

**PUBLICIO**  
*(Jurnal Ilmiah Politik, Kebijakan dan Sosial)*

**Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Nunukan  
dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

**Hartatik\***

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Panca Marga  
Probolinggo, Indonesia

**Abstrak :**

Sebagai badan legislatif DPRD berfungsi sebagai badan pembuat peraturan perundangan daerah. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Undang-undang nomor 23 tahun 2014 dan tata tertib DPRD telah mengatur hak prakarsa atas rancangan peraturan daerah. Akan tetapi berbagai kendala menyebabkan hak prakarsa tersebut belum sepenuhnya dilaksanakan oleh DPRD. Timbul suatu gejala yang menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi dari DPRD Kabupaten Nunukan belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat dari pelaksanaan fungsi legislasi dalam penggunaan inisiatif atau prakarsa dewan yang merupakan salah satu hak dewan untuk memberikan usul atau inisiatif terhadap pembuatan peraturan daerah. Permasalahan yang timbul adalah dominasi penyampaian rancangan peraturan daerah itu berasal dari pihak eksekutif. Padahal seperti diketahui pasal 207 ayat (1) undang-undang nomor 23 tahun 2014 menetapkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintahan Daerah. Tetapi dalam pengamatan penulis yang terjadi adalah dominasi pihak eksekutif lebih besar daripada pihak legislatif dalam pembuatan peraturan daerah, artinya bahwa prakarsa atau inisiatif pengusulan sebuah rancangan peraturan daerah itu didominasi atau selalu berasal dari eksekutif.

**Kata Kunci :** *Fungsi legislasi, DPRD, Peraturan daerah*

**Abstract**

As a legislative body, the DPRD functions as a regional legislative body. Through this function the DPRD actualizes itself as the people's representative. Law number 23 of 2014 and the DPRD rules have regulated the right of initiative in the draft regional regulations. However, various obstacles have caused the rights of the initiative not yet fully implemented by the DPRD. There is a symptom that shows that the implementation of the legislative function of the Nunukan Regency DPRD has not been as expected. This can be seen from the implementation of the legislative function in the use of initiatives or council initiatives which are one of the council's rights to give proposals or initiatives towards the making of regional regulations. The problem that arises is the dominance of the drafting of regional regulations originating from the executive. Even though it is known that article 207 paragraph(1) of law number 23 of 2014 stipulates that the Regional People's Legislative Assembly as a regional legislative body has an equal position and becomes a partner of the Regional Government. But in the author's observation what happens is that the dominance of the executive is greater than the legislature in making regional regulations, meaning that the initiative or initiative to propose a draft regional regulation is dominated or always comes from the executive.

**Keywords:** *Legislative functions, DPRD, regional regulations*

**PENDAHULUAN**

Dalam sistem politik yang demokratis, DPRD adalah pemegang kedaulatan rakyat di daerah, DPRD sebagaimana amanat Undang-undang memiliki fungsi pembentukan peraturan

daerah, pengawasan, dan keuangan pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan dan kemaslahatan masyarakat yang diwakili.

Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari fungsi legislasi yakni merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), hal ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma hukum yang mengikat dan

---

**Alamat Korespondensi Penulis:**

Email : [Hartatik@gmail.com](mailto:Hartatik@gmail.com)

Alamat : Universitas Panca Marga

Jl. Yos Sudarso Pabean Dringu Kode Pos  
(67271)

membatasinnya<sup>1</sup>. Instrument perencanaan peraturan daerah dilakukan dalam prolegda (program legislasi daerah) yang disusun bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah.

Peraturan daerah juga merupakan salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dengan kata lain peraturan daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan.<sup>2</sup>

Dalam pembuatan dan perencanaan rancangan peraturan daerah sebagai implementasi dari Fungsi Legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan dengan cara, membahas bersama bupati/walikota, mengajukan usul rancangan peraturan daerah, menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama bupati/walikota.<sup>3</sup>

Pada prakteknya dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya adalah menyusun dan membentuk peraturan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seringkali mengalami kesulitan dalam memunculkan inisiatif penyusunan Peraturan Daerah yang akan menjadi kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Fungsi pengaturan secara tidak sadar lebih didominasi oleh kepala daerah, seharusnya fungsi tersebut lebih banyak menjadi dominasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga terjadi check and balance dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini pula yang menjadi permasalahan bagi Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan dalam penyusunan produk hukum daerah. Keterbatasan badan legislasi yang oleh undang-undang 23 tahun 2014 menjadi Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) mengindikasikan bahwa kewenangan dan dominasi dalam fungsi legislasi khususnya Peraturan Daerah menjadi dominasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menelaah dari program legislasi daerah pada tahun 2016, Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Nunukan mempunyai target untuk

merapung Peraturan Daerah sebanyak 6 (enam) namun pada pelaksanaannya peraturan daerah yang dapat dirampungkan adalah sebanyak 2 (dua).

