

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejak masa reformasi sampai saat ini, sudah beberapa kali terjadi perubahan Undang-Undang pemerintahan daerah. Undang-Undang pemerintahan daerah yang pertama kali pasca reformasi adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 sebagai pengganti Undang-Undang nomor 5 tahun 1974, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Undang-Undang ini dilakukan perubahan menyangkut pelaksanaan pemilihan kepala daerah tetapi substansi kebijakan pengelolaan pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan. Kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 yang kemudian dilakukan perubahan dalam perpu Nomor 2 Tahun 2014. Perpu tersebut hanya membatalkan 2 pasal yakni pasal yang mengatur pemilihan kepala daerah oleh DPRD kemudian perpu ditetapkan dengan undang-undang Nomor 2 tahun 2015 yang terakhir dirubah dengan undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, dengan tanpa merubah substansinya.

Berbagai dinamika dalam perubahan kebijakan pemerintahan daerah tersebut mulai dari arah sentralistik sampai desentralistik. Sebagai negara kesatuan Indonesia tentu menerapkan pembagian urusan pusat dan daerah dengan tetap mengacu pada pola desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Perubahan kebijakan hubungan pusat dan daerah di Indonesia pada dasarnya mengacu pada *ultra vires doctrine* (merinci satu persatu urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah) dan residual power atau *open end arrangement* (konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa)<sup>1</sup>. *Ultra vires doctrine* lebih terasa pada pola sentralistik sementara *residual power* lebih mengarah ke desentralistik. Bahkan ada menganggap bahwa *residual power* sebenarnya merupakan pola hubungan pemerintah pusat dan daerah yang biasa diterapkan dalam konsep negara federal. Sementara dalam negara kesatuan kekuasaan sisa idealnya berada ditangan pusat.

Pola hubungan pusat dan daerah sejak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 sampai Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 mengalami dinamika perubahan. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 lebih tepat dikatakan sebagai pola *ultra vires doctrine* karena kewenangan yang diberikan pada daerah dirinci satu persatu. Sementara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang 32 Tahun 2004 kewenangan yang diberikan bersifat *residual power* atau *open and arrangement* atau *general competence*.<sup>2</sup> karena semua kewenangan diberikan kepada daerah kecuali urusan yang ditangani oleh pemerintah pusat, yakni moneter dan fiskal nasional, pertahanan dan keamanan, urusan luar negeri, peradilan, dan agama. Kemudian Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 hanya menetapkan perpu No. 2 Tahun 2014 dengan membatalkan pemilihan kepala daerah bersamaan dengan DPRD. Perubahan dilakukan sebagai konsekuensi atas perubahan

---

<sup>1</sup> Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan*, Grafindo, Jogjakarta, 2004, hlm. 22.

<sup>2</sup> Ibid, hlm. 22.

undang-undang tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota yang mengatur wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah.<sup>3</sup>

Satu lagi perubahan yang terjadi pada DPRD adalah Anggota DPRD Kabupaten / kota adalah pejabat daerah kabupaten/kota. Dengan posisi anggota DPRD kabupaten/kota yang berstatus pejabat daerah maka seluruh aturan protokoler dan fasilitas layaknya seorang pejabat daerah sudah tentu harus disiapkan oleh pemerintah daerah. Sayangnya aturan pelaksana mengenai status anggota DPRD sebagai pejabat daerah sampai sekarang belum ada, seluruh daerah di Indonesia sedang menunggu Peraturan Pemerintah yang sedang disusun di Kementerian Dalam Negeri.<sup>4</sup>

Sejak di berlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 serta Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, produk hukum berupa Undang-Undang yang bersumber dari pelaksanaan atau penggunaan Hak Inisiatif dewan untuk mengajukan rancangan Undang-Undang (DPR) dan rancangan peraturan daerah (DPRD) jumlahnya sangat minim dibandingkan dengan Undang-Undang atau Raperda yang diajukan oleh pemerintah pusat atau daerah.

Pada prakteknya pembuatan Undang-Undang dan pemberian hak secara penuh oleh konstitusi kepada Dewan Perwakilan Rakyat belum digunakan secara maksimal oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat, baik tingkat pusat, daerah propinsi dan kabupaten dan kota. Rendahnya tingkat

---

<sup>3</sup> Penjelasan UU No.9 Tahun 2015 ([www.Hukumonline.com](http://www.Hukumonline.com))

<sup>4</sup> Analisis Undang-Undang No.23 Tahun 2014, DPRD Kab.Bengkalis ([www.dprd.bengkaliskab.go.id](http://www.dprd.bengkaliskab.go.id))

partisipasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat terlihat pada produk Undang-Undang yang dihasilkannya.

Menurut Sutta Dharmasaputera<sup>5</sup>, reformasi legislasi yang dilakukan di Indonesia masih setengah matang, dimana produk hukum yang dihasilkan oleh empat pemerintahan masih didominasi oleh Undang-Undang yang berasal dari pemerintah dibandingkan dengan Undang-Undang usul inisiatif DPR.

Berdasarkan pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa sejak reformasi sampai sekarang pembuatan Undang-Undang masih didominasi oleh usulan Pemerintah.

Minimnya Undang-Undang yang dihasilkan dari Inisiatif anggota dewan pada tingkat pusat, memperlihatkan bahwa DPR belum melaksanakan atau menggunakan hak inisiatifnya secara maksimal sebagaimana yang diminta dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada tingkat DPR saja, hasil Undang-Undang dari inisiatif anggota dewan hanya bisa dihitung dengan jari. Bagaimana dengan pelaksanaan atau penggunaan inisiatif di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang tidak mempunyai Badan Legislasi Daerah, jelas akan mempengaruhi keinginan atau kemauan dari anggota DPRD Propinsi Kabupaten dan Kota untuk mengajukan atau melaksanakan hak Inisiatifnya.

---

<sup>5</sup> Sutta Dharmasaputera, *Reformasi Legislasi Setengah Mantang*, Jakarta : Kompas 18 Mei 2006. Hlm. 4.

