

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

2.1. Kajian Pustaka

Dalam setiap melakukan penelitian peneliti harus melakukan kajian pustaka, karena kajian pustaka mempunyai fungsi membantu penentuan dan alat penelitian dengan memiliki konsep-konsep dengan tepat. Kajian pustaka digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan analisis terhadap permasalahan yang akan diteliti. Sehingga pada dasarnya sangat penting dalam melakukan pengkajian pustaka karena mempunyai fungsi untuk menjelaskan hubungan yang akan dipergunakan untuk menjelaskan gejala dan permasalahan yang akan diteliti dengan kajian yang sudah dilakukan terhadap literatur penelitian untuk membedakan dengan objek kajian yang sekarang. Sehingga pada bab ini membuat uraian secara sistematis tentang hasil penelitian terdahulu tentang persoalan yang akan diteliti dalam penelitian. Adapun hasil-hasil penelitian terdahulu antara lain :

Dari penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh peneliti mengenai kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi oleh: Anita Badjo, Oki Rahman Hakim dan Yusri Munaf, Marianus Watungadha, Nanda Pratama Sukoco, Monica Galuh Sekar Wijayanti, Retno Saraswati, Indarja, Rahma Aulia, Fifiana Wisnaeni, Ratna Herawati, Keven Totouw, Donly Noferling Bilote, Efik Yusdiansyah dan Dilah Widiastuti. Dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti tersebut dapat digambarkan atau disimpulkan bahwa sebagian besar peneliti

menemukan bahwa kinerja DPRD belum berjalan dengan maksimal sesuai apa yang di amanatkan oleh Undang-Undang, karena dalam penelitian tersebut peneliti menemukan bahwa: misalnya penelitian yang di lakukan oleh Anita Badjo.dengan judul *Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Kabupten Halmahera Utara Periode 2009* (1). Kinerja DPRD di Kabupaten Halmahera Utara dalam menjalnkan fungsi legislasi belum berjalan sesuai yang dengan diamanatkan undang-undang hal ini terlihat jelas sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis bahwa selama satu periode hanya satu peraturan daerah usulan atau hak inisiatif DPRD. (2). Alat kelengkapan DPRD dalam hal ini Badan Legislasi belum menjalankan fungsi secara maksimal. (3). Anggota DPRD Kabupaten Halmahera Utara belum sepenuhnya memahami tahapan dan mekanisme serta materi dan bahasa hokum dalam proses pembuatan rancangan perundang-undangan sehingga mempengaruhi pada nilai kualitas produk hokum yang tidak aspiratif.(4). DPRD Kabupaten Halmahera Utara masih berada di posisi yang lemah jika dibandingkan dengan eksekutif, Karena DPRD sendiri hanya berada pada posisi menetapkan dan mengesahkan sebuah regulasi sementara rancangan dan usulan peraturan itu berasal dari eksekutif.

Demikian juga dilakukan oleh Marianus Watungadha (2015) dengan judu yaitu “ *Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Daerah Kabupaten Ngada Pada Tahun 2009-2014*”. Monica Galuh Sekar Wijayanti, Retno Saraswati, Indarja Dengan judul “*Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”. Keven Totouw, dengan judul “*Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan*

Perwakilan Rakyat Papua”. Dilah Widiastuti dengan judul “ *Pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupateng Sukoharjo Periode 2009-2014*”. Efik Yusdiansyah dengan judul “*Peran Badan Legislasi Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Di DPRD Provinsi Jawa Barat*”.

Tabel 2.1. Tinjauan Pustaka

No	Peneliti	Judul	Temuan atau hasil penelitian
1	Anita Badjo	Kinerja DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Kabupten Halmahera Utara Periode 2009-2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kinerja DPRD di Kabupaten Halmahera Utara dalam menjalankan fungsi legislasi belum berjalan sesuai yang dengan diamanatkan undang-undang hal ini terlihat jelas sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis bahwa selama satu periode hanya satu peraturan daerah usulan atau hak inisiatif DPRD. 2. Alat kelengkapan DPRD dalam hal ini Badan Legislasi belum menjalankan fungsi secara maksimal. 3. Anggota DPRD Kabupaten Halmahera Utara belum sepenuhnya memahami tahapan dan mekanisme serta materi dan bahasa hukum dalam proses pembuatan rancangan perundang-undangan sehingga mempengaruhi pada nilai kualitas produk hukum yang tidak aspiratif. 4. DPRD Kabupaten Halmahera Utara masih berada di posisi yang lemah jika dibandingkan dengan eksekutif, Karena DPRD sendiri hanya berada pada posisi menetapkan dan mengesahkan sebuah regulasi sementara rancangan dan usulan peraturan itu berasal dari eksekutif.
2	Oki Rahman Hakim dan Yusri	Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru Periode 2009-2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dewan Perwakilan Rakyat Kota Pekanbaru dalam melaksanakan fungsi lgislasi sudah di katakan pada kategori baik. Hal itu dilihat mengenai Evaluasi Pelaksanaan Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Pekanbaru periode 2009-2014 yang meliputi Efektifitas, Efisiensi, Responsivitas dan Ketetapan. 2. Hambatan yang di hadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekanbaru Periode 2009-2014 antara lain Kemampuan, Hubungan Politik,

