

## **PELAKSANAAN LEGISLASI DPRD KABUPATEN KARIMUN (Studi Pembentukan Perda Periode 2018)**

### **Azmi**

Dosen Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial Dan Humaniora  
Universitas Karimun  
Email: alazzamazmi@gmail.com

### **M. Kurniawan Putera**

Mahasiswa Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial Dan Humaniora  
Universitas Karimun  
Email: kurniawan.putera1995@gmail.com

### **Abstrak**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan legislasi dewan perwakilan rakyat daerah Kabupaten Karimun Tahun 2018. Masalah penelitian ini antara lain, keterbatasan sumber daya manusia yang ahli dalam bidang membuat rancangan Perda, keterbatasan tenaga teknik penyusunan Perda. kurang lengkapnya berkas-berkas dalam penyusunan Perda. Penelitian ini merupakan penelitian metode deskriptif dengan analisis data kualitatif yang dapat memberikan deskripsi lengkap mengenai hasil dari penelitian. Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah anggota DPRD Kabupaten Karimun periode 2014-2019, dan seluruh yang terlibat dalam kegiatan legislasi DPRD Kabupaten Karimun. Berhubung banyaknya jumlah populasi, maka dijadikan sebuah sampel penelitian yakni 30 orang anggota DPRD Karimun. Hasil penelitian bahwa pelaksanaan Legislasi DPRD Kabupaten Karimun Periode 2014 – 2019 dalam proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota di Sekretariat DPRD Kabupaten Karimun dengan langkah-langkah, yaitu: Perencanaan Peraturan Daerah, Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, Pengesahan dan Penetapan, Pengundangan. Hambatan yang dihadapi oleh sekretariat DPRD Kabupaten Karimun dalam mengimplementasikan legal drafting pada proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota yaitu: Keterbatasan sumber daya manusia yang mempunyai keahlian dalam perancangan peraturan daerah, Pemahaman teknik menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang masih lemah, Perda tidak dilengkapi dengan Naskah Akademik.

**Kata Kunci** : Pelaksanaan, Legislasi

### **X. Pendahuluan**

Parlemen dalam istilah biasanya disebut legislature yang artinya badan pembuat undang-undang ( legislator). Parlemen tidaklah berbeda dengan institusi perpolitikan. Untuk memperoleh defenisi 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.

Legislator di Indonesia berbeda dengan badan politik lain, eksekutif dan birokrasi. Parlemen berbeda secara khusus dari badan lain, karena parlemen merupakan organisasi yang beranggotakan lebih dari satu (multimember), menggunakan metode negosiasi dan pemilihan sebelum mengambil keputusan, dan bertanggung jawab pada rakyat. Lembaga Perwakilan rakyat di Indonesia adalah lembaga yang para anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu) berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pada legislasi, DPRD cukup kuat untuk mendorong berbagai regulasi untuk mendorong kesejahteraan kepada masyarakat di daerahnya. Sebagai anggota DPRD yang merepresentasikan rakyat yang diwakilinya, sudah selayaknya peraturan dan kebijakan harusnya banyak yang lahir dari ide dan gagasan anggota DPRD. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang mengatur tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, badan legislasi sudah menjadi alat kelengkapan DPRD Peluang ini harus dimanfaatkan oleh anggota DPRD untuk melahirkan Peraturan Daerah (PERDA) yang lebih responsiv dan bertanggung jawab serta mendorong kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Aturan dasar yang pro-rakyat harus digiatkan untuk melahirkan sebuah perda yang bertanggung jawab secara sosial (*Socially Responsible*).

Kenyataannya, mayoritas dari peraturan perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh Kepala Daerah, sedangkan DPRD tinggal membahas dan menyetujuinya. Undang-Undang yang dibuat atas inisiatif DPRD hampir tidak ada sama sekali. Program Legislasi Daerah sebagaimana yang dikenal saat ini merupakan tahapan paling awal dari proses dalam pembentukan peraturan perundangan, yakni pada tahapan perencanaan. Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa : "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari tahapan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan".