Setidaknya Undang-Undang yang dihasilkan DPR dari masa Presiden Habibie sampai dengan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, menurut Bivitri Susanti, karena DPR lebih senang menjalankan fungsi pengawasan daripada menjalankan fungsi pembentukan Perda, sebab dengan fungsi pengawasan dewan bisa mengkritik Pemerintah.<sup>6</sup> Dalam kenyatannya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, baik pusat, Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam prakteknya lebih cenderung melakukan kegiatan yang bersifat pengawasan atau kunjungan kerja dibandingkan dengan menjalankan fungsi pembentukan Perda. Selama ini fungsi pembentukan Perda dewan lebih banyak didominasi oleh eksekutif, sehingga anggota dewan lebih banyak menjadi tukang stempel kebijakan pemerintah.

Selain itu kemampuan dan penguasaan pembentukan perda anggota DPRD Kabupaten dan Kota masih rendah atau kurang menguasai *legal drafting*, baik dalam proses pengajuan, membahas maupun menyetujui sehingga mendorong banyak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota malas untuk menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan rancangan perda, karena lebih asyik melakukan pengawasan tidak perlu pusing-pusing memikirkan raperda, yang sudah disediakan oleh eksekutif.<sup>7</sup> Sementara itu penggunaan hak inisiatif, di Kabupaten dan Kota khususnya di Jawa Tengah yaitu Kota Pekalongan, sejauh ini masih langka atau minim. Seperti halnya Kota Pekalongan walaupun sudah berusaha

---

<sup>6</sup> Bivitri Susanti, *Legislasi DPR Jangan Terlalu Enjoy Pengawasan* : Kompas Rabu 13 Juli 2005. H. 5

<sup>7</sup> Ibid hlm. 5.

menghasilkan produk hukum perda yang diusulkan dari inisiatif DPRD namun secara faktual belum bisa menghasilkan apa yang diharapkan yaitu berangsur-angsur semakin meningkat justru malah sebaliknya. Sebagaimana data rekapitulasi jumlah perda yang dihasilkan sejak 2014-2016.

Tabel 1

Rekapitulasi Perda yang dihasilkan

Pemerintah Kota Pekalongan DPRD Kota Pekalongan.<sup>8</sup>

NO	TAHUN	JUMLAH PRODUK PERDA	
		Perda Usul Pemerintah	Perda Usul Inisiatif
1	2014	19	8
2	2015	19	8
3	2016	19	2
	JUMLAH	57	18

Sejak Tahun 2014-2016, pembuatan perda di Kota Pekalongan masih didominasi dari usul pemerintah yaitu sebanyak 57 perda dan usul inisiatif DPRD hanya 18 Perda. Berdasarkan data diatas justru dari tahun ketahun malah terlihat menurun. Pada tahun 2014 sejumlah 8, tahun 2015 masih bertahan 8, tahun 2016 menurun menjadi 2 Peraturan Daerah

Padahal, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 366 DPRD kabupaten/kota mempunyai wewenang dan tugas membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, juga pada Undang-Undang

<sup>8</sup> Litbang Bagian Hukum Setda Kota Pekalongan “Daftar Produk Peraturan Daerah Kota Pekalongan Tahun 2014-2016.

Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan terkait dengan fungsi pembentukan Perda anggota DPRD sebagai berikut, Uraian dalam pasal 149 ayat (1) DPRD provinsi atau kabupaten/kota mempunyai fungsi :

- a. Pembentukan perda
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan.

(2) ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi atau kabupaten/kota.<sup>9</sup>

Penggunaan hak inisiatif dalam pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Karena prinsip kedaulatan rakyat berasal dari rakyat itu sendiri.

Menurut Immanuel Kant :<sup>10</sup>

Tujuan negaraitu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari warga negaranya. Pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Sedangkan Undang-Undang yang berhak membuat adalah rakyat, karena itu Undang-Undang adalah penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan rakyat atau demokratis.

Berdasarkan teori kedaulatan rakyat tersebut, maka penggunaan hak inisiatif sebagai fungsi pembentukan Perda yang dilakukan oleh anggota DPRD, merupakan kewajiban moral yang harus dilakukan sebagai pertanggungjawaban mereka terhadap suara yang diberikan oleh konstituen saat pemilihan umum. Namun dengan banyaknya Undang-Undang atau aturan hukum yang memberikan kekuasaan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengajukan hak inisiatif, ternyata jarang digunakan atau dipakai dalam mengajukan rancangan Undang-Undang atau

---

<sup>9</sup> Pasal 316 dan Pasal 365 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014

<sup>10</sup> Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta : Liberty, 1980. H. 161.

Raperda. Padahal Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang diperbarui dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 telah memberikan ruang dan landasan hukum yang kuat pada anggota DPRD untuk menggunakan hak inisiatif dalam mengajukan rancangan Undang-Undang ini artinya bahwa kedudukan DPR/DPRD sebagai wakil rakyat itu sangat penting.

Dari berbagai fakta yang diuraikan diatas menunjukkan DPRD mempunyai posisi yang urgent dalam pembentukan hukum di daerah, baik menurut UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 17 Tahun 2014, maupun UU No. 23 Tahun 2014, namun pada kenyatannya dilihat dari produk hukum yang dihasilkan sangatlah minim sehingga perlu adanya pemberdayaan. Untuk itu penulis membuat judul **Optimalisasi Fungsi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (studi terhadap pembentukan peraturan daerah di Kota Pekalongan)**

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana fungsi, tugas dan wewenang DPRD kota Pekalongan ?
2. Apakah pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Pekalongan telah berjalan optimal ?
3. Langkah-langkah apakah yang perlu ditempuh untuk mengoptimalkan fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Pekalongan ?

#### **C. Tujuan penelitian**

1. Untuk mengetahui frungsi, tugas dan kewenangan DPRD dalam pembentukan daerah.



2. Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan fungsi DPRD Kota Pekalongan dalam pembentukan peraturan daerah.
3. Untuk mengetahui langkah-langkah yang harus ditempuh DPRD Kota Pekalongan dalam mengoptimalkan fungsi pembentukan Perda.

