



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, selain Pemerintah Daerah beserta perangkatnya yang berfungsi dalam hal perencanaan, pengelolaan, dan pelaksanaan anggaran dan pembangunan daerah, juga terdapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki peran yang cukup signifikan dalam pembangunan suatu daerah. Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukanlah bersifat hierarkis, tetapi mitra sejajar (heterarkis), sehingga tercipta suatu penyelenggaraan pemerintahan yang saling bekerjasama dan dapat melakukan mekanisme check and balances secara objektif.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai peran dan tanggung jawab

dalam mewujudkan efisiensi, efektifitas produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang dan fungsi Dewan perwakilan Rakyat Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. DPRD Provinsi, dalam rangka mengurus dan mengurus keluarga sendiri tanpa keluar dari kerangka negara kesatuan.<sup>2</sup>

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah didasarkan pada BAB VI Pasal 18 Ayat 3 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi : “Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota – anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum.

Keberadaan Peraturan Daerah tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah (*local autonomi*). Sebab Peraturan Daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah, merupakan sesuatu yang inherent dengan sistem otonomi daerah. Dikatakan demikian, karena esensi otonomi itu sendiri adalah kemandirian (*zelfstandigheid*) dan bukan sesuatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang – undangan yang kemudian antara lain diberi nama Peraturan Daerah.<sup>3</sup>

Peraturan Daerah adalah nama peraturan perundang – undangan tingkatdaerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.<sup>4</sup>

Adapun fungsi Peraturan Daerah menurut M. Nur Sholikin dalam konteks otonomi daerah adalah sebagai berikut :<sup>5</sup>

1. Peraturan Daerah sebagai *beleids instrument* dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab. Pada fungsi ini, Peraturan Daerah sebagai sarana hukum yaitu alat untuk melaksanakan kebijakan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
2. Peraturan Daerah merupakan pelaksana peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah tunduk pada asas peraturan perundang – undangan dimana Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
3. Peraturan Daerah sebagai alat penangkap dan penyalur aspirasi daerah.

Dalam fungsi ini Peraturan Daerah merupakan sarana penyalur kondisi khusus daerah dalam konteks ekonomi, politik dan sosial. Peran serta aktif masyarakat sangat dibutuhkan agar aspirasi masyarakat dapat tertampung dan tersalurkan dengan baik.

4. Peraturan Daerah sebagai alat transformasi daerah. Peraturan Daerah diharapkan bisa mengubah institusi dan perilaku bermasalah dari objek yang diaturnya. Melalui perubahan tersebut ada transformasi dari masyarakat yang selama ini terbebani oleh perilaku bermasalah tersebut.
5. Peraturan Daerah sebagai harmonisator berbagai kepentingan. Dalam fungsi ini Peraturan Daerah merupakan produk pertemuan berbagai kepentingan. Oleh karena itu dalam pembentukan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah harus bisa memperhitungkan kepentingan dari para pemangku kepentingan dan warga yang terkena imbas pemberlakuan Peraturan Daerah.

Kita juga dapat melihatnya dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan 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 nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.<sup>6</sup>

Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan Pemerintahan daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang



Anggota - anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Terkait dengan Pembentukan Peraturan Daerah, Komisi dan/atau gabungan Komisi dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang ditujukan kepada Pimpinan DPRD Provinsi Jombang yang disertai dengan Penjelasan dan atau Naskah Akademik untuk seterusnya diteruskan ke Badan Pembentukan Peraturan Daerah untuk dilakukan kajian dan telaahan serta rekomendasi, apakah Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat dilanjutkan atau tidak. Artinya, dalam pembentukan peraturan daerah, diperlukan adanya suatu Naskah Akademik. Pada Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan menyebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi baik yang berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>7</sup>

Maka DPRD sebagai mitra pemerintah daerah Provinsi memiliki peranan penting dalam membuat peraturan daerah walaupun dalam

kenyataannya sering kali DPRD hanya menyetujui RAPERDA yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah memiliki legalitas formal dalam menyusun peraturan daerah, yang berbunyi: "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan Otonomi dan Tugas Pembantuan." Pasal 242 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur: "Rancangan peraturan daerah disetujui bersama oleh DPRD dan DPRD dan kepala daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah." Seperti halnya Pasal 317 dan 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD: "DPRD mempunyai wewenang dan tugas dalam membentuk peraturan daerah, membahas dan menyetujui peraturan daerah (RAPERDA) bersama dengan kepala daerah. Selain itu melihat bagian keempat UU No.12 Tahun 2011, kepala daerah yaitu rencana peraturan daerah tingkat Provinsi, yaitu dalam "Pasal 32, pasal tersebut menjelaskan bahwa perencanaan penyusunan peraturan presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden, lalu pasal 33 yang menerangkan:<sup>8</sup>