#### **RUMUSAN MASALAH**

Sebagaimana paparan diatas sebelumnya, penelitian ini akan di rumuskan sebagai berikut:

Bagaimana pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Nunukan dalam Pembentukan Peraturan Daerah ?

#### **TUJUAN PENELITIAN**

Melihat dari permasalahan yang sudah dijelaskan maka tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut : Mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Nunukan dan Sebagai upaya meningkatkan peran DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan Peraturan Daerah.

#### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian didefinisikan sebagai strategi komprehensif untuk dapat menemukan data yang diperlukan, sehingga ada kontinuitas dalam satu kesatuan utuh dan konsisten antara metode yang digunakan.<sup>4</sup>

Metode penelitian juga pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara ilmiah yang dimaksud berarti kegiatan penelitian didasarkan pada cirri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris, dan sistematis.<sup>5</sup>

Maka penelitian ini berusaha menelaah dengan data yang sebisa mungkin valid dan lengkap tentang terapan kebijakan fungsi legislasi dalam pembuatan perda DPRD Kabupaten Nunukan. ditengah segala keterbatasan dan anggapan miring yang ada

#### **TINJAUAN TEORI**

##### **Fungsi DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Istilah fungsi dalam bahasa latin "functus" berasal dari kata kerja "fungtor" yang artinya cara untuk melakukan melaksanakan (to perform), melaksanakan, menjalankan (administer). Sjachran Basah memberikan

<sup>1</sup> Soenobo Wirjosoegito. 2009. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta : Ghalia Indonesia. Hal 128

<sup>2</sup> Jimly Assidique. 2005. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konpress. Jakarta, hal 175

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 150

<sup>4</sup> Soheartono, Irawan, 2008. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung, Remaja Rosdakarya. Hlm 70

<sup>5</sup> Sugiyono, 2009 (ed 8). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung, Alfabeta. Hlm 2

# PUBLICIO

## (Jurnal Ilmiah Politik, Kebijakan dan Sosial)

pengertian bahwa a) fungsi berarti tugas, *ambtwerking in het verband met geheel*; b) fungsi berarti hubungan timbal balik antara bagian dan keseluruhan; c) fungsi berarti kerja atau *working*. Fungsi mempunyai empat arti dalam lapangan *Natuurwissenschaft* dan tiga arti dalam lapangan *Geiteswissenschaft* yakni: 1) arti pertama dalam lapangan *Natuurwissenschaft* ialah arti yang sering dipakai dalam ilmu pasti. Disini fungsi berarti "tergantung pada". 2) arti kedua dalam lapangan *Natuurwissenschaft* ialah tugas, ini tidak dapat dipandang tersendiri. 3) arti ketiga dalam lapangan *Natuurwissenschaft* atau arti kedua dalam lapangan *Geiteswissenschaft* ialah hubungan timbal balik antara bagian dari keseluruhan atau antara bagian dengan bagian. Misalnya fungsi hukum (*deel*) terhadap negara (*Geheel*) atau fungsi negara (*deel*) terhadap masyarakat (*geheel*) atau fungsi hukum (*deel*) terhadap ekonomi (*deel*) 4) arti keempat dalam *natuurwissenschaft* atau arti ketiga dalam ialah *working*.<sup>6</sup>

Fungsi yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah fungsi DPRD yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran yang dijabarkan kedalam tugas dan wewenang DPRD menurut peraturan perundang-undangan.