			Waktu dan Anggaran sangat terbatas.
3	Marianus Watungadha (2015)	Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Di Daerah Kabupaten Ngada Pada Tahun 2009-2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. kemampuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 2. Pola Pikir Anggota DPRD. 3. Pengalaman Anggota DPRD. 4. Kurangnya Penguasaan Data dan Informasi Oleh Anggota DPRD. 5. Kurangnya partisipasi masyarakat .
4	Nanda Pratama Sukoco (2012)	Peran Badan Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Balegda di dalam menjalankan peran dan fungsi di dalam perumusan kebijakan pembentukan Perda Inisiatif telah melakukan proses-proses menajerial-birokrasi, politik dan yuridikasi, dan proses publik. 2. Sementara proses yuridiksi dilakukan dengan mengupayakan legalitas kebijakan yang telah ditetapkan seperti dengan catatan dalam lembaran daerah. Selanjutnya proses publik dilakukan dengan mejaring saran atau masukan dari masyarakat melalui publik hearing dan saat berlangsungnya masa reses.
5	Monica Galuh Sekar Wijayanti, Retno Saraswati, Indarja	Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Jurnal Volume 5, Nomor 2, Tahun 2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hambatan Yuridis yaitu hambatan yang muncul karena adanya peraturan parundang-undangan yang baru dari pemerintah pusat di saat DPRD sedang membahas rancangan peraturan daerah. 2. Hambatan Teknis yaitu seperti kesibukan anggota DPRD Kota Semarang yang menjadikan rapat tidak mencapai kuorum, kurang siapnya anggota DPRD Kota Semarang untuk membahas raperda, masih kurangnya kemampuan dari DPRD Kota Semarang dalam penyusunan Perda. 3. Hambatan Infrastruktur Legislasi yaitu kurangnya sarana teknologi yang membantu dalam pembuatan peraturan daerah yang digunakan untuk menjamin kualitas pembahasan perda.
6	Rahma Aulia, Fifiana Wisnaeni,	Kajian Yuridis Terhadap Fungsi Legislasi DPRD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Tengah di samping telah memenuhi Ketentuan Perundang-

	Ratna Herawati (2016)	Provinsi Jawa Tengah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah	undangan yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, juga ketentuan-ketentuan lain yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum. 2. DPRD Provinsi Jawa Tengah dalam menjalankan fungsi legislasi melalui Pembentukan Peraturan Daerah pada tahun 2015 telah menetapkan program legislasi Melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah. (E-Jurnal Volume 5, Nomor 2, Tahun 2016).
7	Keven Totouw	Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Papua	1. Tidak adanya koordinasi yang baik antara lembaga-lembaga seperti lembaga Adat (MRP) LSM, maupun perguruan tinggi- perguruan tinggi yang ada di Provinsi Papua. 2. Dalam berbagai penyusunan peraturan daerah provinsi/peraturan daerah belum disertai dengan kajian atau naska akademik yang koprehenship sehingga dalam implementasi pelaksanaannya menemui hambatan-hambatan dalam proses penyusunan peraturan daerah.
8	Donly Noflerling Bilote	Evaluasi Kinerja DPRD Provinsi Sulawesi Utara Dalam Fungsi Legislasi 2011-2012	1. Pada Tahun 2011-2012 pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Sulawesi Utara berfokus pada penyusunan instrumen rencanaan peraturan daerah, sehingga pada tahun 2011-2012 tidak ada Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara yang ditetapkan sebagai peraturan daerah.
9	Dilah Widiastuti	Pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupateng Sukoharjo Periode 2009-2014	1. Para anggota DPR Kabupaten Sukoharjo seharusnya harus lebih aktif dari pada eksekutif dalam membuat praturan daerah. 2. Sekretaris DPRD Kabupaten Sukoharjo hendaknya segera menunjuk staf ahli untuk mendampingi para anggota DPRD Kabupaten Sukoharjo dalam

			pembentukan peraturan daerah.
10	Efik Yusdiansyah	Badan Legislasi Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Di DPRD Provinsi Jawa Barat	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPRD telah prioritas yang telah ditetapkan; melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan PERDA yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, sebelum rancangan Perda tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD; memberikan pertimbangan terhadap rancangan Perda yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, di luar prioritas rancangan Perda tahun berjalan atau di luar rancangan Perda yang terdaftar dalam program legislasi daerah;. 2. Badan Legislasi daerah pada DPRD Provinsi Jawa Barat sudah memberikan akses yang baik bagi peran serta masyarakat untuk memberikan masukan terhadap draft rancangan perda yang dibuatnya.

Berdasarkan kajian literatur terdahulu di atas, maka dapat digambarkan bahwa penelitian yang akan dilakukan merupakan kajian-kajian yang sangat konterporer karena lebih memfokuskan untuk melihat kinerja DPRD Kabupaten Pulau Morotai sebagai Daerah Pemekaran Baru dalam malakukan proses pembentukan dan pembahasan legislasi daerah yang akuntabel, komprehensif, akuntabilitas serta aspiratif, mulai dari terbentuknya Daerah Kabupaten Pulau Morotai.

2.2. Landasan Teori

2.2.1. Teori Pemekaran dalam Otonomi Daerah

A. Desentralisasi

Desentralisasi merupakan kosekuensi dari demokratisasi. Tujuannya adalah membangun *good governanc* mulai dari akar rumput politik.

Menurut Cheema Desentralisasi adalah “azas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi”. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal dengan adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah/pemerintah lokal (Haris Syamsudin. 2007. Desentralisasi dan Otonomi Daerah). Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remang-remang karena banyaknya penafsiran berbeda, ada yang memahami dalam rana politik dan ada juga yang memahami desentralisasi sebagai administratif pelimpahan wewenang dari pusat kedaerah.

Meskipun demikian desentralisasi tetaplah sebagai system pembagian kewenangan yang diberikan kepada daerah lokal ketika semua prasyarat pemekaran terpenuhi dan sesuai dengan mekanisme yang berlaku di Indonesia tentang kelayakan otonomi daerah.

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah secara umum adalah pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan menurut rondinelli dan cheema (1983) mendefinisikan otonomi sebagai “decentralization is the transfer of planning, decision making, or

administrative authority from the central government or non-governmental organization “otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi unit-unit pelaksana daerah, kepada organisasi semi-otonom dan prastatal ataupun kepada pemerintah daerah atau organisasi non-pemerintah”(Said Mas’ud. 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah*). Sistem otonomi daerah yang baru ini dimaksudkan untuk menciptakan perubahan yang sejati, pada saat yang bersamaan untuk memberdayakan para aktor daerah di level provinsi dan kabupaten/kota. Sistem otonomi daerah merupakan sistem baru pengelolaan pemerintahan dimana daerah memiliki kemampuan secara manajemen organisasi guna memperbaiki pelayanan publik secara efektif dan efisien (Said Mas’ud. 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah*). Kontras dengan apa yang sudah di konsepsikan, penataan pemerintahan daerah yang baru meliputi bidang yang sangat luas. Banyak para peneliti meragukan apakah otonomi daerah bisa berjalan efektif, sementara experts internasional menganggap bahwa prakarsa otonomi daerah adalah proyek yang sangat ambisius (Zuhro Siti. 2009, *Elit Politik Lokal*).