#### **D. Manfaat penelitian**

##### 1. Manfaat teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti selanjutnya dalam meneliti dan mengkaji Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan tugas dan fungsi DPRD sebagai lembaga pembentukan perda sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang.

##### 2. Secara praktis

- a. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah maupun DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- b. Menambah profesionalitas dalam membuat karya tulis pengembangan bidang hukum tata negara.

#### **E. Kerangka konseptual dan kerangka teori**

##### **1. Kerangka Konseptual**

###### **a. Peraturan perundang-undangan**

Dalam konsep negara hukum peraturan perundang-undangan memiliki posisi strategis, Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang

menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggung jawabkan.<sup>11</sup>

Berdasarkan uraian diatas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>12</sup>

Hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berikut adalah hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

1. UUD 1945, merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. UUD 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang (UU) / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah (Perda), Provinsi

---

<sup>11</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan pemyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945* (sesuai dengan urutan bab, pasal dan ayat), Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta, 2010, hlm, 46.

<sup>12</sup> Moh. Kusnardy dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1988, hlm., 153

## 7. Peraturan Daerah (Perda), Kabupaten/kota

Sedangkan peraturan perundang-undangan selain yang tercantum diatas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

### **b. Peraturan Daerah (Perda)**

Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.<sup>13</sup>

Disamping dikenal adanya istilah peraturan daerah, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.<sup>14</sup>

### **c. Fungsi DPRD**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014) yang menggantikan UU Nomor 32 Tahun 2004 membawa perubahan penting terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik itu DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. DPRD yang sebelumnya melaksanakan fungsi

---

<sup>13</sup> Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta. 1989, hlm. 1

<sup>14</sup> Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal 43

legislasi, anggaran dan pengawasan kini berubah menjalankan fungsi pembentukan peraturan daerah (perda), anggaran, dan pengawasan.<sup>15</sup>

Titik fokus perubahan penting itu terletak pada perubahan fungsi legislasi menjadi fungsi pembentukan perda. Pada tataran praktik perubahan ini mungkin tidak penting dan tidak berimplikasi apa-apa karena sebelum diubah menjadi fungsi pembentukan perda pun memang fungsi DPRD adalah membentuk perda bersama dengan kepala daerah.

Tetapi lain halnya bila itu dilihat dari sudut pandang teoritis. Perubahan fungsi DPRD dari fungsi legislasi menjadi fungsi pembentukan perda menarik untuk ditelaah. Dari segi teoritis, UU Pemerintahan daerah 2014 telah membuat langkah yang sangat tepat.

#### **d. Keterlibatan DPRD dalam Pembentukan Perda**

Peraturan daerah Provinsi dan Peraturan daerah Kabupaten/Kota merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten/Kota sangat penting untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah mendapatkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai ketentuan Pasal 18 Ayat (6) bahwa Pemerintahan Daerah dan peraturan lain untuk

---

<sup>15</sup> A'an Efendi, <http://www.gresnews.com/berita/opini/90191-tinjauan-fungsi-dprd-pasca-uu-pemda-2014/0/>

melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Amanat Pasal 18 amandemen UUD 1945 ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahn Daerah bahwa Peraturan Daerah sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kepala daerah bersama-sama dengan DPRD diatur dalam Pasal 236 sampai dengan Pasal 256 Undang-Undang NoMOR 23 Tahun 2014.peraturan Daerah dibentuk sebagai dasar hukum Pertama, untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Kedua penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada Pasal 149 di tegaskan :<sup>16</sup>

Ayat (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi :

- a. Pembentukan Perda Kabupaten/Kota ;
- b. Anggaran ; dan
- c. Pengawasan.

(2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah kabupaten/kota.

Dari ketentuan diatas dapat diartikan bahwa DPRD adalah sebagai lembaga yang terlibat langsung memegang amanat untuk membentuk peraturan daerah di kabupaten/kota diamana ia bertugas dalam rangka representasi rakyat di daerahnya, seperti halnya tercantum pada :<sup>17</sup>

Pada pasal 236 ayat (1) untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

(2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

---

<sup>16</sup> Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 149

<sup>17</sup> Ibid hal 118

Pada pasal ini juga disebutkan bahwa perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah artinya DPRD yang punya kewenangan membentuk perda adalah mutlak dalam rangka mewakili warganya dalam membuat peraturan yang memihak pada kepentingan rakyat.

Betapa besarnya amanat yang diberikan DPRD, namun banyak hambatan pula yang menimpanya, seperti yang dialami DPRD kota Pekalongan, walaupun besar kewenangan yang diberikan kepadanya namun untuk membuat perda masih didominasi oleh usulan pemerintah seperti catatan bagian hukum pemerintah daerah kota Pekalongan, sejak tahun 2014-2016, pembuatan perda di Kota Pekalongan masih didominasi dari usul pemerintah yaitu sebanyak 57 perda dari pemerintah dan 18 Perda usul inisiatif DPRD. Berdasarkan data diatas justru dari tahun ketahun malah terlihat menurun. Pada tahun 2014 sejumlah 8 perda, tahun 2015 masih bertahan 8 perda, tahun 2016 menurun menjadi 2 perda, hasil inisiatif DPRD kota Pekalongan.

Dilihat dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD khususnya di Kota Pekalongan yang disertai tugas membentuk peraturan Daerah (perda) masih belum optimal.

#### **e. Optimalisasi Fungsi DPRD**

##### **1) Makna Optimalisasi**

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, W.J.S Poerdwadarminta dikemukakan bahwa, optimalisasi adalah hasil yang dicapai sesuai dengan

keinginan, jadi optimalisasi merupakan pencapaian hasil sesuai harapan secara efektif dan efisien.<sup>18</sup> Optimalisasi banyak juga diartikan sebagai ukuran dimana semua kebutuhan dapat dipenuhi dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.