Muatan yang telah ditetapkan pada kaitanya terhadap aturan aturan lain seperti yang terdapat pada ayat (1) adalah suatu keterangan berkaitan pada konsepsi dari Raperda Provinsi yang terdiri dari:

1. latar belakang dan tujuan penyusunan;

2. sasaran yang ingin diwujudkan;
3. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
4. jangkauan dan arah pengaturan.

Muatan seperti yang telah ditetapkan pada ayat (2) yang sudah melewati suatu kajian dan penyamaan yang dicantumkan pada naskah akademik. Selanjutnya pada pasal 34 yang menjelaskan

1. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
2. Prolegda Provinsi diberlakukan pada jangka waktu 1 (satu) tahun sesuaikan dengan skala prioritas pembentukan Raperda Provinsi.
3. Penyusunan serta penetapan Prolegda Provinsi dilaksanakan tiap tahun sebelum ditetapkannya Raperda Provinsi mengenai Anggaran Pendapatan serta Belanja Daerah Provinsi.<sup>9</sup>

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan. Disisi lain dalam penyusunan peraturan daerah kerap memerlukan waktu melebihi 6-12 bulan penerbitan atau bahkan tidak diterbitkan. Hal ini dipengaruhi beberapa faktor yang menyebabkan lamanya diterbitkan peraturan daerah yang disusun tersebut. Berdasarkan uraian diatas tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut



dengan mengangkat sebuah judul “**PERANAN DPRD DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN JOMBANG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO.23 TAHUN 2014**”

**B. Rumusan masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penerapan fungsi legislasi DPRD kabupaten jombang tahun 2022-2023 ada usulan inisiatif dari DPRD ?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankan fungsi legislasi usul inisiatif DPRD ?

**C. Penjelasan judul**

Sebelum menguraikan skripsi ini lebih lanjut, terlebih dahulu akan dijelaskan pengertian judul dengan maksud menghindari kesalah pahaman pengertian. Skripsi ini berjudul. “**PERANAN DPRD DALAM PROSES PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN JOMBANG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO.23 TAHUN 2014**”.  
yaitu:

1. Peranan, adalah tanggung jawab yang diberikan dalam melaksanakan tugas dan fungsi seseorang,
2. Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) merupakan wakil rakyat di parlemen yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu) di daerah. Keberadaan DPRD di daerah

sering di sebut sebagai fungsi representatif karena bertugas menyuarkan aspirasi masyarakat dan bertindak atas nama rakyat (*representatif government*) dibidang legislatif hal tersebut juga merupakan penerapan prinsip demokrasi dalam kedaulatan dan aspirasi masyarakat menjadi hal yang utama sehingga perlu di bentuk wakil rakyat yang bertugas untuk melakukannya.

3. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh daerah yang terdiri dari Provinsi dan Kabupaten/Kota.
4. Undang-Undang No.23 Tahun 2014 adalah Undang-Undang yang menegaskan dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka dengan Undang-Undang ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota di dasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

#### **D. Tujuan penulisan**

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Jombang dalam menjalankan otonomi daerah pada tahun 2022-2023.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankan fungsi legislasi usul inisiatif DPRD.



## **E. Manfaat penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

1. manfaat teoritis, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan memahami serta dapat memberikan sumbang pemikiran, dengan ilmu pengetahuan teantang ilmu hukum khusus dibidang kePERDAtaan.
2. manfaat praktik, penelitian ini di harapkan dapat memberikan manfaat dalam menganalisa peran dan tanggung jawab DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah (PERDA)

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan kegiatan guna memperoleh data yang sebenarnya dapat di pertanggung jawabkan dengan cara menguraikan kegiatan pengumpulan dan analisa data secara rinci. Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian pendekatan yuridis normatif yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan tertulis atau hukum positif serta berkaitan permasalahan. Pada metode penelitian penulis membagi dalam beberapa pembahasan, yaitu tipe penelitian, pengolahan dan analisa bahan hukum, teknik pengumpulan data, sumber data dan pendekatan masalah, yang penjelasannya sebagai berikut;

## G. Tipe penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologi berarti sesuai metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka.