DPRD adalah lembaga yang legislatif atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan- kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum<sup>7</sup>

Dari beberapa pengertian tersebut jelaslah bahwa DPRD merupakan representasi kepentingan dan kehendak rakyat di daerah yang kedudukannya sebagai badan legislatif daerah sekaligus mitra sejajar Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Kedua badan ini memiliki tugas yang berbeda. Kepala Daerah mempunyai fungsi sebagai badan eksekutif sedangkan DPRD mempunyai fungsi dan wewenang dibidang legislasi. Dengan pembagian tugas ini jelas secara tegas pula DPRD tidak berwenang mencampuri kegiatan eksekutif sehari- hari demikian pula sebaliknya, Fungsi

DPRD seperti ini tertuang pula dalam Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara formal memperhatikan adanya *political will* Pemerintah Pusat untuk memberikan kewenangan penuh kepada DPRD guna mengimplementasikan fungsi legislasinya sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Fungsi legislasi secara umum dapat dikategorikan atas 3 (tiga) bentuk yakni *representasi*, pembuatan keputusan dan pembentukan legitimasi.<sup>8</sup>

### **Pembentukan Peraturan Daerah**

Perda sebagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Perda dibentuk oleh pemerintahan daerah bertujuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>9</sup> Pada bagian lain Manan mengatakan pula bahwa, Perda itu semacam undang-undang (pada tingkat daerah).<sup>10</sup> Penyamaan ini didasarkan pada sifatnya yang mengikat seluruh rakyat dalam teritorial Daerah tertentu, dan proses pembentukannya yang menggunakan asas konsensual di dalam badan legislatif daerah yang merupakan representasi dari seluruh rakyat daerah yang bersangkutan, serta pada keharusan penetapan dan pengundangnya yang mirip dengan perlakuan pada pembuatan undang-undang.<sup>11</sup>

Pembentukan Perda bersumber pada ketentuan Pasal 42 ayat (1a) amandemen kedua UUD 1945 bahwa, "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama". Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan.

Kewenangan DPRD dalam membentuk Perda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menurut pasal 154 ayat (1) dinyatakan bahwa DPRD bersama-sama Bupati membentuk Perda. Didalam undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perda dengan

<sup>6</sup> Djokosutono, 1982, *Kuiah Hukum Tata Negara*, ghalia Hlm : 15

<sup>7</sup> Miriam Budiarjo, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, gramedia Hlm : 173

<sup>8</sup> Miriam Budiarjo, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, gramedia Hlm : 122

<sup>9</sup> Bagir Manan dalam Supardan Mudoeng, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, PT. Tintamas Indonesia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 55

<sup>10</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hlm.2

<sup>11</sup> Supardan Mudoeng, *op.cit.*, hlm. 56

persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membentuk Perda ada pada Kepala Daerah, dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja. DPRD dilengkapi dengan hak mengajukan rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (decicive).

Hak mengajukan Rancangan Perda, sangat lazim disebut hak inisiatif. Hak ini dimiliki oleh DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang, dan hak DPRD mengajukan Rancangan Perda. Dalam hal ini DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Rancangan Perda.<sup>12</sup>

Hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda pada prinsipnya ditujukan terhadap Rancangan Perda atas usul Pemerintah Daerah. Apabila Rancangan Perda inisiatif DPRD, maka juga dilakukan pembahasan dalam Rapat Komisi atau Rapat Panitia Khusus bersama-sama Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk dan melibatkan komponen masyarakat<sup>13</sup>. Dalam praktik perubahan-perubahan terhadap Rancangan Perda dilakukan dan disepakati melalui mekanisme pembahasan bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah, pada saat rancangan tersebut dibahas DPRD.<sup>14</sup>

Inisiatif pembuatan Perda tidak hanya berasal dari pihak eksekutif, tetapi juga dari pihak legislatif. Terhadap Rancangan Perda yang berasal dari eksekutif, maupun atas inisiatif DPRD sendiri, kepada DPRD diberikan hak mengadakan perubahan atas rancangan tersebut. Persetujuan yang diberikan oleh DPRD terhadap Rancangan Perda sangat menentukan, karena tanpa adanya persetujuan DPRD, tidak akan pernah terbentuk suatu Perda.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Aspek politik hukum yang didasarkan pada beberapa Perda Inisiatif yang telah dihasilkan selama 3 tahun terakhir dari tahun 2014 s/d 2017 sebanyak 10 buah Raperda, ditemukan bahwa komisi C selama ini memiliki tingkat pencapaian yang rendah dari beberapa komisi lain atas pencapaian Perda Inisiatif yang dihasilkan, padahal jika dibandingkan dengan usulan

