

**PERAN LEGISLATIF DALAM FUNGSI
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

(Studi Pada DPRA Provinsi Aceh)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Akhir

Perkuliahhan Untuk Mendapatkan

Gelar Sarjana Ilmu Sosial

OLEH

HENDRI YONO

NPM: 12.851.0050



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
M E D A N
2015**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 23/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (Repository.uma.ac.id)23/8/24

PERAN LEGISLATIF DALAM FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas-tugas dan Memenuhi
Persyaratan Guna Memperoleh Gelar S-1 Dalam
Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

Oleh :

**Hendri Yono
NPM : 128510050**

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN

PEMBIBING I :

PEMBIBING II :

Drs. M.Aswin Hsb.MAP

Rudi Salam Sinaga, S.Sos, MSi

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

MEDAN 2015

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 23/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (Repository.uma.ac.id)23/8/24

LEMBAR PENGESAHAN

Judul Skripsi : **PERAN LEGISLATIF DALAM FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

Nama Mahasiswa : Hendriyono
NPM : 128510050
Program Studi : Ilmu pemerintahan

Menyetujui
Komisi Pembimbing



Pembimbing I

A black ink signature of the first supervisor, DRS.M.Aswin Hsb.MAP.

DRS.M.Aswin Hsb.MAP

Pembimbing II

A green ink signature of the second supervisor, Rudi Salam Sinaga, S.Sos, MSi.

Rudi Salam Sinaga, S.Sos, MSi



Dekan

A green ink signature of the Dean, Prof. Dr. H.M.Arif Nasution, MA.

Prof. Dr. H.M.Arif Nasution, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 23/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

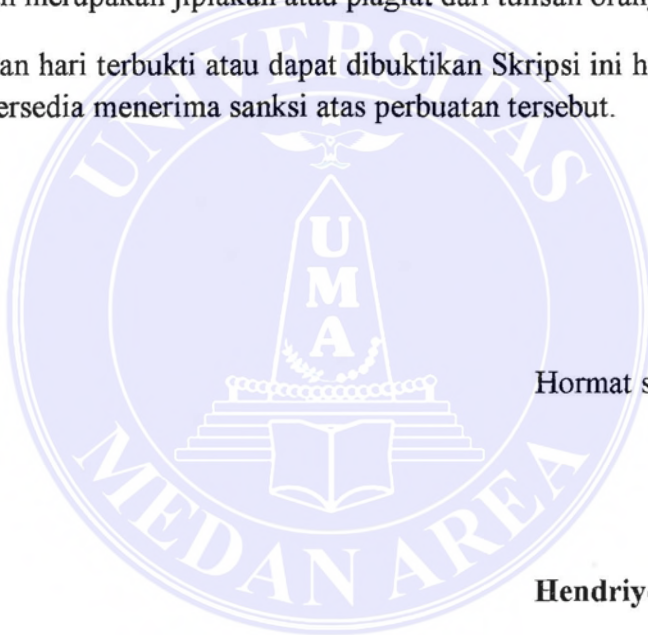
PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Hendriyono
NPM : 128510050
Program Studi : Ilmu pemerintahan
Fakultas : Isipol

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Skripsi yang saya tulis ini benar- benar hasil karya saya sendiri, bukan merupakan jiplakan atau plagiat dari tulisan orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan Skripsi ini hasil jiplakan dan plagiat maka saya akan bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.



Hormat saya,

Hendriyono

ABSTRAK
PERAN LEGISLATIF DALAM FUNGSI
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

(Studi Pada DPRA Provinsi Aceh)

N a m a : HENDRI YONO
N I M : 12.851.0050
Program : Ilmu Pemerintahan
Pembimbing I : Drs.M.Aswin Hsb MAP
Pembimbing II : Rudi Salam Sinaga S.Sos Msi

Berdasarkan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintah Daerah (Eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRA dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah kepada rakyat. Sebagai legislatif DPRA mempunyai fungsi yakni: fungsi legislasi pengawasan anggaran. Salah satu fungsi DPRA yang sangat penting adalah fungsi Legislasi yaitu proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan (stakeholder) untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Implementasi dari fungsi Legislasi adalah peraturan daerah yang dibentuk oleh DPRA Provinsi Aceh pada periode 2015-2016 yang di tulis berdasarkan metode penelitian lapangan. Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang telah dilakukan maka didapatkan hasil bahwasanya untuk terlaksananya fungsi Legislasi pada DPRA Provinsi Aceh maka dibentuk suatu badan Legislasi yang dibentuk melalui keputusan ketua DPRA yang mengacu kepada peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 dalam pembentukan Perda/ Qanun dapat dilakukan dengan beberapa tahap yaitu: Tahapan Inisiasi DPRA.Penyusunan Ranperda.Pengajuan Perda.Partisipasi masyarakat Penesahan dan penetapan Ranperda menjadi Perda Pengundangan Perda Sosialisasi Perda Namun dalam pelaksanaan fungsi legislasi ini memiliki hambatan antar lain yaitu Faktor yang mempengaruhi kinerja DPRA antara lain yaitu pola rekrutmen para anggotanya.Peraturan Perundang-undangan hanya mensyaratkan latar belakang pendidikan yang terlalu minimal yaitu: setingkat Sekolah lanjutan Tingkat Atas (SLTA),sehingga sebagian tidak punya pengetahuan dan kemampuan untuk menjalankan fungsi yang diembannya. Mengingat untuk melakukan fungsi legislasi harus mempunyai pengetahuan yang luas karena produk daerah yang dihasilkan akan menjadi dasar bagi anggota DPRA dalam membuat kebijakan disamping itu juga harus memenuhi rasa keadilan dan kebutuhan masyarakat

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya yang telah memberikan anugerah kesehatan, nikmat Iman dan nikmat Islam, juga shalawat beriringan salam disampaikan kepada junjungan alam Nabi Besar Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari alam kegelapan menuju alam yang penuh dengan ilmu pengetahuan. Alhamdulillah untaian kalimat syukur tak henti-hentinya penulis ucapkan karena Anugerah dari Allah SWT penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “Peran Legislatif dalam fungsi peraturan daerah (Studi Pada DPRA Provinsi Aceh)”. Sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana Ilmu pemerintahan pada Universitas Medan Area.