Sepanjang tahun 2018, DPRD Kabupaten Karimun telah mengesahkan 18 peraturan daerah (Perda). Termasuk di dalamnya Perda tentang APBD Kabupaten Karimun. Seluruh Perda yang disahkan tersebut sudah termasuk

dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Namun, untuk satu Perda tentang reklamasi masih ditunda oleh DPRD Kabupaten Karimun. Perda tersebut membutuhkan waktu yang panjang untuk bisa mengesahkannya. Dalam waktu enam bulan tidak bisa selesai dibahas," ujar Wakil Ketua DPRD Kabupaten Karimun, Bakti Lubis. Perda yang telah disahkan tersebut, kata Wakil Ketua DPRD Karimun Bakti Lubis, tidak hanya Perda yang baru. Melainkan, juga ada Perda yang direvisi disebabkan tidak sesuai lagi dengan kondisi Kabupaten Karimun. Misalnya, Perda tentang pajak dan retribusi. Sehingga, harus dirubah dan bisa memberikan kontribusi PAD untuk Kabupaten Karimun. Dan, pada tahun 2018 sudah ada 18 Perda yang masuk dalam Prolegda untuk dibahas. Ada diantaranya 9 Perda yang baru, termasuk 1 Perda merupakan hak inisiatif dewan untuk mengajukannya.

## **XI. Tinjauan Pustaka**

### **a. Konsep Pelaksanaan**

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, pelaksanaan atau implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan. Nurdin Usman. (2002).

Sementara itu, menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier di Wahab (2005) menjelaskan arti dari pelaksanaan ini dengan mengatakan bahwa pemahaman yang sebenarnya apa yang terjadi setelah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan fokus kebijakan pelaksanaan, yaitu peristiwa dan bekerja dengan kegiatan yang timbul setelah pedoman disahkannya kebijakan negara, yang meliputi upaya untuk mengelola serta atas konsekuensi / dampak nyata pada orang-orang atau peristiwa

### **b. Definisi Legislasi**

Legislasi adalah hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur pemerintahan yang lainnya. Sebelum disahkan, undang-undang disebut sebagai rancangan Undang-Undang. Undang-undang berfungsi untuk digunakan sebagai otoritas, untuk mengatur, untuk menganjurkan,

untuk menyediakan (dana), untuk menghukum, untuk memberikan, untuk mendeklarasikan, atau untuk membatasi sesuatu.

Legislasi dalam arti luas meliputi legislasi dalam arti sempit merupakan proses dan produk pembuatan Perda (*the creation of general legal norm by special organ*), dan regulasi (*regulations or ordinances*). Legislasi dalam arti luas termasuk pula pembentukan Peraturan Pemerintah dan peraturan-peraturan lain yang mendapat delegasian kewenangan dari undang-undang (*delegation of rule making power by the laws*). Dalam proses legislasi pembentukan undang-undang (*legislative act, parliament act, Act of Parliament*) melibatkan badan perwakilan. Legislasi dilakukan oleh badan legislatif baik secara sendiri-sendiri atau bersama-sama.

### **c. Tinjauan Umum Tentang Legislasi**

Pembuatan Peraturan Daerah sebagai suatu fungsi hampir tidak dapat dimengerti selain pembuatan norma-norma umum. Suatu organ adalah organ legislatif sepanjang organ ini diberi wewenang untuk membuat norma-norma hukum yang umum. Tidak pernah terjadi dalam realita politik bahwa semua norma umum dari suatu tata hukum nasional harus dibuat secara eksklusif oleh suatu organ yang disebut lembaga legislatif. Apa yang berlaku secara praktis hanyalah suatu organisasi fungsi legislatif yang mengatur pembuatan semua norma umum baik oleh organ yang disebut legislatif maupun oleh organ –organ lainnya dari yudikatif maupun eksekutif atas dasar wewenang yang diberikan oleh organ legislatif ini.