Walaupun demikian permasalahan telah muncul sejak UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diimplementasikan per 1 januari 2001, meyangkut beberapa aspek di antaranya adalah hubungan kekuasaan dan pembagian kewenangan, pendapatan dan pengelolaan sumber-sumber keuangan daerah, kelembagaan, kepegawaian daerah, akuntabilitas pemerintahan daerah, masyarakat, pengawasan, kerja sama antar daerah (Gaffar Karim, 2010. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*).

Otonomi menurut UU No. 23/2014 tentang otonomi daerah adalah pelimpahan wewenang kepada daerah untuk mengurus daerahnya sesuai dengan UU dalam kerangka NKRI. Berdasarkan pada UU No. 23/2014, prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah meyangkut tentang :

- Pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan Konstitusi Negara, sehinggah tetap terjaga hubungan yang serasi antarpusat dan daerah serta antar daerah.
- Pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan kemandirian daerah otonom.
- Membentuk peraturan daerah yang dapat membina kawasan pada aspek potensi daerah untuk peningkatan pedapatan asli daerah.

Suatu hal yang perlu dimaklumi adalah bahwa setiap sistem akan memiliki kelebihan, kekurangan dan konsekuensi yang logis dari penerapan sistem tersebut.

2. Tujuan pemekaran Daerah

Secara teoritis, pemekaran daerah pertama kali dikaji oleh Charles Tibout sebagaimana dikutip Nurkholis—dengan *pendekatan public choice school*. Dalam artikelnya “*A Pure Theory of Local Expenditure*”, ia mengemukakan bahwa pemekaran daerah dianalogikan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintah daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat

pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengizinkan setiap individu masyarakat untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintah yang berbeda. (Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah...*)

Argumentasi Tibout terhadap adanya pemekaran daerah juga diperkuat Swianiewicz sebagaimana dikutip Nurkholis, diantaranya:(Suahazil Nazara dan Nurkholis, "Evaluasi Pemekaran Wilayah Kabupaten..., p. 142-143.)

1. Hubungan antara aparat pemerintah (baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif) dan masyarakatnya lebih dekat dan para politisi lebih akuntabel kepada komunitas lokalnya ketika dalam unit yang kecil.
2. Dalam unit yang kecil, masyarakat dapat “*vote with their feel*”, seperti dalam memilih preferensi rasio pajak daerah dan penyediaan barang dan pelayanan publiknya.
3. Komunitas kecil biasanya lebih homogen sehingga lebih mudah mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya.
4. Pemerintah daerah yang kecil memiliki birokrasi yang ramping.
5. Pemekaran mendukung adanya persaingan antar pemerintah daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing dimana hal ini akan meningkatkan produktifitas; dan
6. Pemekaran mendukung berbagai eksperimen/ percobaan dan inovasi.

Secara yuridis-konstitusional, landasan yang memuat persoalan pemekaran daerah terdapat dalam UUD 1945 Pasal 18, bahwa, “Negara Kesatuan Republik

Indonesia dibagi atas 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. Selain itu, pemerintahan daerah juga berhak menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”(Lihat UUD 1945 Pasca Amandemen, Pasal 18.)

Melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah secara khusus juga mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dalam UU tersebut ditentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Selanjutnya dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai revisi atas UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan memberi peluang pembentukan daerah dalam suatu NKRI, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggarakannya otonomi daerah.(Lihat Undang-undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.) Untuk teknis pembentukan daerah diatur melalui PP 78 Tahun 2007.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah yang meyangkut masalah Pemekaran Daerah No 78 Tahun 2007, tujuannya adalah sebagai berikut :

- a. peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
- b. percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;

- c. percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
- d. percepatan pengelolaan potensi daerah;
- e. peningkatan keamanan dan ketertiban;
- f. peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

Adapun prasyarat tentang pemekaran daerah tidak lagi menggunakan PP No 78 tahun 2007 karena tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan peyelenggaraan otonomi daerah dan hal-hal yang mengenai prasyarat pemekaran Daerah di atur dalam Peraturan Pemerintah No 78 tahun 2007.

3. Prespektif Positif dan Negatif Otonomi Daerah

Ada 4 (empat) prespektif yang mendasari segi positif Otonomi daerah, yakni sebagai berikut :

Pertama, otonomi daerah adalah sarana untuk demokratisasi- yaitu kebijakan otonomi daerah sering dikaitkan dengan usaha memajukan demokrasi secara lebih luas, lebih dekat dengan masyarakat.

Kedua, otonomi daerah membantu meningkatkan kualitas dan efesiensi pemerintahan- yaitu akan meingkatkan pengetahuan para pejabat publik atas kondisi lokal karena semakin muda terciptanya kesesuaian antara kebijakan dengan selera dan kebutuhan lokal dan karena semakin meningkatnya akuntabilitas para pejabat daerah.

Ketiga, otonomi daerah dapat mendorong stabilitas dan kesatuan nasional- yaitu untuk mempertahankan perpecahan dan tekanan kedaerahan dimana dasar letak geografis dan etnis.

Keempat, otonomi daerah memajukan pembangunan daerah- yaitu dengan memberikan kewenangan dan otonomi yang signifikan kepada daerah, akan membantu menciptakan kembali keseimbangan antara dimensi nasional dan lokal dari proses pembangunan.

Sedangkan dari sisi negatif dari otonomi daerah, yakni sebagai berikut :

Pertama, otonomi daerah menciptakan keterpecahbelahan yang tidak diharapkan- yaitu bisa memperkuat kecenderungan parokialisme bagi separatisme, bagi diabaikannya kepentingan-kepentingan nasional yang lebih luas, terciptanya kepentingan daerah yang dangkal.

