

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menerapkan asas desentralisasi, yakni satu penyerahan sebagian wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di daerahnya masing-masing.¹ Melalui desentralisasi, maka Pemerintah Daerah mempunyai kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sesuai dengan kebutuhannya masing-masing dalam mengupayakan kesejahteraan bagi masyarakat di daerahnya dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman yang dimilikinya. Hal ini sejalan dengan tujuan dari pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni melindungi warga, wilayah negara, serta memajukan kesejahteraan umum.²

Desentralisasi merupakan asas yang terdapat dalam sistem otonomi daerah yang diterapkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan otonomi pada daerah Kabupaten dan Kota dilakukan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³ Maka dapat dikatakan bahwa Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.⁴ Maka dari itu, Pemerintah Daerah diberikan keleluasaan seluas-luasnya untuk menjalankan roda

¹ Pasal 1 Angka 7 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

² Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* (Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1999), 86.

³ Pasal 1 Angka 5 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Syaukani HR, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), 166.

pemerintahannya sesuai dengan amanat undang-undang yakni untuk meningkatkan kesejahteraan daerah yang dipimpinnya.⁵

Kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan, mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri merupakan amanat yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berbunyi:

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu”.⁶

“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.⁷

Dasar hukum dari penerapan otonomi daerah kemudian dipertegas kembali dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam peraturan tersebut Daerah Provinsi dan Kabupaten diberikan keleluasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Akan tetapi setelah diterapkan selama 5 tahun Undang-Undang tersebut dirasa kurang mengikuti perkembangan, maka diganti dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Akan tetapi Undang-Undang 32 Tahun 2004 tidak memberikan keleluasaan yang lebih kepada daerah, maka undang-undang ini dianggap sebagai undang-undang resentralisasi. Setelah berjalan cukup lama, Undang-Undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal yang terdapat dalam undang-undang ini lebih jelas berkaitan dengan pembagian urusan dari tingkat pusat, provinsi hingga kabupaten/kota.

Meskipun desentralisasi kerap kali dihubungkan dengan otonomi daerah, akan tetapi keduanya merupakan hal yang berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan.⁸ Keduanya memiliki hubungan yang saling menentukan dan bergantung antara yang

⁵ Amelia Haryanti, *Sistem Pemerintahan Daerah* (Tangerang Selatan: UNPAM PRESS, 2019), 1.

⁶ Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷ Pasal 18 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁸ Muhammad Idris Patarai, *Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia* (Makasar: De La Macca, 2015), 94.

satu dengan yang lainnya. Suatu daerah dikatakan otonom dilandasi oleh desentralisasi, Begitupun sebaliknya, otonomi daerah tidak akan ada, jika desentralisasi tidak ada. Daerah tidak akan memiliki otonomi tanpa adanya desentralisasi. Maka dapat dikatakan bahwa Desentralisasi merupakan asasnya, sedangkan otonomi daerah adalah implementasi atau kebijakannya.⁹

Dengan demikian, maka hubungan antara desentralisasi dan otonomi ialah berkaitan dengan derajat kemandirian dari suatu daerah otonom. Tingkat kemandirian suatu daerah dapat diketahui melalui tingkat desentralisasi yang diselenggarakan. Semakin tinggi desentralisasi yang diselenggarakan, maka akan semakin tinggi pula kemandirian dari daerah otonom tersebut.

Penyelenggaraan desentralisasi pada dasarnya ialah berkaitan mengenai pendistribusian kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah.¹⁰ Pelimpahan kewenangan pemerintahan ini bukan hanya berkaitan administrasi yang didesentralisir saja, akan tetapi juga berkaitan dengan penyelenggaraan ekonomi dan fiskal, kesejahteraan sosial dan pelayanan publik.¹¹ Maka dalam penerapannya, pemerintahan daerah memiliki hak dan tanggungjawab terhadap daerah yang dipimpinnya.

Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dalam desentralisasi tidak dimaknai sebagai pelepasan yang berarti melepas begitu saja yang dibarengi dengan kepercayaan dan tanggungjawab. Akan tetapi pelimpahan ini harus dimaknai sebagai bentuk penyerahan wewenang yang berupa penyerahan sebagian urusan pemerintahan pusat untuk menjadi urusan pemerintah daerah.