Menurut Winardi, optimalisasi adalah ukuran yang menyebabkan tercapainya tujuan jika dipandang dari sudut usaha, optimalisasi adalah usaha memaksimalkan kegiatan sehingga mewujudkan keuntungan yang diinginkan atau dikehendaki<sup>19</sup>. Dari uraian tersebut diketahui bahwa optimalisasi hanya dapat diwujudkan apabila dalam perwujudannya secara efektif dan efisien. Dalam penyelenggaraan organisasi, senantiasa tujuan diarahkan untuk mencapai hasil secara efektif dan efisien agar optimal.

Menurut Depdikbud, optimalisasi berasal dari kata optimal berarti terbaik, tertinggi, sedangkan optimalisasi berarti suatu proses meninggikan atau meningkatkan ketercapaian dari tujuan yang diharapkan sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.<sup>20</sup> Optimalisasi merupakan suatu proses untuk mengoptimalkan suatu solusi agar ditemukannya solusi terbaik dari sekumpulan alternatif solusi yang ada. Optimalisasi dilakukan dengan memaksimalkan suatu fungsi objektif dengan tidak melanggar batasan yang ada. Dengan adanya optimalisasi, suatu sistem dapat meningkatkan efektifitasnya, yaitu seperti meningkatkan keuntungan, meminimalisir waktu proses dan sebagainya.

---

<sup>18</sup> Poerdwadarminta W.J.S *Kamus Besar Indonesia*,. Balai Pustaka, Jakarta, 1997 hal. 753

<sup>19</sup> Winardi. *Perilaku Organisasi*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

<sup>20</sup> Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal 628.

## 2) Fungsi dan kinerja DPRD

Apabila dikaitkan optimalisasi kinerja DPRD adalah hasil kerja yang dicapai oleh DPRD sesuai dengan fungsi, wewenang dan tanggung jawabnya atau sebagai gambaran tentang besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas maupun kuantitas sesuai dengan visi, misi suatu organisasi yang bersangkutan. Dengan demikian kinerja lembaga DPR perlu dinilai sebagai suatu lembaga yang mempunyai pengaruh besar dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama sebagai pembentuk Perda. Dengan kinerja ini diharapkan mampu menjelaskan apakah DPRD mampu melaksanakan fungsinya secara optimal dalam mewujudkan aspirasi dan keinginan masyarakat.

Menurut Dwiyanto, indikator pengukuran kinerja organisasi publik ada 3 hal yaitu Efektivitas, responsibilitas, akuntabilitas<sup>21</sup>. Konsep produktifitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektivitas pelayanan. Dengan demikian, produktifitas dapat digunakan untuk mengukur kinerja dari dalam organisasi.

Dalam hal kinerja DPRD adalah bagaimana untuk menyikapi peraturand an tata tertib anggota DPRD dalam melaksanakan setiap persidangan apakah hasil perda yang dihasilkan atas inisiatifnya atau sebaliknya. Sedangkan responsivitas merupakan indikator kinerja yang berorientasi pada proses. Responsivitas ini dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan

---

<sup>21</sup> Dwiyanto, Agus, *Penilaian Kinerja Organisasi Publik*, Fisipol Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1995. Hlm 55



kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, sedangkan responsif anggota DPRD dalam melaksanakan tugasnya dapat ditandai dengan kehadirannya dalam mengikuti setiap persidangan. Mengenai akuntabilitas mengemukakan bahwa akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai dan norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para *stakeholders*. Acuan pelayanan yang digunakan oleh organisasi publik juga dapat menunjukkan tingkat akuntabilitas pemberian pelayanan publik. Acuan pelayanan yang dianggap paling penting oleh anggota DPRD adalah dapat merefleksikan pola pelayanan anggota DPRD yang dipergunakan yaitu pola pelayanan yang interaktif yang mengacu pada kepuasan publik sebagai pengguna jasa yaitu rakyat. Adapun faktor internal yang mempengaruhi kinerja DPRD adalah peraturan dan tata tertib, data dan informasi, kualitas anggota legislatif.

Faktor eksternalnya adalah mekanisme sistem Pemilu, kedudukan eksekutif dan legislatif.

Pernyataan keberhasilan atas komitmen kinerja tersebut diberikan dengan memberikan atribut pada capaian masing-masing indikator kerja, DPRD dengan kriteria yaitu :

Tabel 3. Atribut Nilai Pencapaian Kinerja

No	Nilai Pencapaian Kinerja	Pemberian Atribut
1	86 – 100%	Sangat Optimal

2	71 – 85%	Optimal
3	56-70%	Kurang Optimal
4	<55 %	Tidak Optimal

## 2. Kerangka Teori

### a. Teori Negara Hukum

Ketentuan bahwa Indonesia adalah Negara hukum tidak dapat dilepaskan dari Pembukaan UUD 1945 sebagai cita negara hukum, kemudian ditentukan dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 (sebelum diamandemen). Alinea I Pembukaan UUD 1945 mengandung kata *perikeadilan* ; dalam alinea II terdapat kata adil ; dalam alinea III terdapat kata Indonesia ; dalam alinea IV terdapat kata keadilan sosial dan kata kemanusiaan yang adil. Semua istilah tersebut merujuk pada pengertian Negara hukum, karena salah satu tujuan Negara hukum adalah untuk mencapai keadilan<sup>22</sup>. Pengertian keadilan yang dimaksud dalam konsep Negara hukum Indonesia adalah bukan hanya keadilan hukum (*legal justice*), tetapi juga keadilan sosial (*social justice*).