Kedua, otonomi daerah bisa melemahkan dibandingkan memperkuat kualitas pemerintahan- yaitu dengan otonomi daerah, standar kualitas pelayanan publik bisa merosot dari standar organisasi skala nasional yang dijalankan oleh pemerintah pusat yang secara umum lebih memiliki kesanggupan secara finansial dan teknis dibandingkan daerah dalam beberapa hal telah melemahkan kapabilitas kompetensi administratif dibandingkan badan-badan pusat.

Ketiga, otonomi daerah menciptakan ketidaksetaraan yang lebih besar- yaitu tingkat pelayanan publik yang berbeda akan membuat pelayanan bergantung pada dimana warga tersebut kebetulan tinggal. Karena daerah juga berbeda-beda dalam hal basis sumber daya dan level pembangunan ekonominya, maka juga muncul bahaya ketidaksetaraan fiskal akan meningkat.

Keempat, otonomi daerah secara aktual lebih memungkinkan terjadinya penyimpangan arah demokrasi yang lebih besar- yaitu kemandirian daerah yang di manipulasi elite politik lokal.

2.3. Konsep Kebijakan

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu dari kata *policy* sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata *Wisdom*. Dalam konstek tersebut penulis berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya termasuk konstek politik karena pada hakikatnya proses pembuatan kebijakan itu sesungguhnya merupakan sebuah proses politik.

Kebijakan (*policy*) seringkali dicampuradukkan dengan kebijaksanaan (*wisdom*). Landasan utama yang mendasari suatu kebijakan adalah pertimbangan akal. Tentunya suatu kebijakan bukan semata-mata merupakan hasil pertimbangan akal manusia. Namun, akal manusia merupakan unsur yang dominan di dalam mengambil keputusan dari berbagai pilihan dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Adapun menurut Woll kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (dalam Tangkilisan, 2003). Dari kedua definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan-tindakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah, dimana tindakan atau keputusan dimaksud memiliki pengaruh terhadap masyarakatnya.

James E. Anderson menyebutkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang memiliki tujuan yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok

pelaku terkait dengan suatu permasalahan tertentu. (Sugiyono, 2007). Harold D.Lasswell dan Abraham Kaplan juga menyebutkan kebijakan merupakan sebuah program yang diarahkan pada tujuan, nilai, dan praktek. Artinya kebijakan merupakan sebuah program yang disusun berdasarkan tujuan, termasuk nilai-nilai pembuat kebijakan dan fisibilitas dalam praktek. Dengan demikian kebijakan mengandung unsur fisibilitas teknis, sosial, dan politik. (Sugiyono, 2007).

Hugh Heclo menyebutkan bahwa kebijakan adalah cara bertindak yang disengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), bahwa kebijakan adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman tersebut bisa berwujud amat sederhana atau kompleks, bersifat umum ataupun khusus, luas ataupun sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas atau suatu rencana.

Dari beberapa penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan serangkaian proses dari suatu perencanaan dan perumusan oleh suatu kelompok atau lembaga/instansi pemerintah yang berupa peraturan atau program untuk menyelesaikan suatu permasalahan.

2.4. Konsep DPRD

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang merupakan berkedudukan sebagai

unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang susunan dan kedudukan MPR,DPR,DPD dan DPRD menyatakan secara eksplisit bahwa DPRD Kabupaten merupakan unsur penyelenggara pemerintahan yang anggotanya terdiri atas anggota partai politik. Sebagai lembaga Perwakilan Rakyat DPRD diberikan sejumlah kewenangan dan fungsi diantaranya :

(a).Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama-sama Kepala Daerah; (b).Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah; (c).Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

2.5. Konsep Fungsi Legislasi

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

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

1. Prakarsa pembuatan peraturan daerah (legislative initiation)
2. Pembahasan rancangan peraturan daerah (law making process);
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (law enactment approval);
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Berkaitan dengan parameter di atas Menurut Legowo (2006: 92), terdapat ada tiga indikator yang menentukan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer sebagai sberikut:

1. Kepala eksekutif dan anggota kabinetnya menginisiasi setiap legislasi yang berpengaruh terhadap anggaran ataupun pengeluaran negara;
2. Hanya terdapat sedikit komisi permanen dengan dukungan sedikit staf profesional untuk membantu merancang dan menilai kembali legislasi;

Keputusan-keputusan kebijakan penting dapat dan seringkali dibuat pada tingkat kaukus partai daripada di dalam komisi-komisi. Bila dilihat berdasarkan karakter, maka dalam penggunaan fungsi legislasi terjadi garis damarkasi antara eksekutif yang mengimplementasikan dan legislatif yang merumuskan kebijakan normatif itu.

Pelembagaan Otonomi Daerah bukan hanya diartikulasi sebagai a *final destination* (tujuan akhir), tetapi lebih sebagai *mechanism* (mekanisme) dalam

menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom. Di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintahan daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah (*jurnal-Hutchcroft, Paul D. "Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power." Governance*14.1 (2001): 23-53).

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, badan perwakilan (*local representative body*) yang dikenal dengan nama DPRD Provinsi, Kabupaten, atau Kota memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah.

Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan (*jurnal-Kartiwa, H. A. "Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan "good governance". 2006*).

Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:

1. Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;
2. Dasar perumusan kebijakan publik di daerah;
3. Sebagai kontrak sosial di daerah;
4. Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi ini DPRD berperan pula sebagai *policy maker*, dan bukan *policy implementer* di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat publik dengan masyarakat sebagai stakeholders, ada kontrak sosial yang dilandasi. Dengan demikian, ini harus dijunjung tinggi dalam setiap proses fungsi legislasi.