⁹ Muhammad Idris Patarai, *Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia...*, 94.

¹⁰ Amelia Haryanti, *Sistem Pemerintahan Daerah...*, 5.

¹¹ Muhammad Idris Patarai, *Desentralisasi Pemerintahan dalam Perspektif Pembangunan Politik di Indonesia...*, 92.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa:¹²

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu bagian dalam penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai beberapa fungsi diantaranya adalah fungsi anggaran yaitu terlibat DPRD dalam membahas dan memberikan persetujuan terkait Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), fungsi legislasi yaitu membuat Peraturan Daerah, serta fungsi pengawasan yang dilaksanakan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD.

Fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD dipertegas dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan hak mengajukan usul rancangan Peraturan Daerah yakni untuk melaksanakan fungsi pembentukan Peraturan Daerah. Kewenangan ini pada dasarnya memiliki peranan yang sangat besar serta memiliki posisi yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.¹³

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa:¹⁴

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan”.

¹² Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹³ Ali Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo, 1996), 28.

¹⁴ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Maka dapat dilihat bahwa dalam pelaksanaannya, proses pembentukan Peraturan Daerah yang dilaksanakan oleh DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya tidaklah semudah yang kita kira. Terdapat beberapa tahapan dan kriteria yang harus dilalui dan dipenuhi, salah satunya ialah dengan adanya naskah akademik.

Dalam Islam, *ulil amri* terbagi menjadi dua golongan yakni *ulil amri* keagamaan yang merupakan para *mujtahid* dan para ahli fatwa (*mufti*), dan *ulil amri* keduniaan atau yang kita kenal sebagai dewan legislatif dan eksekutif.¹⁵ Di dalam kajian fiqh siyasah, lembaga legislatif seperti DPRD dikenal dengan istilah *Ahlull Halli Wal Aqdi* yang berarti orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan suatu hal atas umat.¹⁶ Maka dapat dikatakan bahwa *Ahlull Halli Wal Aqdi* dalam kajian fiqh siyasah merupakan suatu lembaga perwakilan yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat.

DPRD Kabupaten Kuningan merupakan salah satu bagian dari penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan. DPRD Kabupaten Kuningan mempunyai peran yang sangat besar dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah yang memiliki tugas sebagai lembaga penyalur aspirasi dari masyarakat. Maka dari itu, DPRD Kabupaten Kuningan memiliki andil yang besar dalam upaya untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik dengan cara meningkatkan peran dan fungsinya yakni dalam melaksanakan fungsi legislasinya dalam wujud pembuatan peraturan daerah.

DPRD Kabupaten Kuningan dengan peranannya yang sangat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, akan tetapi masih perlu dipertanyakan kembali mengenai sejauhmana DPRD Kabupaten Kuningan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, terutama di bidang legislasi. Dengan fungsi legislasi yang dimilikinya, sudah semestinya DPRD Kabupaten Kuningan menjadi sumberi dari

¹⁵ Desy Zuroida Zulfa, “Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih Siyasah”, *Skripsi* (Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2019): 8

¹⁶ Desy Zuroida Zulfa, “Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih Siyasah”,..., 8.

inisiatif mengenai berbagai Peraturan Daerah yang akan ditetapkan, sebab yang lebih memahami mengenai keinginan masyarakat ialah wakil mereka melalui anggota-anggota yang menduduki posisi DPRD.

Dalam menjalankan fungsi legislasinya, memang tidak selalu berjalan dengan lancar, seringkali terdapat berbagai tantangan yang harus dihadapi oleh DPRD Kabupaten Kuningan dalam melaksanakan fungsinya. Sebagaimana yang dikatakan Sarundajang, bahwa DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya seringkali ditemui beberapa kendala diantaranya situasi dan kondisi daerah, kelemahan internal DPRD dan benturan kepentingan antara wewenang pusat yang belum diserahkan dan keharusan membawakan aspirasi rakyat daerah.¹⁷ Selain itu, yang perlu diperhatikan terkait fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kuningan ialah mengenai kualitas dan kuantitas dari produk hukum yang dihasilkan. Hal ini dikarenakan seringkali Peraturan Daerah yang dihasilkan merupakan inisiatif dari Kepala Daerah, sehingga produk hukum yang dibuat juga tidak mencerminkan kepentingan masyarakat. Maka dari itu, sudah semestinya DPRD Kabupaten Kuningan melakukan beberapa pembenahan guna mengatasi kendala-kendala yang dihadapinya dalam menjalankan fungsi legislasi.

