

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN BANTUL PERIODE 2014 - 2019**



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT
MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU
HUKUM**

OLEH

ARI PRABOWO

15340082

PEMBIMBING

NURAINUN MANGUNSONG, S.H., M.HUM.

**PRODI ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
2021**

ABSTRAK

Tulisan ini akan menjelaskan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bantul periode 2014-2019 khususnya tahun anggaran 2017 berdasarkan Perubahan Kedua Atas Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2017. Dalam Perubahan tersebut bahwa DPRD Kabupaten Bantul yang diwakili oleh empat komisi yang ada yaitu Komisi A, Komisi B, Komisi C, dan Komisi D memiliki 28 program legislasi yang harus dirampungkan sebagai wujud pertanggungjawaban dan pelaksanaan tugas DPRD Kabupaten Bantul. Pertanyaannya, bagaimana DPRD Kabupaten Bantul melaksanakan fungsi legislasi di tingkat kabupaten berdasarkan tugas dan kewenangannya dalam Perubahan Kedua Atas Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2017? Apakah fungsi legislasi tersebut sudah memenuhi target capaian prolegda periode 2014-2019 tahun anggaran 2017?

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan dengan pendekatan yuridis empirik. Sedangkan metode analisis data yang digunakan adalah deskriptif analitik. Dalam metode pengumpulan data, Penyusun menggunakan metode observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dalam Raperda DPRD Kabupaten Bantul periode 2014-2019 tahun 2017 adalah melalui proses sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 32-38 dan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD pasal 81-88, dan telah berjalan dengan baik, hal ini ditunjukkan dengan penyelesaian 19 program pokok raperda yang diajukan oleh DPRD Kabupaten Bantul kesemuanya telah berhasil disusun menjadi perda-perda baru oleh DPRD Kabupaten Bantul periode 2014-2019 tahun anggaran 2017. Proses penyusunan Raperda DPRD Kabupaten Bantul tahun 2017 telah sesuai dengan prinsip Otonomi Daerah, Demokrasi, dan *Trias Politica*.

Kata kunci : Fungsi Legislasi, Program Legislasi, Pembentukan Peraturan Daerah.

ABSTRACT

This paper will explain the implementation of the legislative function of the Bantul Regency DPRD based on the Second Amendment to the Bantul Regency Regional Regulation Formation Program periode 2014-2019 in 2017. The amendment states that the Bantul Regency DPRD is represented by four existing commissions, namely Commission A, Commission B, Commission C, and Commission D has 28 legislative programs that must be completed as a form of accountability and implementation of the duties of the Bantul Regency DPRD. The question is, how does the Bantul Regency DPRD carry out its legislative function at the district level based on its duties and authorities in the Second Amendment to the Bantul Regency Regional Regulation Formation Program in 2017? Has the legislative function met the Prolegda 2017 target achievement?

This type of research is field research with an empirical juridical approach. While the data analysis method used is descriptive analytic. In the data collection method, compilers use the method of observation, interviews, and documentation.

The results show that the implementation of the legislative function in the Bantul Regency DPRD Raperda 2017 is through the process as stated in Law No. 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations Articles 32-38 and Government Regulation No. 16/2010 concerning Guidelines for the Preparation of DPRD Regulations concerning DPRD Rules of Procedure for articles 81-88, and it has been running well, this is shown by the completion of 28 main raperda programs submitted by the Bantul Regency DPRD, all of which have been successfully compiled into new perda-perda by the Regency DPRD. Bantul for the 2014-2019 fiscal year 2017. The process of drafting the Bantul Regency DPRD Raperda 2017 is in accordance with the principles of Regional Autonomy, Democracy, and Trias Politica.

Keywords: *Legislation Function, Legislation Program, Establishment of Regional Regulations.*



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-520/Un.02/DS/PP.00.9/08/2021

Tugas Akhir dengan judul : PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANTUL PERIODE 2014-2019

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : ARI PRABOWO
Nomor Induk Mahasiswa : 15340082
Telah diujikan pada : Rabu, 30 Juni 2021
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang
Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 610682c8f1ecc



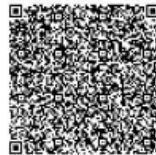
Penguji I
Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 61093ec570b80



Penguji II
Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 610994793b38



Yogyakarta, 30 Juni 2021
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 61110f203aced

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Ari Prabowo

NIM : 15340082

Prodi : Ilmu Hukum

Fakultas : Syari'ah & Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi dengan judul "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Kabupaten Bantul Tahun 2017" ini secara keseluruhan adalah hasil/ karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya dan bebas dari plagiarisme.