Dalam praktik dan realita saat ini, proyeksi *good public governance* pada fungsi legislasi saat ini masih membutuhkan banyak penataan dan transformasi ke arah yang lebih baik. Peningkatan performa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan:

- a. Peningkatan pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi;
- b. Optimalisasi anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi stakeholders;
- c. Ditumbuhkannya inisiatif DPRD dalam penyusunan RAPERDA;
- d. Ditingkatkannya kemampuan analisis (kebijakan publik & hukum) dalam proses penyusunan RAPERDA;
- e. Pemahaman yang lebih baik atas fungsi perwakilan dalam fungsi legislasi; dll.

. Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain dikemukakan: “Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang,

kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah.”

Jika merujuk pada ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Dan kemudian dikaitkan dengan fungsi legislasi, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terlibat secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus menangi masalah legislasi, misalnya Panitia Legislasi

2.6. Badan Legislasi Daerah

Adanya beberapa faktor yang mempengaruhi ketidaksetaraan (khususnya dalam proses legislasi) antara pemerintah daerah dengan DPRD, yang mengakibatkan belum optimalnya fungsi legislasi di DPRD, yaitu salah satunya adalah belum secara keseluruhan DPRD–DPRD mempunyai alat kelengkapan badan legislasi daerah. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatife memang masih lemah. Hal ini bisa dilihat dalam ketentuan pasal 46 ayat (1) UU No.12 tahun 2008 jo UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 398 ayat (1) UU No.23 tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, tidak menyebut secara tegas panitia legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD, namun yang disebut alat

kelengkapan DPRD adalah “pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang dibutuhkan”. Poin terakhir inilah sebagai ‘pintu masuk’ dibentuknya alat kelengkapan panitia legislasi, sehingga tidak dianggap sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap.

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

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

- a. Menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan perda untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan ketua DPRD;
- b. Menyiapkan rancangan perda usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- c. Melakukan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan perda yang diajukan anggota, komisi, dan penggabungan komisi sebelum rancangan perda tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;
- d. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan perda yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan

perda yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas
perda tahun berjalan;

- e. Melakukan pembahasan dan perubahan/ penyerpunaan rancangan perda yang secara khusus ditugaskan panitia musyawarah;
- f. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan perda yang sedang dan/ atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan perda yang telah disahkan;
- g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi perda melalui koordinasi dengan komisi;
- h. Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan perda;
- i. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan perda yang sedang dibahas oleh bupati/ walikota dan DPRD; dan
- j. Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundangundangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh panitia legislasi pada masa keanggotaan berikutnya (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>, Solo: 22 maret 2008".
Jurnal- Widiastuti, Dilah. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Di DPRD Kabupaten Sukoharjo Periode 2004–2009).

Maka berdasarkan hal diatas diharapkan dapat membantu mengoptimalkan kinerja dari dewan dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Bahwa sebenarnya kebutuhan akan alat perlengkapan

panitia legislasi di DPRD belum secara keseluruhan dimiliki/ dibentuk oleh DPRD–DPRD. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah namun secara substantif fungsi alat kelengkapan ini sangat penting terkait dengan penguatan fungsi legislasi di daerah (DPRD) (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>, Solo: 22 maret 2008”. *Jurnal-Widiastuti, Dilah. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Di DPRD Kabupaten Sukoharjo Periode 2004–2009)*).

Namun keberadaan alat kelengkapan ini sebagaimana diuraikan di atas, dalam peraturan perundang-undangan tidak disebutkan secara tegas bahwa panitia legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD. Oleh karena itu tinggal bagaimana komitmen bapak/ ibu anggota dewan di daerah untuk terus mendorong dan mengakselerasi terwujudnya alat kelengkapan ini untuk mengoptimalkan fungsi legislasi di DPRD. Kedepannya ini diharapkan bahwa dengan perubahan regulasi dan kebutuhan penguatan legislasi daerah, alat kelengkapan panitia legislasi di DPRD – DPRD, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD, harus pula didukung oleh adanya pendanaan/ anggaran yang cukup (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>, Solo:22 maret 2008”. *Jurnal-Widiastuti, Dilah. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Di DPRD Kabupaten Sukoharjo Periode 2004–2009)*).

Proses legislasi tidak hanya sekedar pembahasan dan pengesahan suatu raperda tetapi dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan,

pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Dimana kesemua proses tersebut membutuhkan anggaran. Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan suatu anggaran yang cukup bagi DPRD dalam menjalankan fungsi – fungsinya, maka pemerintah daerah sebagai pemegang dan pengelola otoritas keuangan daerah harus memberikan porsi yang ‘fair’ dalam memberikan porsi yang seimbang dalam anggaran pembuatan perda yang di inisiasi pemerintah daerah sendiri dengan yang di inisiasikan DPRD. Dan juga dalam upaya dalam penguatan fungsi legislasi DPRD, perlu dipikirkan dengan adanya staf ahli yang memadai yang nantinya akan membantu kinerja dari Dewan khususnya dalam proses legislasi (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>, Solo: 22 maret 2008”. *Jurnal-Widiastuti, Dilah. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Di DPRD Kabupaten Sukoharjo Periode 2004–2009)*).

Bahwasanya cabang legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama untuk mengatur kehidupan bersama. Karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu :

- a). Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara
- b). Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara

c). Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>, Solo: 22 maret 2008". *Jurnal- Widiastuti, Dilah. Pelaksanaan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat daerah dalam pembentukan peraturan daerah (studi di DPRD Kabupaten Sukoharjo periode 2004–2009).*

Fungsi legislasi atau pengaturan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma norma hukum yang mengikat dan membatasi. Karena itu, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan atau norma hukum tersebut. Oleh karena itu cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur demikian itu pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka peraturan yang paling tinggi di bawah undang-undang dasar harus dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.

Di Indonesia fungsi legislasilah yang paling dianggap penting dari pada fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran. Padahal ketiganya sama-sama penting, bahkan dibanyak negara maju yang lebih diutamakan adalah fungsi pengawasan dari pada fungsi legislasi. Hal ini karena sistem hukum di berbagai

negara maju telah dianggap cukup untuk menjadi pedoman penyelenggaraan negara, sehingga tidak banyak lagi produk hukum baru yang diperlukan.