Melihat pentingnya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD, yang merupakan sebagai inti terpenting dalam penyelenggaraan lembaga perwakilan, karena kebutuhan akan hadirnya hukum di dalam masyarakat akan dapat dipenuhi melalui pembentukan produk hukum yang baik. Maka dari itu, penulis tertarik untuk mengangkat penelitian ilmiah yang berjudul **“PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD KABUPATEN KUNINGAN TAHUN 2020 DAN 2021”**.

B. Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Asas desentralisasi sebagaimana yang terdapat dalam pelaksanaan otonomi daerah berimbas dengan adanya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁷ Sarundajang, *Pemerintah Daerah Diberbagai Negara: Sebuah Pengantar* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), 125.

untuk mengajukan usul rancangan Peraturan Daerah yang merupakan bagian dari fungsi yang melekat padanya. Peraturan Daerah pada dasarnya digunakan untuk memberikan kesejahteraan serta ketertiban dan perbaikan diberbagai bidang. Lantas apa gunanya fungsi legislasi yang dimilikinya, jika tidak dilaksanakan dengan baik. Dengan kewenangan ada dimilikinya, maka sudah seharusnya DPRD Kabupaten Kuningan membuat Peraturan Daerah yang dapat meningkatkan kualitas Kabupaten Kuningan baik dalam aspek ekonomi, pendidikan maupun hukum.

Pada tahun 2020 dan 2021 DPRD Kabupaten Kuningan telah membuat beberapa Rancangan Undang-Undang sebagai wujud dalam menjalankan fungsi legislasi yang dimilikinya. Dalam kurun waktu satu tahun terdapat berapakah Rancangan Peraturan Daerah yang dapat direalisasikan oleh DPRD Kabupaten Kuningan. Selain itu, dalam proses pembentukan Peraturan Daerah terdapat beberapa hal yang dapat mempengaruhi terealisasinya Peraturan Daerah yang telah dirancang tersebut.

2. Batasan Masalah

Untuk menghindari pembahasan yang terlalu melebar, maka penulis membatasi permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

1. Penulis dalam melakukan penelitian ini memfokuskan pada lingkup objek kajian DPRD Kabupaten Kuningan.
 2. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa DPRD Kabupaten Kuningan dalam menjalankan perannya memiliki fungsi anggaran, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Maka dalam penulisan ini, penulis membatasi pada fungsi legislasi dari DPRD Kabupaten Kuningan.
 3. Kemudian dalam penulisan ini, penulis membatasi pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021.
- ## 3. Rumusan Masalah

Dari pemaparan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, penulis dapat menentukan beberapa rumusan masalah yang dapat dibahas dalam penelitian ini, diantaranya sebagai berikut:

1. Ada berapa Peraturan Daerah yang dirancang oleh DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021?
2. Ada berapa Peraturan Daerah yang terealisasi di DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021?
3. Apa faktor yang mendukung dan menghambat realisasi Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan tahun 2020 dan 2021?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan rumusan masalah di atas, maka dalam penelitian ini mempunyai beberapa tujuan yang ingin dicapai dari antaranya adalah:

1. Untuk mengetahui terdapat berapa banyak Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021.
2. Untuk mengetahui berapa banyak Rancangan Peraturan Daerah yang dapat direalisasikan DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat DPRD Kabupaten Kuningan untuk merealisasikan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah pada tahun 2020 dan 2021.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka dengan adanya penulisan penelitian tentang pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021, penulis berharap agar hasil dari penelitian ini dapat digunakan untuk beberapa hal diantaranya sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan wawasan dan pengetahuan baru di dalam bidang keilmuan hukum, khususnya berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021.