Jika dikemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi, maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
Yogyakarta, 29 Juni 2021

Yang menyatakan



Ari Prabowo

NIM. 15340082



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Skripsi

Kepada

Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga
di Yogyakarta

Assalamu'alaikum wr. wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara :

Nama : Ari Prabowo

NIM : 15340082

Judul : "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul Periode 2014-2019"

Sudah dapat diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 22 Juni 2021

Pembimbing,

Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum

NIP. 19751010 200501 2 005

HALAMAN MOTTO

الصَّابِرِينَ مَعَ اللَّهِ إِنََّّ وَالصَّلَاةَ بِالصَّبْرِ اسْتَعِينُوا ءَامِنُوا الَّذِينَ يَأْتِيهَا

yā ayyuhallażīna āmanusta'īnu biş -ş abri waş -ş alāh, innallāha ma'aş -ş ābirīn “Hai orang-orang yang beriman, jadikanlah sabar dan shalat sebagai penolongmu, sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar”

“Hidup memang tidak adil, jadi biasakanlah dirimu”

Ari Prabowo



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan kepada orangtua saya, Bapak Alm. Suyoto dan ibu Sutini

Kepada saudara-saudaraku Indriyatmoko, Andri Noval, dan Wijang K

Serta untuk diriku sendiri, inilah salah satu dari beberapa pencaian yang harus saya lakukan

Untuk Almameterku tercinta UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Untuk seluruh kawan-kawanku yang kusayangi

Dan kepada beberapa teman yang selalu menemaniku dan membantuku baik dalam keadaan senang maupun duka



KATA PENGANTAR

لِحَمْدِ اللَّهِ وَالصَّلَاةِ وَالسَّلَامِ عَلَى رَسُولِ اللَّهِ وَ عَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ وَمَنْ تَبِعَهُ أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ
مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ .
أَمَّا بَعْدُ .

Dengan menyebut nama Allah swt., yang maha pengasih dan penyayang. Segala puji dan syukur yang tak terhingga Penyusun panjatkan kehadiran Allah swt., yang senantiasa melimpahkan rahmah, karunia dan hidayah-Nya, sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi ini. Sholawat serta salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad sholallahu alaihi wa salam beserta keluarga, sahabat dan kita semua.

Skripsi dengan judul “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2017-2018”, alhamdulillah telah selesai disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Penyusun menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak. Sebab itu, penyusun menghaturkan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag.,M.A. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Ach. Tachir S.H.I, S.H., LL.M., MA selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Ibu Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Skripsi dan Dr. Ahmad Bahiej Dosen Pembimbing Akademik yang dengan sabar memberikan arahan, bimbingan serta saran dalam penyusunan skripsi ini.
5. Bapak/Ibu Tata Usaha Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang telah memberikan kelancaran administrasi dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Teman-teman yang selalu menemani ngopi dari Mitra Coro Sejahtera (MCS) pendiri Yunas, Arif Gendut, Ngiban dan saya sendiri serta anggota yang lain Endang, Wahyudin, Fajar, dan Andika yang telah memberikan warna dari awal masa kuliah hingga masa senja kuliah ini.
7. Teman-teman mahasiswa Ilmu Hukum angkatan 2015 yang telah membantu dan memberikan saran, kritikan dan dukungan dalam menimba ilmu khususnya: Rihandi, Wiratama, Zanurul, Wisnu, Wahyu tri dan semua teman di jurusan ilmu hukum angkatan 2015.
8. Keluarga mahasiswa Bantul yang telah menjadi teman ngobrol dan memberikan ilmu dan pengalaman yang lebih untuk saya.

9. Keluarga besar Perhimpunan Bantuan Hukum Indonesia (PBHI) Yogyakarta Mas Joko, S.H.I., Mas Fredi, S.H., Maisal, S.H., Pak Arsiko, S.H., Mas Rozikin, S.H.I., M.H.I., Mas Edy, S.H., Mas Yaumi, S.H., Mas Fajar, S.H., Mas Agung, S.H., dan Mas Ernanto, S.H. yang telah memberikan pengalaman dan ilmu hukum secara langsung.
10. Keluarga KKN 96 Pedukuhan Jeruk yakni Syarifudin, Fatoni, Putri, Arifah, Rasyid, Putri, Khuzaemah, Uus, Una yang telah menjadi keluarga selama 2 bulan KKN.
11. PT. Gojek Indonesia yang telah menjadikan saya sebagai mitranya, sehingga saya dapat bekerja dan bisa menyelesaikan pendidikan ini.

Akhirnya, penyusun berharap karya tulis ilmiah (Skripsi) ini dapat berguna baik oleh penyusun sendiri maupun dalam rangka memberikan sumbangan pengetahuan di bidang hukum.

Yogyakarta, 22 Juni 2021

Penyusun,



Ari Prabowo
NIM:15340082

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iv
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	v
HALAMAN PENGESAHAN.....	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan dan Kegunaan.....	5
D. Telaah Pustaka.....	6
E. Kerangka Teoritik.....	10
F. Metode Penelitian.....	18
G. Sistematika Pembahasan.....	21
BAB II TINJAUAN UMUM DESENTRALISASI DALAM NEGARA	
HUKUM.....	23
A. Teori Negara Hukum.....	23
1. Demokrasi.....	25
2. Kekuasaan Legislatif.....	29
3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	31

B. Legislasi	35
C. Desentralisasi	41
BAB III KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DPRD KABUPATEN	
BANTUL	47
A. Selayang Pandang	47
B. Fungsi DPRD Kabupaten Bantul	48
C. Produk Hukum Daerah dan Jenis Prolegda	50
D. Mekanisme Legislasi DPRD Kabupaten Bantul	51
1) Proses Pembentukan Perda	51
2) Program Legislasi Dearah DPRD Kabupaten Bantul	54
3) Peluang dan Hambatan dalam penyusunan Peraturan daerah (Perda) Kabupaten Bantul.....	58
BAB IV PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANTUL TAHUN 2017	
A. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Bantul 2017.....	61
B. Target Capaian Prolegda 2017.....	73
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	78
B. Saran	79
DAFTAR PUSTAKA	80
CURRICULUM VITAE	83