Khususnya penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orangtua yang tercinta, yang selalu memberikan hal-hal terbaik untuk anak-anaknya dengan penuh cinta kasih sayang. Ayah bunda adalah sosok orangtua yang tidak pernah kenal lelah berjuang demi keluarga, memberikan yang terbaik bagi buah hatinya, Ayahanda dan Ibunda adalah sosok sederhana yang selalu menanamkan semangat, kedisiplinan dan sifat pantang menyerah yang membuatku tetap berjuang dalam hidup ini untuk meraih sinar kesuksesan. Terima kasih Ayahanda dan Ibunda tercinta.

Tersusunnya Skripsi ini juga tidak terlepas dari bantuan semua pihak, pada kesempatan ini Penulis mengucapkan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H.A. Ya'kub Matondang, MA, Selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Bapak Prof. Dr. H. M. Arif Nasution, MA selaku Dekan Fakultas Isipol Universitas Medan Area.

3. Bapak Drs. M. Aswin Hasibuan MAP selaku dosen pembimbing I yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk hingga selesainya skripsi ini.
4. Bapak Rudi Salam Sinaga S.sos M.Si selaku dosen pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan petunjuk hingga selesainya skripsi ini.
5. Bapak Drs. H. Irwan Nasution, S.Sos, MAP, selaku Ketua Jurusan Ilmu Kepemerintahan Universitas Medan Area.
6. Ibu Beby Mastho Batubara S.Sos, MAP selaku sekretaris Pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk hingga selesainya skripsi ini.
7. Seluruh Staf Pengajar Fakultas Isipol dan Pegawai Universitas Medan Area yang telah berpartisipasi dan membantu penulis selama perkuliahan.
8. Terima kasih khususnya kepada Istriku tercinta dan tersayang Yessi Afriani beserta anak-anakku yang sangat saya cintai. I. Hafizatul Khaira, II. Maulidya Putri Rafsia dan III. Hania Syakira yang tiada henti-hentinya selalu memberikan motivasi, dorongan dalam do'a dan waktu yang diberikan kepada saya untuk menyelesaikan skripsi ini.
9. Seluruh teman-teman mahasiswa Fakultas Isipol Universitas Medan Area dan beberapa pihak yang dalam kesempatan ini tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih banyak terdapat kelemahan yang perlu diperkuat dan kekurangan yang perlu dilengkapi oleh karena itu dengan rendah hati penulis mengharapkan masukan koreksi dan saran nasehat dari bapak tim penguji akan penulis perhatikan dengan sebaik-baiknya.

Akhirnya harapan penulis, semoga tulisan ini bermanfaat bagi kita semua.

Penulis,

Hendriyono

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	4
1.3. Pembatasan Masalah	5
1.4. Tujuan Penelitian.....	5
1.5. Manfaat Penelitian.....	5
BAB II KERANGKA TEORI.....	6
2.1. Dasar Teori.....	6
2.1.1. Pengambilan Keputusan.....	6
2.1.2. Proses Pengambilan Kebijakan.....	9
2.1.3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif)	18
2.1.4. Peraturan Daerah.....	24
2.2. Defenisi Konsep	28
BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	29
3.1. Bentuk Penelitian	29
3.2. Lokasi Penelitian	29
3.3. Informan Penelitian	29
3.4. Teknik Pengumpulan Data	31
3.5. Teknik Analisa Data	31
BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	32
4.1. Lambang Provinsi Aceh.....	32
4.2. Kondisi Fisik Daerah.....	32
4.3. Kewenangan Pemerintah Aceh	33
4.4. Legislatif Provinsi Aceh	34
4.5. Proses Pembentukan Peraturan Daerah	40
BAB V PENYAJIAN DAN ANALISA DATA	48
5.1. Penyajian Data	48
5.2. Analisa Data	53
BAB VI KESIMPULAN.....	65
6.1. Kesimpulan.....	65
6.2. Saran	66
DAFTAR PUSTAKA.....	67

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Qanun merupakan suatu produk Peraturan Daerah (Perda) yang dikhususkan untuk Aceh. Dalam pembuatan Qanun terdapat beberapa tahapan yaitu pembuatan Prolegda (Program Legislasi Daerah), Rancangan Qanun berdasarkan Prolegda. Rancangan Qanun kemudian dilakukan oleh Legislatif dan Pemerintah. Tahap selanjutnya Pengesahan, dalam tahapan pengesahan ini disahkan oleh pemerintah bersama Legislatif. Dalam setiap tahapan pembuatan Qanun Legislatif dan Pemerintah mempunyai hak yang sama dalam pembuatan Qanun. Hubungan antara pemerintah dan Legislatif seyogyanya merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintah daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar.

Namun dalam kenyataan Legislatif belum optimal dalam memanfaatkan haknya dalam fungsi pembentukan Qanun/Perda. Sebagai contoh DPRA periode 2009-2014 mengesahkan sebanyak 57 Qanun dari 106 Rancangan Qanun/Perda. Dari jumlah yang disahkan tersebut hanya 6 Qanun/Perda yang diajukan oleh Legislatif.

Disini terlihat masih kurangnya inisiatif dari Legislatif dalam pembentukan Qanun/Perda. Padahal jika kita merujuk pada peraturan menteri dalam Negeri No.1 Tahun 2014 Pasal 9 tentang pembentukan produk hukum daerah dinyatakan bahwa "Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD". Dari peraturan tersebut terlihat bahwa Rancangan Qanun/Perda

dilaksanakan bersama oleh Pemerintah dan Legislatif. Ini artinya bahwa "Leading Sector" pembentukan Qanun/Perda ada ditangan Legislatif dan Pemerintah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan yang lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan

masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh pemerintah daerah maupun Legislatif. Sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan yang bertujuan sebagaimana yang disebutkan diatas. Pemerintah Daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan Legislatif menjalankan fungsi legislasi, fungsi penganggaran (budgeting) dan fungsi pengawasan.

Dalam fungsi peraturan Legislatif diberi kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah dalam pelaksanaannya fungsi ini dapat digunakan melalui hak inisitif / hak prakarsa dan hak amandemen / hak perubahan. Dengan dijalankannya fungsi maka kebijakan-kebijakan pemerintah didaerah lebih mencerminkan kehendak rakyat.

