

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (2) bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.¹

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih tegas lagi dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spretiding van bevoegheid*) tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan yang lebih rendah.

¹Lihat Pasal 1 ayat (2) *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*.

Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya membicarakan otonomi.² Dalam hal ini, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Eksekutif (Pemerintah Daerah) dan Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), yang masing-masing mempunyai tugas dan wewenang dalam rangka mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. Kepala daerah provinsi adalah gubernur. Kepala daerah kota adalah walikota.³

Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga di antara kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing. Segala aktivitas yang dilaksanakan oleh eksekutif berdasarkan pada desain pembangunan dan alokasi pembiayaan yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat

²Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2013), Hlm. 123

³Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam, 2001), Hlm. 129

Daerah. Dalam pelaksanaannya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan, agar tidak terjadi penyimpangan.

Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.⁴ Peraturan Daerah atau Perda merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah yakni untuk Pemerintah Daerah Provinsi dibentuk oleh Gubernur bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh Bupati/Walikota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda dan Kepala daerah hanya mempunyai hak inisiatif mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan mengesahkannya setelah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁵

Perda sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat daerah ke arah yang lebih baik dan mampu mengayomi masyarakat. Jika disimak pendapat dari Meuwissen yang menyatakan bahwa hukum mempunyai keberlakuannya apabila mampu berlaku secara sosiologis, berlaku secara yuridis dan berlaku secara moral.⁶ Perda sebagai produk hukum daerah

⁴Lihat Pasal 1 ayat (4) *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah* yang selanjutnya disingkat *Peraturan Menteri Pembentukan Produk Hukum Daerah*.

⁵Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung : Nusa Media, 2012), Hlm. 211

⁶B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, (Bandung : Refika Aditama, 2007), Hlm. 46-47

merupakan bentuk hukum yang tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Substansi dari perda tersebut haruslah merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan memperhatikan kekhususan masing-masing daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta kepentingan umum. Dalam masyarakat daerah, peraturan daerah dibentuk dengan tujuan mengatur masyarakat daerah secara umum, agar dapat berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan agar dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Peraturan Daerah dibentuk sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan desentralisasi.

Pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menyatakan 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. Dalam hal ini berarti negara mengakui adanya pemerintahan di daerah yang diawali dengan adanya suatu desentralisasi. Pada pasal ini juga menekankan pemerintah diwajibkan melaksanakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang semuanya diatur dengan Undang-Undang organik.⁷ Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkada, peraturan DPRD dan

⁷Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Edisi Cetakan Pertama, BPFE, 1991), Hlm. 16

berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁹ Dengan diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku kembali.

Dalam pembentukan Perda, ada hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat agar Perda tersebut memberikan hal yang positif bagi masyarakat daerah. Perda yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa Perda akan menjamin keadilan, sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa Perda yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah, dan yuridis berkaitan dengan harapan bahwa Perda memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-undang.¹⁰

⁸Lihat Pasal 1 ayat (19) *Peraturan Menteri Pembentukan Produk Hukum Daerah*.

⁹Lihat Pasal 1 ayat (8) *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

¹⁰Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1991), Hlm. 14

Suatu hal penting yang jangan sampai terlupakan adalah adanya kesadaran dan komitmen dari kepala daerah dan perangkatnya, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk terus memberikan kesempatan dan ruang bagi rakyat untuk terlibat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pembahasan dan pengawasan di bidang pemerintahan daerah. Tentu keterlibatan rakyat yang dimaksud adalah organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, partai politik, perguruan tinggi dan organisasi-organisasi yang kredibel di tengah-tengah masyarakat. Hal itu merupakan upaya dalam rangka menjalankan prinsip *good governance* dan *good government* menuju *clean government*.¹¹

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa hambatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi pembentukan peraturan daerah ?
2. Bagaimana upaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi pembentukan peraturan daerah ?

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan ini yang akan dicapai adalah :

- i. Untuk mengetahui dan menganalisa apa hambatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi pembentukan peraturan daerah.

¹¹Agus Santoso, *Op.Cit.*,Hlm. 207

- ii. Untuk mengetahui dan menganalisa upaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi pembentukan peraturan daerah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Skripsi ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis.