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu implikasi dari adanya perubahan politik pasca Reformasi 1998 telah mendorong lembaga legislatif menjadi lebih demokratis dan akuntabel dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi legislasi itu sendiri tidak hanya pembentukan peraturan daerah yang pro rakyat tetapi termasuk juga fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap operasionalisasi suatu peraturan daerah, apakah pemerintah kabupaten/ kota telah melaksanakan fungsinya sebagaimana diharapkan atau tidak.

Secara ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh pembuat undang-undang karena pemberian kewenangan dalam menetapkan peraturan daerah terutama dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya. Dalam menjalankan fungsinya, DPRD wajib bermitra dengan eksekutif yang disetujui bersama oleh DPRD dan eksekutif melalui sidang paripurna.

Keterkaitan antara kedua lembaga ini terlihat pada pelaksanaan fungsi dan tugas eksekutif yang bersandar pada peraturan hukum dan perundang-undangan hasil fungsi legislasi DPRD. Hal ini menunjukkan posisi penting legislasi sebagai

sumber dan landasan utama pelaksanaan pemerintahan, termasuk fungsi-fungsi DPRD.¹

Fungsi dan tugas paling otonom yang dimiliki DPRD, baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah fungsi pengawasan, pembentukan Perda, dan anggaran. Namun faktanya fungsi pembentukan Perda dan fungsi anggaran, lebih didominasi inisiasi dan penyelesaiannya oleh Pemerintah daerah.² Pemerintah daerah dan DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diharapkan mampu membangun pemerintahan daerah yang efektif dan memberikan pelayanan publik yang mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Perda merupakan salah satu dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai landasan hukum formil dan sebagai gambaran arah, program dan kegiatan sistematis serta berkesinambungan untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah.

Akan tetapi, hal tersebut belum berjalan optimal karena DPRD yang mempunyai hak untuk mengajukan Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) kurang digunakan dengan baik, seringkali hak inisiasi Raperda sebagian besar berasal dari pihak eksekutif. Jika dilihat dari teori dan peraturan perundang-undangan yang ada, seharusnya DPRD harusnya lebih berperan besar dalam

¹ Ahmad Rizal, (dkk), "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Demak," *Diponegoro Law Journal* Vol. 6 No. 1 2017, hlm. 2.

² Dadang Suwanda dan Akmal Malik Piliang, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2016), hlm. iv.

pengajuan Raperda, karena pada dasarnya DPRD merupakan wakil rakyat di daerah.

Memang banyak tantangan yang harus dihadapi oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya, di antaranya situasi dan kondisi daerah, kelemahan internal DPRD dan benturan kepentingan antara wewenang pusat yang belum diserahkan dan keharusan membawakan aspirasi rakyat daerah.³

Kesimpulan penelitian yang dilakukan oleh LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) dan LAN (Lembaga Administrasi Negara), menyatakan bahwa dalam era reformasi ini pada umumnya pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten/ kota masih mempunyai kelemahan-kelemahan, secara khusus pada fungsi legislasi; (a) Sebagian besar inisiatif peraturan daerah (Perda) datang dari eksekutif; (b) Kualitas Perda masih belum optimal, karena kurang mempertimbangkan dampak ekonomis, sosial dan politis secara mendalam; dan (c) Kurangnya pemahaman terhadap permasalahan daerah.⁴

Penyusunan Laporan Kinerja menjadi salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk mendorong tata kelola pemerintahan yang baik, dimana instansi pemerintah, melaporkan kinerjanya dalam memberikan pelayanan publik. Proses penilaian yang terukur ini juga menjadi bagian dari skema pembelajaran bagi organisasi pemerintah untuk terus meningkatkan kapasitas kelembagaan sehingga kinerjanya bisa terus ditingkatkan. Laporan Kinerja Sekretariat Dewan Perwakilan

³ Sarundajang, *Pemerintah Daerah di Berbagai Negara: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm.125.

⁴ <http://ekonomi.lipi.go.id/id/media-ekonomilipi/mencalang-kinerja-dprd/>. di akses pada hari Kamis, 10 Oktober 2019, pukul 15.55 WIB.

Rakyat Daerah Kabupaten Bantul ini merupakan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Penyusunan Laporan Kinerja dilakukan dengan mendasarkan pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Review atas Laporan Kinerja, di mana pelaporan capaian kinerja organisasi secara transparan dan akuntabel merupakan bentuk pertanggungjawaban atas kinerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul.

Pada laporan sekretariat dewan (Setwan) DPRD Kabupaten Bantul 2017 di jelaskan bahwa visinya memberikan fasilitas yang baik bagi pelaksanaan tugas dan pokok fungsi DPRD Bantul dalam rangka mewujudkan Bantul sehat, cerdas dan sejahtera. Untuk mencapai visi tersebut tentu diperlukan misi, adapun misi Setwan DPRD Bantul adalah memfasilitasi pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan DPRD dan meningkatkan kualitas sumberdaya aparatur yang sehat, terampil dan berintegritas. Untuk mencapai visi misi tersebut terkhusus dalam hal peraturan daerah, diperlukan rancangan program legislasi daerah yang terarah dan terukur.