Raperda Komisi C pada tahun 2009 s/d 2011 terdapat 3 buah Raperda. Kajian lebih mendalam menemukan bahwa politik hukum pada kesepuluh (10) Perda Inisiatif yang telah dihasilkan oleh DPRD Kabupaten Nunukan, hampir semua Perda inisiatif berpihak kepada masyarakat (90%) sedangkan (10%) diperuntukkan untuk kepentingan Pemerintah Perovinsi dan DPRD Provinsi itu sendiri. Adapun hasil wawancara dari kepala bagian Hukum Setkab Nunukan Agus Laode. SH sebagai berikut :

*Dari Hasil Perda inisiatif yang sudah dihasilkan presentase terbesarnya perda tersebut lebih cenderung berpihak kepada masyarakat, sesuai dengan fungsi Anggota DPRD Kabupaten Nunukan telah melaksanakan fungsi legislasi sesuai dengan mestinya. (Agus Laode. SH Kepala bagian Hukum Kabupaten Nunukan – wawancara tanggal 11 Agustus 2017 di Kantor DPRD Kabupaten Nunukan)*

Bedasarkan hasil dari wawancara diatas dapat diketahui bagaimana para Anggota DPRD Kabupaten Nunukan telah melaksanakan fungsingsinya sebagaimana mestinya dan sudah memperjuangkan kepentingan masyarakat bersama dari hasil Perda inisiatif yang sudah dihasilkan.

Peran dan fungsi tersebut menunjukkan bahwa DPRD yang diwakili oleh Balegda dan pengusul perda inisiatif telah menjalankan fungsi legislasi, hal tersebut didasarkan atas peran dan fungsi dari Balegda, tenaga ahli dan pengusul perda yang telah dijalankan pada ketujuh peran Balegda dalam pembentukan Perda Inisiatif, dalam pelaksanaannya Balegda berinteraksi dengan actor perumusan kebijakan lain seperti Biro Hukum Kabupaten Nunukan dan Masyarakat/LSM serta Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri. Actor kebijakan lainnya adalah Pemerintah Kabupaten (Bupati). Dalam proses perumusan kebijakan dalam pembentukan Perda Inisiatif, Pemerintah Kabupaten diwakili oleh Biro Hukum.

Proses perumusan kebijakan pembentukan Perda Inisiatif, tidak dapat dilepaskan dari aktor-aktor kebijakan nonutama (tidak resmi, atau non-struktural). Dalam penelitian ini ditemukan bahwa actor non-struktural tersebut adalah masyarakat. Keinginan dan fakta yang terjadi di masyarakat merupakan alasan diusulkannya Raperda Inisiatif, yang tidak lain diharapkan bisa membantu menyelesaikan masalah yang ada khususnya yang berdampak langsung atau tidak

12 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar..... op. cit.*, hal. 120

13 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Jambi, Nomor 08 Tahun 2004, pasal 107 (3)

14 *Ibid*, hal. 79

## PUBLICIO

### (Jurnal Ilmiah Politik, Kebijakan dan Sosial)

kepada masyarakat. Kajian lebih lanjut menemukan bahwa salah satu aktor yaitu masyarakat dalam keterlibatannya dalam pembentukan Perda Inisiatif sebetulnya belum diakomodir secara jelas pada Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan. Jika dilihat dari awal yaitu pada ketentuan pasal 53 UU No. 10 tahun 2004 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.

Dalam penjelasan pasal 53 dinyatakan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD, hal tersebut ditindaklanjuti oleh DPR-RI dengan mencantumkan mekanisme partisipasi masyarakat pada pasal 141 Peraturan tata tertib DPR-RI tahun 2005/2006 yang berisi bahwa “dalam rangka penyiapan Rancangan Undang-Undang, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada DPR dan masukan itu disampaikan kepada Pimpinan DPRD dengan menyebutkan identitas yang jelas”, selain itu juga pada pasal 142 dan 143 peraturan tata tertib DPR-RI tersebut. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah akan menyumbang bagi legitimasi produk DPRD sendiri dan DPRD sebagai lembaga politik. Oleh karena itu profesionalisme DPRD perlu lebih ditingkatkan dengan baik lebih tanggap dan responsif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat, sesuai dengan urgensi Naskah Akademik pada aspek sosiologis menurut Jazim Hamidi dan Kemilau Nutuk.

