

**KEBIJAKAN LEGISLASI DPRD DALAM PEMBUATAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN OKU TIMUR 2017**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Dalam Menempuh Derajat Sarjana S-1  
Ilmu Administrasi Negara**



**Oleh:**

**META RISKI RAMADANI**

**07111001023**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA**

**2018**

**HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING SKRIPSI**

**KEBIJAKAN LEGISLASI DPRD DALAM PEMBUATAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN OKU TIMUR 2017**

**SKRIPSI**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Derajat S-1 Ilmu Administrasi  
Negara Pada Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Sriwijaya**

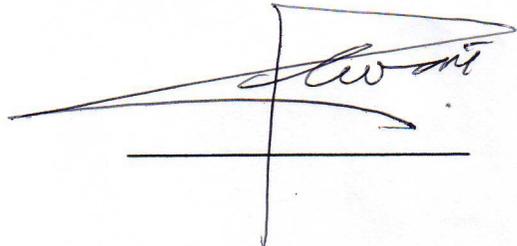
**Oleh:**

**META RISKI RAMADANI  
07111001023**

**Telah Disetujui oleh Dosen Pembimbing, Juli 2018**

**Pembimbing I**

**Drs. Joko Siswanto., M.Si  
NIP. 1957060519850310003**



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joko Siswanto', written over a horizontal line.

**Pembimbing II**

**Dra. Retno Susilowati., MM  
NIP. 1959052019850320003**



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Retno Susilowati', written over a horizontal line.

## HALAMAN PERSETUJUAN

Skripsi dengan judul “Kebijakan Legislasi DPRD Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Tahun 2017” telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji Ujian Komprehensif Skripsi Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya pada tanggal 27 Juli 2018.

Palembang, 27 Juli 2018

Ketua:

1. Drs. Joko Siswanto, M.Si  
NIP. 195706051985031003

Anggota:

1. Dra. Retno Susilowati, MM  
NIP. 195905201985032003

2. Drs. Gatot Budiarto, MS  
NIP. 195806091984031002

3. Sofyan Effendi, S.IP., M.Si  
NIP. 197705122003121003

Mengetahui:

Dekan FISIP

Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara

Prof. Dr. Kiagus Muhammad Sobri, M.Si  
NIP. 196311061990031001

Zailani Surya Marpaung, S.Sos., MPA  
NIP. 198108272009121002

***MOTTO DAN PERSEMBAHAN***

**“Banyak kegagalan dalam hidup ini dikarenakan orang-orang tidak menyadari betapa dekatnya mereka dengan keberhasilan saat mereka menyerah”**

**(Thomas Alva Edison)**

**Atas Rahmat Allah SWT,**

**Skripsi ini kupersembahkan untuk :**

**Kedua Orang Tuaku tersayang dan tercinta**

**Adik serta kakakku**

**Sahabat-sahabat terbaikku**

**Teman-teman Seperjuangan AN' 2011**

**Almamater Kebanggaanku**

## ABSTRAK

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD telah mengamanatkan kepada lembaga DPR/DPRD untuk menjalankan fungsi legislasi (membuat peraturan perundang-undangan). Fungsi ini dijalankan bersama-sama dengan kepala daerah dalam bentuk menyusun Peraturan Daerah (Perda). Tanpa bermaksud mengecilkan arti dua fungsi yang lain (pengawasan dan anggaran), namun untuk waktu sekarang ini fungsi legislasi memegang peranan yang vital mengingat makin kompleksnya permasalahan yang timbul di daerah sebagai akibat pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana proses kebijakan legislasi terutama hak inisiatif DPRD dalam pembuatan perda di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur tahun 2017. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif. Dengan cara menggambarkan suatu masalah yang ada, kemudian menganalisis data yang diperoleh baik dari wawancara, pengamatan langsung, dan arsip dokumen terkait, setelah itu ditampilkan dengan interpretasi dan dianalisis secara mendalam sesuai dengan aspek dalam penelitian ini. Hasil analisis data yang dilakukan menunjukkan bahwa pada dasarnya DPRD Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur telah melaksanakan fungsi legislasinya sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD. Ini terlihat dari 22 (dua puluh dua) Perda yang telah disahkan dari 24 Perda yang masuk dalam pembahasan program legislasi (prolegda) tahun 2017. Sehingga di harapkan Perda yang dihasilkan akan betul-betul berpihak/sesuai dengan kebutuhan masyarakat. beberapa faktor yang mempengaruhi hal tersebut antara lain: dimensi tingkat kepatuhan: prosedur penyusunan peraturan daerah, pengesahan dan penetapan ranperda menjadi perda, pengundangan peraturan daerah. Dimensi kelancaran rutinitas fungsi: pembicaraan tahap pertama, pembicaraan tahap kedua, pembicaraan tahap ketiga dan pembicaraan tahap keempat. Serta dimensi kinerja dan dampak yang dikehendaki: terbentuknya perda inisiatif DPRD, minimnya tingkat kemampuan anggota DPRD mengenai teknik legislasi, terjalannya komunikasi yang intensif antar anggota DPRD dan antara DPRD dengan Pemerintah.