Menurut Azhary, dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), istilah *rechtsstaat* merupakan suatu *genus begrip*, sehingga dalam kaitannya dengan UUD 1945 adalah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai *genus begrip*, sehingga dalam kaitannya dengan UUD 1945 adalah suatu pengertian khusus dari istilah *rechtsstaat* sebagai *genus begrip*. Studi tentang *rechtsstaat* sudah sering dilakukan oleh ahli hukum Indonesia, tetapi studi-studi mereka belum sepenuhnya dapat

<sup>22</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta, 1996, hal.25

menentukan bahwa Indonesia tergolong sebagai Negara hukum dalam pengertian rechtsstaat atau rule of law.<sup>23</sup> Ada kecenderungan interpretasi yang mengarah pada konsep rule of law, antara lain pemikiran Sunaryati Hartono dalam bukunya, *Apakah The Rule of Law*.<sup>24</sup>

Oemar Senoadji, bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Ciri berikutnya dari Negara Hukum Indonesia menurut Oemar Senoadji ialah tiada pemisahan yang rigid dan mutlak antar agama dan Negara. Karena menurutnya, agama dan Negara berada dalam hubungan yang harmonis.

Padmo Wahjono menelaah Negara hukum Pancasila dengan bertitik tolak dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945, yang diutamakan dalam asas kekeluargaan adalah rakyat banyak dan harkat dan martabat manusia dihargai.<sup>25</sup>

Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan. Pasal ini menegaskan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang perorang. Kiranya konsep Negara Hukum

---

<sup>23</sup> Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, hal.92

<sup>24</sup> Sunaryati Hartono, *Apakah Rule of Law itu ?*, Penerbit P.T Alumni, Bandung, 1982, hal.1

<sup>25</sup> Padmo Wahjono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982, hal.17

Pancasila perlu ditelaah pengertiannya dilihat dari sudut pandang asas kekeluargaan. Padmono Wahjono memahami hukum sebagai suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Pengertian ini tercermin dalam rumusan Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa Undang-undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok atau garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggaraan Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khas kekeluargaan ini. Pasal ini menegaskan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran perorangan. Kiranya konsep Negara Hukum Pancasila perlu ditelaah pengertiannya dilihat dari sudut pandang asas kekeluargaan. Padmono Wahjono memahami hukum sebagai suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan kehidupan Negara atau ketertiban dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Pengertian ini tercermin dalam rumusan Penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa Undang-undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok atau garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggaraan Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial.

Azhary, hukum adalah wahana untuk mencapai keadaan yang tata tentram kerta rahaja dan bukan sekedar untuk Kamtibnas (rust en orde)<sup>26</sup> Padmono Wahjono menjelaskan pula bahwa dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) terdapat penjelasan bahwa bangsa Indonesia juga mengakui kehadiran atau eksistensi hukum tidak tertulis (selain hukum yang tertulis). Sehubungan dengan fungsi hukum, Padmo Wahjono menegaskan tiga fungsi hukum dilihat dari cara pandang berdasarkan asas kekeluargaan, yaitu :<sup>27</sup>

1. Menegakkan demokrasi sesuai dengan rumusan tujuh pokok sistem pemerintahan Negara dalam Penjelasan UUD 1945;
2. Mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945; Padmo Wahjono menamakan fungsi hukum Indonesia sebagai suatu pengayoman.

Oleh karena itu, ia berbeda dengan cara pandang liberal yang melambangkan hukum sebagai Dewi Yustitia yang memegang pedang dan timbangan dengan mata tertutup, memperlihatkan bahwa keadilan yang tertinggi ialah suatu ketidakadilan yang paling tinggi. Hukum di Indonesia dilambangkan dengan pohon pengayoman.<sup>28</sup>

## **b. Demokrasi dan Teori Perwakilan**

---

<sup>26</sup> Azhary, *Negara Hukum Azhary, Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, Op. Cit, hal. 95

<sup>27</sup> Padmo Wahjono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982, Op.Cit.hal.18

<sup>28</sup> Ibid, hal.19

Menurut sudut bahasa (etimologis), demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan atau kekuasaan. Jadi, secara bahasa, *demos-cratein* atau *demos-cratos* berarti pemerintahan rakyat atau kekuasaan rakyat.<sup>29</sup> Secara teoritis, demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>30</sup>

Konsep demokrasi lahir dari Yunani kuno yang dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 SM – abad ke-6 M. Demokrasi yang dipraktikkan pada waktu itu adalah demokrasi langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh rakyat atau warga Negara. Hal itu dapat dilakukan karena Yunani pada waktu itu berupa Negara kota (*polis*) yang penduduknya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya yang berpenduduk sekitar 300.000 orang. Tambahan lagi, meskipun ada keterlibatan seluruh warga, namun masih ada pembatasan, misalnya para anak, wanita, dan para budak tidak berhak berpartisipasi dalam pemerintahan.<sup>31</sup>

Bila kita tinjau keadaan di Yunani pada saat itu tampak bahwa “rakyat ikut secara langsung”. Karena keikutsertaannya yang secara langsung maka pemerintahan pada waktu itu merupakan pemerintahan dengan demokrasi secara langsung. Disebabkan adanya perkembangan

---

<sup>29</sup> Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan, Edisi Kedua*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal.89-90

<sup>30</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hal.163.

<sup>31</sup> Winarno, *Paradigma Baru...Op, Cit.*, hal 90

zaman dan juga jumlah penduduk yang terus bertambah maka keadaan seperti diatas mulai sulit dilaksanakan, muncullah teori perwakilan.

Teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini, *pertama* menyangkut pengertian pihak yang diwakili, *kedua* berkenaan dengan pihak yang mewakili, dan *ketiga* berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya<sup>32</sup>

Heinz Eulau dan John Whalke mengadakan klasifikasi perwakilan ini ke dalam tiga pusat perhatian, dijadikan sebagai sudut kajian yang mengharuskan adanya “wakil”, yaitu :

- 1) Adanya partai,
- 2) Adanya kelompok, dan
- 3) Adanya daerah yang diwakili.

Dengan demikian adanya klasifikasi yang demikian, maka akan melahirkan tiga jenis perwakilan, yaitu perwakilan politik (*political representative*), perwakilan fungsional (*functional representative*), dan perwakilan daerah (*regional representative*)<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hal. 17.

