandingkan dengan peraturan

terdahulu yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dimana sikap DPRD lebih lemah dari eksekutif.

Di samping sebagai mitra Kepala Daerah, DPRD Kabupaten Nunukan juga berfungsi mengontrol Kepala Daerah dan jalannya administrasi pemerintah daerah. Hal ini bukan merupakan pekerjaan yang mudah dilakukan. Soalnya bagaimana DPRD harus senantiasa bekerja objektif dalam menjalankan tugas pengawasan terhadap tindakan Kepala Daerah, sedangkan dilain pihak Dewan harus bekerja sama dengan Kepala Daerah dalam menjalankan roda Pemerintahan Daerah.

b. Peningkatan Kapasitas Anggota DPRD

Untuk mengatasi berbagai kendala terhadap kurangnya kemampuan anggota DPRD adalah dengan pemberdayaan anggota Dewan dari posisi yang lemah tersebut. Salah satunya adalah dengan meningkatkan mutu atau kualitas anggota DPRD itu sendiri. Penyusunan kebijaksanaan daerah amat tergantung dari kecakapan dan keahlian untuk memecahkan masalah-masalah yang terjadi didaerah. Pengetahuan dan kecakapan itu dapat diperoleh melalui pendidikan, seminar dan studi banding.

Pendidikan itu sangat penting karena:

- 1). Dapat memberikan pengetahuan yang luas dan mendalam tentang bidang yang dipilih atau dipelajari seseorang,
- 2). Melatih manusia untuk berfikir secara rasional dan menggunakan kecerdasan ke arah yang tepat, melatih manusia menggunakan akalinya

dalam kehidupan sehari-hari baik dalam berpikir, menyatakan pendapat maupun bertindak.

Dengan melihat komposisi anggota DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014-2019, antara yang berpendidikan sarjana dengan yang berpendidikan SLTA jumlahnya seimbang. Berdasarkan penelitiannya Arbi Sanit mengungkapkan:

“Di samping pendidikan, pengalaman dapat pula melandasi pemahaman dan penghayatan anggota terhadap mekanisme Badan Legislatif sebagai lembaga politik dan masyarakat. Begitu pula terhadap pemahaman hakikat masyarakat sehingga anggota menangkap opini, kepentingan dan situasi masyarakat setempat. Dalam penelitian ini pengalaman yang dimaksud di atas ialah pengalaman kerja sebelum menjadi anggota Badan Legislatif tingkat daerah”⁶.

Anggota DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014-2019, banyak yang latar belakang pekerjaan mereka dari swasta, dimana pada pekerjaan tersebut orientasinya adalah kesejahteraan, kurang berorientasi kepada sosial dan kemasyarakatan. Latar belakang inilah salah satunya yang menyebabkan mereka tidak terbiasa menuangkan gagasannya ke atas kertas atau konsep. Sedangkan untuk melaksanakan fungsi legislasi terutama hak inisiatif memerlukan keterampilan menuangkan gagasan ke konsep tertulis.

c. Penataan Institusi DPRD

Pelaksanaan fungsi DPRD terletak pada daya dukung organisasi dan prosedur atau mekanisme kerja yang ada. Sejumlah alat kelengkapan telah diadakan dalam struktur organisasi dewan yaitu: Pimpinan, Komisi-

⁶ Arbi Sanit, *Perwakilan op cit*, hlm. 211.

Komisi, Panitia-Panitia dan Sekretariat. Melalui berbagai sudut pandang terkesan bahwa komisi belum sepenuhnya mampu menampung berbagai aspirasi dan masalah yang timbul serta mencari penyelesaian atas masalah tersebut. Oleh karena itu penetapan organisasi komisi yang mampu mendorong kemampuan dewan dalam mengolah berbagai masukan permasalahan perlu dilakukan. Tata tertib DPRD yang berlaku dalam rangka penggunaan hak-hak dewan seyogyanya semakin disederhanakan, agar lebih menjamin mekanisme penggunaan hak-hak DPRD.

Penataan organisasi sekretariat juga penting, karena unsur ini dapat menjamin kelancaran tugas anggota dan kelompok kerja yang ada di DPRD. Unit organisasi sekretariat inilah yang bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas kerja bagi semua anggota dan kelompok kerja, termasuk adanya tenaga ahli yang siap membantu. Pelaksanaan hak dewan dalam perundang-undangan, keuangan dan pengawasan serta data, informasi yang lengkap dan tenaga ahli seharusnya dianggarkan oleh sekretariat untuk mendukung peningkatan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.

d. Tenaga Ahli

Selain hal tersebut di atas, yang menjadi kendala atau kesulitan dalam melaksanakan hak-haknya, DPRD Kabupaten Nunukan kurang terbiasa menulis konsep, pekerjaan yang sering dilakukan oleh tenaga ahli. Oleh sebab itu mereka perlu didukung oleh adanya tenaga ahli. Keberadaan tenaga ahli ini telah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD

Kabupaten Nunukan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 34 ayat (4) yang berbunyi: "Sekretaris Dewan dapat menyediakan tenaga ahli dengan tugas membantu anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya".

