

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, membawa perubahan mendasar dimana disetiap daerah berdasarkan kewenangan otonomi dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama Kepala Daerah sebagai penyelenggara Pemerintah Daerah.¹ Otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integrasi nasional sepanjang hal itu diupayakan dengan tepat dan benar.² Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.³

Secara umum, desentralisasi memiliki tiga tujuan utama, yaitu tujuan politik, tujuan administratif dan tujuan sosial ekonomi.⁴ Penerapan tujuan tersebut merupakan tujuan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam prakteknya, terdapat dua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah. Pertama, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), h.162.

² Syaukani,HR, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2009), h.274.

³ HAW. Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Suatu Telaah Administrasi Negara)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), h.1.

⁴ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, Edisi Revisi*, (Bandung; Fokus Media, 2003), h.127.

Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah provinsi⁵ dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Daerah provinsi dan kota/kabupaten mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.⁶

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama Kepala Daerah menetapkan kebijaksanaan daerah baik berupa peraturan-peraturan daerah dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.⁷ Fungsi kedua lembaga perwakilan tersebut sama, yakni legislasi; anggaran; dan pengawasan.⁸ Khususnya untuk fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertugas melakukan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah setidaknya melalui dua jalur. Pertama, melalui inisiatif Eksekutif dimana sebuah rancangan masuk ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari Eksekutif yang kemudian dibahas di rapat dewan untuk dianalisis apakah layak untuk dibawa ke Panitia Khusus. Jalur kedua adalah melalui inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah yang diinisiasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebenarnya hanyalah bersifat usulan. Hal ini kemudian ditindaklanjuti oleh Eksekutif karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak memiliki kemampuan untuk menyusun

⁵ Pasal 290, Susunan dan Kedudukan, Bagian Kesatu, Bab V, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁶ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Edisi Revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h.41.

⁷ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), h.279.

⁸ *Ibid.*, Pasal 292 Jo. Pasal 343.

Peraturan Daerah. Dari sini sebenarnya bisa dilihat bahwa kewenangan penyusunan legislasi di daerah adalah dilakukan bersama-sama antara Dewan dan eksekutif.⁹ Fungsi legislasi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada dasarnya merupakan wahana utama untuk merefleksikan kepentingan rakyat.¹⁰

Keberadaan Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen memang tidak dikenal, sehingga Peraturan Daerah termarginalkan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan Indonesia. Tidak demikian halnya dengan setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamanden, eksistensi Peraturan Daerah sudah dikukuhkan secara konsitusional sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi:

“Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dengan demikian Pemerintah Daerah dapat menetapkan Peraturan Daerah bukanlah lagi dikarenakan adanya perintah dari Undang-Undang yang mengatur Pemerintah Daerah, melainkan merupakan amanat dari konstitusi. Artinya, suatu Undang-Undang yang dibentuk mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintah Daerah harus memberikan hak kepada Pemerintah Daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹¹ Disyaratkan adanya persetujuan

⁹ Merujuk kepada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan Pusat dan daerah. bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki empat fungsi, yakni fungsi legislasi, fungsi kontrol, fungsi *budgeting* dan fungsi representasi. fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kurang berjalan adalah fungsi legislasi.

¹⁰ Pasal 41, Kedudukan dan Fungsi, Paragraf Kedua, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Bagian Kelima, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ *Ibid.*, Pasal 136 ayat (4)

bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah atas suatu Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah adalah petunjuk bagi posisi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana telah dinyatakan dalam Undang-Undang, bahwa salah satu tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah membentuk Peraturan Daerah yang dibahas bersama dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.¹² Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka pembentukan Peraturan Daerah adalah untuk:¹³

1. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
2. Peraturan Daerah dibentuk merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Peraturan Daerah yang dibentuk dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kebijakan daerah antara lain dirumuskan dalam Peraturan Daerah dan peraturan perundangan-undangan telah menentukan, bahwa Peraturan Daerah dibuat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama Pemerintah Daerah.¹⁴ Dibukanya peluang yang sama baik bagi Kepala Daerah maupun bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk berprakarsa dan berinisiatif dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah, tidak terlepas dari tujuan otonomi daerah itu sendiri. Dengan prinsip otonomi seluas-luasnya daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar

¹² *Ibid.*, Pasal 42 ayat (1)

¹³ *Ibid.*, Pasal 136 ayat (2), (3) dan (4)

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 136 ayat (1)

yang menjadi urusan pemerintah pusat. Karena itu pula daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah, yang salah satunya adalah dengan jalan membentuk Peraturan Daerah.

Kemudian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga Pemerintahan Daerah mempunyai kedudukan dan fungsi yang sama dengan Pemerintah Daerah dan membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan Pemerintah Daerah yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Berdasarkan kenyataan, terdapat beberapa kelemahan terkait pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif terhadap kebutuhan masyarakat di Kabupaten Rokan Hilir. Kelemahan tersebut diantaranya adalah :

1. Tidak adanya keterlibatan masyarakat terkait perancangan Peraturan Daerah, padahal Peraturan Daerah tersebut nantinya akan diberlakukan di masyarakat dan bertujuan diantaranya untuk lebih mengoptimalkan kinerja aparatur Pemerintah Daerah, meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Rokan Hilir, melindungi masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Minimnya penyerapan aspirasi masyarakat melalui masa reses maupun melalui kunjungan kerja secara berkala serta menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat dimana hal tersebut merupakan salah satu kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Minimnya pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya setelah menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terutama terhadap janji-janji pada saat pelaksanaan kampanye sebelum pemilihan sehingga banyak masyarakat merasa sia-sia mempercayakan pembelaan kepentingan masyarakat

kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berdampak pada banyaknya masyarakat yang tidak mau lagi mengikuti pemilu berikutnya atau lebih memilih golput akibat banyaknya aspirasi masyarakat yang tidak terealisasi.