**Kata kunci: Implementasi Kebijakan Publik; Fungsi Legislasi; Hak inisiatif DPRD**

## ABSTRACT

*The law No. 23 year 2014 about Region Government and The Law No. 27 year 2009 about Compositon and Position of MPR, DPR, DPD and DPRD have mandated by DPRD/DPRD for operating legislation function (making the law policy). This function has been run together with the Regional Head to arrange Region Law. Without intending to waive the two other functions (controlling and budgeting), but in this moment legislation function has vital constellating Considering that the problems getting more complicated in the region as the result of the Boardest implementation of regional autonomy. Therefore, the aim of this research is to know the process of legislation function implementation, especially initiative right of DPRD in making of Ogan Komering Ulu East Regency Region Law on 2017. This research used qualitative descriptive methodology by describing the problem that exists, and then analyze the data obtained from interviews, direct observation, and related documents. After that, the result was interpreted and deeply analyzed according to the aspect in this research. The results of this research shows that DPRD on Ogan Komering Ulu East Regency has done the legislation function according to regulation of DPRD this can be seen that from 24 Region Laws that entered in region legislation program in 2017, 22 of them have been ratified. But, DPRD Ogan Komering Ulu East Regency has not been used the initiative right in order to arrange and suggest the draft of Region in Ogan Komering Ulu East, whereas DPRD should have been become the forefront to initiate the making of region policy because DPRD has reses mechanism as direct society aspiration, so it considered that the Region Law which is resulted would correspond to community's needs. Some factors that influence are : dimension of obedience level of regional regulation in drafting procedures, approval and stipulation of Ranperda become Regional regulation, enactment of local regulations. The dimension of the fluency of routines function: the discussion about the first step, the discussion of the second step, the third, and the forth one. As well as the performance and the expected effect: the formed regional regulation initiated by DPRD, the lack of knowledge and ability of DPRD members about legislative technique, among DPRD members to local government has a good communication.*

***Keywords: The Implementation Public Policy, Legislative Function, DPRD's Initiating Rights***

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur tiada henti penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, karena atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul **“Kebijakan Legislasi DPRD Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Tahun 2017”**.

Skripsi ini dibuat untuk memenuhi “Sebagian Persyaratan untuk Mencapai Derajat Serjana S-1 Ilmu Administrasi Negara”. penulisan skripsi ini dapat selesai atas bantuan dari banyak pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Setiap bantuan yang diberikan kepada penulis telah memberikan kontribusi yang sangat berharga Karena dengan keterbatasan yang dimiliki oleh penulis maka sangat tidak mungkin untuk menyelesaikan skripsi ini sendiri tanpa bantuan dari berbagai pihak.

Sebagai tanda penghormatan dari penulis, maka penulis mengucapkan rasa terima kasih kepada :

1. Allah SWT, Tuhan Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang, yang selalu memberikan kemurahan dan hidayahnya dalam mengiringi langkah hambanya.
2. Ayah dan Ibu ku tercinta yang selalu memberikan kasih sayang, dukungan, semangat, material, arahan, dan selalu mendoakan keberhasilan dan keselamatan selama menempuh pendidikan.
3. Kakak dan adikku (Devy Susanti dan Nurul Putri Atika) serta saudara-saudaraku yang selalu membantuku dan memberikan kasih sayang serta selalu memberikan semangat dan dukungannya.
4. Bapak Prof. Dr. Kgs. M. Sobri. M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sriwijaya.
5. Bapak Dr.Alfitri, M.Si selaku Wakil Dekan I
6. Bapak Sofyan Effendi, S.IP., M.Si selaku Wakil Dekan II dan sekaligus sebagai Dosen Penguji pada Ujian Komprehensif. Terimakasih atas saran untuk kelancaran skripsi saya.
7. Bapak Zailani Surya Marpaung, S.Sos., MPA selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