Partisipasi dalam konteks tersebut dapat dikatakan bahwa legitimasi penyelenggaraan negara tidak berhenti hanya pada pemilihan umum saja, namun bergeser kepada pentingnya demokrasi partisipatif, dengan demikian partisipasi dalam pembentukan Perda dengan mengikutsertakan pihak-pihak di luar DPRD dan Pemerintah daerah sangat penting, karena pertama, menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan yang baik. kedua, menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, dan sosial) ketiga, menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut. Adapun peran LSM Rimba Raya Institut dalam mengawal perda inisiatif masyarakat sangat besar dapat kita ketahui bersama bahwa peran LSM sangatlah penting dari factor eksternal Legislatif dan

Esekutif. Adapun petikan wawancara yang dilakukan penulis dari Direktur Progam LSM Rimba Raya Institut Didi Febriyandi. S,IP, M.AP sebagai berikut :

*Dalam penyusunan Perda inisiatif kita aktif mengawal aspirasi dari masyarakat agar benar-benar dibahas dan disahkan sesuai dengan keinginan masyarakat Kabupaten Nunukan, tidak ada kata kompromi untuk penyusunan perda yang akan memberatkan masyarakat, kami akan tetap mengawal dan memperjuangkan perda tersebut dari luar.* (Didi Febriyandi. S,IP, M.AP LSM Rimba Raya Institut – wawancara tanggal 11 Agustus 2017 di Kantor Seketariat LSM Rimba Raya Institut)

Peran serta masyarakat dalam rangka penyiapan atau pembahasan sebuah Perda saat ini bisa dilakukan dengan menyelenggarakan rapat dengar pendapat umum, penyerapan aspirasi masyarakat, diskusi-diskusi dalam skala kecil atau besar, jajak pendapat dan cara-cara lainnya yang di DPRD biasa disebut publik hearing. Pelaksanaan di DPRD Kabupaten Nunukan sendiri keterlibatan masyarakat nampak dari frekuensi anggota DPRD dalam beberapa hal seperti rapat dengan pendapat atau audiensi dengan masyarakat, perwakilan masyarakat, tokoh masyarakat serta Lembaga Swadaya Masyarakat. Hal tersebut nampak dari dokumentasi kegiatan audiensi dan keluhan masyarakat yang disampaikan secara langsung atau melalui surat.

#### **Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Perda**

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif termasuk dalam perumusan kebijakan publik selain itu juga pelaksanaan fungsi legislasinya oleh DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses politik. Masalah-masalah yang telah diidentifikasi oleh anggota DPRD akan dimasukkan pada Agenda setting dan dipilih mana masalah publik yang menjadi prioritas untuk segera dibahas dan dicarikan solusinya. Untuk mencari solusi tersebut salah satu penyelesaian masalah di daerah yaitu dengan dibentuknya Peraturan Daerah yang berfungsi untuk mengatur dan menyelesaikan sebuah masalah oleh Pemerintah Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten melibatkan DPRD Kabupaten dengan Bupati yang merupakan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik di

daerah. Aktor dalam perumusan kebijakan publik, terdiri dari :

1. Komisi penasihat yang terdiri dari keterlibatan golongan masyarakat baik secara individual maupun institusional.
2. Legislasi yang terdiri dari anggota legislatif.
3. Badan Penelitian di perguruan tinggi/universitas.
4. Kelompok kepetingan.

Selain hubungan dari aktor yang berperan dalam pembentukan Perda, hubungan fungsi legislasi dengan kebijakan publik juga ditunjukkan oleh Pemerintah Pusat yaitu dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah. Pedoman ini hanya difokuskan pada Perumusan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Pedoman ini hanya membahas tahap formulasi kebijakan dalam siklus manajemen kebijakan publik. Hasil dan Pembahasan Peran badan legislasi dalam Perumusan Peraturan Daerah di DPRD begitu besar, khususnya di DPRD Kabupaten Nunukan.