Orang hampir tidak dapat mengatakan pemisahan pembuatan undangundang (hukum) dari fungsi-fungsi negara lainnya dalam arti bahwa yang disebut organ legislatif tanpa organ eksekutif dan yudikatif akan kompeten untuk menjalankan fungsi ini. Pemisahan seperti itu hanya ada karena norma umum yang dibuat oleh organ legislatif disebut sebagai “leges” (hukum).

Organ legislatif tidak pernah memonopoli pembuatan norma-norma umum, melainkan hanya menempati posisi tertentu yang lebih seperti dikemukakan sebelumnya. Semakin dibenarkan penyebutannya

sebagai organ legislatif maka semakin besar peran sertanya di dalam pembuatan norma-norma umum.

Berkenaan dengan fungsi legislasi, dapat dikatakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang (Jiml Asshidique, 2006).

#### **d. Tinjauan Tentang Program Legislasi Daerah**

DPRD mempunyai kewajiban-kewajiban yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat yaitu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat yaitu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, dan menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat. Keinginan-keinginan, aspirasi, usulan-usulan, permasalahan, kebutuhan-kebutuhan, kepentingan dan lain-lain yang muncul dari berbagai lapisan masyarakat (seperti kelompok masyarakat, organisasi kemasyarakatan, profesi, keagamaan, akademisi, organisasi politik, LSM, lembaga masyarakat adat, dll) bahkan mungkin juga masukan-masukan dari institusi pemerintah, pada umumnya disalurkan melalui DPRD.

Aspirasi tersebut ditampung, diolah, dan selanjutnya dituangkan dalam berbagai bentuk kebijakan daerah, termasuk program-program perencanaan pembentukan peraturan daerah (program legislasi daerah) (Bambang Iriana Djajaatmadja, 2006).

#### **e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah. Tugas itu secara

normatif sebagai cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan daerah, yang harapannya adalah sebagai pelaksanaan *check and balance* lembaga di luar kekuasaan pemerintah daerah agar terdapat keseimbangan. Kemudian, agar kepala daerah tidak semaunya sendiri dalam menjalankan tugasnya, maka keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sangat diperlukan dalam pembangunan daerah.

## **XII. Metode Penelitian**

### **a. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan analisis data kualitatif. Menurut Nawawi (2005) bahwa bentuk deskriptif yaitu bentuk penelitian yang memusatkan perhatian pada masalah-masalah atau fenomena yang bersifat aktual pada saat penelitian dilakukan, kemudian menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya diiringi dengan interpretasi yang rasional dan akurat.

### **b. Populasi dan Sampel**

Sesuai tempat studi dilakukannya penelitian ini yakni pada kantor DPRD Kabupaten Karimun, maka yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah anggota DPRD Kabupaten Karimun periode 2014-2019, dan seluruh yang terlibat dalam kegiatan legislasi DPRD Kabupaten Karimun. Berhubung banyaknya jumlah populasi, maka dijadikan sebuah sampel penelitian yakni 30 orang anggota DPRD Karimun dan pegawai sekretariat DPRD Kabupaten Karimun. Dalam penelitian ini juga ditetapkan informan kunci sebagai sumber data di pilih secara sengaja ( *purposive* ). Informan yaitu pemberi informasi tentang data yang diinginkan peneliti berkaitan dengan penelitian yang sedang dilaksanakannya. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, yang menjadi informan diambil dan ditentukan berdasarkan Purposive Sampling, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan atau kriteriakriteria tertentu (Sugiyono : 2010)

### **c. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan Data yaitu Data yang diperoleh melalui kegiatan penelitian langsung ke lokasi penelitian untuk mencari data-data yang lengkap berkaitan dengan masalah yang diteliti melalui :

4. Observasi, yaitu mengadakan pengamatan langsung fenomena yang terjadi dalam masyarakat yang terhubung dengan lokasi
5. Wawancara, yaitu dengan melaksanakan wawancara terpimpin yang mendalam, terarah dengan responden untuk mendapatkan data sesuai dengan yang diteliti.
6. Kuesioner, yaitu dengan membuat daftar pertanyaan secara tertulis

#### **d. Analisa data**

Berangkat dari penelitian ini, untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan dan diseleksi digunakan teknik analisis data deskriptif kualitatif, yaitu data-data yang telah dihimpun dan dikumpulkan baik primer maupun sekunder selanjutnya disusun, dianalisis, diinterpretasikan untuk kemudian dapat diambil kesimpulan sebagai jawaban atas masalah yang diteliti. Pengambilan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan secara induktif yaitu dari data dan fakta yang khusus, peristiwa-peristiwa yang kongkrit, kemudian dari fakta atau peristiwa yang khusus itu digeneralisasikan atau dianalisis ketingkat abstraksi yang lebih tinggi.