Fungsi dan tugas dan kewenangan Qanun/Perda belum dioptimalkan sesuai dengan tugas dan kewenangan Legislatif bersama dengan Kepala Daerah (Eksekutif) membentuk Perda. Peningkatan kemampuan Legislatif dalam merumuskan Perda ini menjadi penting karena selama ini Legislatif dianggap sebagai lembaga yang hanya melegalisir keinginan pihak eksekutif. Hal ini akibat dari UU No. 5/1974 tentang Pemerintahan daerah, bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah (Eksekutif) dan Legislatif (Legislatif) sedangkan berdasarkan UU No. 17/2014 Legislatif sebagai Badan legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah bekedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah dan bersama-sama membentuk/merumuskan Perda. Legislatif dan Pemerintah Daerah

memiliki tanggung jawab yang sama mewujudkan Pemerintah Daerah yang efisien, efektif, transparan dan akuntabel dalam memberikan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan manusia.

Berdasarkan penegasan tersebut, Legislatif harus dapat memberikan dukungan kepada Pemerintah Daerah yang efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan otonomi daerah suka atau tidak suka dibutuhkan dukungan Legislatif agar tercipta pemerintahan daerah yang stabil sehingga masyarakat dapat merasakan manfaatnya. Berdasarkan hal tersebut di atas penulis merasa tertarik untuk memilih judul **“Peran Legislatif Dalam Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah (Studi pada DPRA Provinsi Aceh)”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah **“Bagaimana Peran Legislatif dalam Fungsi Pembentukan Qanun/Perda?”**.

1.3. Pembatasan Masalah

Untuk menghindari ruang lingkup permasalahan yang terlalu luas, Penulis memberikan pembatasan masalah. Pembatasan masalah tersebut adalah:

1. Peran Legislatif Provinsi Aceh dalam pembentukan Qanun/Perda
2. Faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung dalam pembentukan Qanun/Perda.

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Mendapatkan gambaran tentang peran Legislatif Provinsi Aceh di dalam fungsi pembentukan Qanun/Perda.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung di dalam fungsi pembentukan Qanun/Perda oleh Legislatif.

1.5. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Mendapat gambaran seberapa besar peran Legislatif Provinsi Aceh di dalam pembentukan Qanun/Perda.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung di dalam pembentukan Qanun/Perda oleh Legislatif.
3. Memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat umumnya dan kepada mahasiswa khususnya memberikan informasi ilmiah mengenai pembentukan Qanun/Perda oleh Legislatif
4. Memberikan masukan positif kepada anggota Legislatif Provinsi Aceh dalam menjalankan peran sesuai dengan fungsinya dalam pembentukan Qanun/Perda.

BAB II

KERANGKA TEORI

2.1. Dasar Teori

Menurut Kerlinger, bahwa teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena social secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep dan kerangka teori disusun sebagai landasan berfikir untuk menunjukkan perspektif yang digunakan untuk memandang fenomena sosial yang menjadi objek penelitian, tanpa adanya kerangka teori, seorang peneliti akan mengalami kesulitan dalam mendeskripsikan persoalan apa yang menjadi objeknya, sehingga peneliti tersebut menjadi titik terarah.

Dari gambaran tersebut, penulis mengungkapkan teori-teori yang berhubungan dengan penelitian ini yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

2.1.1. Pengambilan Keputusan

2.1.1.1. Teori Pengambilan Keputusan

Keputusan menurut atmosudirdjo (dalam Soenarko 2003:29) adalah pengakhiran daripada proses pemikiran tentang apa yang dianggap sebagai masalah, sebagai suatu yang merupakan penyimpangan dari pada yang dikehendaki, direncanakan atau dituju, dengan menjatuhkan pilihan pada salah satu alternatif pemecahannya.

Pengambilan keputusan dalam kebijakan pemerintah tidaklah harusnya benar, tetapi juga harus baik artinya bermanfaat bagi rakyat dan Negara.

Pengambilan keputusan (*decision making*) dalam pengambilan keputusan kebijakan (*policy making*) merupakan kegiatan yang sangat penting, merupakan kegiatan yang sangat strategis, yaitu banyak menentu arah, sifat dan dampak (*effect*) daripada *public policy* itu. Sikap, tingkah laku tidak hanya akan menjadi contoh teladan bagi masyarakat yang banyak, akan tetapi juga akan menjadi perhatian dan penelitian dari masyarakat yang bersangkutan.

Bintoro Tjokroamidjojo membedakan pengertian pembuatan keputusan dan pembuat kebijakan, dengan mengatakan : “pembentukan kebijakan atau *policy formulation* sering disebut *policy making*. Dan ini berbeda dengan pengambilan keputusan (*decision making*), karena pengambilan keputusan adalah pengambilan pilihan atau alternative dari berbagai alternatif yang bersaing mengenai sesuatu hal dan selesai. Sedangkan *policy making* meliputi banyak pengambilan keputusan.

2.1.1.2. Teknik Pengambilan Keputusan

Menurut Irfan Islamy (24:2001) pengambilan keputusan yang baik haruslah selalu bersifat rasional, kondisional dan situasional. Adapun gambaran proses pengambilan keputusan adalah sebagai berikut :

1. Rasional, artinya pengambilan keputusan tersebut benar-benar mempergunakan data-data dan informasi-informasi yang selengkapnyanya. Data diolah dengan seksama untuk menjadi informasi yang penting, sedangkan informasi dikumpulkan selengkap mungkin dari ilmu-ilmu pengetahuan dan pengalaman-pengalaman, baik pengalaman sendiri maupun pengalaman orang lain.

2. Instutisional, berarti pengambilan keputusan harus senantiasa dengan mengingat tujuan organisasi serta memperhatikan pula hak-hak dan kewenangannya.
3. Kondisional, maksudnya harus selalu diingat bahwa suatu kejadian, masalah, peristiwa itu tidak akan lepas dari lingkungannya, baik lingkungan alam (*natural environment*), lingkungan fisik (*physical environment*), maupun lingkungan social (*social environment*).
4. Situasional, yang berarti bahwa keputusan yang diambil itu haruslah sesuai dan dapat terselenggara dalam situasi yang hidup pada waktu itu. Suatu keputusan yang benar, namun tidak dapat dilaksanakan, maka tentulah tidak ada manfaatnya; keputusan yang demikian tentulah keputusan yang tidak baik.