2. Manfaat praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah Daerah khususnya DPRD Kabupaten Kuningan agar kedepannya mampu melaksanakan fungsi legislasinya dengan baik. Penelitian ini juga diharapkan memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait pentingnya peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, sehingga kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan yang ada di dalam masyarakat.

3. Hasil dari penelitian ini agar dapat memenuhi salah satu persyaratan untuk mendapatkan gelar sarjana program strata 1 (S-1) pada Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Syekh Nurjati Cirebon.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD telah banyak dilakukan sebelumnya. Maka dari itu, untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, penulis menyajikan beberapa penelitian terkait agar bisa digunakan untuk membandingkan perbedaan fokus kajian dalam penelitian ini dengan penelitian yang sebelumnya yang telah dilakukan.

Pertama, Skripsi yang ditulis oleh Desy Zuroida Zulfa dari UIN Maulana Malik Ibrahim Malang pada Tahun 2019 dengan **“Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih Siyasah”**.¹⁸ Dalam penelitian yang menggunakan metode pendekatan kualitatif tersebut, penulis menyakatan bahwa kinerja DPRD kabupaten Kediri dalam proses pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri tidak berjalan dengan baik. Dari lima aspek hanya satu yang berjalan baik yakni responsivitas, sedangkan aspek lainnya belum berjalan dengan

¹⁸ Desy Zuroida Zulfa, *“Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih Siyasah”*, Skripsi (Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2019);

baik, diantaranya yakni produktiitas, kualitas layanan, responsibilitas dan akuntabilitas. Selain itu, kekuasaan Legislasi yang dimiliki oleh DPRD berbeda dengan kekuasaan yang dimiliki oleh Ahlu al-halliwal Aqdi dalam ketatanegaraan Islam. Hal ini dikeranakan fungsi Legislasi DPRD hanya sebatas dalam kedaerahan saja.

Penelitian yang dilakukan oleh Desy Zuroida Zulfa memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan penulis, yakni kesamaan dalam lingkup kajian yang diteliti yaitu fungsi legislasi yang dimiliki DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah. Kendati demikian, terdapat perbedaan fokus kajian yang di dalam penelitiannya. Penelitian yang dilakukan oleh Desy Zuroida Zulfa memfokuskan pada kajian terkait optimalisasi fungsi legislasi DPRD dalam perspektif fiqih Siyasah. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan penulis, kajian terkait fungsi legislasi memfokuskan diri terkait aspek pelaksanaan dari fungsi legislasi DPRD.

Kedua, Di dalam skripsi yang berjudul **“Fungsi dan Peranan DPRD dalam Pengawasan Anggaran Pendapatan Daerah di Kabupaten Deli Serdang”**.¹⁹ Universitas Medan Area, yang ditulis oleh Indah Pratiwi pada tahun 2013 dengan menggunakan metode penelitian lapangan. Dalam penelitian tersebut ditemukan hasil bahwa posisi DPRD berkaitan dengan fungsi Anggaran ialah lemah, hal ini dikarenakan DPRD hanya sebagai pihak yang membahas rancangan APBD, bukan sebagai salah satu pihak yang ikut dalam menyusun perencanaan APBD, anggota DPRD dibidang anggaran berperan sebagai pendengar belaka. Selain itu, dalam rancangan APBD juga belum adanya keterlibatan dari masyarakat.

Skripsi yang ditulis Indah Pratiwi terdapat persamaan dengan penelitian yang dilakukan penulis yakni kesamaan kajian terkait kewenangan atau fungsi yang dimiliki DPRD. Akan tetapi, terdapat perbedaan wilayah kewenangan DPRD yang diteliti. Di dalam skripsi yang ditulis Indah Pratiwi kewenangan DPRD yang dikaji

¹⁹ Indah Pratiwi, ” *Fungsi dan Peranan DPRD dalam Pengawasan Anggaran Pendapatan Daerah di Kabupaten Deli Serdang* ” Skripsi (Medan: Universitas Medan Area, 2013)

ialah terkait fungsi pengawasan APBD, sedangkan penelitian yang dilakukan penulis ialah terkait fungsi legislasi DPRD.