Dalam pembentukan peraturan daerah Badan Pembentukan Peraturan Daerah memiliki mitra kerja yaitu Bagian Hukum Kabupaten Nunukan, Kerjasama tersebut dilakukan secara menyeluruh. Selain itu Badan Pembentukan Perda DPRD, dapat memiliki mitra kerja yang berasal dari beberapa lembaga dan instansi terkait yang oleh Undang Undang disebut sebagai Kelompok Pakar, yang menjadi rujukan untuk mencari masukan mengenai Raperda yang sedang dibahas.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Nunukan terisi oleh anggota DPRD yang berjumlah 7 orang dan masing-masing memiliki latar belakang yang berbeda. Selain itu juga Bapem Perda juga dibantu oleh tenaga ahli dalam melaksanakan tugasnya.

Pembentukan perda inisiatif oleh DPRD, berjalan sesuai dengan peran, tanggung jawab dan fungsi yang diwakili oleh Bapem Perda, hal tersebut didasarkan atas peran dan fungsi dari Bapem Perda, dalam pelaksanaannya Bapem Perda berinteraksi dengan aktor perumusan

kebijakan lain seperti Pemerintah Kabupaten. Dalam proses perumusan kebijakan dalam pembentukan Perda Inisiatif, Pemerintah Kabupaten diwakili oleh Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten.

Selanjutnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam pembentukan Perda Inisiatif antara lain, memberikan Jawaban atas pendapat Bupati terhadap Raperda Inisiatif, melakukan Penyelarasan Perda Inisiatif bersama sama Pemerintah Kabupaten dan melakukan pembahasan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) maupun Rancangan Peraturan Daerah. Temuan-temuan pada pelaksanaan peran Bapemperda dalam pembentukan Perda Inisiatif menunjukkan bahwa, Bapemperda dalam menjalankan peran dan fungsi perumusan kebijakan pembentukan Perda Inisiatif telah melakukan proses-proses manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan proses publik. Proses manajerial birokratis dilakukan dengan melakukan persiapan penyusunan Prolegda secara intren. Proses politik terkait dengan pembahasan bersama Bupati dengan saling pengaruh untuk memperjuangkan kepentingan dan/atau keberpihakan masing-masing. Sementara proses yuridiksi dilakukan dengan mengupayakan legalitas kebijakan yang telah ditetapkan seperti dengan mencatat dalam lembaran daerah. Selanjutnya proses publik dilakukan dengan menjangirng saran atau masukan dari masyarakat melalui publik hearing saat berlangsungnya masa reses.

DPRD juga melakukan publikasi agar para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui kebijakan yang akan dan telah ditetapkan, melakukan pembahasan dan menetapkan Perda bersama dengan Bupati dan menjabarkan Perda menjadi aturan pelaksanaan operasional seperti Peraturan Bupati.

Proses perumusan kebijakan pembentukan Perda Inisiatif, tidak dapat dilepaskan dari aktor-aktor kebijakan non utama (tidak resmi, atau non-struktural). Dalam penelitian ini ditemukan bahwa aktor non-struktural tersebut adalah masyarakat. Keinginan dan fakta yang terjadi di masyarakat merupakan alasan diusulkannya Raperda Inisiatif, yang tidak lain diharapkan bisa membantu menyelesaikan masalah yang ada khususnya yang berdampak langsung atau tidak kepada masyarakat. Kajian lebih lanjut menemukan bahwa salah satu aktor yaitu masyarakat dalam keterlibatannya dalam pembentukan Perda Inisiatif sebetulnya belum

# PUBLICIO

## *(Jurnal Ilmiah Politik, Kebijakan dan Sosial)*

diakomodir secara jelas pada Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan. Jika dilihat dari awal yaitu pada ketentuan pasal 96 UU No. 12 tahun 2011 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah akan menyumbang bagi legitimasi produk DPRD sendiri dan DPRD sebagai lembaga politik. Oleh karena itu profesionalisme DPRD perlu lebih ditingkatkan dengan baik lebih tanggap dan responsif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat, Partisipasi dalam konteks tersebut dapat dikatakan bahwa legitimasi penyelenggaraan negara tidak berhenti hanya pada pemilihan umum saja, namun bergeser kepada pentingnya demokrasi partisipatif, dengan demikian partisipasi dalam pembentukan Perda dengan mengikutsertakan pihak-pihak di luar DPRD dan Pemerintah Daerah menjadi sangat penting, karena pertama, menjangkau pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan yang baik. kedua, menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, dan sosial) ketiga, menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut. Peran serta masyarakat dalam rangka penyiapan atau pembahasan sebuah Perda saat ini bisa dilakukan dengan menyelenggarakan rapat dengar pendapat umum, penyerapan aspirasi masyarakat, diskusi-diskusi dalam skala kecil atau besar, jajak pendapat dan cara-cara lainnya yang biasa disebut dengan Rapat Dengar Pendapat (publik hearing). Pelaksanaan di DPRD Kabupaten