Berhubungan dengan itu, maka pengambilan keputusan dilakukan dalam proses sebagai berikut :

1. Pemimpin/pejabat menempatkan diri yang benar dalam organisasinya didalam menghadapi suatu masalah.
2. Dikumpulkan selengkap mungkin data-data dan informasi-informasi dengan mengambil bantuan dari staff.
3. Diperhatikan tujuan organisasi dan hak serta kewenangan untuk dapat mengambil keputusan.
4. Maka dipikirkanlah maslah yang dihadapi itu didalam kondisinya.
5. Selanjutnya dipertimbangkan macam-macam penyelesaian terhadap masalah itu sebanyak-banyaknya.

6. Kemudian dipilihlah dan ditetapkanlah suatu penyelesaian yang benar dan dapat dilaksanakan dalam situasi yang ada, yang suatu keputusan yang baik, karena faedah bagi semua pihak.

2.1.2. Proses Pengambilan Kebijakan

2.1.2.1. Tahapan Kebijakan

Proses pengambilan kebijakan menurut Lindblom (1986:3) merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu, proses pengambilan kebijakan itu perlu untuk dikelompokkan ke dalam beberapa tahapan. Hal ini memudahkan kita dalam memahami proses pengambilan kebijakan publik.

A. Tahap Penyusunan Agenda (*agenda setting*)

Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Cob dan Elder mendefinisikan agenda kebijakan sebagai “*a set of political controversies that will be viewed as falling within range of legitimate concerns meriting attention by a decision making body*”. Sementara itu, Barbara Nelson menyatakan bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Michael Howlet dan M. Ramesh menyatakan agenda setting, yakni suatu proses agar suatu masalah bias mendapat perhatian dari pemerintah.

Woll mengemukakan bahwa suatu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut ini :

1. Memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat.
2. Membuat analog dengan cara memancing dengan kebijakan publik yang pernah dilakukan.
3. Isu tersebut mampu dikaitkan dengan simbol-simbol nasional atau politik yang ada.
4. Terjadinya kegagalan pasar (*market failure*).
5. Terjadinya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah politik.

B. Tahap Perumusan Kebijakan (*policy formulation*)

Masalah (isu kebijakan) yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk kedalam suatu agenda kebijakan, dalam perumusan kebijakan masing-masing alternative bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

C. Tahap Penetapan Kebijakan (*policy Adoption*)

Pada tahap ini, pengambil keputusan akan mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan, bagaimana dampak (untung rugi) sebuah alternatif kebijakan dan bagaimana cara menerapkan alternative tersebut.

Dalam penyusunan kebijakan, pemerintah atau pembuat kebijakan senantiasa dihadapkan pada beberapa faktor yang seringkali mengganggu atau berpengaruh. Felix A. Nigro dan Liyod G Nigro, mengidentifikasi faktor-faktor pengaruh tersebut adalah :

1. Faktor tekanan-tekanan dari luar.
2. Faktor kebiasaan lama (konservatisme).
3. Faktor sifat-sifat pribadi pengambil kebijakan.
4. Faktor kelompok luar.
5. Faktor keadaan masa lalu.

Pengambilan kebijakan acapkali mendapat tekanan-tekanan dari luar, baik dalam bentuk tekanan dari kelompok kepentingan, partai impolitik maupun dari masyarakat. Tekanan-tekanan demikian, biasanya datang secara tiba-tiba dan cukup berpengaruh. Hal ini pernah dan bahkan sering terjadi di Indonesia terutama di era reformasi. Dimana para pengambil kebijakan di gedung DPR/MPR mendapat tekanan dari masyarakat melalui gerakan demonstrasi. Disamping itu, kebiasaan lama seringkali juga menjadi referensi para pengambil kebijakan manakala mereka sampai pada tahap kejenuhan dan kemandegan yang cenderung sulit dicari jalan keluarnya.

D. Tahap Implementasi Kebijakan (*policy Implementation*)

Mengenai pelaksanaan suatu kebijakan, sesungguhnya sudah dipikirkan dan dipertimbangkan sejak kebijakan tersebut dalam perumusan dan proses penetapannya. Namun perlu pula kita mengetahui dengan baik bagaimana pelaksanaan kebijakan pemerintah itu harus dilakukan. Dapatlah dikatakan,

bahwa semua kebijakan pemerintah itu barulah ada artinya, bila pelaksanaan kebijakan itu dilakukan melalui jalan yang sesuai dan sebagaimana seharusnya untuk kepentingan rakyat.

Tidak sedikit peraturan-peraturan yang tidak dilaksanakan dengan baik, yang akhirnya tidak menguntungkan masyarakat, malah merugikan Negara. Adanya penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan, kolusi, apalagi korupsi semuanya dapat merugikan rakyat yang akhirnya bermuara pada merugikan bangsa dan Negara.

Proses pelaksanaan kebijakan merupakan proses yang dapat panjang dan meluas guna tercapainya tujuan kebijakan itu, karena penerapannya (*application*) kebijakan itu adalah terhadap rakyat, dan rakyat ini mempunyai sifat yang berkembang dengan kesadaran nilai-nilai yang berkembang pula.

E. Tahap Evaluasi Kebijakan (*policy evaluation*)

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah public telah meraih dampak yang diinginkan.

2.1.2.2. Perumusan Kebijakan

Suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolaknya suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Dalam bentuknya yang positif, keputusan kebijakan bias berupa penetapan undang-undang atau dikeluarkannya perintah-perintah eksekutif. Keputusan kebijakan menurut Winarno (2008:81) merupakan puncak dari berbagai keputusan yang dibuat selama proses kebijakan itu berlangsung.

2.1.2.2.1. Perumusan Masalah (*Defening Problem*)

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketetapan masalah-masalah publik tersebut dirumuskan.