Metode penelitian kualitatif adalah untuk mengidentifikasi karakteristik dan struktur fenomena serta peristiwa dalam konteks alaminya, selanjutnya karakteristik ini dibawa serta bersama-sama untuk membentuk sebuah teori mini atau model konseptual. Melakukan penelitian kualitatif memerlukan sikap "terbuka" untuk memahami bagaimana orang lain mengalami situasi yang dialami.

### **XIII. Pembahasan**

#### **a. Hasil Pembahasan**

Pada bab ini diuraikan beberapa pembahasan dari hasil penelitian yang meliputi karakteristik responden, bagaimana Pelaksanaan Legislasi DPRD Kabupaten Karimun. Karakteristik responden sengaja diangkat dalam penelitian ini karena dengan mengetahui serta identitas responden yang nantinya bakal menjadi obyek penelitian, tentunya akan mempermudah dalam penyelesaian masalah – masalah yang nantinya peneliti angkat di dalam penelitian yang

dijalankan. Oleh karena itu maka peneliti memandang perlunya untuk mengetahui karakteristik responden sebagai bagian dalam pembahasan ini

## **b. Pembahasan**

### **1. Pelaksanaan Legislasi DPRD Kabupaten Karimun**

Proses Pembentukan Peraturan daerah terdiri dari 6 tahap, yakni ; Tahap Perencanaan, Persiapan, Teknik Penyusunan, Perumusan, Pembahasan, Pengesahan. Asas-asas material peraturan daerah terdiri dari 4 asas, yakni ; Asas Menyerap aspirasi masyarakat, asas Inisiatif, asas kepentingan umum dan asas sesuai dengan aturan hukum.

Berdasarkan keterangan yang peneliti dapatkan, adapun proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun adalah sebagai berikut:

#### **1) Perencanaan**

Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun ada kriteria skala yang harus diprioritas yang didasarkan pada Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Rencana pembangunan daerah, Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta aspirasi masyarakat Kabupaten Karimun. Hal ini sejalan dengan pendapat Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Karimun, yaitu:

“Dalam penyusunan perda ini terlebih dahulu kita prioritaskan kriteria-kriterianya yaitu didasarkan pada Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, Rencana pembangunan daerah, Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta aspirasi masyarakat, agar penyusunan perda tidak bertentangan dengan peraturan sebelumnya.”(Drs.Zifridin,M.Si, 2018)

Penyusunan perencanaan Program Legislasi Daerah atau Prolegda, memuat program pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dari keterangan yang peneliti dapatkan, adapun konsep materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun sebagaimana yang disampaikan oleh salah satu anggota DPRD yaitu Abdul Hafid, 2018)..

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Hal ini sesuai dengan pernyataan yang di sampaikan oleh anggota DPRD lainnya:

"Kemudian materi yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik, yaitu naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat."( Azmi 2018).

Sementara perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda, bahwa Dalam keadaan tertentu, DPRD Kabupaten Karimun atau Bupati Karimun dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun di luar Prolegda Kabupaten yang bertujuan untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; akibat kerja sama dengan pihak lain; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten Karimun yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

## **2) Penyusunan**

Pada tahap penyusunan ini terdiri atas Rancangan Peraturan Daerah dan Penyusunan Peraturan Daerah:

### **a. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun**

Berdasarkan keterangan yang peneliti dapatkan bahwa rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun bisa diajukan oleh Bupati dan juga bisa diajukan oleh DPRD. Kemudian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pencabutan Peraturan Daerah, atau perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa

materi, yang harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

**b. Pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun**

Setelah tahap rancangan, selanjutnya masuk dalam tahapan pembahasan, isinya adalah:

- 1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun dilakukan oleh DPRD Kabupaten Karimun bersama Bupati Karimun.
- 2) Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- 3) Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/ panitia/ badan/alat kelengkapan DPRD Kabupaten Karimun yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- 4) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Kabupaten Karimun bersama Bupati Karimun.
- 5) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Kabupaten Karimun bersama Bupati Karimun.

Pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat paripurna, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia khusus dan diputuskan dalam rapat paripurna. Khusus untuk Raperda atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

Kemudian Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh bapak Mahili salah satu anggota DPRD Kabupaten Karimun menerangkan bahwa dalam proses pembahasan bersama DPRD Kabupaten Karimun dan Bupati Karimun, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun dibahas melalui empat (4) tingkat pembicaraan, yaitu:

- a. Tingkatan pertama, Penjelasan Bupati dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari Kepala Daerah. atau penjelasan DPRD Kabupaten Karimun dalam rapat paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari DPRD.
- b. Tingkatan kedua, Pemandangan Umum (PU) dari fraksi-fraksi terhadap Raperda usulan Bupati. Kemudian disertai jawaban oleh Bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.

- c. Tingkatan ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau Rapat Panitia Khusus (Pansus) yang dilakukan bersama-sama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk.
- d. Tingkatan keempat, pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna, yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan tahap ketiga dan pendapat akhir fraksi. (Mahili, 2017)

### **3) Pengesahan dan Penetapan**

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten Karimun dan Bupati Karimun kemudian disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten Karimun kepada Bupati Karimun untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Karimun. Penyampaian Ranperda tersebut dilakukan paling lama 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama DPRD dan Bupati. Ranperda tersebut ditetapkan oleh Bupati untuk menjadi Peraturan Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dan dalam jangka waktu paling lama 30 hari sejak Ranperda disetujui bersama. Dalam jangka waktu 30 hari Kepala Daerah tidak menandatangani Ranperda yang sudah disetujui bersama, maka Ranperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Sebagaimana yang di sampaikan oleh salah satu anggota DPRD Kabupaten Karimun yaitu: 'Lamanya pengesahan atau penetapan penandatanganan oleh Bupati yaitu 7 hari sejak tanggal persetujuan dan 30 hari sejak rancangan peraturan daerah disetujui. Apabila Bupati belum melakukan penandatanganan maka Perda tersebut dinyatakan sah.'" (Bakti Lubis, SH)

Karena dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun kalimat pengesahannya berbunyi: "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah". Kemudian kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Kabupaten Karimun sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Kabupaten Karimun dalam Lembaran Daerah.

### **4) Pengundangan**

Proses pengundangan dapat dilakukan apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro/ Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Penomoran Perda tersebut dilakukan oleh Biro/Bagian Hukum. Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan autentifikasi. Kepala Daerah

mengesahkan dengan menandatangani Perda tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penggandaan, distribusi dan dokumentasi Perda tersebut.

Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan Perda, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Raperda yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD. Setelah Perda diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Perda melalui Lembaran Daerah. Pemda wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran Daerah Kabupaten Karimun.

Berdasarkan pemaparan di atas dalam proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan legal drafting serta sudah membuktikan profesional sebagai tim ahli. Hal ini guna memastikan kualitas baik teknik penyusunan maupun materi muatan peraturan daerah tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan nilai-nilai keadilan di masyarakat, sehingga dapat dijalankan dengan baik dan dapat diterima oleh masyarakat yang pada gilirannya membawa perubahan yang positif bagi masyarakat, karena pada prinsipnya masyarakatlah yang menjadi objek suatu regulasi, oleh harus dipastikan peraturan daerah dibuat dengan baik.