<sup>33</sup> Eddy Purnama, *Lembaga....Op. Cit.*, hal. 41

Secara historis, munculnya perwakilan merupakan dampak dari pelaksanaan sistem feodal, khususnya yang berlaku di Inggris dan Perancis. Di sini awalnya hanya dikenal perwakilan fungsional sebab pada umumnya yang menjadi wakil pada waktu itu adalah orang-seorang direkrut melalui sistem pengangkatan berdasarkan perbedaan kelas-kelas yang ada di dalam masyarakat. Tetapi kemudian, di dalam negara-negara modern seperti Amerika Serikat dan lain-lainnya dengan menganut prinsip persamaan, perwakilan berdasarkan sistem pengangkatan ini tidak dipergunakan karena dirasakan tidak sesuai dengan sistem demokrasi yang dianut. Sehingga dalam prakteknya hanya tinggal dua macam perwakilan, yaitu perwakilan politik dan perwakilan daerah<sup>34</sup>

Munculnya pihak yang diwakili sebagaimana telah diutarakan diatas membawa konsekuensi terhadap keberadaan pihak yang mewakili (si wakil). Hal ini akan membawa suatu pengaruh tatkala diartikan kedudukan si wakil di lembaga perwakilan dalam hubungan dengan pihak yang diwakilinya. Untuk hal ini ada yang berpendapat bahwa lembaga perwakilan rakyat dan para pemilihnya adalah jabatan (*ambt*). Orang yang mendapati jabatan dimaksud adalah sebagai yang mewakili dan bertindak atas nama jabatan yang dipikulnya. Dengan demikian, hubungan antara si wakil dengan pihak yang diwakili menjadi tidak jelas, seakan-akan

---

<sup>34</sup> Ibid hal 41



hubungan diantara kedua pihak tersebut hanya sebatas saat pemilihan si wakilnya saja<sup>35</sup>

Menurut Leon Duguit, dasar adanya jalinan hubungan antara pemilih (rakyat) dengan wakilnya adalah keinginan untuk berkelompok, yang disebut solidaritas sosial sebagai dasar lahirnya hukum obyektif untuk membentuk lembaga perwakilan. Oleh karena adanya jalinan yang demikian, maka<sup>36</sup> :

- a. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial”, untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut untuk menentukan.
- b. Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum obyektif, jadi tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut, masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.
- c. Dalam melaksanakan tugasnya si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikat. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat perlengkapan negaa tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

---

<sup>35</sup> Ibid hal 41

<sup>36</sup> Ibid. Hal 42-43. DIKUTIP DARI Bntan R. Saragih, *Lembaga....* Op. Cit., hlm 84-85.

Pandangan Duguit tersebut, sebenarnya sejalan dengan pandangan Belifante yang melihat bahwa perwakilan itu sebagai suatu kompromi antara prinsip demokrasi yang menuntut persamaan hak bagi setiap warga Negara dan prinsip kegunaan yang praktis untuk menyelenggarakan persamaan yang dimaksud. Dalam hal ini, rakyat sama-sama diposisikan sebagai pihak yang tidak mampu melakukan sendiri tugasnya untuk mengambil suatu keputusan, karena itu perlu dibentuk suatu institusi yang dapat mewakili mereka untuk bertindak dalam angka keperluan tersebut<sup>37</sup>

Menyangkut dengan hakikat hubungan wakil dengan yang diwakili ada dua teori yang amat terkenal di samping teori-teori lain, yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan. Kedua teori tersebut merupakan hasil perkembangan pemikiran yang bersifat saling melengkapi terhadap teori sebelumnya. Menurut Teori Mandat memandang bahwa para wakil menempati kursi di lembaga perwakilan atas dasar mandat dari rakyat, yang dinamakan mandataris. Teori yang berkembang oleh J.J Rousseau dan Pation ini lahir pada waktu saat revolusi dalam perjalanan terpecah menjadi 3 (tiga) macam<sup>38</sup>

Mandat Imperatif, berarti bahwa hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili itu terbatas pada instruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya. Wakil tidak diperbolehkan bertindak melampaui mandat yang telah diberikan dengan konsekuensi bahwa jika hal itu dilakukan oleh wakil, maka hal demikian tidak berada pada

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hal 43

<sup>38</sup> *Ibid*, hal 44

hubungan yang benar antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.<sup>39</sup> Untuk adanya suatu jaminan yuridis bagi rakyat agar si wakil tidak bertindak menyimpang dari keinginannya, maka lembaga *recall* merupakan benteng dipergunakan untuk menjaga pola hubungan imperative ini. Lembaga *recall* ini dimaksudkan untuk dapat menarik kembali si wakil bila terbukti aktivitasnya tidak sesuai dengan keinginan rakyat yang diwakilinya. Konsepsi seperti ini pada dasarnya tidak efisien dan dapat menghambat peranan lembaga perwakilan, karena para wakil setiap saat jika ingin bertindak harus terlebih dahulu menunggu instruksi dari pihak yang diwakilinya<sup>40</sup>

Menyadari kelemahan dari ajaran diatas, kemudian Abbe Sieyes (Perancis) dan Black Stone (Inggris) mengemukakan suatu ajaran Mandat Bebas. Ajaran ini melihat bahwa para wakil yang duduk di dalam lembaga perwakilan tidak terikat dengan para pemilih, karena setiap wakil yang dipilih dan duduk disitu adalah orang-orang yang telah dipercaya dan memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya. Oleh karena itu, si wakil tidak terikat dengan instruksi-instruksi dari para pemilihnya dan tidak dapat ditarik kembali oleh mereka. Dalam konsepsi seperti ini terlihat bahwa antara si wakil dengan yang diwakili tidak terdapat hubungan secara hukum, di sini si wakil hanya dibebani tanggung jawab politik semata yang memberi konsekuensi bila aktivitas si wakil tidak

---

<sup>39</sup> Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia: 2007*, Penerbit Pustaka Pelajar dikutip dari <http://king-andrias.blogspot.com/2012/04/materi-kuliah-teori-perwakilan.html>, diakses: 12 September 2016 Pukul 00:00 WIB

<sup>40</sup> Eddy Purnama, *Lembaga....* Op. Cit. Hal.44

dapat memuaskan pihak yang diwakili, maka si wakil tersebut tidak mempunyai peluang untuk dipilih kembali.