Dalam pelaksanaan program untuk mencapai target capaian kinerja tahun 2017 dan fasilitas anggota DPRD masih ditemui berbagai kendala seperti terjadinya perubahan target pembahasan raperda yang telah disusun pada awal

tahun sehingga menyebabkan raperda yang telah direncanakan dalam prolegda sebagian besar dibahas pada akhir tahun yang mengakibatkan adanya raperda yang tidak dibahas atau belum selesai dibahas pada tahun anggaran 2017.

Berdasarkan atas target pembahasan Raperda Kabupaten Bantul 2017 yang telah ditetapkan dalam program legislasi daerah (Prolegda) yang kemudian diubah menjadi program pembentukan raperda (Propemperda)⁵ yang diusulkan sejumlah 28 Raperda dengan rincian 17 Raperda inisiatif/ prakarsa Bupati, dan 11 Raperda inisiatif/ prakarsa DPRD, sedangkan ada 2 raperda yang tidak dibahas pada tahun 2017 dan hanya 19 Raperda yang ditetapkan menjadi Perda. Kelemahan kinerja legislasi DPRD Kabupaten Bantul terlihat dari minimnya Perda yang diprakarsai DPRD baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Secara kualitatif perda yang dihasilkan hanya perda yang mengatur tentang hal yang sama atau hanya bersifat perubahan tiap tahun seperti Perda No 7 Tahun 2017 tentang Pengendalian Pencemaran Air yang itu saja merupakan revisi atas Perda sebelumnya yaitu Perda No. 14 Tahun 2014.⁶

Berdasarkan hal tersebut maka penulis ingin lebih membahasnya lebih dalam dalam sebuah skripsi dengan judul **“Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul Periode 2014-2019.”**

⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 1 ayat 12

⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pengendalian Pencemaran Air.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah di atas, maka penyusun membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bantul di tahun periode 2014-2019 khususnya tahun anggaran 2017?
2. Apakah fungsi legislasi tersebut sudah memenuhi target capaian prolegda/ Propemperda 2017?

C. Tujuan dan Kegunaan

C.1. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan bagaimana proses pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul periode 2014-2019 khususnya anggaran tahun 2017.
2. Untuk menjelaskan target pencapaian fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bantul 2017.

C.2. Kegunaan Penelitian

C.2.a. Manfaat Teoritis

Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan rumusan hasil-hasil penelitian tersebut dalam bentuk tulisan serta untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya dan Ilmu Hukum Tata Negara pada khususnya.

C.2.b. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberikan masukan-masukan terhadap para pihak yang berhubungan dengan aparat pemerintah daerah. Diharapkan penelitian ini dapat mempermudah pemahaman atas perkembangan tata pemerintahan daerah.

D. Telaah Pustaka

Untuk mengetahui sejauh mana penelitian tentang Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Bantul dalam inisiasi rancangan perda, peneliti telah melakukan telaah terkait sejumlah penelitian yang mempunyai tema hampir sama. Namun demikian kajian tentang peran DPRD dalam hak inisiatif penyusunan rancangan perda telah banyak dilakukan, diantaranya yaitu:

Pertama, Royhatun Thoyyibah, seorang mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang membuat skripsi dengan judul "Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2010–2013", dalam skripsi ini penulis membahas peran DPRD Kabupaten Cirebon dalam hak inisiasi pengajuan suatu rancangan peraturan daerah (RAPERDA) kepada kepala daerah guna dibahas bersama. Pengajuan RAPERDA oleh DPRD dapat dilakukan atas usul anggota DPRD yang kemudian disetujui oleh rapat paripurna DPRD. Namun kenyataannya masih ada anggota DPRD yang kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai sehingga fungsi legislasi tidak maksimal.⁷ Penulis mencoba

⁷ Royhatun Thoyyibah, "Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Tahun 2010 – 2013", *Skripsi* Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga (2015), hlm. 4.

menjelaskan mekanisme rancangan peraturan daerah di Kabupaten Cirebon serta mencari hambatan apa yang mengakibatkan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Cirebon tidak berjalan optimal. Dari 43 Peraturan Daerah yang dihasilkan pada tahun 2010-2013, hanya 11 Perda yang berasal dari inisiatif DPRD, dan sisanya yaitu masih berasal dari inisiatif Pemerintah Daerah, pada tahun 2013 tidak ada Perda yang berasal dari inisiatif DPRD dalam penyusunan peraturan daerah. Hambatan yang mempengaruhi terhadap pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Cirebon Tahun 2010-2013 diantaranya adalah kurang memiliki keahlian dalam penyusunan peraturan daerah dikarenakan latar belakang dari anggota DPRD yang berbeda-beda.