Sehingga hal tersebut bertolak belakang dengan Indonesia, dimana produk-produk hukum baru masih diperlukan untuk mengatur masyarakat. Tetapi dalam penyusunan peraturan daerah sebagai pelaksanaan dari fungsi legislasi dalam kenyataannya bahwa raperda masih dominan berasal dari eksekutif yaitu pemerintah daerah, meskipun DPRD mempunyai wewenang yang sama dalam mengajukan raperda, tetapi jarang raperda yang atas dasar usulan dari DPRD.

Hal tersebut dikarenakan belum aktifnya untuk ditetapkannya panitia legislasi sebagai alat kelengkapan dari DPRD. Karena panitia legislasi sekarang masih merupakan alat perlengkapan sesuai dengan kebutuhan. Jadi panitia legislasi DPRD yang sebenarnya dapat berperan untuk menjalankan fungsi legislasi DPRD, menjadi pasif dalam penggunaan hak inisiatif DPRD untuk mengajukan suatu raperda (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>, Solo: 22 maret 2008- *jurnal- Widiastuti, Dilah. Pelaksanaan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat daerah dalam pembentukan peraturan daerah (studi di DPRD Kabupaten Sukoharjo periode 2004–2009).*

Dibawah ini akan disampaikan tugas-tugas alat-alat kelengkapan dewan tersebut yang terkait dengan fungsi legislasi.

Jika mengacu pada fungsi dewan, ada 3 hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut secara inhern melekat pada tugas komisi selain alat kelengkapan dewan yang lain.

Fungsi legislasi adalah fungsi yang pertama dan utama yang dimiliki oleh lembaga perwakilan (parlemen) dalam sistem pemerintahan konstitusional. Dalam konstitusi Indonesia terdapat ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Sementara dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Pasal ini, menunjukkan bahwa pengaturan mengenai fungsi legislasi melekat pula pada lembaga perwakilan rakyat di daerah.

Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah. Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya.

Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjangkau aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi metode rancangan Perda yang akan dibahas. Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pengayaan materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas.

2.7. Legislasi Daerah

Untuk mencapai tujuan otonomi daerah, maka pemerintah daerah menetapkan produk hukum daerah berupa legislasi daerah yang terdiri dari Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Instruksi Kepala Daerah. (Otong Rosadi, 2008).

Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Peraturan Daerah harus dibahas bersama dan mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Bupati/Walikota. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, Bupati, atau Walikota. Dan untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Kepala Daerah.

Dari segi pembentukannya, sangat jelas ditentukan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah Daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah tersebut merupakan produk legislasi daerah (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>). Dalam hal ini Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ditingkat daerah dikenal 2 macam kekuasaan untuk membuat kebijakan:

- 1) Penentuan kebijakan mengenai pelaksanaan atau penjabaran kebijakan pemerintah pusat adalah Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi (kabupaten dan kota adalah bupati dan

walikota). Bentuk kebijakannya adalah keputusan dan instruksi Bupati dan Walikota untuk kabupaten dan kota; dan

- 2) Penentuan kebijakan Pemerintah Daerah (otonom), wewenangnya terletak pada kepala daerah dengan persetujuan DPRD. Perumusan hasil kebijakan tersebut diterbitkan sebagai kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah tingkat provinsi, kabupaten, dan kota (M. Solly Lubis, 2009).

Pembentukan Peraturan Daerah harus memperhatikan asas-asas yang berlaku agar selaras dengan tujuan yang akan dicapai. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur mengenai asas peraturan perundangan yang bunyi lengkapnya adalah Pasal 5. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
- d. dapat dilaksanakan.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan.
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Penjelasan lebih lanjut mengenai asas-asas yang ada dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:

- 1) kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan

harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

- 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- 4) dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 6) kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- 7) keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan

bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

2.8. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja DPRD

Sebelumnya penulis telah menguraikan diatas bahwa peran DPRD Kabupaten Pulau Morotai dalam penyusunan peraturan daerah masih sangat rendah bila dibandingkan dengan pihak eksekutif. Rendahnya inisiatif DPRD Kabupaten Pulau Morotai disebabkan terutama Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di anggota DPRD dibandingkan dengan SDM yang ada di dalam anggota eksekutif. Selain itu, walaupun sebagian anggota DPRD tingkat pendidikannya Sarjana, namun tidak sesuai dengan basic keilmuan yang selayaknya bisa dan pahami dalam mengaktualisasi fungsi DPRD.

DPRD Kabupaten Pulau Morotai tidak memiliki Badan Khusus yang menangani program legisasi sehingga peraturan daerah itu kebanyakan berasal dari pemerintah daerah. Akan tetapi Walaupun tidak memiliki badan khusus, dalam prakteknya penyusunan program legislasi tetap berjalan. Akan tetapi kebanyakan perda itu berasal dari Pemerintah Daerah..

Dalam menjalankan tugas, kewajiban dan fungsi sebagai anggota DPRD, DPRD Kabupaten Pulau Morotai juga tidak bisa pungkiri bahwa dalam setiap aktifitas kerakyatan atau bisa di sebut sebagai pembuatan perda ternyata banyak hambatan-hambatan yang terkadang bisa berpengaruh pada pembuatan atau kualitas perda.

Selanjutnya adalah tahap perencanaan, tahap perencanaan sangat menentukan dalam penyusunan raperda karena tahap perencanaan ini lebih mengarah pada penyusunan rencana dan prioritas pembentukan peraturan daerah sehingga penyusunan prolegda dapat menghindarkan terjadinya ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan peraturan.