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini memiliki kegunaan secara teoritis yaitu :

- a. Bagi penulis, penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk sarana pengembangan ilmu pengetahuan dalam Hukum Tata Negara khususnya tentang pembentukan peraturan daerah.
- b. Bagi pembaca, penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan tentang tata cara pembentukan peraturan daerah.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini memiliki kegunaan secara praktis yaitu :

- a. Dapat menjadi dasar penelitian selanjutnya yang lebih luas dan mendalam guna mengupas lebih jauh mengenai tema tersebut.
- b. Diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam hal ini DPRD Kota Surabaya dan masyarakat mengenai pelaksanaan fungsi Badan Pembentukan Perda di DPRD Kota Surabaya dalam penyusunan peraturan daerah Kota Surabaya.

1.5 Keaslian Penelitian

Adapun beberapa penulisan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Daerah oleh Badan Pembentukan Perda DPRD, adalah sebagai berikut :

Tabel 1
Keaslian Penelitian

No	Nama	Judul	Fokus Pembahasan	Korelasi
1	Setyoko Werdy Utomo Universitas Negeri Semarang Tahun 2015	Eksistensi Balegda (Badan Legislasi Daerah) DPRD Kabupaten Grobogan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perspektif UU No.12 Tahun 2011)	Bagaimana eksistensi Balegda DPRD Kabupaten Grobogan dalam pembentukan Peraturan Daerah? Bagaimana model pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan?	Ada beberapa kutipan yang penulis ambil di latar belakang.
2	Idawati Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2016	Mekanisme Penyusunan dan Penetapan Perda Di Kabupaten Pangandaran	Apakah mekanisme penyusunan dan penetapan perda di kabupaten pangandaran sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan ? Mengapa banyak raperda di kabupaten pangandaran yang gagal di susun ?	Ada beberapa pembahasan yang sama yang penulis tulis yaitu hambatan pembentukan rancangan peraturan daerah.
3	Yudi Ayubchan Universitas Islam Kadari Kediri Tahun 2012	Pembentukan Peraturan daerah dan Efektifitas Pelaksanannya pada Pemerintah Kota Kediri.	Bagaimana proses pembentukan perda inisiatif pada Pemerintah Kota Kediri ? Apakah sudah mencerminkan asas tehnik pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terdapat dalam	Ada beberapa kutipan yang penulis ambil di tinjauan pustaka tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

			Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 ? Bagaimana efektifitas pelaksanaan Peraturan Daerah Inisiatif di Kota Kediri dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya ?	
--	--	--	---	--

1.6 Metode Penelitian

Penelitian Hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi.¹²

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris untuk mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan yang dikemukakan berkaitan dengan kinerja DPRD Kota Surabaya dalam melaksanakan fungsi legislasi. Sehingga, dalam penelitian ini akan diperoleh hasil yang benar-benar sesuai dengan fakta yang ada dan berkembang.

¹²Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Cetakan Ketiga, Kencana, 2007), Hlm. 35

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan didalam penelitian hukum ini adalah pendekatan konsep (*Conceptual Approach*). Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) dengan mempelajari tentang pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang ada dalam ilmu hukum bertujuan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

1.6.3 Sumber Data

Data yang diperoleh ialah melalui penelitian lapangan untuk mendapatkan dan mengumpulkan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti penulis berupa hasil wawancara langsung (*face to face*) dengan narasumber yaitu Peraturan Daerah yang terbit dari tahun 2014 sampai tahun 2016 sebagai produk kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.

1.6.4 Sampling

Menurut Sugiyono “Sampling adalah merupakan teknik pengambilan sampel”.¹³ Untuk menentukan sampel yang akan digunakan dalam penelitian ini, terdapat berbagai teknik sampling yang digunakan.

¹³Sugiyono, *Metode Penelitian*, (Bandung : Pusat Bahasa Depdiknas, 2003), Hlm. 74

a. Populasi dan Sampel

a) Populasi adalah keseluruhan subyek hukum yang memiliki karakteristik tertentu dan ditetapkan untuk diteliti.¹⁴ Berdasarkan pengertian di atas maka yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.

b) Sampel adalah bagian dari populasi yang masih memiliki ciri-ciri utama dari populasi dan ditetapkan untuk menjadi responden penelitian. Sampel dalam penelitian ditetapkan dengan teknik *purposive sampling*, yaitu sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan tujuan penelitian.¹⁵ Berdasarkan pengertian di atas maka yang menjadi responden/sampel dalam penelitian ini ialah dari jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya sebanyak 46 (empat puluh enam), maka yang penulis ambil hanya 2 (dua) orang berserta kepala bagian hukum dan perundang-undangan.

b. Teknik Sampling

Teknik sampling adalah merupakan teknik pengambilan sampel. Untuk menentukan sampel yang akan digunakan dalam penelitian, terdapat berbagai teknik sampling yang digunakan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan *Probability Sampling* adalah teknik pengambilan sampel

¹⁴Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1983), Hlm.