Dalam konstitusionalisme negara-negara modern, dimana penyelenggaraan pemerintahan berdasar pada sistem demokrasi perwakilan, senantiasa menuntut si wakil untuk berjalan di atas pilar nasionalisme, sehingga si wakil harus selalu mengedepankan kepentingan rakyat yang lebih luas daripada kepentingan individu atau kelompok. Dengan demikian lembaga perwakilan menjadi penting bagi pemerintah demokratis, tetapi tidak identik dengan demokrasi itu sendiri. Karena lembaga perwakilan bisa tidak berfungsi, dan hanya nilai nominal saja. Demokrasi tidak hanya bergantung pada adanya lembaga perwakilan, tetapi sejauh menyangkut lembaga hal yang terpenting adalah bagaimana lembaga itu terbentuk dan bagaimana pula lembaga dimaksud bekerja.

### **c. Teori Peraturan Perundang-undangan**

Pemahaman terhadap teori perundang-undangan pada dasarnya meliputi empat substansi utama, yaitu : pengertian perundang-undangan, fungsi perundang-undangan, materi perundang-undangan dan politik perundang-undangan. Bagir Manan berpendapat “wet in materiele zin”, melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti material yang esensinya antara lain sebagai berikut :<sup>41</sup>

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan

---

<sup>41</sup> Bagir Manan, “Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional” (makalah) Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam *Pembangunan Hukum, Jakarta*, 19-20 Oktober 1994), hal.13.

sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht*, *written law*).

2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (*badan,organ*) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*), dan
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Konsep perundang-undangan jika dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengikuti pendapat I.C Van der Vlies tentang wet yang formal (*het formale wetsbegrip*) dan wet yang material (*het materiele wetsbegrip*). Pendapat ini didasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan wet formal adalah wet yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi. Sementara itu, wet yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.<sup>42</sup>

Farida Indrati Soeprapto, menyatakan bahwa istilah perundang-undangan” (*Legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :<sup>43</sup>

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan / proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah;
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

---

<sup>42</sup> A. Hamid S ATTAMIMI.; *Teori perundang-undangan Indonesia;suatu sisi ilmu pengetahuan perundang-undangan Indonesia yang menjelaskan dan menjernihkan pemahaman*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1992;44

<sup>43</sup> : Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Buku 1), Oleh., Penerbit : Kanisius;44

H. Soehino, telah memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut :<sup>44</sup>

1. Pertama, berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan perundang undangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian perundang-undangan disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya ditulis UU Nomor 12 Tahun 2011) yang menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

Dalam Pasal 7 ayat (4) Undang-undang No. 12 tahun 2011 dinyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :<sup>45</sup>

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Tap MPR
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/kota

---

<sup>44</sup> H. Suhino, *Hukum Tata negara: penetapan, sifat, serta tata cara perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, At National Library, Jakarta 2010:40

<sup>45</sup> Pasal 7 (1) *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, 2011.

Selanjutnya Pasal 7 ayat (4) UU No. 12 tahun 2011 menjelaskan bahwa jenis-jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Penjelasan dari Pasal 7 ayat (4) UU No. 12 tahun 2011 menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan UU No. 12 tahun 2011 antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Menteri, kepala bidang, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang. DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

**d. Pembentukan peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**

Program legislasi daerah (Prolekda) sekarang diganti Propem perda (program pembentukan peraturan daerah) merupakan pedoman pengendali penyusunan peraturan daerah yang mengikat lembaga yang berwenang yakni pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah untuk membentuk peraturan daerah. Untuk itu Bapem Perda dipandang penting

untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional<sup>46</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa Bapem Perda mempunyai kedudukan hukum yang penting dalam penyusunan peraturan daerah di tingkatan provinsi dan kabupaten/kota, hanya saja arti penting kedudukan hukum Bapem Perda ini belum dipahami dengan baik oleh pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 39 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 yang mengatur bahwa : “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Bapem Perda Kabupaten/Kota”.

Tahap perencanaan merupakan langkah pertama yang dilakukan untuk mencapai tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Salah satu kegiatan perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan Naskah Akademik. Melalui kajian dan penyusunan Naskah Akademik, diharapkan peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dapat memenuhi pencapaian tujuan pembentukan, dapat Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengharuskan mengenai adanya naskah akademik dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan tentang adanya naskah akademik dalam rancangan peraturan daerah dapat dilihat dalam Pasal 56 ayat (2) yang menentukan bahwa rancangan

---

<sup>46</sup> Ade Suraeni, 2010, *Proses Penyusunan Program Legislasi Daerah (makalah)*, disampaikan pada diklat legal drafting badan pendidikan dan pelatihan provinsi Sulawesi Tenggara pada tanggal 09 Juni 2015, hlm.3.



peraturan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan atau Naskah Akademik.

Dasar hukum pembentukan Naskah Akademik yaitu Pasal 57 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 ditentukan bahwa :

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Dilaksanakan dan ditegakkan. Naskah Akademik merupakan penjelasan atau keterangan mengapa Perda tersebut dibuat.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Pentingnya Naskah Akademik sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum.

Pembentukan peraturan daerah yang baik diakomodir dalam Pasal 15, Pasal 17 dan Pasal 19 Permendagri No. 53 Tahun 2011, secara lengkap sebagai berikut :<sup>47</sup>

Pasal 15

Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan berbentuk Perda atau nama lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a dilakukan berdasarkan Bapem Perda.  
Paragraf 1 Persiapan Penyusunan Perda di Lingkungan Pemerintah Daerah

Pasal 17

---

<sup>47</sup> Ade Suraeni, *Op.cit* Hlm. 8.

- (1) Pimpinan SKPD menyusun Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 disertai naskah akademik dan atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.
- (2) Rancangan perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota.