Ketiga, Benyamin Tantri Sofan, dalam skripsinya yang ditulis pada tahun 2019 yang menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan judul **“Implementasi Kewenangan DPRD dalam Pengawasan Terhadap Anggaran Daerah di Bidang Pendidikan di Kota Medan”**,²⁰ Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan. Dalam skripsinya yang menggunakan pendekatan yuridis normatif ini, penulis menjelaskan bahwa bentuk implementasi kewenangan DPRD dalam pengawasan terhadap anggaran daerah di bidang pendidikan di Kota Medan ialah dengan mengadakan evaluasi dengan berbagai dinas terkait khususnya dinas pendidikan guna mengevaluasi anggaran pendidikan yang dilakukan empat bulan sekali. Pihak dari Komisi II kemudian melakukan kunjungan ke sekolah-sekolah seperti SD, SMP, maupun SMA/SMK untuk melihat jalannya pendidikan sebagai bentuk dari pengawasan langsung.

Skripsi yang ditulis Benyamin Tantri Sofan memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan dengan penulis, yakni kesamaan berupa kajian terkait kewenangan yang dimiliki DPRD. Akan tetapi, terdapat perbedaan terkait wilayah kewenangan DPRD yang dikaji. Benyamin Tantri Sofan, dalam skripsinya memfokuskan pada kajian fungsi pengawasan anggaran daerah. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan penulis, objek kajian yang diteliti berupa fungsi legislasi DPRD.

Keempat, Skripsi yang ditulis oleh Mardhotillah, mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang, tahun 2015 yang berjudul **“Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Palembang”**.²¹ Skripsi yang menggunakan penelitian normatif dengan sifat Deskriptif atau studi pustaka ini menghasilkan temuan bahwa untuk memperoleh suatu produk hukum yang berkualitas, maka

²⁰ Benyamin Tantri Sofan, *“Implementasi Kewenangan DPRD dalam Pengawasan Terhadap Anggaran Daerah di Bidang Pendidikan di Kota Medan” Skripsi* (Medan: Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2019)

²¹ Mardhotillah, *“Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Palembang” Skripsi* (Palembang: Universitas Muhammadiyah Palembang, 2015)

dalam pembentukannya harus dilakukan dengan melalui proses perencanaan, perancangan, pembahasan, pengundangan, sosialisasi dan evaluasi.

Dalam penelitian yang dilakukan Mardhotillah dengan penelitian yang dilakukan penulis memiliki kesamaan objek kajiannya, yakni terkait fungsi legislasi yang dimiliki DPRD. Kendati demikian, Mardhotillah dalam penelitiannya memfokuskan diri terkait proses pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini tentunya berbeda dengan penulis yang memfokuskan diri pada pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.

Kelima, Suci Aulia Pratiwi. Z, Mahasiswi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi dengan judul **“Analisis Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Jambi dalam Menetapkan Peraturan Daerah Kota Jambi (Periode 2019-2024)”**.²² Dalam skripsinya yang ditulis pada tahun 2020, yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan *yuridis empiris* tersebut. Penulis menyatakan bahwa, beberapa hal yang menjadi faktor penghambat dalam penyusunan peraturan daerah tahun 2019-2020 diantaranya yaitu masih minimnya kemampuan anggota DPRD dalam bidang hukum, tidak mampu memaksimalkan waktu dalam pembuatan perda sehingga belum mencapai target yang dicapai, serta kurangnya keterbukaan informasi antara staf dengan anggota DPRD sehingga kurangnya data yang didapatkan.

Skripsi yang ditulis oleh Suci Aulia Pratiwi. Z memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yakni terkait fungsi legislasi yang dimiliki DPRD. Akan tetapi, fungsi legislasi DPRD yang diteliti oleh Suci Aulia Pratiwi. Z ialah DPRD Kota Jambi, sedangkan yang dalam penelitian penulis ialah DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020.