Kegagalan yang paling banyak terjadi dalam proses kebijakan, terutama karena kesalahan memahami dan mengidentifikasi masalah itu sendiri. Said Zainal Abidin (2004:104) menyebutkan : “Agar masalah berhasil dipecahkan dibutuhkan pemecahan yang tepat untuk masalah yang tepat. Kita lebih sering gagal karena memecahkan masalah yang salah,, daripada

memcahkan masalah yang benar dengan cara yang salah”.

2.1.2.2.2. Agenda kebijakan

Tidak semua masalah atau isu akan masuk dalam agenda kebijakan. Isu-isu atau masalah-masalah tersebut harus berkompotensi antara satu dengan yang lain, hanya masalah-masalah tertentu saja yang akan masuk ke dalam agenda kebijakan harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Seperti misalnya apakah masalah tersebut mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat dan membutuhkan penanganan yang harus segera dilakukan? Masalah publik yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislative (DPR), kalangan eksekutif, agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk segera diselesaikan.

2.1.2.2.3. Pemilihan Alternatif Kebijakan

Pada tahap ini, perumus kebijakan akan diharapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Alternatif kebijakan ini didasarkan pada usulan yang diberikan oleh para pelaku kebijakan. Dalam hal seperti ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negoisasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan dalam pembuatan kebijakan tersebut.

2.1.2.2.4. Tahapan Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian banyak alternatif kebijakan diputuskan dan

diambil sebagai cara untuk memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut. Sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil, pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, yurisprudensi, keputusan-keputusan Presiden, keputusan-keputusan menteri dan sebagainya.

2.1.2.2.5. Model Pengambilan Keputusan

Di dalam pengambilan kebijakan, kita harus selalu memperkirakan diperolehnya hasil-hasil yang bersikap fisik (*physical proposition*) dan memperhatikan nilai-nilai dan kepentingan (*value & interest*) yang terpancar dari ide pengambilan kebijakan yang merupakan "*ethical proposition*". Dalam hal ini, lingkungan dan hubungan-hubungan yang terjalin akan membatasi dan menentukan pengambilan keputusan dalam pemilihan bentuk kebijakan itu.

Bentuk-kebijakan yang oleh publik sebagai ilmu pengetahuan diberikan sebagai model-model kebijakan pemerintah dapat dilihat sebagai hasil (output) dan sebagai proses.

a. Model Rasional (Rational-comprehensive Model)

Model kebijakan ini, merupakan model yang dianggap ideal dan sempurna, karena disamping dengan mempertimbangkan data-data dan informasi- informasi yang lengkap, akan tetapi juga bersifat menyeluruh meliputi segi-segi kehidupan yang harus diperhitungkan serta mendalam dan

seksama, secara komprehensif.

Salah satu pengembang model ini adalah Yehezkel Dror yang menyebutnya sebagai *metropoliticy*. Yaitu kebijakan tentang prosedur-prosedur pengambilan kebijakan. Menurut Soenarko (231:2003), ada tahapan-tahapan prosedur yang dilakukan meliputi :

1. Identifikasi masalah atau kebutuhan rakyat.
2. Penentuan tujuan-tujuan.
3. Identifikasi alternatif-alternatif.
4. Penilaian alternatif-alternatif.
5. Penentuan pilihan dari alternatif.
6. Pengamatan terhadap umpan balik (feedback) dan peninjauan kembali (review).

Kegiatan-kegiatan diatas dilakukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang lengkap dan padat, dengan pelaksanaan teknis yang matang (technicality), dan berlandaskan perhitungan yang cermat.

Teori rationalism dengan model kebijakan rasional ini lebih cocok untuk Negara-negara yang sudah maju, yang telah mempunyai ahli-ahli kebijakan yang cukup, serta dana yang mencukupi pula. Sehingga kesulitan teknis dan biaya yang biasanya dialami Negara yang baru berkembang dapat diatasi. Tinggal hanya perlu pertimbangan waktu kapan harus diterapkan kebijakan tersebut, dengan mengingat bahwa kebijakan pemerintah itu haruslah diambil tepat pada waktunya.

Oleh karena itu, proses pengambilan kebijakan model rasional-

komprehensif ini melalui metode analisa *metapolicy*, maka hasilnya merupakan kebijakan yang murni rasional dan berwujud “gambaran dari rangkaian keputusan yang teratur yang disebut sebagai *systematic synopsis*”. Dengan demikian, maka kebijakan yang didasarkan pada perhitungan untuk mendapatkan hasil yang maksimal dan terbaik ini, yaitu sebagai suatu *policy as maximum social gain* ini, ada kemungkinan tidak dapat terselenggara dalam kondisi masyarakat yang ada.

Menurut Thoms R. Dye (234:2003) yang dimaksud dengan maximum social gain adalah :

Pemerintah haruslah memilih kebijakan-kebijakan yang hasilnya dalam perolehan bagi masyarakat melebihi dengan jumlah yang cukup besar dari biaya-biaya yang dikeluarkan, dan pemerintah haruslah menahan diri dari mengambil kebijakan-kebijakan yang memakan biaya yang tidak dilampaui oleh jumlah perolehan keuntungan.

Perlu diingat bahwa “*social gain*” itu meliputi baik segenap nilai-nilai sosial, nilai-nilai politik dan nilai-nilai ekonomi. Oleh karena itu, segala sesuatu yang diperoleh oleh kebijakan pemerintah itu tidaklah hanya apa yang dapat dinilai dengan uang. Berhubung dengan itu, maka dikatakan oleh R. Dye bahwa ::

“pengambilan kebijakan yang rasional menuntut suatu sistem pengambilan keputusan yang didasarkan pada rasionalitas atau pertimbangan yang rasional dalam pembentukan kebijakan”.

2.1.3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif)

2.1.3.1. Legislatif sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat

Legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, melaksanakan fungsi legislatif, sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat di daerah. Legislatif berkedudukan sejajar sebagai mitra Pemerintahan Daerah serta bukan bagian dari Pemerintah Daerah. Dalam kedudukannya sebagai Badan Legislatif Daerah, Legislatif juga bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah Otonomi.