Kedua, Ramliadi, seorang mahasiswa Fakultas Ushuludin Filsafat dan Politik Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar yang membuat skripsi dengan judul “Analisis Fungsi Legislasi Anggota DPRD Kota Makassar Periode 2009–2014”, dalam skripsi ini penulis membahas peran anggota DPRD Kota Makassar dalam pembentukan rancangan peraturan daerah, sejauh mana RAPERDA yang diajukan ditetapkan menjadi PERDA. Parlemen dalam istilah biasanya disebut *legislature* yang artinya badan pembuat undang-undang (legislator). Parlemen tidak berbeda dengan institusi perpolitikan. Untuk memperoleh definisi parlemen sebagai badan politik yang berbeda dari badan-badan politik lainnya harus ditemukan ciri-ciri khusus yang dapat membedakannya dengan badan lain di luar parlemen. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar mempunyai fungsi

sebagai badan legislatif yang dimana dicantumkan pada pasal 41 dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan satu tahun kinerja wakil rakyat Indonesia alih-alih menghasilkan prestasi membanggakan, wajah wakil rakyat justru terlihat dari perspektif yang buruk dengan kurangnya RAPERDA yang disahkan menjadi PERDA.⁸

Ketiga, Rizky Prima Yunas, seorang mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas yang membuat skripsi dengan judul “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Periode 2009-2010” dalam skripsinya membahas sejauh mana DPRD melakukan tugas pokoknya yang dalam hal ini fungsi legislasinya. Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang telah dilakukan maka didapatkan hasil bahwasanya untuk terlaksananya fungsi legislasi pada DPRD Kota Padang maka dibentuklah suatu badan legislasi yang dibentuk melalui Keputusan Ketua DPRD Nomor 189.10/DPRD-PDG/2010, yang mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010. Dalam pembentukan perda dapat dilakukan dalam beberapa tahap yaitu: Tahapan inisiasi DPRD atau dari Pemkot, penyusunan Raperda, pengajuan perda, partisipasi masyarakat, pengesahan dan penetapan raperda menjadi perda, pengundangan perda, sosialisasi perda.⁹ Kinerja DPRD Kota Padang dalam hal pelaksanaan

⁸ Ramliadi, “Analisis Fungsi Legislasi Anggota DPRD Kota Makassar Periode Tahun 2009-2014, *Skripsi* Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar (2018), hlm. 6.

⁹ Rizky Prima Yunas, “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Periode 2009-2010”, *Skripsi* Universitas Andalas (2011), hlm. 1.

fungsi legislasi masih kurang, hal ini terlihat dari jumlah perda yang direncanakan akan dirampungkan oleh DPRD Kota Padang tetapi tidak dapat dirampungkan dan peraturan daerah yang berhasil dirampungkan hanya peraturan daerah yang berasal dari pemerintah kota dan perda hak inisiatif DPRD hanya diam di tempat begitu saja.

Keempat, Anindita Dwi Hapsari, seorang mahasiswa pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang yang membuat tesis dengan judul “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan PERDA Kota Tegal Periode 2014-2019)”, di dalam tesis tersebut berisi mengenai berbagai permasalahan DPRD Kota Tegal dalam menjalankan fungsi legislasinya, dalam menjalankan fungsinya DPRD Kota Tegal periode 2014-2019 sebagai bahan kajian dalam penulisan Tesis ini dinilai rendah kinerjanya terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Fungsi ini merupakan fungsi paling dominan dan berpengaruh karena melalui fungsi ini maka DPRD dapat mempengaruhi seluruh aspek yang ada di daerah Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota. DPRD dinilai kurang produktif karena sedikitnya rancangan peraturan daerah yang berasal dari inisiatif dewan.¹⁰

E. Kerangka Teoretik

Dalam menyusun sebuah penelitian diperlukan teori-teori yang relevan guna dijadikan pisau untuk membedah suatu permasalahan yang sedang dibahas,

¹⁰ Anindita Dwi Hapsari, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan PERDA Kota Tegal Periode 2014-2019)”, *Tesis Universitas Diponegoro* (2018), hlm. 7.

begitu pula dengan penelitian ini menggunakan beberapa teori untuk membedah permasalahan yang akan dibahas diantaranya yaitu:

1. Teori Negara Hukum

Istilah *rechtstaat* (Negara Hukum) adalah suatu istilah yang baru muncul pada abad ke-19 jika dibandingkan dengan istilah-istilah lainnya seperti dalam ketatanegaraan, seperti demokrasi, konstitusi, kedaulatan dan sebagainya. Istilah Negara hukum dapat dikategorikan masih baru. Istilah *rechtstaat* pertama digunakan oleh Rudolf Von Gneist (1816-1895), seorang guru besar berlin, jerman, dimana dalam bukunya "*das Englische Verweltunngerechte*" (1857), ia mempergunakan istilah "*rechtstaat*" untuk pemerintahan Negara inggris.¹¹

Namun konsepsi negara hukum, sudah dicetuskan sejak abad ke-17 di Negara-negara eropa barat, bersama-sama dengan timbulnya perjuangan kekuasaan yang tidak terbatas dari penguasa, yaitu para raja yang berkekuatan absolut. Cita-cita itu, pada mulanya sangat dipengaruhi oleh aliran individualisme dan mendapat dorongan yang kuat dari *Renaissance* serta reformasi¹²

Negara hukum dalam arti formal sempit (klasik) ialah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan kepentingan umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum secara tertulis (undang-undang) yaitu, hanya bertugas melindungi jiwa,