Namun, tidak adanya tenaga ahli tersebut disebabkan tidak mendapat persetujuan dari anggota dewan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Niko Hartono bahwa:

Tidak adanya tenaga ahli yang disediakan oleh DPRD, karena tidak ada persetujuan dari anggota dewan sendiri dengan alasan bahwa dewan masih mampu melaksanakan fungsinya.

Pendapat yang dikemukakan oleh H. Dani Iskandar, Ketua DPRD Kabupaten Nunukan, juga senada dengan yang dikemukakan Markus, SE, yaitu,

Untuk saat ini tenaga ahli belum diperlukan, karena anggota dewan sendiri masih mampu menangani permasalahan yang terjadi.

Namun lain halnya yang dikemukakan oleh Sekretaris DPRD Kabupaten Nunukan, bahwa,

keberadaan tenaga ahli sebenarnya sangat perlu sekali, karena anggota dewan perlu masukan berupa ide-ide baru dan mengantisipasi segala permasalahan yang akan datang, namun belum semua anggota Dewan sependapat.

Alasan lain, tidak tersedianya tenaga ahli disebabkan juga tidak adanya alokasi dana untuk membiayai tenaga ahli itu sendiri. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ramli bahwa:

Sebetulnya keberadaan tenaga ahli di DPRD Kabupaten Nunukan ini sangat dibutuhkan sekali baik di bidang perundang-undangan, kehutanan, perbankan dan pertanian tetapi mengingat keterbatasan dana serta sarana dan prasarana yang ada maka untuk sementara waktu keberadaan tenaga ahli belum bisa terpenuhi

Tersedianya tenaga ahli di Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan dimasa mendatang dirasakan sangat penting, karena dengan adanya tenaga ahli akan dapat membantu dewan dalam melaksanakan hak inisiatifnya. Salah satunya adalah dalam membuat Rancangan Peraturan Daerah (Rancangan Perda). Belum adanya tenaga ahli yang tersedia di DPRD Kabupaten Nunukan menyebabkan kurang banyaknya Rancangan Perda dari inisiatif dewan, karena anggota dewan belum berpengalaman atau tidak terbiasa menyusunnya. Oleh karena dalam kegiatan tersebut banyaknya literatur yang dibutuhkan, juga karena belum mahirnya dalam menulis konsep, merupakan kendala bagi anggota DPRD Kabupaten Nunukan dalam mengusulkan suatu Peraturan Daerah.

Menurut penulis, keberadaan tenaga ahli perlu sekali di DPRD untuk menunjang kinerja anggota dewan yang memiliki disiplin ilmu yang berbeda dan sangat terbatas. Anggota dewan dapat meminta Sekretariat memasukan anggaran untuk tenaga ahli tersebut tanpa mengurangi anggaran yang diperuntukkan bagi dewan selama ini melalui lobbi atau penjelasan kepada Tim Anggaran Eksekutif sewaktu penyusunan dan pembahasan anggaran daerah.

4. Pembahasan

a. Pelaksanaan Fungsi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

1) Pelaksanaan Tugas Bapemperda dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan hasil penilaian Kinerja Bapemperda Kabupaten Nunukan dengan menggunakan Teori Pendekatan formulasi kebijakan dalam model Proses kebijakan publik yang berupaya merangkaikan kegiatan-kegiatan dalam pembuatan kebijakan publik mulai dari :

a) Identifikasi/pengenalan Masalah

Dalam tahap ini para pembuat kebijakan publik mulai mengenali masalah yang ada pada keadaan tertentu dan dilanjutkan dengan mulai mencari, mengidentifikasi serta mengklasifikasikan masalah berdasarkan kelompok-kelompok masalah agar memberikan kemudahan pada tahap selanjutnya, dalam penyusunan agenda;

b) Perumusan Agenda

Dalam perumusan agenda didalam perumusan kebijakan publik, akan ditetapkan mana saja dari beberapa masalah yang telah diidentifikasi masalah untuk diutamakan atau ditunda terlebih dahulu tergantung dari tingkat kebutuhan dan permasalahan yang ada;

c) Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik, pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternative* atau *policy option*).

d) Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyaknya alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan);

e) Implementasi Kebijakan

Setelah diadopsi alternatif yang dipilih maka akan dilanjutkan dengan proses implementasi kebijakan, tahapan ini merupakan tahapan yang penting dari sebuah proses kebijakan, dalam tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing serta juga terdapat dukungan dan hambatan;

f) Evaluasi Kebijakan

Pelaksanaan kebijakan yang telah berlangsung dan diimplementasikan haruslah segera diadakan tahapan akhir yaitu tahap evaluasi kebijakan untuk melihat apakah suatu kebijakan

berhasil memecahkan masalah yang ada, sehingga dapat mengetahui hasilnya.

Secara keseluruhan kinerja Bapemperda berjalan dengan baik. Kinerja yang secara keseluruhan baik terdapat pada Perumusan Agenda, yang secara implementatif tergambar dalam penyusunan Propemperda antara DPRD dan Pemda, hal tersebut dikarenakan,

1. Karena dari awal Bapemperda telah mempersiapkan usulan Raperda inisiatif sejak bulan Agustus dan September di dalam lingkungan internal DPRD sebelum ditetapkan dalam Program Pembentukan Perda yang penetapannya sebelum Penetapan Perda tentang APBD;
2. Prinsip transparansi dan keterbukaan oleh Bapemperda dilakukan dengan baik yaitu dengan mengupdate kegiatan yang berkaitan dengan agenda pembahasan Raperda melalui media massa yang telah berkerjasama dengan DPRD Kabupaten Nunukan.

Sedangkan peran yang tidak berjalan dengan baik ada pada Peran Evaluasi Kebijakan, hal tersebut diakibatkan karena molornya waktu yang telah ditentukan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan yaitu selama 60 hari namun kenyatannya melebihi 60 hari, itu semua dikarenakan pembahas Perda tersebut setelah melakukan fasilitasi dengan Biro Hukum Provinsi Kalimantan Utara yang membidangi Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah, hal tersebut mendapati beberapa aspek yang perlu diatur dan

dimasukkan kedalam Perda yang sedang dalam proses pembahasan, selain itu juga karena melihat fakta dilapangan yang seringkali membutuhkan waktu yang lama dalam pembahasan sehingga pembahas mengajukan perpanjangan waktu berulang-ulang dengan masing-masing untuk satu kali perpanjangan.

2) Pelaksanaan Pembentukan Perda

Dalam pembentukan peraturan daerah Badan Pembentukan Peraturan Daerah memiliki mitra kerja yaitu Bagian Hukum Kabupaten Nunukan, Kerjasama tersebut dilakukan secara menyeluruh. Selain itu Badan Pembentukan Perda DPRD, dapat memiliki mitra kerja yang berasal dari beberapa lembaga dan instansi terkait yang oleh Undang Undang disebut sebagai Kelompok Pakar, yang menjadi rujukan untuk mencari masukan mengenai Raperda yang sedang dibahas.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Nunukan terisi oleh anggota DPRD yang berjumlah 7 orang dan masing-masing memiliki latar belakang yang berbeda.

Pembentukan perda inisiatif oleh DPRD, berjalan sesuai dengan peran, tanggung jawab dan fungsi yang diwakili oleh Bapem Perda, hal tersebut didasarkan atas peran dan fungsi dari Bapem Perda, dalam pelaksanaannya Bapem Perda berinteraksi dengan aktor perumusan kebijakan lain seperti Pemerintah Kabupaten. Dalam proses perumusan kebijakan dalam pembentukan Perda Inisiatif,

Pemerintah Kabupaten diwakili oleh Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten.

Selanjutnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam pembentukan Perda Inisiatif antara lain, memberikan Jawaban atas pendapat Bupati terhadap Raperda Inisiatif, melakukan Penyelarasan Perda Inisiatif bersama sama Pemerintah Kabupaten dan melakukan pembahasan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) maupun Rancangan Peraturan Daerah. Temuan-temuan pada pelaksanaan peran Bapemperda dalam pembentukan Perda Inisiatif menunjukkan bahwa, Bapemperda dalam menjalankan peran dan fungsi perumusan kebijakan pembentukan Perda Inisiatif telah melakukan proses-proses manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan proses publik. Proses manajerial birokratis dilakukan dengan melakukan persiapan penyusunan Prolegda secara intren. Proses politik terkait dengan pembahasan bersama Bupati dengan saling pengaruh untuk memperjuangkan kepentingan dan/atau keberpihakan masing-masing. Sementara proses yurisdiksi dilakukan dengan mengupayakan legalitas kebijakan yang telah ditetapkan seperti dengan mencatat dalam lembaran daerah. Selanjutnya proses publik dilakukan dengan menjaring saran atau masukan dari masyarakat melalui *publik hearing* saat berlangsungnya masa reses.