Idealnya anggota legislatif harus bertindak dan berperilaku sebagai representasi masyarakat untuk setiap tindak tanduk dalam seluruh kegiatannya. Keberhasilan para wakil rakyat (DPRD) untuk menegakkan keserasian antara kepentingan anggota masyarakat yang diwakilinya dengan kepentingan berbagai kelompok dan lembaga, menurut Sanit (2005: 205) harus memperhatikan empat faktor, yakni :

- 1) Integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota badan legislatif.
- 2) Pola hubungan anggota badan tersebut dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin di dalam sistem perwakilan yang berlaku.
- 3) Struktur organisasi badan legislatif yang merupakan kerangka formal bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat.
- 4) Hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbal balik antara badan legislatif dengan eksekutif dan lembaga-lembaga lainnya sebagai unit-unit pemerintahan di tingkat daerah, serta hubungan badan tersebut dengan lembaga-lembaga yang sama di tingkat yang lebih tinggi hierarkinya.

Peranan anggota legislatif menyangkut dan mempengaruhi kehidupan warga masyarakat maka warga masyarakat berhak mempengaruhi proses

pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Sesuai dengan istilah partisipasi maka partisipasi berarti keikutsertaan warga negara biasa (yang tidak mempunyai kewenangan) dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Kegiatan warga negara biasa ini pada dasarnya di bagi dua yakni, menurut Wahab (2001:141) bahwa “mempengaruhi kebijakan umum dan ikut menentukan pembuat dan pelaksana keputusan”. Membuat atau merumuskan suatu kebijakan, apalagi kebijakan itu berupa Peraturan/Peraturan Daerah, bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah.

Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut. Suatu kebijakan/ Peraturan dibuat bukan untuk kepentingan politik (misalnya guna mempertahankan status quo pembuatan keputusan) tetapi justru untuk meningkatkan kesejahteraan hidup anggota masyarakat secara keseluruhan (Islamy, 2004:134).

Sehubungan saluran aspirasi politik masyarakat kepada pemerintah, Haricahyono (2001:189), membaginya menjadi: partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan. Pada penulisan ini penulis membatasi pembahasan hanya pada partai politik, yang di sini diartikan sebagai suatu kelompok individu yang terorganisir secara teratur, dan berusaha menguasai pemerintahan, agar bisa memperoleh berbagai keuntungan dari segala bentuk pengawasan yang bisa dilakukannya. Cara kerja sistem politik ditentukan oleh adanya suatu masukan dari lingkungan dan setelah melalui proses tertentu membentuk sejumlah output. Selanjutnya output ini diberikan kembali kepada

lingkungan sebagai umpan balik. Input terdiri dari dukungan-dukungan dan tuntutan-tuntutan. Dukungan dapat terarah kepada masyarakat politik; rezim atau cara pemerintah (asas-asas politik yang berlaku, tujuan-tujuan dan norma-norma); dan para pemegang kekuasaan (otoritas). Sedangkan yang dimaksud dengan output adalah kebijaksanaan pemerintah atau norma-norma dan produk yuridis yang dipergunakan untuk mengatur kehidupan bersama (Marbun, 2004:40).

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam mewujudkan berbagai kepentingan dan kebutuhan warga negara lainnya secara individual terjadi benturan di sana-sini. Benturan ini boleh jadi mencakup segala kepentingan warga negara, termasuk pula keinginan untuk berpartisipasi dalam masalah politik. Menurut Haricahyono (2001:47), partisipasi adalah suatu usaha terorganisir dari para warga negara untuk mempengaruhi bentuk jalannya kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Lebih lanjut dikatakan bahwa setiap negara mempunyai ruang dan atensi tersendiri terhadap kemungkinan-kemungkinan partisipasi politik warga negaranya.

Hal senada juga terungkap oleh Budiharjo (2002:57) yang menyatakan bahwa: "partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pemimpin negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah". Kegiatan ini menurut Budiharjo mencakup tindakan, seperti memberikan suara pada pemilu, menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai politik atau kelompok kepentingan, dan mengadakan hubungan dengan pejabat atau parlemen. Peranan anggota legislatif menyelenggarakan tugas

membahas dan memberikan persetujuan Raperda, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama Pemda, dengan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan UU, Perda, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh kepala daerah. Agar tugas tersebut dapat berjalan dengan baik, maka anggota legislatif mempunyai fungsi untuk melaksanakan perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistimatis yang meliputi :

- a. Perumusan kebijakan teknis rancangan peraturan daerah.
- b. Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang legislasi.
- d. Membentuk peraturan daerah bersama gubernur, bupati/walikota.
- e. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