8. Ibu Ermanovida, S.Sos., M.Si selaku Pembimbing Akademik sekaligus Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
9. Bapak Drs. Joko Siswanto, M.Si selaku Dosen Pembimbing I, Terima kasih atas bimbingan, saran, masukan serta petunjuk yang telah diberikan.
10. Ibu Dra. Retno Susilowati, MM selaku Dosen Pembimbing II, Terima kasih atas bimbingan, saran, masukan serta petunjuk yang telah diberikan.
11. Bapak Drs. Gatot Budiarto, MS selaku Dosen Penguji pada ujian komprehensif saya yang telah meluangkan waktu dan memberi saran bagi kelancaran skripsi saya.
12. Seluruh dosen pengajar dan staf pegawai di FISIP Universitas Sriwijaya. Terima kasih atas pelajaran dan ilmu yang telah diberikan.
13. Teman-teman seperjuangan Jurusan Administrasi Negara Angkatan 2011 yang tidak bisa disebutkan satu persatu.
14. Dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dan mendukung penulis selama studi hingga penyelesaian skripsi ini. Penulis ucapkan terima kasih,

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati penulis menyadari masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan, sehingga penulis mengharapkan adanya saran dan kritik demi kesempurnaan skripsi ini.

Semoga penulisan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua dan merupakan pahala yang di ridhoi Allah SWT. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih.

Inderalaya, Juli 2018

META RISKI RAMADANI

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<i>ABSTRACT</i> .....	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>xiv</b>
 <b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
1. Manfaat Teoritis .....	11
2. Manfaat Praktis .....	11
 <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Landasan Teori .....	12
B. Implementasi Kebijakan Publik .....	12
C. Teori Implementasi Kebijakan Publik .....	13
D. Peraturan Daerah .....	28
E. Kebijakan Hak Inisiatif .....	31
F. Kerangka Pemikiran .....	33
G. Penelitian Terdahulu .....	35

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	37
B. Definisi Konsep .....	37
C. Fokus Penelitian .....	38
D. Unit Analisis .....	39
E. <i>Key Informants</i> .....	39
F. Data dan Sumber Data .....	40
G. Teknik Pengumpulan Data.....	40
1. Studi Pustaka.....	41
2. Wawancara .....	41
3. Observasi .....	42
4. Dokumentasi .....	42
H. Teknik Analisis Data.....	42
1. Reduksi Data .....	42
2. Penyajian Data .....	43
3. Kesimpulan .....	43

### **BAB IV GAMBARAN UMUM DAN WILAYAH PENELITIAN**

A. Sejarah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.....	44
B. Profil DPRD Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.....	45
1. Visi dan Misi DPRD Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur .....	45
2. Unsur Pimpinan DPRD Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.....	46
3. Komisi – komisi DPRD Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur .....	47
4. Badan Alat Kelengkapan DPRD .....	49
5. Fraksi – Fraksi DPRD Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.....	55

### **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Kebijakan Legislasi DPRD Dalam Pembuatan Perda Kabupaten**

Ogan Komering Ulu Timur Tahun 2017 .....	58
1. Dimensi Tingkat Kepatuhan .....	58

a.	Prosedur Penyusunan Perda .....	58
b.	Pengesahan dan Penetapan Ranperda menjadi Perda .....	62
c.	Pengundangan Peraturan Daerah .....	64
2.	Dimensi Kelancaran Rutinitas Fungsi .....	66
a.	Tahap Pertama .....	66
b.	Tahap Kedua .....	71
c.	Tahap Ketiga .....	73
d.	Tahap Keempat .....	75
3.	Dimensi Kinerja dan Dampak yang dikehendaki .....	76
a.	Kinerja .....	76
1.	Terbentuknya Peraturan Daerah Usul DPRD .....	77
2.	Minimnya Tingkat Kemampuan Anggota DPRD Mengenai Teknik Legislasi .....	78
b.	Dampak .....	82
1.	Terjalannya Komunikasi Intensif Antar Anggota DPRD, Antara DPRD dan Pemerintah .....	82
 <b>BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN</b>		
A.	Kesimpulan .....	84
B.	Saran .....	85
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>86</b>
 <b>LAMPIRAN</b>		