Menurut Napitupulu (2007:228), Legislatif sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat, seyogyanya mampu dan berani untuk menyoroti aspirasi masyarakat dengan tidak mengabaikan organisasi induknya. Legislatif merupakan suatu wujud keikutsertaan rakyat dalam mengatur jalannya pemerintahan. Keikutsertaan itu sangat luas, termasuk merumuskan berbagai kebijakan dan melaksanakan fungsi kontrol terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Fungsi Legislatif ini tidak semata-mata sebagai penyalur aspirasi rakyat, tetapi juga sebagai lembaga yang memberi saran dan pertimbangan kepada eksekutif tentang hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan. Bahkan, antara kedua lembaga tersebut sudah ada pembedaan tugas yang jelas, yaitu Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan Legislatif dibidang legislatif.

2.1.3.2. Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan Daerah

menurut Sanit, apapun latar belakang yang memberi peluang kepada perkembangannya, adalah nyata bahwa realisasi peran Lembaga Perwakilan Rakyat terjadi melalui pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga tersebut. Tentulah di berbagai Negara terdapat perbedaan dalam merumuskan fungsi badan perwakilan antar Negara. Namun secara keseluruhan aktivitas wakil rakyat yang mencerminkan peran dan fungsi lembaga Perwakilan Rakyat diklasifikasikan sebagai berikut ini :

A. Fungsi Perundang-undangan

Fungsi Lembaga Perwakilan Rakyat yang mencirikan demokrasi modern ini memperkenalkan nama badan legislatif atau badan pembuat undang-undang kepadanya. Melalui fungsi ini, parlemen menunjukkan bahwa dirinya adalah wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya ke dalam pasal-pasal undang-undang yang dihasilkan. Dalam waktu yang bersamaan, parlemen berperan pula sebagai unsur pemerintah atau memberikan dukungan kepada eksekutif dan yudikatif sebagai lembaga pemerintahan selain dari dirinya melalui kewenangan mengatur masyarakat yang dikandung oleh pasal-pasal undang-undang yang sama.

Apabila keseluruhan ketentuan yang dibuat oleh badan perwakilan maupun yang dikeluarkan oleh eksekutif dan yudikatif dikenali sebagai hukum, dengan sendirinya dipahami bahwa badan perwakilan rakyat bukanlah satu-satunya lembaga pembuat hukum tetapi jelas bahwa lembaga itu berwenang membuat Undang-Undang karena Undang-Undang merupakan produk hukum

utama yang dipedomani oleh kedua lembaga tersebut, serta dibuat oleh wakil rakyat dikatakan bahwa Parlemen adalah badan pembuat hukum yang dominan.

B. Fungsi Anggaran

Karena Parlemen mewakili rakyat, badan ini berwenang menentukan pemasukan dan pengeluaran uang Negara yang pada hakikatnya adalah uang rakyat baik pembelanjaan Negara yang diambil dari pajak sebagai sumbernya maupun yang berasal dari bantuan atau pinjaman luar negeri semuanya tentu beban rakyat.

Fungsi badan perwakilan menetapkan kebijakan perpajakan menjadi penting karena pajak adalah iuran masyarakat untuk menyelenggarakan kehidupan bersama di dalam Negara.

Sungguhpun kenyataan menunjukkan bahwa eksekutif mengajukan rancangan dan pengeluaran yang diungkap dalam anggaran, parlemen tetap mempunyai kewenangan untuk merevisi atau mengubahnya, setidaknya badan perwakilan memberikan pengesahan kepada rancangan anggaran eksekutif. Kesemuanya merupakan fungsi keuangan Badan Perwakilan Rakyat.

C. Fungsi Pengawasan

Dalam klasifikasinya sebagai wakil rakyat sesungguhnya pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan pertama kali berkenaan dengan keputusan yang telah dikeluarkannya dalam bentuk Undang-Undang Eksekutif dan yudikatif yang bertindak sebagai pelaksana perlu dinilai

apakah cukup tepat melaksanakan keputusan tersebut. Kedua pengawasan itu merupakan kosekuensi dari kekuasaan rakyat yang dioperasikan sebagai pemegang mandat kekuasaan badan perwakilan bertanggung jawab atas pemanfaatan mandat tersebut kepada pemberinya.

D. Pemilihan Pejabat

Ada pejabat Negara tertentu yang hanya dapat diusulkan badan perwakilan rakyat. Calon-calon Hakim Agung dan Ketua Mahkamah Agung serta Ketua Badan Pengawasan Keuangan adalah pilihan Badan Perwakilan Rakyat.

E. Hubungan Internasional

Fungsi lembaga ini dibidang hubungan internasional adalah memberikan persetujuan atas perjanjian internasional yang dibuat oleh Eksekutif. Persetujuan Parlemen diperlukan spa isi perjanjian tersebut mengikat seluruh masyarakat yang diwakili. Disamping setelah Parlemen melakukan ratifikasi atas berbagai kesepakatan internasional dengan mengeluarkan Undang-Undang baru. Eksekutif berwenang melaksanakan kesepakatan internasional tersebut.

2.1.3.3. Jenis-Jenis Perwakilan

Di Negara yang memiliki ketatanegaraan yang lebih maju, Parlemen lebih merupakan Badan Perwakilan (representative body), artinya para anggota badan perwakilan tersebut merupakan jelmaan dari masyarakat atau kelompok yang diwakilinya. Sebagian besar Parlemen disebut sebagai lembaga atau badan perwakilan karena anggotanya dipilih secara langsung oleh para warga negaranya. Dengan demikian orang-orang yang dipilih diharapkan untuk menjadi wakil mereka dalam badan perwakilan masyarakat tersebut.

Dalam praktik ketatanegaraan kita mengenal beberapa jenis perwakilan.

Cipto dalam Napitupulu mengelompokkan tiga jenis perwakilan yaitu :

- A. Perwakilan Geografis, artinya bahwa setiap anggota DPR mewakili seluruh rakyat dari setiap daerah atau distrik tertentu. Akibatnya adalah adanya tiga jenis pemilih yakni konstituen distrik, konstituen primer yakni pendukung fanatik anggota serta konstituen pribadi yakni orang-orang dekat anggota. Anggota selalu meningkatkan hubungan dengan tiga konstituen ini sehingga pengaruh partai politik menjadi sangat rendah.
- B. Perwakilan Partai, bahwa partai merupakan jenis perwakilan paling berpengaruh, anggota Parlemen sangat bergantung kepada partai dan partai mengendalikan proses rekrutmen anggota serta kegiatan anggota di parlemen. Kepentingan partai menjadi lebih utama daripada kepentingan rakyat dan daerah yang diwakili.
- C. Perwakilan Kelompok yaitu kepentingan khusus anggota Parlemen mewakili kelompok kepentingan tertentu dalam masyarakat yang telah memberikan dukungan dan fasilitas kepada anggota sehingga ia dapat duduk di parlemen. Melalui proses *lobbying* keterlibatan beraneka kepentingan dalam proses legislatif. Banyak produk Parlemen yang diarahkan untuk kepentingan kelompok *lobbyist*. Keterkaitan ini mendorong anggota Parlemen untuk memusatkan perhatiannya pada kepentingan yang diwakilinya.