Pada prinsipnya proses pembentukan perda harus memperhatikan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan hasil pengkajian, pada prakteknya proses pembentukan peraturan daerah di Sekretariat DPRD Kabupaten Karimun telah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karimun pada dasarnya sudah dilaksanakan dengan berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Daerah juga sudah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Karimun yang telah melibatkan instansi vertikal yang memiliki pejabat fungsional perancang peraturan perundang-undangan. Rancangan Peraturan Daerah yang dibentuk juga dikoordinasikan dengan Bagian Hukum, dan dengan DPRD untuk mendapatkan persetujuan dan evaluasi.

### **C. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Legislasi DPRD Kabupaten Karimun.**

Namun dalam proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Karimun ditemui adanya hambatan-hambatan terutama dalam mengimplementasikan legal drafting pada proses penyusunan perda. Dari data yang diperoleh, adapun hambatan yang ditemukan adalah sebagai berikut:

#### **1. Keterbatasan Sumber Daya Manusia yang Mempunyai Keahlian dalam Merancang Peraturan Daerah**

Hal ini dikarenakan kurangnya kemampuan sumber daya manusia yang merancang dan membuat bunyi pada peraturan tersebut. Meskipun rancangan peraturan daerah diutuskan kepada tim ahli yang merancang, namun hasilnya belum memuaskan, dikarenakan banyak ditemukan kesalahan. Seperti hasil wawancara dengan Subbagian Perundang-Undangan yang mengatakan bahwa:

“Kita mengalami kekurangan tenaga atau sumber daya manusia yang mempunyai keahlian dalam merancang peraturan daerah. Karena merancang peraturan daerah itu bukanlah hal yang mudah, mulai dari menyusun kerangka perda yaitu judul, pembukaan, isi atau batang tubuh, penutup beserta lampirannya maupun penggunaan bahasa.”( Bambang, 2018)

Bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa peraturan perundang- undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum, baik dalam perumusan maupun cara penulisannya

#### **2. Pemahaman Teknik Menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang Masih Lemah.**

Berdasarkan hasil temuan terhadap salah satu arsip Raperda tentang Pengelolaan Produk Unggulan Daerah yang telah diperbaiki dan sedang dalam pembahasan bahwa sebelumnya terjadi kesalahan dalam penempatan butir konsiderans yang seharusnya diawali dengan kata "menimbang" namun dicantumkan dengan kata "mengingat". Temuan tersebut membuktikan bahwa pemahaman dalam membuat Raperda belum difahami dengan baik oleh perancang peraturan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota DPRD Kabupaten Karimun yang menjelaskan bahwa:

"Peraturan daerah ini sebelumnya mengalami keterbalikan dalam menempatkan butir-butir konsiderans, yaitu kata "mengingat dan menimbang" seharusnya "menimbang" terlebih dahulu baru kemudian "mengingat", sehingga diperlukan perbaikan kembali baru kemudian dapat dilakukan pembahasan dalam rapat paripurna bersama Bupati."( Marjaya, 2018)

Berdasarkan temuan dan didukung oleh hasil wawancara tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa teknik dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah belum difahami betul oleh perancang perda yaitu tenaga ahli fraksi. Selain kesalahan dalam menempatkan butir konsiderans juga ditemukan teknik menyusun ketentuan umum yang tidak berurutan

### **3. Adanya Perda yang Tidak Dilengkapi dengan Naskah Akademik**

Sebab naskah akademik merupakan alasan-alasan, latar belakang, atau fakta tentang hal-hal yang mendorong sesuatu masalah atau urusan pemerintah daerah yang dipandang penting dan mendesak untuk diatur dalam sebuah peraturan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu anggota DPRD yang menjelaskan bahwa:

"Sebenarnya iya memang sangat penting dalam penyusunan peraturan daerah itu dicantumkan naskah akademik, dengan demikian akan jelas latar belakang masalah dan tujuan dibentuknya peraturan daerah. Namun selama ini perda yang tidak dicantumkan naskah akademiknya tidak menjadi suatu permasalahan dan tidak menjadi alasan untuk tidak disahkan perda tersebut." (Syamsul, 2018).

