

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Kedudukan DPRD pada masa reformasi seperti sekarang ini sangat berbeda dengan masa Orde Baru. Pada masa Orde Baru, kedudukan DPRD berada pada posisi yang inferior bila berhadapan dengan Kepala Daerah, namun pada era reformasi, justru DPRD berada pada posisi yang superior.<sup>1</sup> Hal ini dapat dilihat dari ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di mana secara kelembagaan, DPRD bukan lagi sebagai bagian dari Pemerintah Daerah melainkan sebagai mitra sejajar dalam kedudukannya sebagai lembaga yang berwenang terutama dalam hal membuat kebijakan legislasi di daerah. Karena itu, kedudukan DPRD pada era reformasi lebih beruntung karena memiliki *bargaining position* yang lebih kuat dalam menentukan arah kehidupan politik di daerah. Kedudukan DPRD yang kuat dalam konstelasi pemerintahan daerah seperti saat ini mempunyai dua implikasi terhadap kondisi politik di Daerah.

*Pertama*, adalah munculnya kehidupan politik yang lebih demokratis karena menguatnya posisi rakyat yang direpresentasikan oleh para wakilnya di DPRD dalam proses sistem politik lokal. Asumsi dasar dari implikasi pertama ini, Kepala Daerah (eksekutif) tidak lagi dominan untuk membuat berbagai kebijakan di daerah. *Kedua* adalah munculnya arogansi DPRD karena memiliki kekuasaan

---

<sup>1</sup> L Misbah Hidayat, 2007, *Reformasi Birokrasi, Kajian komparatif pemerintahan tiga Presiden (BJ Habibie, Abdurrahman wahid, Megawati)*, Jakarta: Gramedia Pustak Utama, hal. 34

yang jauh lebih besar dibandingkan dengan Kepala Daerah. Implikasi ini dapat menimbulkan tindakan atau perilaku anggota DPRD yang tidak sesuai dengan etika politik dan pemerintahan, seperti kasus yang marak di berbagai daerah, yakni praktek money politik.

Pada era otonomi sekarang ini, keberadaan DPRD sangat memiliki peran besar di daerah selain eksekutif. Pada masa orde baru lembaga legislatif dicirikan sebagai lembaga yang lemah karena perannya dikendalikan oleh eksekutif. Karena itulah banyak yang mempertanyakan hasil kinerja DPRD pada masa orde baru sehingga hal tersebut mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap DPRD yang seharusnya merupakan suatu lembaga yang dapat melindungi hak dan kepentingan rakyat, terutama di tingkat daerah. Karena seharusnya lembaga ini bertugas melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah sebagai representasi kekuatan politik rakyat di pemerintahan.<sup>2</sup>

Pada masa reformasi yang ditandai dengan perubahan konfigurasi bernegara dimana pelimpahan kewenangan yang luas kepada daerah membawa konsekuensi bahwa lembaga-lembaga pemerintahan di daerah harus dikuatkan dan diberdayakan agar mampu menjalankan kewenangan-kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut secara kreatif dan produktif. Dalam konteks daerah meskipun ada pergeseran kekuasaan dalam pembuatan perda namun ternyata mayoritas raperda tetap berasal dari eksekutif (kepala daerah). Tidak banyak perubahan yang terjadi dalam inisiatif pembuatan peraturan daerah. Hal tersebut

---

<sup>2</sup> Syaukani, Gaffar, Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hal. 115

disebabkan karena minimnya kualitas sumber daya manusia di DPRD dan minimnya dana yang ada untuk menunjang proses legislasi. Selain itu, mentalitas DPRD sendiri yang tidak mau bersusah payah untuk membuat usul inisiatif dan cukup menyerahkannya kepada kepala daerah.

Pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan apalagi setelah reformasi dan amandemen dari ketentuan-ketentuan dalam pasal 18 perubahan kedua UUD 1945. Perubahan itu telah membawa pada tiga hal; *pertama*, UUD 1945 mengakui prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Kedua*, otonomi tersebut dijalankan oleh dua unsur pemerintahan daerah yaitu kepala daerah dan DPRD. *Ketiga*, salah satu wujud dari pelaksanaan otonom tersebut adalah hak pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.

Berdasarkan luasnya kewenangan DPRD, maka salah satu yang menjadi indikator dari efektifitas kelembagaan DPRD adalah dari produk-produk legislasi yang dihasilkan. Namun demikian untuk menghasilkan sebuah produk legislasi sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun tata terib DPRD itu sendiri harus melalui proses panjang melewati alat kelengkapan dewan yang ada. Alat-alat kelengkapan tersebut yaitu pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran (khusus yang terkait masalah anggaran) dan panitia-panitia lain yang khusus untuk menangani persoalan khusus. Masing-masing alat kelengkapan

ini bekerja berdasarkan tugas yang telah ditetapkan sebagaimana tertuang di dalam tata tertib DPRD.

Selain itu, dalam pembentukan Perda, harus ada keterlibatan atau partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam membentuk peraturan perundang-undangan diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup> Hal ini dijamin pada Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak untuk kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Dan hal ini juga dijamin dan diatur pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undang. Bahkan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sebelumnya menjadi panduan dalam membuat peraturan perundang-undangan juga mengatur mengenai partisipasi masyarakat yang terdapat dalam Pasal 53.<sup>4</sup>

Dapat diartikan bahwa suatu produk hukum membutuhkan masyarakat dalam pembuatannya baik dalam bentuk perwakilan maupun sebagai objek dari produk hukum tersebut, baik secara lisan maupun tulisan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Hak masyarakat untuk berpartisipasi secara langsung akan mengubah relasi antara masyarakat dan Dewan Perwakilan

---

<sup>3</sup> Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi (menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia), Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010, hlm. 282.

<sup>4</sup> Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan: "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah"

Rakyat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup> Sehingga partisipasi masyarakat ini merupakan pelaksanaan asas konsensus (het beginsel van consensus) antara rakyat dan pembentuk undang-undang.<sup>6</sup>

Pengabaian hak partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dapat mengakibatkan sebuah undang-undang maupun sebuah peraturan daerah menjadi cacat prosedural.<sup>7</sup> Bahkan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik juga menjamin masyarakat untuk mendapatkan informasi tentang segala kebijakan rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik. Hal ini tentunya juga untuk mewujudkan prinsip-prinsip good governance atau yang lebih dikenal sebagai pemerintahan yang baik atau tata kelola pemerintahan yang baik. Partisipasi masyarakat dengan demikian memiliki peran penting guna menjamin keberadaan dan efektifitas dari suatu peraturan perundang-undangan.

Di era otonomi daerah, kewenangan untuk membentuk suatu peraturan berada pada kepala daerah (Bupati, dan wali kota) dan DPRD. UUD 1945 tidak menyebut adanya lembaga lain yang berwenang menetapkan perda. Namun sebuah rancangan peraturan daerah (perda) harus disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Otonomi daerah dapat berjalan dengan baik jika DPRD di tingkat kota/kabupaten berfungsi dengan baik. Hal ini berkaitan dengan fungsi

---

<sup>5</sup> Ibid., hlm. 9.

<sup>6</sup> Yuliandri, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Orasi Ilmiah, di sampaikan dalam dies natalis ke-57 Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2008., hlm. 21.