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perda Kabupaten OKU TIMUR Tahun 2014-2017 .....	7
Tabel 2 Perda Kabupaten Oku Timur Berdasarkan yang mengusulkan .....	9
Tabel 3 Penelitian Terdahulu .....	35
Tabel 4 Fokus Penelitian .....	38
Tabel 5 Jenjang Pendidikan Terakhir DPRD Kabupaten Oku Timur.....	78

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Dimensi-dimensi dari Model Implementasi Kebijakan Ripley and Fraklin .....	34
Gambar 2 Kantor DPRD Kabupaten Oku Timur .....	58
Gambar 3 Mekanisme Perda usulan DPRD.....	60
Gambar 4 Mekanisme Perda usulan Eksekutif... ..	62
Gambar 5 Proses Pengundangan Peraturan Daerah .....	66

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pemisahan kekuasaan atau *trias politica* adalah sebuah ide bahwa pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, untuk mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kekuasaan yang terlalu banyak. Pemisahan kekuasaan merupakan suatu cara pembagian dalam tubuh pemerintahan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan antara legislative, eksekutif, dan yudikatif.

Konsep *trias politica* ini mulai berkembang di Eropa pada abad XVII dan XVIII M. Pada tahun 1784, filsuf Perancis Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit Of Laws)*, yang ditulisnya setelah dia melihat sifat *despotis* (sewenang-wenang) dari raja-raja Bourbon di Perancis. Dia ingin menyusun suatu pemerintahan di mana warga negaranya akan merasa lebih terjamin hak-haknya. Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan dalam tiga cabang yang menurutnya haruslah terpisah satu sama lain; kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang) tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri, dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang).

Ide pemisahan kekuasaan tersebut, menurut Montesquieu, dimaksudkan untuk memelihara kebebasan politik. Montesquieu menekankan bahwa seseorang akan cenderung untuk mendominasi kekuasaan dan merusak keamanan masyarakat bila kekuasaan terpusat di tangannya. Agar pemusatan kekuasaan tidak terjadi, haruslah ada

pemisahan kekuasaan yang akan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya.

*Trias politica* menganggap kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara dapat lebih terjamin. Dengan terpisahnya tiga kewenangan di lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling koreksi, saling mengimbangi).

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga tinggi Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. Menurut UUD 1945 DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Lembaga negara yang menjalankan kekuasaan legislatif di Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Sebagai legislatif daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 149 menyebutkan bahwa : DPRD memiliki fungsi antara lain: (a) fungsi pembentukan perda (fungsi legislasi), (b) fungsi pengawasan (*controlling*), dan (c) fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak. (Pasal 154 UU No. 23 Tahun 2014).

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya hak mengajukan

rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas raperda atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah.

Perlimpahan kewenangan tersebut disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsinya. Karena diharapkan dengan otonomi daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Transisi di tingkat daerah seharusnya diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui penyusunan peraturan daerah yang berorientasi terutama untuk melakukan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel, dan partisipatif serta melindungi potensi dan kearifan lokal (*local wisdom*) yang ada di daerahnya.

Berdasarkan Bab 1 UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) menyatakan: “Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945”.

Dalam penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 dapat diambil suatu makna pemisahan pemerintahan daerah (eksekutif) dengan DPRD (legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan

daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan. DPRD sebagai badan legislatif, anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu).

Menurut UU No. 23 Tahun 2014, badan perwakilan (*local representative body*) yang kita kenal dengan nama DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, kabupaten/kota) ini menjalankan fungsi legislasinya, yaitu sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah. Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya peraturan daerah. Dengan kata lain peraturan daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan.

Dalam penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah angka 2, antara lain mengemukakan: “Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang

namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.”

Pasal 343 ayat 1 UU No. 27 Tahun 2009 (UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD) menyatakan DPRD kabupaten dan kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ayat 2 menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota. Berbicara tugas dan fungsi DPRD berarti membahas tentang apa yang hendak diimplementasikan DPRD dalam upaya mencapai tujuannya untuk memberikan pelayanan publik.

Pasal 344 ayat 1 UU No. 27 Tahun 2009 menyatakan, tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota adalah membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota. Selain itu, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.

DPRD yang dibentuk di setiap provinsi dan kabupaten/kota pada umumnya dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, oleh karena itu biasa disebut dengan lembaga legislatif daerah. Akan tetapi, sebenarnya fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungannya dengan presiden sebagaimana ditentukan dalam pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen. Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah (perda) menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, baik daerah provinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada di tangan gubernur dan bupati/walikota dengan persetujuan DPRD. Karena itu, dapat dikatakan bahwa gubernur dan bupati/walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislasi itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah. Jadi, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan daerah saja daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.