Keenam, jurnal yang ditulis oleh Petrus Agata yang terbit pada Agustus 2017 dengan judul **“Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Membuat Peraturan**

²² Suci Aulia Pratiwi, “Analisis Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Jambi dalam Menetapkan Peraturan Daerah Kota Jambi (Periode 2019-2024)” Skripsi (Jambi: Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin: 2020)

Daerah (PERDA) di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014”²³

Penelitian yang dilakukan oleh Petrus Agata menghasilkan temuan bahwa fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Nabire, sebagian besar dalam pelaksanaannya hanya membahas terkait pembahasan Raperda yang diajukan oleh Kepala Daerah. Selain itu, penggunaan hak inisiatif DPRD sebagai wujud dari pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Nabire, dalam penyelenggaraannya dipengaruhi oleh beberapa aspek non legislasi sebagai faktor pendukung dari terselenggaranya aspek legislasi di DPRD Kabupaten Nabire. Faktor tersebut diantaranya meliputi komunikasi, sumber daya DPRD, disposisi, serta sikap dan komitmen DPRD dalam membuat Raperda yang memihak kepada rakyat dan kesejahteraan rakyat.

Penelitian yang dilakukan oleh Petrus Agata, pada dasarnya memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan penulis dalam membuat skripsi ini yakni kesamaan penelitian terkait pelaksanaan fungsi legislasi DPRD. Akan tetapi, penelitian yang dilakukan oleh Petrus Agata dilakukan terhadap DPRD Kabupaten Nabire pada tahun 2009-2014. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan penulis, dilakukan terhadap DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021.

Data yang telah diuraikan di atas hanyalah beberapa contoh data dari berbagai penelitian yang telah dilakukan tentang kewenangan yang dimiliki DPRD. Namun, dari berbagai penelitian yang telah dilakukan, sejauh ini belum ada data yang secara khusus membahas tentang fungsi legislasi DPRD yang meminjam terkait proses pelaksanaan, serta hasil yang didapatkan dari pelaksanaan fungsi legislasi tersebut.

F. Kerangka Pemikiran

Otonomi daerah merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan dalam mengatur kepentingan masyarakat setempat yang dilakukan

²³ Petrus Agata, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Membuat Peraturan Daerah (PERDA) di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014” *Jurnal*, Nabire 2017

dengan prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.²⁴ Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nemein* yang memiliki arti kekuatan mengatur sendiri. Maka otonomi dapat diartikan sebagai kemandirian dan kebebasan daerah dalam menentukan langkah-langkahnya sendiri.²⁵ Pengertian otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah yang diselenggarakan dari masa reformasi hingga saat ini pada dasarnya berlandaskan pada dasar hukum yang mengacu pada Undang-undang Nomor 22 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²⁶

Desentralisasi merupakan salah satu asas yang terdapat dalam sistem otonomi daerah, yakni suatu penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjalankan urusan rumah tangganya. Tujuan dari penyerahan ini ialah untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, agar masyarakat ikut terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam

²⁴ Haw Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), 19

²⁵ Hendra Kariangan, *Politik Hukum dalam Mengelola Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013), 76.

²⁶ Didi Antoni. "Otonomi Daerah di Indonesia dalam Perspektif Ketatanegaraan Islam", *Skripsi* (Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2019): 29.

sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁷

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga dijelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Maka dari itu, Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah diantaranya ialah membuat kebijakan daerah yang bertujuan untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selain Kepala Daerah, di dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dimana salah satu kewenangan yang dimilikinya ialah fungsi legislasi yaitu kewenangan dalam membuat Peraturan Daerah. Fungsi legislasi yang dimiliki DPRD mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah sendiri merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah yang dilakukan bersama-sama dengan DPRD dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah. Peraturan Daerah ini merupakan penjabaran yang lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka dari itu Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Fungsi legislasi yang dimiliki DPRD harus diperhatikan terkait bagaimana pelaksanaan dari fungsi tersebut. Pelaksanaan merupakan suatu usaha yang dilakukan untuk melaksanakan rencana yang sebelumnya telah dirumuskan atau ditetapkan dengan mempertimbangkan aspek terkait siapa yang melaksanakan, tempat pelaksanaannya, cara yang harus dilaksanakan, yang kesemuanya tersebut akan bermuara pada hasil dari pelaksanaan yang dilakukan.