Karena hasil penelitian dalam Naskah Akademik itulah yang menjadi data ataupun informasi yang melatarbelakangi apa urgensi para pembentuk

peraturan daerah perlu membuatnya dan apakah peraturan daerah tersebut memang diperlukan oleh masyarakat. Sebagai suatu kajian yang bersifat akademik, tentu Naskah Akademik sesuai dengan prinsip-prinsip pengetahuan yakni: rasional, kritis, objektif, dan impersonal. Sehingga pertimbangan yang melatar belakangnya tentulah berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah dan diharapkan terbebas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok, kepentingan politik golongan, kepentingan politik kepartaian, dan sebagainya

#### **XIV. Kesimpulan Dan saran**

##### **a. Kesimpulan**

Dari pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan hasilnya antara lain :

1. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Karimun Tahun 2017 dalam proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota di Sekretariat DPRD Kabupaten Karimun yaitu terdiri dari: (1). Perencanaan Peraturan Daerah (2). Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (3). Pengesahan dan Penetapan (4). Pengundangan.
2. Hambatan yang dihadapi oleh sekretariat DPRD Kabupaten Karimun dalam mengimplementasikan legal drafting pada proses penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota yaitu: (1). Keterbatasan sumber daya manusia yang mempunyai keahlian dalam perancangan peraturan daerah (2). Pemahaman teknik menyusun Rancangan Peraturan Daerah yang masih lemah (3). Perda tidak dilengkapi dengan Naskah Akademik.

##### **b. Saran**

1. DPRD Kabupaten Karimun sebaiknya mengutuskan tim lain untuk merancang peraturan daerah, mengingat tim ahli yang ditunjuk merupakan orang-orang yang mempunyai kesibukan luar biasa, seperti dosen, PNS, dan lain sebagainya sehingga tidak terfokus dalam merancang peraturan daerah.
2. DPRD Kabupaten Karimun mengadakan pendidikan dan pelatihan legal drafting bagi perancang Peraturan Daerah. Dengan adanya pendidikan dan pelatihan yang diadakan diharapkan dapat meningkatkan kemampuan SDM dalam membentuk peraturan daerah sehingga dapat menghasilkan produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan masyarakat.

3. DPRD Kabupaten Karimun harus memerintahkan kepada tim penyusun rancangan peraturan daerah agar mencantumkan naskah akademik

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU-BUKU**

Majone dan Widavsky. 2002. (dalam nurdin dan Usman, 2002 : 45)

Usman, Nurdin. (2002). Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum. Jakarta:PT. Raja  
rafindo Persada.

Abdul Wahab, Solichin, 2005. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke implementasi Kebijaksanaan Negara, Jakarta : Bumi Aksara.

Surmayadi, Nyoman. I. 2005. Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. Jakarta. Citra Utama

Asshiddiqie, Jimly. 2006. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Bambang Iriana Djajaatmadja.2006."Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diDaerah".Jurnal Legislasi Indonesia Vol3 No1.Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

A.A.Oka Mahendra. 2006. Reformasi Pembangunan Hukum dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Fatkhurohman Sirajuddin Zulkarnain. 2007. Legislative Drafting. Malang. Yappika

Westa. (1985). Psikologi Pengajaran.Jakarta: Media Abadi

Abdullah, Syukur, 1987. Kumpulan Makalah "Study Imlementasi Latar Belakang Konsep Pendekatan dan Relevansinya Dalam Pembangunan", Persadi, Ujung Pandang.

Asshiddiqie, Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

- Koentjaraningrat. (1993). Metode-metode Penelitian Masyarakat. Jakarta, Indonesia: PT. Gramedia.
- Soekanto, Soerjono. 2001. Hukum Adat Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Hadari Nawawi. 2005. Penelitian Terapan. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Sugiyono. 2010. Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, kualitatif, dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Moleong, Lexy. (2002). Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT. remaja Rosdakarya.
- H.B. Sutopo. 2002. Pengantar Penelitian Kualitatif. Surakarta : Universitas Sebelas Maret Press

#### **Peraturan Perundang-undangan**

- PP Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Tata Tertib DPRD.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Program Legislasi Daerah.
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa: "DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa sumpah/janji kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.