Nunukan sendiri keterlibatan masyarakat nampak dari frekuensi anggota DPRD dalam beberapa hal seperti rapat dengar pendapat atau audiensi dengan masyarakat, perwakilan masyarakat, tokoh masyarakat serta Lembaga Swadaya Masyarakat.

Selain itu juga terlihat dengan dilaksanakannya masa reses oleh anggota DPRD Kabupaten Nunukan yaitu 3 (tiga) kali dalam setahun yaitu pada bulan April, Agustus dan November. Masa Reses itu sendiri dipergunakan oleh anggota DPRD secara perseorangan atau kelompok untuk mengunjungi daerah pemilihannya guna menyerap aspirasi masyarakat dan memberikan

pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD, daerah pemilihan itu sendiri di Kabupaten Nunukan dibagi menjadi 3 (tiga). Keikutsertaan masyarakat juga bisa dilihat dari kunjungan kerja yang dilakukan oleh anggota DPRD yang dilakukan langsung ke masyarakat-masyarakat atau ketika ada problem atau keluhan masyarakat akan permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat.

Keterlibatan masyarakat sendiri pada pembentukan Perda oleh DPRD Kabupaten Nunukan sampai dengan saat ini belum secara jelas diatur mekanismenya pada Peraturan Tata Tertib DPRD. pada Peraturan Tata Tertib DPRD hanya dijelaskan mengenai penerimaan dan penyaluran aspirasi masyarakat, selain itu hanya terlihat pada kewajiban anggota DPRD yaitu untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, serta secara umum menjadi kewajiban Komisi yaitu menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Tantangan utama dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat sebetulnya terdapat pada materi muatan tata tertib DPRD yang mengatur masalah keterbukaan dan partisipasi dalam pembentukan Perda. Mengingat UU hanya mengatur pengakuan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, maka secara nyata bagaimana hal tersebut dilakukan adalah pengaturan pada ranah peraturan DPRD tentang Tata tertib, khususnya bagaimana proses dan metode pembahasan Perda dapat membuka kesempatan yang luas bagi masyarakat. Hal ini penting karena Tata tertib DPRD sepenuhnya merupakan kedaulatan dari anggota DPRD.

Berdasarkan hasil penilaian Kinerja Balegda Kabupaten Nunukan dengan menggunakan Teori dari Agus Dwiyanto, disimpulkan secara keseluruhan kinerja Balegda hampir semua berjalan dengan baik. Kinerja yang secara keseluruhan baik terdapat pada Peran yang kedua yaitu Peran dalam penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemda. Sedangkan peran yang tidak baik berada pada Peran keenam yaitu peran melakukan pembahasan, perubahan dan atau penyempurnaan Raperda yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah. Peran kedua berjalan dengan baik hal tersebut dikarenakan :

1. Karena dari awal Balegda telah mempersiapkan usulan Raperda inisiatif sejak bulan Agustus dan September di dalam lingkungan internal DPRD sebelum ditetapkan dalam Program Pembentukan

Perda yang penetapannya sebelum Penetapan Perda tentang APBD.

2. Prinsip transparansi dan keterbukaan oleh Bapem Perda dilakukan dengan baik yaitu dengan mengupdate kegiatan yang berkaitan dengan agenda pembahasan Raperda melalui media massa yang telah berkerjasama dengan DPRD Kabupaten Nunukan.

Hasil penelitian pada Peran keenam berjalan kurang baik hal tersebut diakibatkan karena molornya waktu yang telah ditentukan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan yaitu selama 60 hari namun kenyataannya melebihi 60 hari, itu semua dikarenakan pembahas Perda tersebut setelah melakukan fasilitasi dengan Biro Hukum Provinsi Kalimantan Utara yang membidangi Pembinaan dan Pengawasan Peroduk Hukum Daerah, hal tersebut mendapati beberapa aspek yang perlu diatur dan dimasukkan kedalam Perda yang sedang dalam proses pembahasan, selain itu juga karena melihat fakta dilapangan yang seringkali membutuhkan waktu yang lama dalam pembahasan sehingga pembahas mengajukan perpanjangan waktu berulang-ulang dengan masing-masing untuk satu kali perpanjangan.