²⁷ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Terkait fungsi legislasi DPRD, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa:²⁸

“Program legislasi daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.”

Maka dari itu, sudah semestinya setiap anggota DPRD berpendoman Program Legislasi Daerah (Prolegda) dalam menyusun rancangan peraturan daerah. Dalam pelaksanaannya, menyusun Prolegda bukan merupakan hal yang mudah untuk dilakukan, hal ini dikarenakan dalam penyusunannya harus didasarkan pada skala prioritas dan bersifat mengikat bagi seluruh anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya menyusun peraturan daerah. Selain itu, dalam penyusunan Prolegda, keterlibatan atau partisipasi masyarakat juga sangat penting dalam memberi masukan bagi tersusunnya Prolegda (Program Legislasi Daerah).

Pembentukan Peraturan Daerah bertujuan untuk pemberdayaan masyarakat serta mewujudkan kemandirian daerah. Maka dari itu, pembentukan peraturan daerah sudah semestinya didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya yakni memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya. Dalam pembentukan Peraturan Daerah terdapat beberapa mekanisme yang harus dilalui diantaranya perencanaan Peraturan Daerah, penyusunan Peraturan Daerah, pembahasan serta penetapan Rancangan Peraturan Daerah, dan pengundangan serta penyebarluasan Peraturan Daerah.²⁹

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam Bagan berikut:

²⁸ Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁹ Desy Zuroida Zulfa, “Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih Siyasah”,..., 35-40.



G. Metodologi Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.³⁰ Maka metode penelitian ialah suatu cara ilmiah yang dilakukan untuk memperoleh data sesuai dengan yang diinginkan oleh peneliti. Dengan demikian tujuan dari dilakukannya suatu penelitian ialah untuk memperoleh data yang telah teruji kebenaran ilmiahnya.

Metode yang digunakan penulis dalam penyusunan skripsi ini diantaranya sebagai berikut:

1. Metode dan Pendekatan Penelitian

a. Metode Penelitian Kualitatif

³⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UIN Press, 1980), 6.

Jenis penelitian yang digunakan ini berjenis penelitian kualitatif dengan bersifat deskriptif. Pada dasarnya metode penelitian kualitatif ditujukan untuk penelitian yang bersifat mengamati kasus.³¹ Penelitian kualitatif berusaha membangun makna tentang suatu fenomena berdasarkan pandangan-pandangan dari para partisipan. Hal ini berarti mengidentifikasi suatu komunitas *culture-sharing*, lalu meneliti bagaimana komunitas tersebut mengembangkan pola-pola perilaku yang berbeda dalam satu waktu (yaitu etnografi). Salah satu metode pengumpulan data untuk strategi semacam ini adalah dengan mengobservasi perilaku para partisipan dengan cara terlibat langsung dalam aktivitas-aktivitas mereka.³²

b. Pendekatan Penelitian *Yuridis Empiris*

Pendekatan *yuridis empiris*, yakni suatu pendekatan yang dilakukan dengan meninjau bagaimana penerapan hukum yang terdapat dalam undang-undang di dalam suatu masyarakat. Dalam hal ini, penulis memaparkan secara detail mengenai data yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021, kemudian penulis melakukan analisa terhadap data tersebut untuk mendapatkan argumen yang lebih kuat untuk ditarik menjadi sebuah kesimpulan.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh dari data empiris yang didapatkan secara langsung di lapangan. Data primer dalam penelitian ini bersumber dari data yang dihasilkan observasi maupun wawancara terhadap anggota, badan legislasi dan sekretariat DPRD Kabupaten

³¹ Rully Indrawan & Poppy Yaniawati, *Metodologi Penelitian* (Bandung: Refika Aditama, 2014), 68.

³² John W. Creswell, *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran*, Cet. 2 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), 24.

Kuningan terkait pelaksanaan fungsi legislasi pada tahun 2020. Selain itu, data primer juga dalam penelitian ini juga didapatkan dari dokumen-dokumen resmi DPRD Kabupaten Kuningan berkenaan dengan pelaksanaan fungsi legislasi.

b. Data skunder

Data sekunder merupakan data pelengkap yang digunakan sebagai data pendukung untuk memperkuat sumber primer, diantaranya yaitu buku-buku yang terkait tentang fungsi legislasi DPRD, Peraturan Perundang-undang, dan berbagai penelitian yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mengumpulkan data penelitian melalui pengamatan dan pencatatan secara sistematis atas fenomena-fenomena yang sedang diteliti. Teknik observasi yang digunakan penulis ialah pengamatan latar alamiah (tidak terstruktur) yang dilakukan di lokasi sebenarnya. Dalam hal ini penulis mengamati secara langsung fakta yang terjadi di lapangan dan yang kemudian dilakukan pencatatan terhadap fakta yang ada untuk memperoleh suatu data yang valid.

b. Wawancara

Wawancara merupakan suatu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden). Dalam wawancara ini, penulis menggunakan teknik wawancara terstruktur atau dikenal dengan wawancara baku, terarah dan terpimpin, yang sebelumnya sudah disiapkan berbagai daftar pertanyaan yang akan diajukan pada responden. Wawancara yang dilakukan penulis diantaranya dengan anggota DPRD Kabupaten Kuningan terutama terkait pelaksanaan fungsi legislasi pada tahun 2020 dan 2021.

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data yang berasal buku, jurnal, dokumen, peraturan-peraturan, notulen rapat dan sebagainya yang dilakukan dengan cara membaca serta menganalisa terhadap hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti, dalam hal ini yaitu tentang pelaksanaan fungsi legislasi DPRD. Data yang dihasilkan dari penelitian yang dilakukan melalui observasi dan wawancara, akan lebih kredibel dan dapat dipercaya jika didukung oleh dokumentasi.

4. Teknik Analisis Data

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan teknik analisis data melalui pendekatan kualitatif yang tujuan untuk memberikan pemahaman secara lebih mendalam terkait objek permasalahan yang dikaji dalam skripsi ini. Data yang didapatkan dari pendekatan kualitatif yakni berupa hasil observasi langsung dan wawancara yang disusun secara ringkas dan sistematis. Data yang telah diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis dengan menggunakan teknik "*content analisis*" yang kemudian diolah berdasarkan asas-asas atau konsep-konsep hukum dan perundang-undangan terkait. Berdasarkan analisis tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan secara deduktif-induktif yaitu dengan beranjak dari prinsip umum kemudian ditarik menjadi khusus, yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dibahas dan diuraikan secara sistematis.

H. Sistematika Penulisan

Agar penulisan dari penelitian ini tersusun secara sistematis dan dapat mengarah pada suatu tujuan penelitian, maka penulis membuat sistematika penulisan yang terdiri dari 5 bab, antaranya sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang gambaran umum terhadap permasalahan-permasalahan yang akan dipaparkan dalam penelitian ini. Pada bab ini terdiri dari latar belakang penelitian, identifikasi masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan

penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II FUNGSI LEGISLASI DPRD

Bab ini berisi deskripsi tentang fungsi legislasi DPRD yang meliputi tentang pengertian dan dasar hukum dari fungsi legislasi DPRD, serta tinjauan mengenai proses pembentukan peraturan daerah.

BAB III LEGISLASI PERATURAN DAERAH DI DPRD KABUPATEN KUNINGAN TAHUN 2020 DAN 2021

Bab ini berisi tentang gambaran umum objek penelitian, yang meliputi letak geografis dan demografis Kabupaten Kuningan, profil DPRD Kabupaten Kuningan dan data Legislasi DPRD Kabupaten Kuningan Tahun 2020 dan 2021

BAB IV PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD KABUPATEN KUNINGAN TAHUN 2020 DAN 2021

Bab ini memuat tentang Peraturan daerah yang dirancang DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020 dan 2021, Peraturan Daerah yang terealisasi di DPRD Kabupaten Kuningan tahun 2020 dan 2021, serta Faktor yang mendukung dan menghambat realisasi Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Tahun 2020 dan 2021.

BAB V PENUTUP

Bab ini terdiri dari kesimpulan dari pembahasan yang telah dipaparkan sebelumnya, dan saran dari hasil temuan penelitian yang dilakukan peneliti.