<sup>7</sup> Saldi Isra, op.cit., hlm. 9

yang diembannya yaitu *legislating*, *controlling* dan *budgeting* dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Hak inisiatif adalah hak yang melekat pada anggota DPRD untuk mengajukan usulan rancangan peraturan daerah kepada pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dalam menjalankan fungsinya ini DPRD atas persetujuannya bersama dengan walikota kemudian menuangkan dalam suatu perencanaan program pembentukan perda yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis atau yang disebut program legislasi daerah (prolegda)

Kepekaan dan kesungguhan dari anggota DPRD terhadap seluruh persoalan masyarakat sangat dibutuhkan dalam melaksanakan fungsi ini, agar langkah-langkah legislasi yang dilakukan benar-benar aspiratif. Cakupan persoalan yang menjadi lingkup dalam sasaran operasional fungsi ini mencapai seluruh aspek kehidupan warga masyarakat dan penyelenggara Negara, baik yang bersifat memberikan pelayanan, melakukan pengaturan, mendistribusikan apa yang menjadi harta dan kekayaan Negara, mencari sumber daya yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan Negara, menggali sumber daya alam untuk memobilisasi dana untuk Negara dan lain sebagainya.<sup>8</sup>

Menurut Sofyan Arif SH mengutip pendapat A Charisuddin bahwa indikator kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya mengenai fungsi legislasi dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu:<sup>9</sup> Produktivitas dalam

---

<sup>8</sup> Syaukani, Gaffar, Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hal. 117

<sup>9</sup> Sofyan Arief, *Kinerja DPRD Dalam Melaksanakan Kekuasaan Legislasi (Study di DPRD Kota Malang)*, dalam [ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/view/300/313](http://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/view/300/313), diakses pada 5 Februari 2012

menyusun draf rancangan peraturan daerah dan pelibatan publik terutama yang terkena dampak dari peraturan yang diagendakan. Produktivitas menyangkut respon DPRD terhadap kebutuhan hukum masyarakat yang kemudian diwujudkan dalam bentuk draft rancangan peraturan daerah yang menjadi inisiatif DPRD dan keterlibatan publik menyangkut isi dari Rancangan Peraturan Daerah yang tidak boleh merugikan masyarakat namun justru harus mampu menjamin pemenuhan hak-hak masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi ukuran keberhasilan dari DPRD antara lain produktivitas dalam membuat rancangan peraturan. Banyaknya rancangan peraturan yang dibuat oleh DPRD membuktikan bahwa DPRD secara aktif menjangkau aspirasi dan kebutuhan dari masyarakat. Dari pantauan penulis di Kabupaten Cilacap, terdapat sejumlah permasalahan dalam hal pembentukan penyusunan Perda. Hal tersebut dapat dilihat dari minimnya jumlah Perda yang berhasil diselesaikan pada setiap periode.

Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam proses pembentukan Perda saat ini adalah minimnya pelibatan masyarakat. Padahal, masyarakat menjadi subjek dalam pembangunan, sehingga aspirasi masyarakat harus diakomodir dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam melahirkan suatu kebijakan di daerah. Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik melakukan penelitian lebih lanjut mengenai proses pembentukan Perda di Kabupaten Cilacap dengan judul penelitian “partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Cilacap”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana tahapan pembentukan Perda no.2 tahun 2017 di Kabupaten Cilacap?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Cilacap?
3. Factor apa saja yang menjadi penghambat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Cilacap?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tahapan pembentukan Perda no.2 tahun 2017 di Kabupaten Cilacap.
2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Cilacap.
3. Untuk mengetahui factor penghambat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Cilacap.



## D. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Berkaitan dengan masalah yang dirumuskan diatas, maka jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris, artinya dalam melakukan penelitian penulis melihat kenyataan di lapangan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Cilacap.

### 2. Obyek Penelitian

Objek penelitian ini adalah partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Cilacap.

### 2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian ini terdiri atas:

- a. Badan Legislasi DPRD Kabupaten Cilacap.
- b. Biro Hukum Kabupaten Cilacap
- c. Perwakilan masyarakat

### 3. Jenis dan Sumber Data

#### a. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas materi yang berasal dari data kepustakaan (data sekunder) baik sebagai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.<sup>10</sup>

#### b. Sumber Data

##### 1) Data Primer

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1994, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi I, Cetakan IV, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, hal. 29

Data primer yaitu data yang didapat melalui penelitian langsung di lapangan, guna mendapatkan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data tersebut dikumpulkan melalui studi di lapangan dengan melakukan wawancara, maupun mendapatkan arsip-arsip yang berhubungan dengan pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Cilacap.

2) Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat yang dapat membantu dalam penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan berkaitan dengan partisipasi masyarakat. Bahan hukum primer dimaksud yaitu terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1956 Tentang Pembentukan Daerah Kota Kecil.
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Keagamaan.
- e) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- f) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

g) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer antara lain karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para sarjana, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.

4) Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain : kamus hukum dan kamus Bahasa Indonesia yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan skripsi. Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan terdiri dari:

- a) Berbagai bahan kepustakaan berupa buku-buku atau literatur mengenai pelaksanaan legislasi oleh DPRD.
- b) Berbagai hasil penelitian mengenai pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD.
- c) Berbagai artikel, jurnal, majalah yang berkenaan dengan pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD.
- d) Kamus Hukum
- e) Kamus Besar Bahasa Indonesia

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yaitu studi pustaka dan wawancara.

##### a. Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan dengan cara menelusuri berbagai dokumen, literatur, surat kabar, hasil penelitian dan sebagainya sesuai dengan objek penelitian.

##### b. Wawancara

Metode wawancara adalah cara yang dipergunakan untuk mendapatkan keterangan secara lisan dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan responden untuk suatu tujuan penelitian. Teknik wawancara bertujuan mengumpulkan keterangan tentang kehidupan manusia dan pendirian-pendiriannya.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik wawancara bebas terpimpin dan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*).

Wawancara dilakukan dengan membawa kerangka pertanyaan, tetapi penyajiannya tidak terikat oleh kerangka yang telah disiapkan. Artinya peneliti dapat memperdalam suatu informasi spesifik yang muncul dari informan tetapi mungkin tidak ada dalam pedoman wawancara yang ada.<sup>11</sup>

#### 5. Metode Pendekatan

---

<sup>11</sup> Helbertus Sutopo, 1988. Pengantar Penelitian Kualitatif Dasar-dasar Teoritis dan Praktis. Surakarta: UNS, hal. 24.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan apabila data-data yang dibutuhkan berupa informasi yang tidak membutuhkan perhitungan. Secara umum, penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang pengalaman dari subjek penelitian misalnya, perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan dengan cara-cara deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode ilmiah.

#### 6. Teknik Analisis

Metode analisa data yang digunakan adalah deskriptif kuantitatif yaitu data yang dihimpun dengan cara diuraikan, kemudian diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasi secara sistematis dan logis guna mendapatkan gambaran umum untuk mendukung materi skripsi melalui analisa data.

### **E. Kerangka Skripsi**

Agar memudahkan peneliti dalam penyajiannya, maka peneliti membagi skripsi ini pada empat bab yang terdiri atas:

## **BAB I PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Pembatasan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Metodologi Penelitian

F. Sistematika Penulisan

## **BAB II KEDUDUKAN DPRD DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH OTONOM**

- A. Otonomi daerah
- B. Proses Pembentukan Peraturan Perundangan
- C. DPRD sebagai proses demokratisasi di daerah
- D. Fungsi-fungsi DPRD
- E. Hubungan DPRD dengan masyarakat daerah

## **BAB III: KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**

- A. Kedudukan peraturan daerah dalam hierarki peraturan undang-undang
- B. Materi muatan daerah
- C. Pembentukan peraturan daerah

## **BAB IV PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS DATA**

- A. Deskripsi Data
- B. Proses pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2017 tentang pendidikan keagamaan di Kabupaten Cilacap.
- C. Tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Nomor 2 tahun 2017 tentang pendidikan keagamaan di Kabupaten Cilacap.
- D. Faktor pendukung dan penghambat dalam proses pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2017 tentang pendidikan keagamaan di Kabupaten Cilacap.

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan

B. Penutup