#### Pasal 19

- (1) Rancangan Perda yang disertai naskah akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) telah melalui pengkajian dan penyelarasan, yang terdiri atas: b. Latar belakang dan tujuan penyusunan; c. Sasaran yang akan diwujudkan; d. Pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan e. Jangkauan dan arah pengaturan.
- (2) Naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan sistematika sebagai berikut:
  1. Judul
  2. Kata pengantar
  3. Daftar isi terdiri dari :
    - a. BAB I : Pendahuluan
    - b. BAB II : Kajian teoritis dan praktik empiris
    - c. BAB III : Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait
    - d. BAB IV : Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis
    - e. BAB V : Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan perda
    - f. BAB VI : Penutup

Berdasarkan ketentuan diatas, naskah akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyusunan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan. Selama ini naskah akademik sering kurang diperhatikan, sehingga sekalipun sudah diarahkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan terutama Undang-Undang dan Perda harus disertai naskah akademik sering dijadikan sebagai landasan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

#### **G. Metode Penelitian**

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.<sup>48</sup> Penelitian hukum dianggap sebagai penelitian ilmiah apabila memenuhi beberapa kriteria sebagai berikut.

1. Didasarkan pada metode, sistematika, dan logika berfikir
2. Bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu
3. Guna mencari solusi atas permasalahan yang timbul dari gejala yang diteliti<sup>49</sup>

Dalam penelitian ini penulis menggunakan spesifikasi penelitian diskriptif, yaitu suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu sistem pemikiran ataupun kondisi suatu peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian ini adalah memberikan gambaran / lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan fenomena-fenomena yang diteliti. Didalam penelitian diskriptif analisis data tidak keluar dari lingkup sampel bersifat deduktif atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.<sup>50</sup>

## **1. Metode Pendekatan**

---

<sup>48</sup> Sarjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 43

<sup>49</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Citra Aditia Bhakti, Bandung, 2000, hlm. 32

<sup>50</sup> Bambang Sungkono, *Metodologi Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.38-39

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis (*socio legal reserch*). Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yuridis sosiologis artinya adalah mengidentifikasi dan mengkonsepkan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan masyarakat yang mempola.<sup>51</sup> Dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Masalah-masalah sosial di dalam penelitian hukum, yang diteliti adalah kondisi hukum secara instrinsik, yaitu hukum sebagai sistem nilai dan hukum sebagai norma sosial. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparativ approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>52</sup>

Sehingga dapat disimpulkan, bahwa pendekatan yuridis empiris adalah suatu pendekatan yang tidak saja menuju permasalahan dari segi yuridis, tetapi juga secara riil di masyarakat yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Hal ini hukum sebagai suatu gejala sosial yang empiris selalu mendapat pengaruh dari kekuatan-kekuatan atau faktor-faktor lain diluar non hukum, seperti faktor kekuatan penguasa, ekonomi, sosial, budaya, pendidikan dan lain-lain.

---

<sup>51</sup> Ronny Hanijinto Soemantri, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1990, hlm.45

<sup>52</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.93

## **2. Jenis dan Sumber Data**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiolegal, yaitu penelitian terhadap bahan pustaka atau data sekunder yaitu terdiri dari data primer, dan data sekunder.

### **a. Data Primer**

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara. Dari data dan informasi yang diperoleh peneliti memperoleh gambaran secara objektif mengenai objek peneliti sebagai bahan masukan untuk selanjutnya dianalisis berdasarkan teori yang relevan. Data ini diperoleh dari lapangan dari hasil wawancara, dan observasi dari sumber hukum yang terkait yaitu pada bagian hukum Pemda, DPRD, LSM, Tokoh masyarakat, di kota pekalongan.

### **b. Data Sekunder**

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari informasi yang berkaitan dengan objek penelitian. Data sekunder terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diteliti seperti; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Daerah Kota Pekalongan No.1 Tahun 2014.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu buku-buku atau literatur-literatur yang berkaitan dengan pokok permasalahan, dokumen-dokumen, dan

statistik ataupun sumber data kualitatif lainnya, yaitu seperti jurnal hukum.

3. Bahan Hukum Tersier atau bahan hukum penunjang, yaitu berupa majalah, surat kabar, kamus-kamus yang ada kaitannya dengan pemerintahan daerah yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.<sup>53</sup>

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Data Primer

Data lapangan (*field research*) data ini diperoleh melalui observasi di kantor DPRD Kota Pekalongan, dan wawancara kepada ketua, anggota maupun staff kesekretariatan DPRD Kota Pekalongan dan masyarakat/LSM yang terkait dengan penelitian ini.

- b. Data Sekunder

Studi kepustakaan (*library research*) yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan objek yang akan diteliti.

### **4. Metode Analisis Data**

Setelah data terkumpul dan dirasa telah cukup, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data. Teknik analisis data yang dipakai adalah teknik analisis kualitatif, dimana setelah semua data

---

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm.41

terkumpul, maka dilakukan pengolahan, menganalisis dan pengonstruksian data secara menyeluruh.

Setelah data diolah, langkah selanjutnya dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui di lapangan. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasikan data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan-aturan formal yang telah dikemukakan pada bagian selanjutnya

#### **H. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan tesis adalah sebagai berikut :

Bab I : Bab ini berisi uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual, Metode penelitian; Jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan pustaka yang berisi uraian tentang negara hukum, kedaulatan rakyat/demokrasi dan perwakilan, perundang-undangan beserta konsep-konsepnya, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, dan peraturan perundang-undangan dalam perspektif Islam.

Bab III : Hasil Penelitian dan pembahasan akan diuraikan tentang gambaran umum DPRD Kota Pekalongan, kewenangan DPRD kota pekalongan dalam pembentukan Perda, pelaksanaan fungsi DPRD dalam pembentukan Peraturan daerah, dan langkah-

langkah yang harus ditempuh dalam mengoptimalkan fungsi pembentukan Perda DPRD kota Pekalongan.

Bab IV : Penutup yang berisi simpulan dan saran.