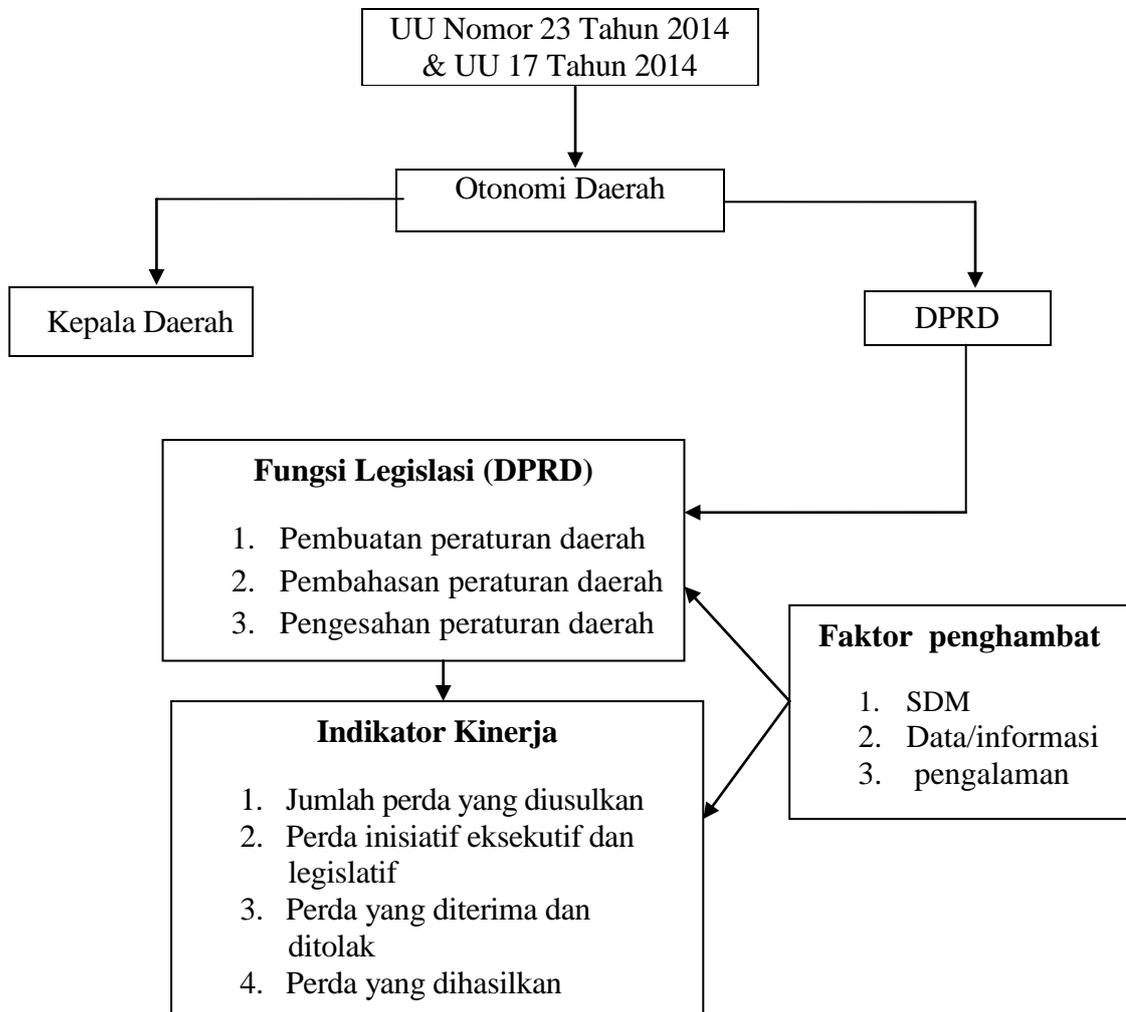
Peranan anggota legislatif dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya untuk pencapaian satu tujuan dalam rangka membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah, akan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, tergantung dari sifat dan bidang kegiatan atau usaha dalam melaksanakan peranannya. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Prawirosentono, (2002:32) bahwa: ada tiga faktor yang mempengaruhi belum terlaksananya peranan suatu kinerja DPRD

dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu: (1) faktor pendidikan (kemampuan aparat); (2) faktor data/informasi; (3) faktor pengalaman.

Dengan demikian tentang kutipan faktor-faktor penghambat yang penulis sampaikan diatas, maka penulis berkesimpulan terkait dengan faktor-faktor yang menjadi penghambat belum terlaksananya dengan baik kinerja DPRD di Kabupaten Pulau Morotai antara lain:

1. Faktor Pendidikan (SDM). Hasil pemilihan anggota DPRD yang masih jauh dari harapan atas pelaksanaan fungsi legislasi sehingga berpengaruh terhadap kompetensi anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.
2. Faktor penguasaan data/informasi belum memberikan dukungan yang maksimal, sehingga banyak permasalahan yang membutuhkan solusi melalui kebijakan yang tidak diserap oleh anggota DPRD. Hal tersebut menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi legislasi, seperti kurangnya dukungan data dan informasi yang valid.
3. Faktor pengalaman. Faktor tersebut yang dimiliki anggota DPRD berpengaruh terhadap penyusunan Raperda. Karena anggota DPRD yang baru belum pernah mempunyai pengalaman sebagai Anggota DPRD sebelumnya, sedangkan untuk menyesuaikan diri perlu waktu satu hingga dua tahun. Di samping itu kapasitas kemampuan masing-masing anggota DPRD berbeda beda.

2.9. Kerangka Pikir



Keterangan :

Sesuai dengan pasal 18 UUD 1945, yaitu bahwa 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. Berdasarkan dari pasal 18 UUD 1945 tersebut maka dikeluarkan UU No.23 tahun 2014 yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Bahwa pemerintah pusat

memberikan kebebasan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengelola rumah tangganya sendiri sesuai dengan aspirasi dan peran serta dari masyarakat daerah itu sendiri.

Dalam UU No.23 tahun 2014 tersebut di dalamnya terdapat 2 unsur dalam pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah beserta staf-stafnya dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dimana dalam pemerintahan daerah kepala daerah dan DPRD kedudukannya sejajar yaitu maksudnya dalam melaksanakan tugasnya pemerintah daerah dan DPRD sebagai mitra kerja yang mempunyai kedudukan yang seimbang, agar dapat terjalin kerja sama antara kepala daerah dan DPRD dalam menjalankan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien. Kepala daerah dan DPRD sebagai legislasi daerah yang merupakan wakil dari seluruh rakyat daerah untuk menciptakan suatu peraturan daerah secara bersama-sama demi terciptanya masyarakat yang adil dan makmur.

2.10. Definisi Konsepsional

1. Evaluasi Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian suatu kegiatan/program/kebijakan dalam sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuan dalam rencana strategis suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok (Mohamad Mahsum, 2012:25) .
2. Kinerja DPRD dalam Fungsi Legislasi adalah Memprakarsa pembuatan Peraturan Daerah, Pembahasan rancangan Peraturan Daerah, dan Persetujuan atas pengesahan Peraturan Daerah.

2.11. Definisi Operasional

Agar permasalahan yang dikaji dan diuraikan pemecahannya melalui penelitian ini dapat dipahami secara jelas dan menjawab rumusan masalah, maka dalam definisi operasional dibahas indikator penelitian. Namun sebelum itu peneliti terlebih dahulu mendefinisikan beberapa yang menjadi fokus penelitian.

Tabel 2.2.
Variabel dan Indikator Penelitian

Variabel	Indikator
Kinerja DPRD	1. Jumlah Perda yang diusulkan 2. Perda inisiatif eksekutif dan legislatif 3. Perda yang diterima dan ditolak 4. Perda yang dihasilkan
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja DPRD	1. SDM 2. Data/informasi 3. Pengalaman