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode sistematis dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul dalam gejala yang bersangkutan.

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan atau hukum positif serta bahan-bahan hukum lain, yang berkaitan dengan permasalahan. Data yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah data sekunder yaitu melalui literatur kepustakaan.

## H. Pendekatan Masalah

Sehubungan dengan tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang menggunakan peraturan perundang-undangan dan studi hukum (*normative*). Dan studi hukum

pendekatan, yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*stetue approach*) pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan-aturan yang membahas mengenai proses Pembuatan Peraturan Daerah (PERDA)

#### I. Jenis Data

Bahan hukum primer yaitu Undang-Undang dasar, peraturan perUndang-Undangan, data hukum sekunder, yaitu bahan atau informasi yang berasal dari keputusan dengan membaca dan menganalisa berbagai buku yang berkaitan dengan permasalahan. Bahan hukum tersiar berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang sumber hukum primer dan hukum sekunder seperti kamus.

#### J. Sumber data

1. Yang dapat dijadikan sumber bahan primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang peraturan daerah, Undang-Undang No.23 Tahun 2014 pasal 19 tentang hak DPRD, Undang-Undang no. 13 tahun 2019 tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang no. 17 tahun 2014 tentang majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dan dewan perwakilan rakyat daerah, kode etik DPRD.
2. Sumber data sekunder dalam penelitian ini adalah buku, Skripsi, Tesis, Disertasi. Jurnal literatur dan tulisan para ahli yang

berhubungan tentang permasalahan yang di bahas dan kamus hukum.

3. Sumber data tersiar dalam penelitian ini adalah Kamus besar bahasa Indonesia dan ensiklopedia
4. teknik pengumpulan data.

Di dalam penelitian penulis menggunakan teknik pengumpulan data secara *library research* (studi kepustakaan) baik bahan hukum primer maupun skunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah klarifikasi menurut sumber dan hirarkinya untuk dikaji secara komprehensif.

#### **K. Pengolahan Analisa dan Bahan Hukum**

Penelitian dalam menganalisis menggunakan metode kualitatif yaitu melakukan penelitian memahami proses pembentukan Peraturan Daerah, melakukan pengumpulan data dengan menggunakan studi dokumen, menghasilkan data perspektif analitis dari data yang diperoleh.

## L. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini, penulis berpedoman pada suatu sistematik yang sudah baku. sistem skripsi memberikan gambaran dan mengemukakan garis besar skripsi agar mempermudah mempelajari seluruh isinya. adapun skripsi yang penulis susun adalah sebagai berikut:

Bab I tentang pendahuluan meliputi latar belakang penulisan skripsi yaitu mengenai peran DPRD dalam proses pembuatan peraturan daerah kemudian di rumuskan suatu permasalahan, penjelasan judul, tujuan penelitian, baik secara praktis maupun teoritis manfaat penelitian.

Bab II tentang tinjauan pustaka berisikan antara lain uraian-uraian tinjauan umum tentang Peraturan Daerah, dasar hukum Peraturan Daerah, pendirian Peraturan Daerah, prosedur pembuatan Peraturan Daerah, serta berisi uraian-uraian, dan tinjauan umum tentang DPRD, pengertian DPRD, DPRD sebagai pejabat umum bentuk dan jenis serta fungsi wewenang dan tanggung jawab DPRD.

Bab III tentang hasil penelitian dan pembahasan berisi uraian-uraian tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan penulis sehubungan dengan permasalahan yang dirumuskan dalam Bab I, yang meliputi peran dan tanggung jawab DPRD dan proses pembentukan Peraturan Daerah tanggung jawab DPRD apabila terjadi kesalahan dalam pengesahan peraturan daerah dan kaitanya

dengan keabsahan peraturan daerah serta upaya yang dilakukan oleh DPRD untuk mengatasi hambatan-hambatan yang dalam melakukan peran dan tanggung jawab sebagai DPRD.

Bab IV penutup berisi mengenai kesimpulan secara menyeluruh berdasarkan permasalahan dan saran-saran untuk melengkapi jawaban permasalahan yang ada sehingga dapat menghasilkan tulisan yang berguna bagi siapa saja yang ingin memperoleh pengetahuan mengenai peran DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014