DPRD juga melakukan publikasi agar para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui kebijakan yang akan dan telah

ditetapkan, melakukan pembahasan dan menetapkan Perda bersama dengan Bupati dan menjabarkan Perda menjadi aturan pelaksanaan operasional seperti Peraturan Bupati.

Proses perumusan kebijakan pembentukan Perda Inisiatif, tidak dapat dilepaskan dari aktor-aktor kebijakan non utama (tidak resmi, atau non-struktural). Dalam penelitian ini ditemukan bahwa aktor non-struktural tersebut adalah masyarakat. Keinginan dan fakta yang terjadi di masyarakat merupakan alasan diusulkannya Raperda Inisiatif, yang tidak lain diharapkan bisa membantu menyelesaikan masalah yang ada khususnya yang berdampak langsung atau tidak kepada masyarakat. Kajian lebih lanjut menemukan bahwa salah satu aktor yaitu masyarakat dalam keterlibatannya dalam pembentukan Perda Inisiatif sebetulnya belum diakomodir secara jelas pada Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan. Jika dilihat dari awal yaitu pada ketentuan pasal 96 UU No. 12 tahun 2011 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah akan menyumbang bagi legitimasi produk DPRD sendiri dan DPRD sebagai lembaga politik. Oleh karena itu profesionalisme DPRD perlu lebih ditingkatkan dengan baik lebih tanggap dan responsif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat,

Partisipasi dalam konteks tersebut dapat dikatakan bahwa legitimasi penyelenggaraan negara tidak berhenti hanya pada pemilihan umum saja, namun bergeser kepada pentingnya demokrasi partisipatif, dengan demikian partisipasi dalam pembentukan Perda dengan mengikutsertakan pihak-pihak di luar DPRD dan Pemerintah Daerah menjadi sangat penting, karena pertama, menjangkau pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan yang baik. kedua, menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, dan sosial) ketiga, menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut. Peran serta masyarakat dalam rangka penyiapan atau pembahasan sebuah Perda saat ini bisa dilakukan dengan menyelenggarakan rapat dengar pendapat umum, penyerapan aspirasi masyarakat, diskusi-diskusi dalam skala kecil atau besar, jajak pendapat dan cara-cara lainnya yang biasa disebut dengan Rapat Dengar Pendapat (*publik hearing*). Pelaksanaan di DPRD Kabupaten Nunukan sendiri keterlibatan masyarakat nampak dari frekuensi anggota DPRD dalam beberapa hal seperti rapat dengar pendapat atau audiensi dengan masyarakat, perwakilan masyarakat, tokoh masyarakat serta Lembaga Swadaya Masyarakat.

Selain itu juga terlihat dengan dilaksanakannya masa reses oleh anggota DPRD Kabupaten Nunukan yaitu 3 (tiga) kali dalam

setahun yaitu pada bulan April, Agustus dan November. Masa Reses itu sendiri dipergunakan oleh anggota DPRD secara perseorangan atau kelompok untuk mengunjungi daerah pemilihannya guna menyerap aspirasi masyarakat dan memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD, daerah pemilihan itu sendiri di Kabupaten Nunukan dibagi menjadi 3 (tiga). Keikutsertaan masyarakat juga bisa dilihat dari kunjungan kerja yang dilakukan oleh anggota DPRD yang dilakukan langsung ke masyarakat-masyarakat atau ketika ada problem atau keluhan masyarakat akan permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat.