¹⁵*Ibid.*, Hlm. 67

yang memberikan peluang yang sama bagi setiap unsure (anggota) populasi untuk dipilih menjadi anggota sampel.

c. Random Sampling

Pengambilan sampel dari anggota populasi yang dipilih oleh penulis. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan *Proportionate Stratified Random Sampling* yaitu, teknik yang digunakan bila populasi mempunyai anggota yang tidak homogen dan berstrata secara proporsional. Suatu organisasi yang mempunyai pegawai dari latar belakang pendidikan yang berstrata, maka populasi pegawai itu berstrata. Misal jumlah anggota dewan yang tingkat pendidikan terakhir S1= 25 orang, S2= 13 orang, S3= 1 orang.

1.6.5 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik Pengumpulan Data meliputi 2 hal yaitu :

- a. Wawancara (*interview*) adalah bentuk komunikasi antara dua orang. Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan 2 (dua) orang. Wawancara yang dilakukan dengan wawancara terstruktur untuk menggali sebanyak-sebanyaknya informasi yang diperoleh dari sekretariat DPRD. Terkait narasumber yang ingin di wawancarai antara lain : Mochamad Machmud S.Sos., M.Si, Ketua Badan Pembentukan Perda dan sekaligus sebagai anggota Komisi C dan Bapak Soeharto, SH, Kepala Bagian Hukum dan Perundang-undangan.

- b. Analisa Dokumen yaitu penelitian dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang berkaitan erat dengan Peraturan Daerah yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah dari tahun 2014-2016.

Teknik Pengolahan Data meliputi 3 hal yaitu :

- a. Pencatatan yaitu data yang diperoleh kemudian diproses, diambil yang relevan dengan penelitian, kemudian dicatat agar memudahkan apabila dibutuhkan dalam penyusunan laporan.
- b. *Coding* yaitu data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai data yang diteliti. Data yang diklasifikasikan adalah data berupa peraturan daerah yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah dari tahun 2014-2016.
- c. *Editing* yaitu proses meneliti kembali informasi yang diperoleh sehingga kesalahan dan kekurangan yang tidak perlu dalam penelitian dapat dihindari dengan tujuan memperoleh data yang valid.
- d. *Tabulating* adalah bagian terakhir dalam pengolahan data. Maksud tabulasi adalah memasukan data pada table-tabel tertentu dan mengatur angka-angka serta menghitungnya.

1.6.6 Analisis Data

Analisis data adalah suatu cara untuk mengolah data yang telah diperoleh. Pengolahan data yang sudah diperoleh dimaksudkan sebagai suatu cara mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga dapat dibaca (*Redable*) dan

dapat ditafsirkan (*Interpretabel*).¹⁶ Dalam proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar, dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja yang disarankan oleh data.

Untuk memperoleh pembahasan yang tepat dan sistematis terkait dengan topiknya maka dari data-data yang terinventaris tersebut diperlukan suatu teknik analisa yang tepat dan terarah, sehingga kesimpulan terakhir sebagai jawaban atas permasalahan yang ada dapat tercapai.

1.7 Sistematika Penulisan

Untuk terarahnya penulisan skripsi ini maka penulis perlu membuat sistematika penulisan yang terdiri dari :

BAB I Pendahuluan

Dalam Bab ini penulis membahas tentang latar belakang dari permasalahan yang diteliti yang dilanjutkan dengan menjelaskan tentang rumusan masalah, tujuan yang hendak dicapai, kegunaan dan keaslian, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Pada Bab ini terdiri dari tinjauan tentang Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya (Studi Kasus di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya).

¹⁶Saifudi Anwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004), Hlm.123

Bab III Pembahasan

Dalam bab ini akan menguraikan tentang Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya dan faktor-faktor yang menjadi hambatan-hambatan dan upaya pembentukan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.

Bab IV Penutup

Pada bab ini merupakan penutup yang berisikan tentang kesimpulan dari pembahasan tentang Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dan saran-saran apa yang akan penulis berikan agar penulisan skripsi ini bermanfaat bagi semua pihak.