Aspek politik hukum yang didasarkan pada beberapa Perda Inisiatif yang telah dihasilkan selama 3 tahun terakhir dari tahun 2014 s/d 2017 sebanyak 17 buah Raperda, yang ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, dan tiga diantaranya berasal dari inisiatif DPRD semua Perda inisiatif tersebut diperuntukkan untuk kepentingan masyarakat Nunukan.

#### **Pembentukan Peraturan Peraturan Daerah.**

Mekanisme Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan diawali dari asal Perda tersebut berawal. Sebagaimana lazimnya produk hukum berupa Peraturan Daerah, ada 2 kemungkinan tentang usulan Perda. Yang pertama, rancangan peraturan daerah (raperda) berasal dari usulan pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan, dalam hal ini adalah Kepala Daerah Kabupaten Nunukan, dimana hal ini diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 25 Huruf b yang mengatur mengenai tugas dan wewenang Kepala Daerah yaitu "Mengajukan Rancangan Perda". Yang kedua, rancangan Perda berasal dari pihak DPRD Kabupaten Nunukan. Hal ini diatur dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan No. 01 Tahun 2016 pasal 5 huruf a, dan diperkuat dengan

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 pasal 154 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Selain itu dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Nunukan No. 01 Tahun 2016 pasal 12 ayat 1 juga disebutkan bahwa anggota DPRD mempunyai hak untuk mengajukan raperda.

Terdapat serangkaian langkah utama yang perlu dilakukan agar Perda Kabupaten Nunukan dapat dirumuskan dengan baik dan pelaksanaannya dapat efektif. Adapun langkah atau tahapan dalam penyusunan Perda meliputi tahan perencanaan raperda, tahap perancangan raperda, tahap pengajuan raperda, tahap penyebarluasan raperda, tahap pembahasan raperda, tahap penetapan raperda, tahap pengundangan dan tahap penyebarluasan Perda.

#### **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Kinerja DPRD Kabupaten Nunukan dalam mekanisme penyusunan peraturan daerah mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap penetapan Perda tersebut sudah terlaksana dengan baik, akan tetapi penyusunan rancangan peraturan daerah lebih didominasi oleh pihak eksekutif dan Raperda-Raperda yang diajukan dan dilakukan pembahasan tersebut tidak didasarkan pada Propemperda.
2. Dari jumlah Ranperda sementara yang diusulkan oleh pihak Pemerintah Daerah mulai dari Tahun 2014-2017 sebanyak 32, RaPerda tersebut adalah Inisiatif Pemerintah Daerah 23 Raperda, sedangkan dari pihak DPRD Kabupaten Nunukan itu sendiri 9 Raperda. RaPerda yang diajukan oleh Pemerintah Daerah ke DPRD Kabupaten Nunukan semuanya diterima dan tidak ada yang ditolak oleh DPRD, bahkan Perda tersebut telah menjadi Perda Kabupaten Nunukan saat ini.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Nunukan dalam pelaksanaan pembuatan peraturan daerah ini antara lain: Sumber daya manusia, Komunikasi, informasi, dan Pengalaman oleh DPRD Kabupaten Nunukan itu sendiri.



# PUBLICIO

## *(Jurnal Ilmiah Politik, Kebijakan dan Sosial)*

### DAFTAR PUSTAKA

Miriam Budiardjo, *Dasar - Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1986.

Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012.

Soenobo Wirjosoegito. 2009. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Jimly Assidique. 2005. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konpress. Jakarta,

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 150

Djokosutono, 1982, *Kuiah Hukum Tata Negara*, ghalia

Bagir Manan dalam Supardan Modoeng, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, PT. Tintamas Indonesia Indonesia, Jakarta, 2001,

Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995

Supardan Modoeng, *op.cit.*,  
Bagir Manan, *Menyongsong Fajar..... op. cit.*,

Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Jambi, Nomor 08 Tahun 2004, pasal 107 (3)

*Ibid*,

Soheartono, Irawan, 2008. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung, Remaja Rosdakarya.

Sugiyono, 2009 (ed 8). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung, Alfabeta.