¹¹ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004). hlm. 10

¹² *Ibid.*

benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, karena yang berlaku dalam lapangan ekonomi adalah prinsip “*laissez faire laissezaller*”. Bahkan, menurut Utrecht, hanya mempunyai tugas primer untuk melindungi dan menjamin kedudukan ekonomi dari golongan penguasa (*rulling class*) dan bisa disebut Negara penjaga malam. Negara hukum dalam arti materiil (luas modern) ialah Negara yang terkenal dengan istilah *welfare state* (*wolvaar staat*), (*wehlfarstaat*), yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*social security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi. M. Friedman dalam bukunya *Law in Changing Society* juga berpendapat bahwa *rule of law* dapat dipakai dalam arti formal (*in the formal sense*) dan dalam arti materiil (*ideology sense*), *rule of law* dalam arti formal tidak lain artinya daripada *organized public power* atau kekuasaan umum yang terorganisasi sehingga setiap negarapun mempunyai *rule of law*, walaupun negara totaliter sekalipun. Sedangkan *rule of law* dalam arti yang materiil adalah *rule of law* yang merupakan *rule of just law* dan inilah yang dimaksud dengan menegakkan *rule of law* yang sebenarnya.¹³

a. Teori Demokrasi

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa

¹³ *Ibid.*

Negara. Seperti diakui oleh Moh. Mahfud MD, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara didunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental.; Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertingginya. Oleh karena itu, diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.

Pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (epistemologis) dan istilah (terminologis). Secara epistemologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cretein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos-cratos* adalah keadaan Negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintah rakyat dan oleh rakyat.

Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan Negara, karena kebijakan Negara tersebut akan menentukan kehidupan rakyat.

Dengan demikian Negara yang menganut sistem demokrasi adalah

Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ditangan rakyat.

b. Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*)

Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*) adalah kekuasaan membuat undang-undang. Kekuasaan untuk membuat undang-undang harus terletak dalam suatu badan khusus untuk itu. Jika penyusunan undang-undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka akan mungkin tiap golongan atau tiap orang mengadakan undang-undang untuk kepentingannya sendiri. Suatu negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat yang harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang dan dinamakan “Legislatif.”

Legislatif adalah yang terpenting sekali dalam susunan kenegaraan karena undang-undang adalah ibarat tiang yang menegakkan hidup perumahan Negara dan sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi bermasyarakat dan bernegara. Sebagai badan pembentuk undang-undang, maka Legislatif itu hanyalah berhak untuk mengadakan undang-undang saja, tidak boleh melaksanakannya. Untuk menjalankan undang-undang itu haruslah diserahkan kepada suatu badan lain. kata *Legislate* yang bermakna lembaga yang bertugas membuat undang-undang. Namun tidak hanya sebatas membuat undang-

undang, melainkan juga merupakan wakil rakyat atau badan parlemen. Pernyataan ini didasari oleh teori kedaulatan rakyat yaitu teori yang bertentangan dengan teori monarki dan absolutisme. Jadi hakikatnya badan legislatif digunakan untuk mencegah terjadinya tindakan sikap absolut dari pemerintah pusat atau presiden.

c. Teori Pembentukan Perundang-Undangan

Secara teoretik dalam khazanah ilmu hukum, terdapat beberapa definisi istilah mengenai “perundang-undangan” atau kata “peraturan perundang-undangan”, jika menggunakan bahasa baku yang merujuk di dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 (UU No. 12 Tahun 2011) maka terminologi perundang-undangan lazim disebut juga *wetgeving*, *gesetgebung* ataupun *legislation*. Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving* atau *Gesetgebung*) dalam beberapa kepustakaan memiliki dua pengertian yang berbeda, dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuat undang-undang.¹⁴ Istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang keseluruhan daripada undang-undang negara. Sedangkan istilah *Gesetgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.

Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut: Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

¹⁴Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: kanisius, 2007, hlm.3.

Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun tingkat Daerah.

2. Teori Legislasi

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori itu, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa Belandanya, disebut dengan *theorie van de wetgeving* atau disebut dengan teori membuat atau menyusun undang-undang.¹⁵

Menurut Anis Ibrahim menjelaskan pengertian legislasi adalah sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.¹⁶

Definisi legislasi yang disajikan oleh Anis Ibrahim sangat luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap sosialisasi. Tahap

¹⁵ Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal.33.

¹⁶ Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, hal.114.

sosialisasi merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

3. Teori Desentralisasi

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang secara etimologis merupakan bahasa Latin yang terdiri dari kata *de* berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat, sehingga bila diartikan, desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat.¹⁷ Maksud pengertian tersebut bukan berarti daerah dapat berdiri sendiri melepaskan diri dari ikatan negara, tetapi dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri¹⁸, dengan kata lain, daerah diberikan otonomi untuk menjadi daerah otonom. Terkait dengan pengertian desentralisasi tersebut, Logemann mengemukakan, desentralisasi berarti adanya kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, yaitu kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri yang disebut otonomi, yang oleh Van Vollenhoven dinamakan *eigenmeesterschap*¹⁹.

¹⁷ Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm. 14.

¹⁸ Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 4.

¹⁹ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1966), hlm. 47.