2.1.3.4. Hubungan Legislatif-Eksekutif

Bentuk hubungan antara kedua lembaga tersebut terdiri dari 3 bentuk

hubungan yaitu :

1. sejarah Positif, yaitu hubungan ini terjadi apabila baik Eksekutif maupun Legislatif memiliki visi yang sama dalam menjalankan pemerintah dan bertujuan untuk kemaslahatan daerah itu sendiri, yang pada prinsipnya memiliki ciri-ciri transparan, demokratis, baik, berkeadilan, bertanggung jawab objektif. Dengan kalimat lain pemerintah daerah itu diselenggarakan dengan memperhatikan faktor-faktor yang ideal berdasarkan keinginan dan harapan masyarakat serta memperhatikan keinginan dan harapan masyarakat serta memperhatikan aturan hukum yang ada.
2. Konflik, yaitu hubungan ini terjadi karena apabila lembaga saling bertentangan dengan visi menyangkut tujuan kelembagaan serta tujuan daerah. Hal ini berwujud pada pertentangan yang dapat mengakibatkan munculnya tindakan-tindakan yang tidak produktif dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah secara keseluruhan.
3. Searah Negatif, hubungan ini terjadi apabila baik Eksekutif maupun Legislatif berkolaborasi dan secara bersama-sama menyembunyikan kolaborasi tersebut kepada publik. Secara politis hal tersebut bisa terjadi, tetapi secara hukum dan etika hal ini sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip *Good Governance*. Pada prinsipnya urgensi jenis hubungan antara eksekutif dan legislatif tersebut meliputi hal-hal yaitu: representasi, anggaran, pertanggungjawaban, pembuatan peraturan daerah, pengangkatan sekretaris daerah, pembinaan

dan pengawasan. Kesemua hal tersebut akan berjalan sebagaimana yang diharapkan apabila baik eksekutif maupun legislatif memiliki visi bersama yaitu suatu visi yang bukan hanya merasa benar-benar terikat, karena hal tersebut mencerminkan visi pribadi mereka masing-masing.

2.1.4. Peraturan Daerah

2.1.4.1. Pengertian peraturan Daerah

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan kepala daerah baik di provinsi maupun di Kabupaten/kota.

Perda adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk mewujudkan kebijakan baru, melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan Pemerintah daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah.

Perda sebagaimana yang dimaksud di atas dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan / atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan menurut pasal

7 UU No.10/2004 adalah sebagai berikut :

- A. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- B. Undang Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang –Undang
- C. Peraturan Pemerintah
- D. Peraturan Presiden
- E. Peraturan Daerah

2.1.4.2. Bentuk-Bentuk Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah

Adapun bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (1998:161) adalah sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah

a. Dasar Hukum

Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menetapkan Peraturan Daerah. Isi Peraturan daerah:

- 1) Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- 2) Tidak boleh mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.
- 3) Tidak boleh mengatur sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga tingkat daerah tingkat bawahnya.

b. Saat Mulai Berlaku

- 1) Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat setelah

diundangkan dalam Lembaga Daerah yang bersangkutan.

- 2) Peraturan Daerah yang tidak memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal yang ditentukan dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.
 - 3) Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan mulai berlaku pada tanggal perundang-undangan atau pada tanggal yang ditentukan dalam Peraturan Daerah yang bersangkutan.
 - 4) Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan untuk pengesahannya berakhir.
 - 5) Penandatanganan Peraturan Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Keputusan Kepala Daerah.
- 1) Dasar Hukum
Kepala Daerah dapat menetapkan keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.
 - 2) Isi Keputusan Kepala Daerah
Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
 - 3) Penandatanganan
Keputusan Kepala Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah yang bersangkutan.

2.1.4.3. Asas Pembentuk Peraturan Daerah

Menurut ketentuan UU No.12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a. Kejelasan Tujuan, yaitu pada setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Peraturan Daerah yang merupakan produk perundang-undangan Pemerintah Daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat yang bersangkutan.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat/lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

- f. Kejelasan Rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

2.2. Defenisi Konsep

Konsep menurut Singarimbun (2006:34) adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu. Adapun defenisi konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) adalah lembaga yang mewakili rakyat untuk Provinsi yang bersangkutan. Anggota Legislatif provinsi yang dipilih oleh rakyat daerah pemilihan (Dapil) yang bersangkutan dalam pemilihan umum (pemilu).
2. Peraturan Daerah adalah mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di daerah yang dibentuk oleh Legislatif dan Kepala Daerah.
3. Kebijakan Publik adalah tindakan pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga resmi yang berwenang untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Bentuk Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif. Menurut Zuriyah (2006 : 47) penelitian dengan menggunakan metode deskriptif adalah penelitian yang diarahkan untuk memberikan gejala-gejala, fakta-fakta atau kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat, mengenai sifat-sifat populasi atau daerah tertentu. Dalam penelitian deskriptif cenderung tidak perlu mencari atau menerangkan saling berhubungan dan menguji hipotesis.

3.2. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian yaitu kantor DPRA Provinsi Aceh yang beralamat di Jl. Tgk. H. M. Daud Beureueh Kota Banda Aceh Provinsi Aceh.

3.3. Informan Penelitian

Sesuai dengan penjelasan di atas, bentuk penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Menurut Hendarso (dalam Usman 2009 : 56) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitian yang dilakukan sehingga subjek penelitian yang telah tercermin dalam fokus penelitian ditentukan secara sengaja. Subjek penelitian inilah yang akan menjadi informan yang akan memberikan berbagai informasi yang diperlukan selama proses penelitian. Informan penelitian ini meliputi informan kunci, informan utama dan informan tambahan.