Dalam pelaksanaan kewenangannya di bidang legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dapat merumuskan Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif terhadap kebutuhan masyarakat dan bukan hanya berdasarkan tekanan politik atau kepentingan pemerintah tertentu.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik mengadakan penelitian ilmiah berbentuk skripsi yang berkaitan dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berjudul “**Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif**”.

B. Batasan Masalah

Agar penelitian ini dilaksanakan terarah dan fokus kepada permasalahan yang diteliti, maka penelitian ini dibatasi tentang pelaksanaan fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif ?

2. Apakah hambatan pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif ?
3. Bagaimanakah upaya mengatasi hambatan pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif ?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian adalah :

- a. Untuk menjelaskan pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif.
- b. Untuk menjelaskan hambatan pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif.
- c. Untuk menjelaskan upaya mengatasi hambatan pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah :

- a. Untuk menambah wawasan atau ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

- b. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan penelitian dan menjadi referensi bagi peneliti berikutnya.
- c. Sebagai salah satu syarat dan melengkapinya tugas untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau Pekanbaru.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian hukum ini adalah penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum sosiologis adalah penelitian yang mengkaji gejala hukum dan fenomena sosial dalam masyarakat. Penelitian ini bertujuan melihat hubungan antara hukum yang berlaku dalam masyarakat, sehingga mampu mengungkapkan efektifitas berlakunya hukum di masyarakat. Sedangkan sifat penelitian adalah penelitian deskriptif (*descriptive research*). Maksud deskriptif adalah menggambarkan dengan jelas mengenai gejala hukum dan fenomena sosial di masyarakat.

2. Subjek dan Objek Penelitian

Subjek penelitian adalah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dan Tokoh Masyarakat di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir, di Kecamatan Rimbo Melintang dan di Kecamatan Tanah Putih Tanjung Melawan. Objek penelitian adalah pelaksanaan fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif dengan alasan bahwa sampai saat sekarang Peraturan Daerah yang dibentuk tidak melibatkan unsur masyarakat yang mengakibatkan Peraturan Daerah tersebut tidak mencerminkan aspirasi masyarakat.

3. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 40 (empat puluh) orang dan Tokoh Masyarakat di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 8 (delapan) orang, di Kecamatan Rimbo Melintang sebanyak 12 (dua belas) orang dan di Kecamatan Tanah Putih Tanjung Melawan sebanyak 10 (sepuluh) orang. Sedangkan sampel dalam penelitian ini adalah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 4 (empat) orang, Tokoh Masyarakat di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 4 (empat) orang, di Kecamatan Rimbo Melintang sebanyak 3 (tiga) orang dan di Kecamatan Tanah Putih Tanjung Melawan sebanyak 3 (tiga) orang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1
Populasi dan Sampel

No	Jenis Populasi	Jumlah Populasi	Jumlah Sampel	Persentase
1	Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir	40	4	10 %
2	Tokoh Masyarakat di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir	8	4	50 %
3	Tokoh masyarakat di Kecamatan Rimbo Melintang Kabupaten Rokan Hilir	12	3	25 %
4	Tokoh masyarakat Kecamatan Tanah Putih Tanjung Melawan Kabupaten Rokan Hilir	10	3	30 %
	Jumlah	70	14	20 %

Sumber Data : Data olahan Tahun 2014

4. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dari penelitian ini meliputi :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dari responden yang sudah ditetapkan, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 4 (empat) orang, Tokoh Masyarakat di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 4 (empat) orang, di Kecamatan Rimbo Melintang sebanyak 3 (tiga) orang dan di Kecamatan Tanah Putih Tanjung Melawan sebanyak 3 (tiga) orang.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui pustaka yang bersifat mendukung data primer berupa buku-buku, artikel, jurnal dan peraturan perundang-undangan.

5. Metode Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data menggunakan beberapa metode sebagai berikut :

- a. Observasi, yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara pengamatan langsung terhadap objek penelitian.
- b. Wawancara, yaitu pengumpulan data dengan cara wawancara dimana si pewawancara bebas menanyakan suatu hal tanpa terikat dengan daftar-daftar pertanyaan kepada responden yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 4 (empat) orang.
- c. Angket, yaitu daftar atau kumpulan pertanyaan tertulis yang di ajukan kepada responden Tokoh Masyarakat di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir sebanyak

4 (empat) orang, di Kecamatan Rimbo Melintang sebanyak 3 (tiga) orang dan di Kecamatan Tanah Putih Tanjung Melawan sebanyak 3 (tiga) orang.

- d. Kajian Kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data dengan mencari dan membaca literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan.

6. Metode Penulisan

Metode Penulisan yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah metode berfikir Induktif yaitu suatu pertanyaan atau dalil yang bersifat khusus menjadi suatu pernyataan atau kasus yang bersifat umum.¹⁵

7. Analisis Data

Dari data yang berhasil dikumpulkan oleh Penulis baik dengan secara observasi, wawancara, maupun kajian pustaka. Proses selanjutnya adalah menganalisa Data. Data yang diperoleh dianalisa menggunakan Metode Kualitatif, yaitu data dijelaskan dengan menguraikan secara deskriptif dari data yang telah diperoleh. Maksud deskriptif adalah menggambarkan dengan jelas mengenai gejala hukum dan fenomena sosial di masyarakat. Dalam menganalisa kesimpulan Penulis menerapkan Metode berfikir Induktif yaitu suatu pertanyaan atau dalil yang bersifat khusus menjadi suatu pernyataan atau kasus yang bersifat umum.

¹⁵ Pedoman Penulisan Skripsi, Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Pekanbaru Tahun 2014