Wesber sebagaimana dikutip Bayu Surianingrat²⁰, menyebutkan bahwa “*to decentralize means to divide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or place of concentration*” yang artinya bahwa desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi. Sedangkan Mawhood mengartikan desentralisasi sebagai “*devolution of power from central government to local government*”. Menurut pandangan Joeniarto²¹, desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Lain halnya dengan Irawan Sujito²², menyebutkan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan Pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Sedangkan Amrah Muslimin mengatakan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah.²³

F. Metode Penelitian

²⁰ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia, Suatu Analisa*, (Jakarta: Dewaruci Press, 1981), hlm. 3.

²¹ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm. 15.

²² Irawan Sujito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 9.

²³ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 42.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian lapangan (*Field Research*) yaitu penelitian yang obyeknya mengenai gejala-gejala atau peristiwa-peristiwa yang terjadi pada kelompok masyarakat dalam hal ini terkait penggunaan fungsi legislasi oleh DPRD Kabupaten Bantul.²⁴

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian adalah deskriptif kuantitatif, yaitu penelitian yang menggambarkan tentang realita dan mengkaji mendalam bahan hukum, kemudian menganalisa dengan menggunakan perbandingan jumlah tentang prolegda dengan realita perda yang sudah dibuat serta dengan kerangka teoretik dalam hukum pemerintahan daerah untuk menghasilkan kesimpulan yang ilmiah.

3. Jenis Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-empiris, yaitu pelaksanaan ketentuan perundang-undang harus dilaksanakan sesuai dengan apa yang tercantum didalam peraturan perundang-undangan tersebut. Maksud dari penelitian ini adalah menganalisis permasalahan yang dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh dari lapangan

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Dokumentasi dalam penelitian ini diambil dari beberapa foto saat

²⁴ Susiadi, *Metode Penelitian*, (Lampung: LP2M Institut Agama Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2015), hlm. 3.

wawancara dengan Kabiro Hukum Sekda Kabupaten Bantul, dokumen tata tertib raperda, data prolegda, dan hasil wawancara dengan kabiro hokum Pemkab Bantul

b. Observasi

Observasi merupakan suatu proses pengamatan yang kompleks, dimana peneliti melakukan pengamatan langsung terhadap objek penelitian. Observasi merupakan alat pengumpul data, yakni dengan melihat dan mendengarkan.²⁵ Observasi dengan melakukan wawancara kepada Kabiro Hukum Kesekretariatan daerah Bantul dan Biro Hukum DPRD Kabupaten Bantul dengan menggali tata cara, hambatan dalam pembuatan serta peluang dalam menyusun Raperda.

c. Wawancara

Upaya memperoleh informasi atau data yang digunakan dengan bertanya langsung kepada Kabiro Hukum Sekda Kabupaten Bantul dan Kesekretariatan DPRD Bantul Bagian Hukum. Subtansi dari wawancara meliputi proses pelaksanaan legislasi lembaga DPRD, tahap penyusunan Raperda hingga disahkan menjadi Perda, permasalahan dalam proses penyusunan.

5. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitain ini adalah sumber hukum yang terdiri dari data primer berupa hasil wawancara dengan Kabiro Hukum Sekda Bantul, Salinan Prolegda, Peraturan tentang tata cara

²⁵ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, (Bandung :Tarsito, 1992), hlm.

pelaksanaan prolegda. Data sekunder berupa skripsi mengenai prolegda, jurnal-jurnal, dan karya ilmiah lainnya.

6. Bahan Hukum

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sedangkan bahan data sekunder berupa data yang berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.²⁶ Seperti buku-buku yang berhubungan dengan penelitian ini, jurnal, skripsi, dan karya ilmiah yang sesuai dengan penelitian ini.

7. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah di Biro Hukum DPRD Kabupaten Bantul dan Sekretariat Daerah Bagian Hukum Kabupaten Bantul, data diperoleh dengan melakukan wawancara dan meminta sampel Prolegda Kabupaten Bantul.

G. Sistematika Pembahasan

Dalam sistematika pembahasan ini akan dijelaskan secara singkat mengenai

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (Jakarta : Kencana, 2006), hlm. 141.

keseluruhan isi skripsi yang akan disusun yang terdiri dari :

Bab pertama berisi mengenai pendahuluan yang di dalamnya mengkaji mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, serta sistematika penelitian.

Bab Kedua, yang berisi tentang fungsi legislasi di era otonomi daerah yang akan dipakai dalam penelitian ini yaitu tentang Negara Hukum, Fungsi Legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan

Bab Ketiga, berisi tentang data tinjauan umum DPRD Kabupaten Bantul dari proses penelitian di Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul dan Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemerintahan Kabupaten Bantul, berupa data Propemda Kabupaten Bantul serta realita pelaksanaannya pada periode tahun 2017.

Bab Keempat, berisi tentang pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Bantul serta capaian atau target yang diperoleh pada prolegda Kabupaten Bantul Tahun 2017.