Fungsi utama DPRD adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap gubernur dan bupati/walikota. Bahkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, gubernur dan bupati/walikota memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkannya menjadi peraturan daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu bertindak sebagai lembaga yang dapat menyetujui atau menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu ataupun bahkan menolak sama sekali rancangan peraturan daerah. Jadi, dengan kata lain DPRD hanya menjadi “tukang stempel” kepala daerah gubernur dan bupati/walikota.

Pergeseran kekuasaan legislasi di daerah tersebut belum disertai dengan peningkatan produktifitas kerja DPRD dalam memproduksi peraturan daerah yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Hal itu juga yang selama ini terjadi di DPRD Ogan Komering Ulu Timur. Rancangan peraturan daerah di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur masih lebih banyak berasal dari eksekutif (bupati) dibandingkan inisiatif DPRD.

Dari hasil penelitian pendahuluan yang dilakukan, didapat data bahwa DPRD Oku Timur periode 2014-2019 dari awal dilantik sampai sekarang telah membahas dan mengesahkan dua puluh empat (24) peraturan daerah Kabupaten Oku Timur, tetapi baru ada dua peraturan daerah yang dihasilkan dari hak inisiatif DPRD Oku Timur.

**Tabel 1. Peraturan Daerah Kabupaten OKU TIMUR Periode 2014-2017**

2014	2015	2016
Bangunan gedung kabupaten ogan komering ulu timur	Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Kab. Oku Timur T.A 2014	Retribusi pengendalian menara telekomunikasi di kabupaten Oku Timur
Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Inspektorat kabupaten Oku Timur	Perubahan APBD kabupaten Oku Timur T.A 2015	Tata cara pemilihan kepala desa
Rumah potong hewan kabupaten Oku Timur	APBD Tahun 2016	Penanggulangan penyalahgunaan narkotika, psitkotropika dan zat adiktif lainnya
Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten Oku Timur T.A 2013		RPJM Daerah Kab. Oku Timur Tahun 2016-2021
Perubahan APBD kabupaten Oku Timur T.A 2013		Pembentukan perangkat daerah kabupaten Oku Timur

2017
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 7 Tahun 2010 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan;
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pajak dan Penerangan Jalan;
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pajak Reklame;
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pajak Hiburan

Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran;
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 10 Tahun 2011 tentang Pajak Hotel;
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pajak Sarang Burung Walet;
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pajak Mineral bukan Logam dan Batuan
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pajak Air Tanah;
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 20 Tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Pasar
Retribusi Pelayanan Tera / Tera Ulang
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
Izin Penyelenggaraan Reklame
Petunjuk Pelaksanaan Penjualan Hasil Perikanan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Balai Benih Ikan Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur
Retribusi Pelayanan Kesehatan
Pengelolaan Barang Milik Daerah
Pembentukan Badan Musyawarah Desa
Perangkat Desa
Pencabutan 8 (Delapan) Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur tentang Retribusi
Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD
Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur
Penyelenggaraan Sistem Ketentraman dan Ketertiban Lingkungan Masyarakat ( <i>hak inisiatif DPRD</i> )
Pedoman Pemberian Nama Jalan dan Sarana Umum di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur ( <i>hak inisiatif DPRD</i> )

*Sumber: Bagian Hukum dan Perundang-undangan Sekretariat DPRD Oku Timur*

Seperti yang tergambar di atas mengenai kinerja DPRD Kabupaten Oku Timur dalam hal legislasi masih jauh dari harapan dan ekspektasi yang diberikan pada DPRD melalui perangkat peraturan yang ada. Ini dilihat dari aspek kemauan untuk menciptakan produk hukum (hak inisiatif) masih sangat rendah, dari 37 peraturan daerah tahun 2014-2017 hanya 2 dari hak inisiatif DPRD Kabupaten Oku Timur. Hak inisiatif DPRD Kabupaten Oku Timur untuk mengajukan suatu rancangan peraturan daerah pada tahun 2014-2017 hingga menjadi suatu produk hukum berupa peraturan daerah masih sangat minim seperti pada table di bawah ini.