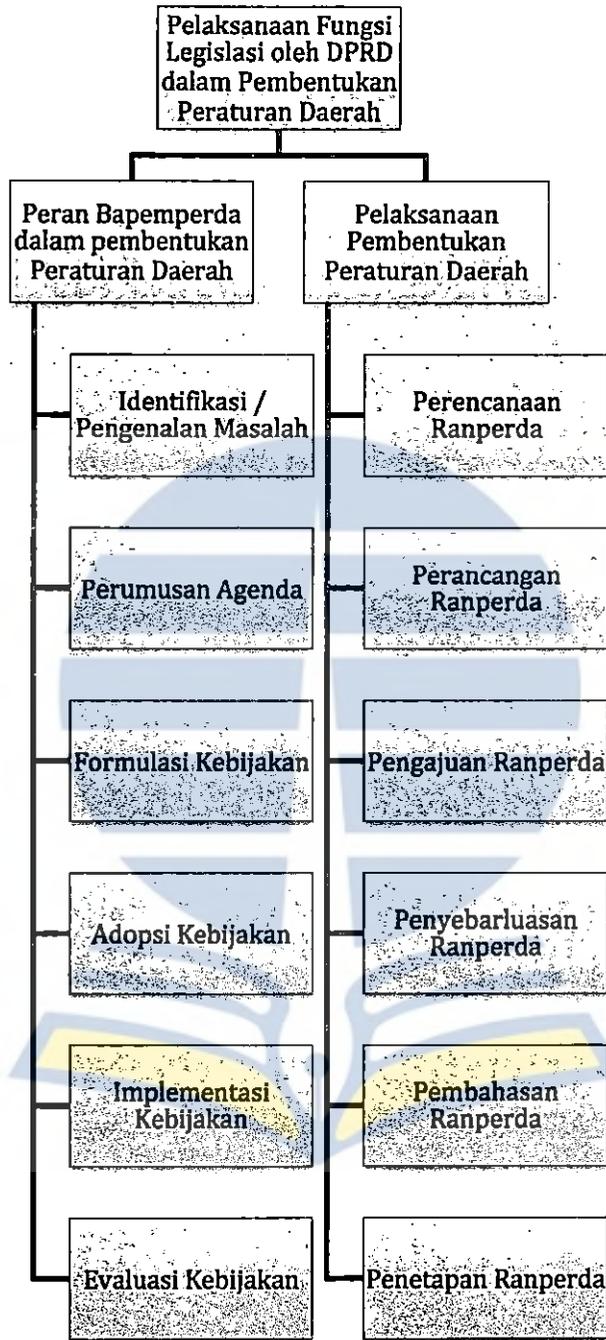
Keterlibatan masyarakat sendiri pada pembentukan Perda oleh DPRD Kabupaten Nunukan sampai dengan saat ini belum secara jelas diatur mekanismenya pada Peraturan Tata Tertib DPRD. pada Peraturan Tata Tertib DPRD hanya dijelaskan mengenai penerimaan dan penyaluran aspirasi masyarakat, selain itu hanya terlihat pada kewajiban anggota DPRD yaitu untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, serta secara umum menjadi kewajiban Komisi yaitu menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Menyikapi kurang jelasnya pengaturan mekanisme keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Perda, Bapem Perda sebagai *Leading* dalam perumusan dan Penyusunan Rancangan Perda inisiasi DPRD disikapi dengan memaksimalkan pasal-pasal yang berhubungan

dengan kewajiban dan tugas DPRD dalam menampung aspirasi masyarakat dengan wujud nyata melakukan dengar pendapat umum, kunjungan kerja ke masyarakat serta Reses, walau dapat berjalan dengan baik, namun akan lebih baik jika diatur lebih jelas mekanisme keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Perda tersebut.

Tantangan utama dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat sebetulnya terdapat pada materi muatan tata tertib DPRD yang mengatur masalah keterbukaan dan partisipasi dalam pembentukan Perda. Mengingat UU hanya mengatur pengakuan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, maka secara nyata bagaimana hal tersebut dilakukan adalah pengaturan pada ranah peraturan DPRD tentang Tata tertib, khususnya bagaimana proses dan metode pembahasan Perda dapat membuka kesempatan yang luas bagi masyarakat. Hal ini penting karena Tata tertib DPRD sepenuhnya merupakan kedaulatan dari anggota DPRD.

Taksonomi Pelaksanaan Fungsi Legislasi oleh DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah



Belum berjalan maksimal, dominasi rancangan peraturan daerah secara kuantitas berada pada Pemerintah Daerah, walau penentuan skala prioritas Propemperda menjadi kewenangan DPRD

b. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD

Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembentukan peraturan daerah secara garis besar dibagi menjadi 2 (dua) faktor, sehingga penulis uraikan sebagai berikut:

1) Faktor Internal

Faktor internal dalam pelaksanaan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipengaruhi oleh sumber daya manusia, sarana prasarana dan sosial ekonomi.

Secara kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Nunukan cukup baik, mengingat persyaratan untuk menjadi anggota DPRD sebagaimana yang dipersyaratkan Undang-undang adalah minimal berpendidikan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau sederajat. Untuk itu peningkatan kapasitas bagi seluruh Anggota DPRD wajib dilakukan. Peningkatan kapasitas dalam bentuk Bimbingan Teknis penyesuaian produk hukum daerah khususnya Peraturan Daerah mutlak dilakukan bagi anggota DPRD mengingat Fungsi Legislasi / Pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu fungsi utama DPRD.