Bab Kelima, merupakan penutup, meliputi kesimpulan dan saran-saran dari hasil analisis yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dan dibahas pada bab sebelumnya maka, menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan fungsi legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bantul periode 2014-2019 khususnya pada tahun 2017 telah berjalan sebagaimana mestinya, pernyataan ini didasarkan pada laporan Sekretariat Dewan (Setwan) DPRD Kabupaten Bantul Tahun 2017 dengan rencana target capaian sebesar 80% dan terealisasi sebesar 94% . Berdasarkan atas target pembahasan Raperda Kabupaten Bantul tahun 2017 yang telah ditetapkan dalam program legislasi daerah (Prolegda), target pembahasan Raperda yang telah ditetapkan sebanyak 28 Raperda dengan rincian 17 Raperda inisiatif Pemerintah Kabupaten Bantul, dan 11 Raperda inisiatif DPRD Kabupaten Bantul. Adapun Raperda yang telah dibahas dan disepakati bersama antara Bupati dan DPRD sebanyak 23 Raperda, kemudian dari 23 Raperda tersebut sebanyak 19 Raperda telah disetujui dan disahkan menjadi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Bantul Tahun 2017. Kemudian untuk realisasi capaian kinerja DPRD Kabupaten Bantul periode 2014-2019 terbilang baik karena selalu melebihi rencana target capaian prolegda yang ditetapkan sebesar 80 %, hal tersebut terlihat dari tabel capaian kinerja laporan kinerja Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul.

2. Adapun target capaian dari 28 Raperda di atas, tergambar dari klasifikasi status Perda maka ada 11 Raperda Perubahan dan 17 Raperda Baru, dari 28 Raperda, 23 diantaranya sudah dibahas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul periode 2014-2019 tahun anggaran 2017, 2 sisanya tidak dibahas. Dari gambaran itu, sudah baik karena 26 perda sudah masuk dalam prolegda. Masih adanya kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul seperti perbedaan tingkat pendidikan, belum adanya pengalaman dan ilmu mengenai fungsi dan tata cara legislasi, Raperda yang telah direncanakan sebagian besar dibahas pada akhir tahun, dan seringnya terjadi penundaan pembahasan menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul dalam melaksanakan tugasnya juga tidak luput dari hambatan.

B. Saran

Demi lebih baiknya pelaksanaan fungsi legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul yang tentu mempengaruhi hajat orang banyak maka penulis memberikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul khususnya untuk anggota dewan yang berada di badan legislatif daerah (Balegda)/ badan pembentuk peraturan daerah (Bapempeda) untuk lebih meningkatkan kualitas sumber daya manusia seperti dengan memberikan *short course* mengenai tugas dan fungsi DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Bantul dan koordinasi internal dan eksternal antar lembaga terkait ditingkatkan, sehingga tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul dilaksanakan dengan baik, benar, serta efisien.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

- Ashiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*,
(Jakarta: Konsitusi Pers dan PT. Syamil Cipta Media),
- Budiardjo, Miriam, 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia
Pustaka Utama)
- Daud Busroh, Abu, 2010, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara)
- Mahmud Marzuki, Peter, 2006, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2006)
- Ms Bakri, Noor, 2012, *Pendidikan Kewarnegaraan*, (Yogyakarta: Pustaka
Pelajar)
- Nasution, S, 1992, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, (Bandung
:Tarsito),
- Rosyada, Dede, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi dan Masyarakat Madani*,
(Jakarta: Prenada Media)
- Salim Andi Gdjong, Agus, 2002, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan
Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia)
- Sarundajang, 2002, *Pemerintah Daerah di Berbagai Negara: Sebuah
Pengantar*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan),
- Susiadi, 2015, *Metode Penelitian*, (Lampung: LP2M Institut Agama Islam
Negeri Raden Intan Lampung),
- Suwanda, Dadang dan Akmal Malik Piliang, 2016, *Penguatan Pengawasan
DPRD Untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif*, (Bandung: PT.

Remaja Rosdakarya)

Syaukani, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar)

Ubedilah, 2000, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Indonesia Center for Civic Education)

Widayati, 2015, *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Genta Publising)

Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada)

Winarno, 2014, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: Bumi Aksara)

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 120 Tahun 2018

Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80

Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

JURNAL, MAKALAH, DAN SKRIPSI :

Dwi Hapsari, Anindita, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam

Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Tentang Pembentukan

PERDA Kota Tegal Periode 2014-2019)", *Tesis* Universitas
Diponegoro (2018),

Prima Yunas, Rizky, "Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang
Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Periode 2009-2010", *Skripsi*
Universitas Andalas (2011)

Ramliadi, "Analisis Fungsi Legislasi Anggota DPRD Kota Makassar Periode
Tahun 2009-2014, *Skripsi* Universitas Islam Negeri Alauddin
Makassar (2018),

Rizal, Ahmad (dkk), Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat
Daerah Kabupaten Demak, *Diponegoro Law Journal* Vol. 6 No. 1
2017.

Thoyyibah, Royhatun "Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat
Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Rancangan
Peraturan Daerah Tahun 2010 – 2013", *Skripsi* Universitas Islam
Negeri Sunan Kalijaga (2015),

WEB :

<http://ekonomi.lipi.go.id/id/media-ekonomilipi/mencalang-kinerja-dprd/>.

www.solopos.com/penghasilan-sudah-naik-dewan-bantul-masih-utang-23-perda-858835/amp.

<http://dprd.bantulkab.go.id/berita/2018/09/laporan-kinerjasetwan-2017>.