**Tabel 2**

Daftar Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Berdasarkan Yang Mengusulkan pada tahun 2014-2017

Tahun	Diundangkan	Hak Inisiatif DPRD
2014	2	-
2015	2	-
2016	3	-
2017	24	2
Jumlah	31	2

*Sumber: Biro Hukum dan Sekretariat Dewan Kabupaten Oku Timur*

Indikasi tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD Kabupaten Oku Timur dapat dilihat dari kuantitas maupun kualitas produk hukum yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah. Dari segi kuantitas, belum banyak peraturan daerah baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Kepala daerah dan khususnya DPRD masih berkuat pada Perda-Perda lama yang perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang, tapi kurang dalam memproduksi peraturan daerah yang baru.

Dari segi kualitas, produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah cenderung bersifat kepentingan dan memihak pada salah satu golongan. Seperti yang terjadi di DPRD Oku Timur Perda-Perda yang dihasilkan masih seputar masalah APBD,

kedudukan protokoler dan keuangan DPRD. Karena pengukuran kinerja DPRD dilihat dari fungsi legislasi maka dapat diukur dari berapa banyak Perda yang disahkan secara konteks membela kepentingan masyarakat di daerah, menggerakkan sektor ekonomi daerah dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Indikasi lain dari tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD adalah kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan peraturan daerah. Peraturan daerah yang dihasilkan Pemerintah Daerah kebanyakan inisiatif dari Kepala Daerah beserta jajarannya. Sedangkan DPRD hanya ikut serta membahas atas usulan peraturan daerah tersebut dan ikut mengesahkan. Sehingga fungsi legislasi anggota DPRD dipandang tidak memuaskan dilihat dari kewenangan yang dimiliki DPRD saat ini. Fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan dibidang legal dan perundangan lemah dan hanya sebagai lembaga stempel atas apa yang diinginkan pemerintah daerah.

Hal tersebut yang melatarbelakangi dan mendorong penulis untuk melakukan penelitian tentang Kebijakan Legislasi DPRD Dalam Pembuatan Perda Kabupaten OKU TIMUR Tahun 2017. Dengan harapan DPRD Oku Timur lebih mengetahui, memahami serta mampu menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif yang diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan peraturan daerah kepada pemerintah (bupati/walikota). Sehingga, diharapkan jalannya pemerintahan daerah tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan suatu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling koreksi, saling mengimbangi) serta yang terpenting tidak melahirkan kekuasaan tiran.

## **B. Rumusan Masalah**

Setelah masalah yang akan diteliti itu ditentukan dan agar masalahnya dapat terjawab secara akurat, maka masalah yang akan diteliti itu perlu dirumuskan secara spesifik (Sugiyono 2006:234).

Bagaimanakah Kebijakan legislasi DPRD dalam pembuatan Perda Kabupaten Oku Timur Tahun 2017?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan dan menjelaskan gambaran tentang kebijakan legislasi DPRD Kabupaten Oku Timur.
2. Mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi kebijakan legislasi DPRD Kabupaten Oku Timur.
3. Mencari jawaban/solusi mengenai kendala-kendala yang dihadapi DPRD Kabupaten Oku Timur dalam melaksanakan fungsi legislasi hak inisiatifnya.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **a. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi guna menambah perkembangan khasanah ilmu pengetahuan, informasi dan wawasan terkini secara ilmiah di bidang jurusan ilmu administrasi negara, khususnya spesifikasi konsentrasi kebijakan publik.

### **b. Manfaat Praktis**

Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan penilaian dan evaluasi, masukan serta rekomendasi bagi instansi terkait, yaitu Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur. Sehingga dapat menjadikannya sebagai blue print pedoman kebijakan legislasi DPRD Kabupaten OKU TIMUR.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta: Bandung
- Al Fatih, Andy. 2010. *Implementasi Kebijakan dan Pemberdayaan Masyarakat ”(Kajian pada Implementasi Program Kemitraan dalam rangka Memberdaya Usaha Kecil)”*. UNPAD Press, Bandung.
- Budiyanto. 2003. *Dasar-dasar Ilmu Tata Negara*. Jakarta: Erlangga
- Dunn, N William. 2003. *Analisis kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Singarimbun, Masri, dkk. 2008. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta: LP3ES
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Administrasi*. Alfabeta: Bandung.
- Subagyo, Joko. 1997. *Metode Penelitian: dalam teori dan praktek*. Jakarta: Rineka Cipta
- Wahab, Solihin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik; Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik “Teori, Proses dan Studi Kasus”*. CAPS (Center Of Academy Publishing Service). Jakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan**

1. Undang- undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang- undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
3. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.