Sarana dan prasarana untuk menunjang pelaksanaan tugas DPRD kabupaten Nunukan khususnya yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah telah dilakukan oleh Sekretariat

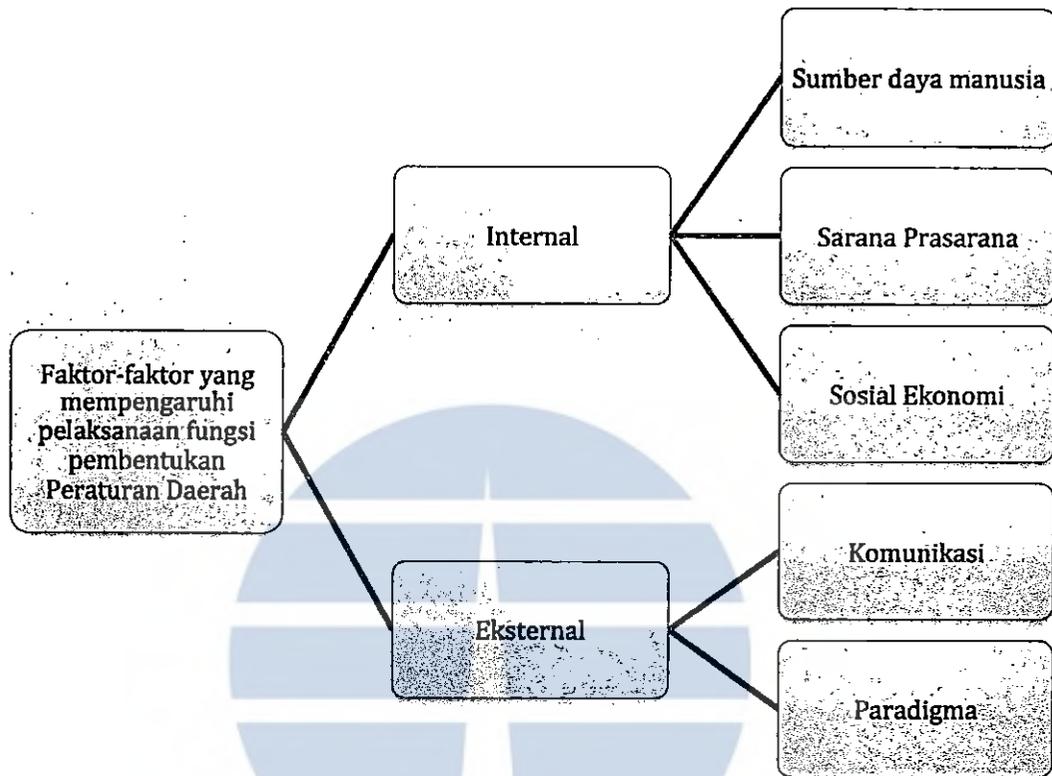
DPRD, walau demikian tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh DPRD dalam meningkatkan kapasitasnya.

Sedangkan dalam sosial ekonomi, jumlah penghasilan DPRD Kabupaten Nunukan sebagaimana diatur oleh PP dan ditambah dengan jumlah tunjangan-tunjangan lain DPRD sudah cukup memadai, sehingga seharusnya anggota DPRD Kabupaten Nunukan sudah dapat bekerja semaksimal mungkin dalam melaksanakan fungsi dan haknya.

2) Faktor Eksternal

Faktor eksternal dalam pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah dipengaruhi oleh Kurangnya Komunikasi Politik antara DPRD dengan Masyarakat Tantangan utama dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat sebetulnya terdapat pada materi muatan tata tertib DPRD yang mengatur masalah keterbukaan dan partisipasi dalam pembentukan Perda. Mengingat UU hanya mengatur pengakuan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, maka secara nyata bagaimana hal tersebut dilakukan adalah pengaturan pada ranah peraturan DPRD tentang Tata tertib, khususnya bagaimana proses dan metode pembahasan Perda dapat membuka kesempatan yang luas bagi masyarakat. Hal ini penting karena Tata tertib DPRD sepenuhnya merupakan kedaulatan dari anggota DPRD. Selain itu perubahan paradigma Anggota DPRD perlu dilakukan untuk mengurangi ketergantungan pada pihak-pihak diluar DPRD.

Taksonomi Faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah



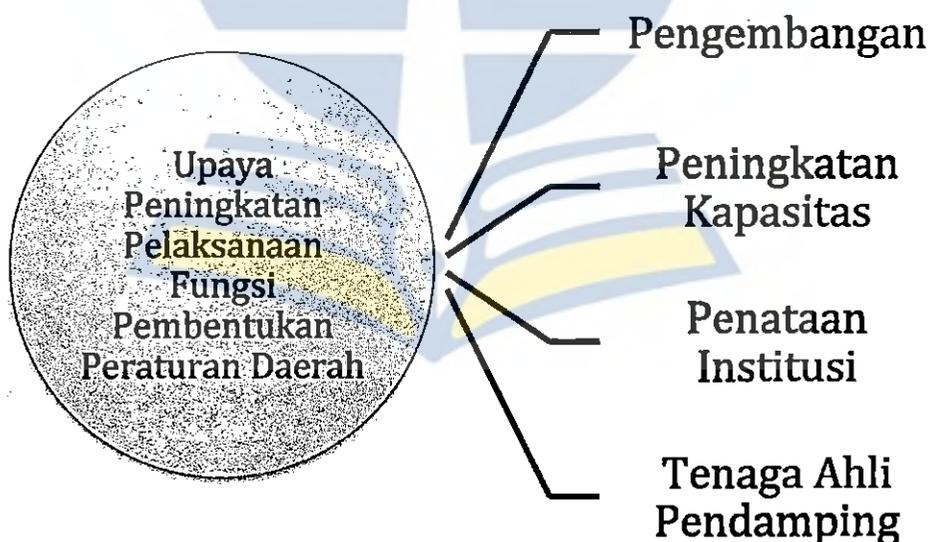
c. Upaya-upaya Untuk Meningkatkan Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD

Upaya Peningkatan Pelaksanaan Fungsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah dapat ditempuh beberapa langkah strategis melalui pengembangan Fungsi DPRD, Pemberdayaan, Peningkatan Kapasitas, dan Kerjasama dengan Tenaga Ahli untuk endampingi DPRD dalam hal ini adalah Bapemperda untuk menyusun legal drafting Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD.

Ruang Konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang, memberikan fasilitas bagi anggota DPRD berupa penyediaan Tenaga Ahli pendamping untuk membantu dalam menjalankan tugas sehari-hari.

Upaya lain yang juga dapat ditempuh sebagaimana telah disinggung sebelumnya, adalah dengan sering mengikuti seminar dan sarasehan berkaitan dengan peningkatan kapasitas bagi pimpinan dan anggota DPRD, dapat pula dengan melakukan kunjungan kerja serta studi banding guna menambah pengalaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Taksonomi Upaya Peningkatan Pelaksanaan Fungsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Fungsi Legislasi oleh DPRD Kabupaten Nunukan dalam mekanisme penyusunan peraturan daerah mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap penetapan Perda belum berjalan maksimal, dominasi rancangan peraturan daerah secara kuantitas berada pada Pemerintah Daerah, walau penentuan skala prioritas Propemperda menjadi kewenangan DPRD.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Nunukan dalam pelaksanaan pembuatan peraturan daerah ini antara lain: Sumber daya manusia, Komunikasi, informasi, dan Pengalaman oleh DPRD Kabupaten Nunukan itu sendiri.
3. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan pelatihan dan pendidikan penyusunan produk hukum, serta keberadaan tenaga ahli untuk membantu proses perencanaan dan penyusunan peraturan daerah. Dalam bentuk pendampingan kepada DPRD mulai dari perencanaan hingga kepada penyusunan dan pembahasan.

B. Saran

Dari kesimpulan diatas, maka peneliti dapat memberikan saran agar pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Nunukan dapat berjalan dengan lebih baik antara lain:

1. Sebaiknya DPRD Kabupaten Nunukan harus membentuk Badan Pembentukan Peraturan Daerah dengan terlebih dahulu diberikan pelatihan dan pendidikan penyusunan produk hukum daerah. Dan yang terpenting adalah memahami tugas dan fungsi badan pembentukan peraturan daerah.
2. Sebaiknya DPRD Kabupaten Nunukan selalu intens berkordinasi dengan pihak eksekutif dalam artian untuk mengetahui apa saja yang diperlukan sehingga dapat dimanifestasikan dalam bentuk peraturan daerah.
3. Perekrutan calon Anggota DPRD Kabupaten Nunukan yang dilakukan oleh Partai Politik harus didasarkan pada kualitas dan latar belakang pendidikan formal sehingga anggota DPRD Kabupaten Nunukan tidak mengalami kesulitan dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya termasuk fungsi legislasi.
4. Meningkatkan komunikasi politik pada masyarakat, terutama dalam melihat permasalahan yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk mendapatkan penyelesaian.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012.
- Achmad Ali, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Yarsif Watampone : Jakarta.
- Arbit Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 2008.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta 2011.
- , *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- Bambang Yudoyono. *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2009
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- B.N. Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2014.
- Endang Poerwanti. *Dimensi-Dimensi Riset Ilmiah*. Malang, UMM Press. 1998
- Hanif Nurcholis, Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa, Liberty*, Yogyakarta, 1992.
- Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I -Pelita V*. Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

- Ida Fauziah, *Desentralisasi di Indonesia: Keanekaragaman dalam Kesatuan, sebuah makalah*, Jakarta, 29 Agustus 2006
- Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, AksaraBaru, Jakarta, 1985.
- Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006.
- Jazim Hamidi, *Pedoman Naskah Akademi PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2015.
- Jimly Assidique. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konpress. Jakarta. 2005
- Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, Jurnal Aspirasi, Vol.6 No.2, Desember 2015
- Josef Riwu Kaho, *Reorganisasi dan Restrukturisasi Pemerintah Dalam Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah*, 2001
- Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta Karya, Bandung, 1979.
- Kuntan Magnar, *Ketetapan MPR sebagai salah Satu Bentuk Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pemikiran)*, Tesis Pascasarjana UNPAD , Bandung, 1989.
- Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: liberty 1982.
- Krishna Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000,
- Lipset, SM, *Pembangunan Ekonomi dan Demokrasi, Arus Pemikiran Ekonomi Politik Esai-Esai Terpilih*, eds, Amir Effendi Siregar, W.W. Rostow, A.Almond dan Bingham Powell, Olson Jr., J.Galtung, S.Amin, Packenhem, Peter Berger, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta: 2002.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.

- Miriam Budiardjo, *Dasar - Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1986.
- Muslim dan Zaili Rusli, *Kinerja Badan Legislasi DPRD*, Jurnal Kebijakan Publik, Vol.4 No.1, Maret, 2013
- Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Sadu Wasistiono, dkk, *Meningkatkan Kinerja DPRD*. Focus media. Bandung. 2009
- SF Marbun dan Mahmud MD, *Pokok Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty Yogyakarta, 2000.
- Saldi Isra dan Suharizal (Eds.), *Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Anggrek Law Firm bekerjasama dengan Pemda Kabupaten Pasaman, Padang, 2001.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2006
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Supardan Modoeng, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, PT. Tintamas Indonesia Indonesia, Jakarta, 2001
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung, Alfabeta. 2009.
- Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Soenobo Wirjosoegito. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta : Ghalia Indonesia. 2009
- Soheartono, Irawan. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung, Remaja Rosdakarya. 2008.
- Syamsul Bachri, 1999, *Otonomi Daerah dalam Prospektif Struktur dan Fungsi Struktur dan Fungsi Birokrasi Daerah*, Makalah Seminar Nasional Otonomi Daerah, Makassar.
- Wisnu Indaryanto, *Keterlibatan Masyarakat dalam Proses Pembentukan peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Vol.10 No.3, September, 2013

PEDOMAN WAWANCARA

A. fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD :

1. Apakah mengetahui tentang fungsi dan tugas-tugas DPRD ?
2. Apakah (bapak/ibu) mengetahui Tugas Badan Pembentukan Peraturan Daerah ?
3. Bagaimana proses pengusulan Rancangan Peraturan Daerah oleh Anggota DPRD kepada Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Nunukan ?
4. Berapa Perda yang telah berhasil disusun?
5. Berapa perda yang seharusnya disusun?
6. Berapa Raperda yang sedang dipersiapkan?
7. Berapa persen perda yang berhasil disusun dibandingkan targetnya ?

B. faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD :

8. apakah bapak/ibu pernah mengikuti pelatihan dan pendidikan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah ?
9. bagaimana sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan penyusunan peraturan daerah ?
10. Apa hambatan yang dihadapi oleh DPRD dalam melaksanakan peran pembentukan peraturan daerah atas inisiasi ?

C. upaya-upaya untuk meningkatkan Fungsi pembentukan peraturan daerah DPRD

11. apa upaya yang telah dilakukan oleh Bapemperda dalam penyusunan Peraturan Daerah ?
12. apa upaya yang akan dilakukan DPRD dalam meningkatkan Fungsi Pembentukan peraturan Daerah?