1. **Informan Kunci**

Yaitu Badan Legislasi DPR Aceh

2. **Informan Utama**

Yaitu anggota DPR Aceh Prov.Aceh

3. **Informan Tambahan**

Yaitu tokoh masyarakat, LSM.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, untuk memperoleh data atau informasi, keterangan- keterangan yang diperlukan penulis menggunakan metode sebagai berikut :

a. **Pengumpulan Data Primer.**

1. Metode observasi yaitu pelaksanaan pengamatan secara langsung terhadap fenomena-fenomena yang berkaitan dengan fokus penelitian.
2. Metode wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan langsung kepada pihak yang berhubungan dengan penelitian.

b. **Pengumpulan Data Sekunder**

1. Studi Kepustakaan yaitu pengumpulan data yang diperoleh dengan menggunakan berbagai literature seperti buku, majalah dan berbagai bahan yang berhubungan dengan objek penelitian.
2. Studi Dokumentasi yaitu pengumpulan data yang diperoleh melalui pengkajian dan penelaahan terhadap catatan tertulis maupun dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

3.5. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah teknik analisa data secara kualitatif, yaitu menguraikan serta menginterpretasikan data yang diperoleh di lapangan oleh para informan. Penganalisisan ini didasarkan pada kemampuan nalar dalam menghubungkan fakta, data, dan informasi kemudian data yang diperoleh akan dianalisa sehingga diharapkan muncul gambaran yang dapat mengungkapkan permasalahan penelitian.



BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

1. Fungsi legislasi merupakan fungsi yang pokok dari fungsi DPRA yang lain, pelaksanaan fungsi legislasi dalam periode 2009-2014 secara keseluruhan menurun dari periode-periode sebelumnya. Sebagai lembaga perwakilan yang mempunyai fungsi legislasi, yaitu fungsi membentuk Qanun/Perda bersama kepala Daerah, peran DPRA dalam fungsi pembentukan Qanun/Perda Provinsi Aceh belum optimal, DPRA Provinsi Aceh jarang berinisiatif untuk mengusulkan Rancangan Perda, padahal fungsi ini dimaksudkan untuk mendorong, memacu kreativitas, semangat dan kualitas anggota DPRA dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul Ranperda.
2. Belum maksimalnya peran dan fungsi DPRA Provinsi Aceh, dikarenakan faktor-faktor kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), tenaga ahli yang belum tersedia dan tatib DPRA yang terlalu detail, sehingga terkesan bertele-tele dalam pembentukan Ranperda. Disamping itu tentu saja ada faktor pendukung dalam kelancaran fungsi legislasi, yaitu dukungan anggaran dan sarana oleh Pemerintah Provinsi Aceh dan mekanisme kepartaian yang multi partai, sehingga tidak adanya partai yang lebih dominan dalam pembentukan Ranperda.

6.2. Saran

Adapun saran yang dapat dikemukakan oleh penulis sebagai bahan masukan untuk lebih meningkatkan tugas dan fungsi para pelaku kebijakan yaitu anggota DPRA Provinsi Aceh, adalah :

1. Dengan fungsi legislasi, setiap anggota DPRA Provinsi Aceh harus berinisiatif untuk mengusulkan Ranperda untuk lebih memperhatikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat provinsi Aceh dan dalam proses pengambilan kebijakan haruslah memperhatikan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.
2. Sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat, DPRA untuk kedepannya haruslah lebih baik dalam menjalankan peran dan fungsinya.
3. Sebagai wakil rakyat, DPRA haruslah mempunyai sikap keterbukaan kepada masyarakat terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, apa yang menjadi tujuan dan manfaat Ranperda tersebut, apakah untuk kepentingan kaum elit saja ataukah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat.
4. DPRA mempunyai kapasitas dan kualitas dalam pembentukan Ranperda, untuk menutupi kelemahan dalam setiap komisi, diperlukan hadirnya staf ahli yang bersifat menetap untuk membantu kelancaran fungsi dan tugas DPRA Provinsi Aceh, sehingga apa yang menjadi kekurangan anggota DPRA Provinsi Aceh dapat tertutupi. Tentu saja ini akan mempermudah dalam menangani *issue* dalam masyarakat.
5. DPRA Provinsi Aceh haruslah menggunakan *stakeholder* (keterlibatan masyarakat) dalam setiap melakukan agenda kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abidin, Zainal Said. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan pancur Siwah.
- Anderson, A. James. 1984. *Public Making*. New York: Holt Rine and Winstone.
- Arikunto, Suharsimi. 1993. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Dunn, N. William. 2003. *Analisa Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Hasibuan, SP. Malayu. 2001. *Organisasi dan Motivasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarahh Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Islamy, Irfan. 2001. *Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kaloh, J. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah (Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kurnia, Putra Mahendra. 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Parisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Latief, Abdul. 2005. *Hukundan Peraturan Perundang-Undangan Kebijaksanaan (Belendsregel) Pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 1988. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Administrasi.
- Lindblom, Charles. 1986. *Proses Penetapan Kebijakan Publik*. Jakarta: Airlangga.
- Manan, Bagir. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*. Bandung: Universitas LPPM Universitas islam Bandung.
- Napitupulu, Paimin. 2007. *Menuju Pemerintahan*. Bandung: PT. Alumni.
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Prakoso, Djoko. *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*. Jakarta: Ghalia.
- Singarimbun, Masri. 1989. *Metode Penelitian Survey*. Yogyakarta: LP3ES.
- Sugiyono. 2003. *Metode penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Soehino. 1997. *Penyusunan dan penetapan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Liberty.
- Soenarko, SD H. 2003. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintahan*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Syarief, Amiroeddin, 1987. *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Thoaha, Miftah. 1997. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada.
- Wahab, Abdul Solochin. 1990. *Pengantar Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wirjosoegito, Soenobo. 2004. *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana sudah di ubah dengan peraturan Pemerintah pengganti undang-undang No. 2 Tahun 2014
- Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan Legislatif
- Peraturan pemerintah No. 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan
- Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Menteri dalam Negeri No.1 Tahun 2014 Tentang pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.
- Qanun No. 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah