



**FUNGSI LEGISLASI DPRD KABUPATEN MAJALENGKA
BERDASARKAN UU NO. 17 TH. 2014 TENTANG MD 3
JO UU NO. 32 TH. 2004 JO UU NO. 23 TH. 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH DIHUBUNGKAN DENGAN ASAS-ASAS
UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK**

Otong Syuhada, SH., MH.

Sejak tahun 2001 Indonesia menganut faham desentralisasi dimana Pemerintah Pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada daerah salah satunya adalah pembentukan Perda. Hal ini bertujuan untuk memungkinkan Pemerintah Daerah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pemnmbangunan. Fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka telah diatur dalam Pasal 41 UU No.32 Tahun 2004, Pasal 149 ayat (1) huruf a UU No.17 Tahun 2004 tentang MD3. Namun fungsi tersebut tidak bisa dilaksanakan secara optimal. Berkaitan dengan itu, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi fungsi DPRD dan apa saja faktor penyebabnya. Kerangka pikir dalam membahas permasalahan ini adalah mengguakan teori desentralisasi dan otonomi daerah, teori-teori, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan teori kewenangan serta fungsi legislasi.

Since 2001 Indonesia has embraced decentralization where the central government has given part of its authority to the regions, one of which is the formation of local regulations. It aims to enable the Regional Government to improve the efficiency and effectiveness of the government in the framework of service to the community and the implementation of development. The legislation function of DPRD Majalengka Regency has been regulated in Article 41 of Law No.32 of 2004, Article 149 paragraph (1) letter a of Law No.17 Year 2004 on MD3. But the function can not be implemented optimally. Related to that, hence the purpose of this research is to know the implementation of DPRD function and what are the causal factors. The frame of mind in addressing this issue is using the theory of decentralization and regional autonomy, theories, general principles of good governance and theories of authority and the function of legislation

Kata kunci : Fungsi Legislasi, DPRD, asas pemerintahan.

Latar Belakang

Legislasi berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, "legislasi" mengandung makna dikotomis, yang bisa berarti: (1). Proses pembentukan hukum (perundang-undangan), dan juga bisa berarti (2). Produk hukum (perundang-undangan). Namun, berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai kamus, ternyata masing-masing kamus tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi ini. Ada yang memberi makna ganda dan ada yang memberi makna tunggal.

Perundang-undangan adalah suatu gejala yang relatif kompleks yang proses pembentukannya melibatkan berbagai faktor kemasyarakatan lainnya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah upaya merealisasikan tujuan tertentu, dalam arti mengarahkan, mempengaruhi pengaturan perilaku dalam konteks kemasyarakatan yang dilakukan melalui dan dengan bersaranakan kaidah-kaidah hukum yang diarahkan kepada perilaku warga masyarakat atau badan pemerintahan. Sedangkan tujuan tertentu yang ingin direalisasikan pada perundang-undangan umumnya mengacu pada idea atau tujuan hukum secara umum, yaitu perwujudan keadilan, ketertiban dan kepastian hukum.¹ Sedangkan fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan bahkan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi

setiap warga masyarakat. Oleh sebab itu akan sulit terwujud perlindungan hukum terhadap warga masyarakat jika kewenangan membentuk Perda tidak dijalankan secara optimal. Perda juga merupakan alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.

Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka masalah pokok yang akan dibahas adalah :

1. Bagaimana implementasi fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerinthan Daerah serta berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Majalengka dalam menjalankan fungsi legislasinya dihubungkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik ?

Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian
Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang bersifat kualitatif, maka data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif.² Penggunaan data kualitatif terutama dalam penelitian yang

¹. Laboratorium Hukum FH UNPAR, *Keterampilan Perancangan Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1997, hlm. 2

². *Ibid*, hlm. 69

dipergunakan untuk permintaan informasi yang bersipat menerangkan dalam bentuk uraian, maka data tersebut tidak dapat diwujudkan dalam bentuk angka-angka, melainkan berbentuk suatu penjelasan yang menggambarkan keadaan, proses dan peristiwa tertentu.³

Penelitian ini juga menggunakan beberapa metode pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD Kabupaten/Kota. Sebagai penelitian deskriptif, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mencakup penafsiran hukum, konstruksi hukum, filsafat hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁴

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif (*legal reaserch*), yaitu merupakan penelitian terhadap kaidah hukum positif dan asas hukum yang dilakukan dengan cara melakukan evaluasi terhadap kaidah-kaidah hukum (peraturan perundang-undangan) yang

relevan.⁵ Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang biasa juga disebut dogmatika hukum mengkaji asas-asas dan kaidah hukum.⁶ Arief Sidharta mengatakan penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang lazim dilakukan dalam kegiatan pengembangan ilmu hukum yang di Barat biasa juga disebut dogmatika hukum.⁷

3. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian yang menggambarkan fakta-fakta yang diteliti, kemudian menganalisa dan mengevaluasi persoalan-persoalan yang ada dalam fakta-fakta tersebut atau menggambarkan beberapa persoalan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya mengenai fungsi legislasi DPRD Kabupaten yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014

³. Joko Subagyo P, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta Rineka Cipta, 1991, hlm. 94

⁴. Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 14

⁵. Bagir Manan, "Penelitian di Bidang Hukum", dalam *Jurnal Hukum Puslitbangkum* No. 1-1999, Bandung: Pusat Penelitian Perkembangan Hukum Unpad, 1999, hlm.4

⁶. Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian hukum dan Jurumetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, hlm. 11-12

⁷. Bernard Arief Sidharta, "Penelitian Hukum Normatif" Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal", dalam Sulistyowati Irianto dan Sidharta (editor), *Metode Penelitian Hukum dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Cetakan Kedua, 2011. hlm. 142

tentang MD 3. Sesuai dengan pembagian jenis penelitian berdasarkan sifatnya, maka penelitian ini bersifat deskriptif (*descriptive research*), yaitu suatu penelitian yang bertujuan melukiskan tentang kinerja DPRD Kabupaten Majalengka terkait dengan fungsi legislasi⁸

Penelitian ini pada dasarnya untuk mendapatkan pemecahan masalah terhadap kinerja DPRD Kabupaten Majalengka terkait dengan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD 3 dihubungkan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Menurut Johnny Ibrahim, bahwa suatu penelitian yuridis normatif tentu harus menggunakan pendekatan ini, berhubung yang akan diteliti adalah aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Untuk itu peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- a. *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan yang lain secara logis;
- b. *All-Inclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang

ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.

- c. *Systematic* bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkhis.⁹

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yang dibagi kedalam tiga kelompok:

- a. Bahan Hukum Primer, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan baik yang berupa UU maupun peraturan lainnya seperti Peraturan Menteri dan Peraturan KPU.
- b. Bahan hukum Sekunder, yaitu berupa bahan yang memberikan penjelasan bagi bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku, Jurnal, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dibahas, internet dan lain-lain.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari kamus hukum, kamus besar bahasa indonesia.

5. Metode Pengambilan Data

⁹. Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia Publishing, Cetakan Kedua, 2006, hlm. 300

⁸. Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, *Op.Cit*, Hlm. 9

Sesuai dengan tipe penelitian, yaitu yuridis normatif, maka pada dasarnya pengumpulan data dilakukan terhadap data sekunder yang berupa perturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, dan lain-lain, yang dapat diperoleh di perpustakaan. Sehubungan hal ini penulis melakukan pengumpulan data pada Perpustakaan Universitas Islam Bandung. Selain di perpustakaan, maka data sekunder dalam penelitian ini juga diperoleh dari berbagai situs di internet yang ada kaitan dengan obyek yang akan diteliti. Lokasi penelitian dilakukan di sekretariat DPRD Kabupaten Majalengka.

Metode pengumpulan data juga penulis lakukan dengan cara melakukan Studi lapangan yaitu dalam bentuk wawancara terhadap responden yang memahami substansi dari masalah penelitian ini¹⁰ wawancara dilakukan dalam bentuk dialog guna mendapatkan penjelasan secara langsung tentang fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka. Adapun pihak yang di wawancara adalah sebagai berikut:

- (1) Wakil-Wakil Ketua DPRD Kabupaten Majalengka .
- (2) Ketua badan legislasi DPRD Kabupaten Majalengka.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan yaitu metode

penafsiran hukum yang digunakan untuk memberikan penjelasan gamblang tentang teks undang-undang terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka sehingga fungsi tersebut dapat dilaksanakan seoptimal mungkin. Sedangkan Metode konstruksi hukum digunakan untuk mendapatkan gambaran kedudukan dan fungsi DPRD Kabupaten Majalengka dalam menjalankan fungsinya sebagai sebuah lembaga yang memiliki kewenangan merumuskan sebuah peraturan daerah. Metode filsafat hukum digunakan untuk melihat efektifitas pelaksanaan wewenang DPRD di tingkat Kabupaten/Kota.

Metode pendekatan sejarah hukum digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah hukum yang pernah berlaku mengenai fungsi legislasi khususnya di tingkat DPRD Kabupaten/Kota. Disamping itu juga menelaah perkembangan atau latar belakang falsafah perundang-undangan yang mengatur tentang fungsi legislasi di tingkat DPRD Kabupaten/Kota. Dalam menganalisis data penulis juga menggunakan beberapa metode penafsiran (interpretasi) sebagaimana lazimnya digunakan dalam penelitian ilmu hukum normatif.¹¹

Analisis terhadap data yang terkumpul dilakukan secara yuridis kualitatif. Menurut Farouk

¹⁰. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1996, hlm. 205

¹¹. Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 54

Muhammad dan Djaali dijelaskan bahwa analisis kualitatif dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang mengacu pada penelaahan atau pengujian yang sistematis mengenai suatu hal dalam rangka menentukan bagian-bagian, hubungan diantara bagian dan hubungan bagian dalam keseluruhan.¹² Analisis yuridis kualitatif yang dimaksudkan dalam penelitian ini di fokuskan pada kejelasan hukum terhadap aturan yang mengatur tentang fungsi legislasi DPRD Kabupaten.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Sekertariat DPRD Kabupaten Majalengka Jalan. KH. Abdul Halim No. 247 Kecamatan Majalengka Kabupaten Majalengka Jawa Barat

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Analisis Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Majalengka Berdasarkan UU Tentang Pemerintahan Daerah Jo UU Tentang MD 3

Sebagaimana halnya DPR, dalam konteks Daerah DPRD Kabupaten Majalengka memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah, anggota DPRD Kabupaten Majalengka berhak mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah. Hal

ini diatur di dalam Pasal 372 huruf a UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3, Pasal 44 ayat (1) a dan Pasal 141 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 serta Pasal 160 huruf a, UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagai pengganti UU No 32 Tahun 2004. Dalam pelaksanaannya Raperda di lingkungan DPRD Kabupaten Majalengka diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Majalengka Tahun 2009.

Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka merupakan kabupaten yang sedang giat melaksanakan pembangunan di segala bidang khususnya di bidang infrastruktur, salah satunya pembangunan Bandara International Jawa Barat (BIJB), oleh karena itu perlu ditunjang dengan perencanaan dan penyusunan peraturan di bidang hukum.

Peraturan Daerah Kabupaten Majalengka merupakan payung hukum bagi terwujudnya ketertiban masyarakat, dalam proses penyusunannya harus mengacu kepada norma-norma umum pemerintahan yang baik dimana didalamnya terdapat beberapa asas diantaranya asas kesamaan, keseimbangan, asas permainan yang layak/jujur/terbuka asas profesional, asas bertindak cermat, asas kepastian hukum dan lain sebagainya. Dengan mengacu kepada asas-asas tersebut diharapkan dapat memberikan perlindungan bagi para pelaku pembangunan di Kabupaten Majalengka sehingga program kegiatan yang sudah direncanakan oleh pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD dalam rangka

¹² Farouk Muhammad dan Djaali, *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta: PTIK Press dan Restu Agung, Edisi Revisi, 2005, hlm. 93

meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Idealnya Peraturan Daerah menjadi alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era Desentralisasi dan Otonomi Daerah saat ini dalam rangka mencapai tatanan kehidupan yang lebih sejahtera.

Dalam implementasinya fungsi legislasi (Pembentukan Peraturan Daerah) DPRD Kabupaten Majalengka pada periode 2009-2014 mengalami berbagai hambatan sehingga produk yang dihasilkan pada tiap masa sidang terbilang sangat minim, bahkan pada masa sidang tahun 2013 DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Majalengka tidak memiliki prolegda sehingga pada tahun yang bersangkutan sama sekali tidak satupun menghasilkan sebuah Peraturan Daerah.

Kenyataan seperti itu salah satunya disebabkan dari adanya peraturan perundang-undangan yang mensyaratkan bahwa dalam setiap pembentukan sebuah peraturan daerah Kabupaten/Kota harus dibahas bersama antara DPRD dengan Bupati/walikota serta harus mendapat persetujuan bersama. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 42 Ayat (1) a UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 150 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan Pasal 366 Ayat (1) a UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3.

Hak mengajukan perubahan atas Rancangan Peraturan daerah (Raperda) atau lazim juga disebut dengan hak amandemen. Dalam praktiknya, hak mengusulkan perubahan sebagai hak DPRD tidak pernah dilaksanakan.

Perubahan-perubahan Raperda dilakukan dan disepakati melalui mekanisme pembahasan bersama (atau lazim disebut rapat kerja) antara DPRD dengan pemerintah daerah, pada saat, baik Raperda di bahas di DPRD. Menurut peraturan tata tertib DPRD, usul dan kesepakatan perubahan dibicarakan dan terjadi pada pembahasan tingkat III baik atas usul DPRD maupun pemerintah daerah. Dengan cara-cara rapat kerja sebagaimana diuraikan di atas, daftar inventarisasi masalah (DIM) masing-masing fraksi langsung dibahas bersama untuk menemukan kesepakatan-kesepakatan. Tetapi cara – cara ini mempunyai konsekuensi terhadap wewenang Kepala Daerah yang mengesahkan atau menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD. Melalui cara-cara yang selama ini dijalankan, persetujuan DPRD dicapai melalui atau sebagai kesepakatan dengan pemerintah daerah yang membahas bersama-sama Raperda. Karena itu, tidak ada alasan Kepala Daerah menolak menetapkan Raperda yang telah disetujui tersebut.¹³

Praktik yang terjadi di Kabupaten Majalengka berbeda dengan apa yang digambarkan di atas oleh Bagir Manan dalam bukunya menyongsong fajar otonomi daerah pada halaman 118-119. Perbedaan yang dimaksud berkaitan dengan penolakan Bupati Kabupaten Majalengka atas pengajuan beberapa Raperda perubahan maupun raperda inisiatif yang diusulkan oleh DPRD Kabupaten Majalengka. Penolakan yang dilakukan oleh Bupati Kabupaten Majalengka terhadap

¹³. Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 118-119

beberapa Raperda yang diajukan oleh DPRD Kabupaten Majalengka berakibat pada tidak adanya perda inisiatif DPRD Kabupaten Majalengka selama kurun waktu beberapa tahun.

A. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Majalengka Dihubungkan Dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

1. Faktor Internal

a. Tingkat Pendidikan dan Pengalaman

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan pusat yang sangat menentukan politik otonomi baru, sehingga sangat besar harapan dari rakyat untuk mendapatkan wakilnya yang lebih berkualitas. Karena otonomi daerah diadakan bukanlah sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, bukan sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.¹⁴

Sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, anggota DPRD selayaknya bisa mengemban tugas dan amanah yang telah dipercayakan rakyat kepada

mereka, sehingga diperlukan wakil rakyat yang bisa mengakomodasi kepentingan rakyat bukan kepentingan partai politik semata. Hubungan antara pemilih (konstituen) dan anggota legislatif tidak saja berhenti pada saat pemilu saja, namun berlangsung selama 5 tahun sesuai periode masa jabatan anggota DPRD.¹⁵

Apapun peranan yang dimainkan oleh lembaga legislatif pelaksanaannya akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kapabilitasnya, secara individual ataupun kolektif. Secara individual, kemampuan lembaga legislatif akan mencerminkan kemampuan para anggotanya. Adapun secara kolektif, kemampuan lembaga legislatif akan mencerminkan kondisinya sebagai suatu sistem. Secara teoritis, kapabilitas suatu lembaga selain diwarnai oleh kondisi internalnya juga dipengaruhi oleh kondisi yang melingkupinya. Lembaga legislatif juga tidak terkecuali. Faktor-faktor internal tersebut antara lain berupa struktur dan budaya organisasi, sumberdaya manusia dan dukungan finansial. Adapun faktor lingkungan dapat berupa kebijakan nasional, dukungan konstituen dan pengaruh internasional. Peranan dan kemampuan lembaga legislatif adalah dua hal yang saling berkaitan.

Lembaga legislatif perlu secara terus menerus mengembangkan kompetensi yang secara simultan juga diiringi dengan pemantapan etika profesi. Dalam hubungannya dengan pembangunan daerah otonom, kemampuan lembaga legislatif akan sangat terkait dengan representasi, kontrol dan legislasi dalam penentuan kebijakan dan manajemen

¹⁴. FK2P FH UMY, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Dalam Pelaksanaan Pemilu 2009 dan Pengaruhnya Terhadap Kualitas DPRD di Provinsi DIY*.

¹⁵. FK2P FH UMY, *Op. Cit*

pembangunan daerah otonom. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD atau lembaga legislatif daerah mempunyai peranan besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peranan yang demikian itu, aspek tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas-tugas legislatif menjadi salah satu faktor penentu terhadap makna dan kemanfaatan pemerintahan daerah bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera dan berdaulat. Pemahaman ini sekaligus menyajikan pandangan bahwa lembaga legislatif perlu terus mengembangkan dirinya, yang tentu saja juga tidak akan terlepas dari gerak perkembangan infrastruktur politik, hubungannya dengan badan eksekutif daerah dan bingkai nilai-nilai pemerintahan nasional.¹⁶

Manusia memerlukan pendidikan, dan melalui pendidikan itu ia dapat mengembangkan dirinya. Dengan demikian, kebutuhan akan pendidikan tidak lain adalah kebutuhan yang bersumber dari kepentingan individunya. Perlunya pendidikan bagi anggota DPRD kiranya erat hubungannya dengan kepentingan masing-masing individu, terutama manfaatnya sebagai wakil rakyat. Pendidikan yang diperoleh, baik secara formal maupun informal, akan sangat mendukung anggota dewan dalam menjalankan aktivitasnya. Hal tersebut benar karena sekarang ini dalam persidangan apapun, anggota dewan dituntut memiliki bekal pendidikan yang dalam dan wawasan pemikiran yang luas berdasarkan cara-cara berpikir yang rasional, analitis, dan obyektif. Dengan demikian lembaga wakil rakyat ini dapat mengimbangi

pihak eksekutif yang mempunyai kemampuan lebih.¹⁷

Peraturan daerah merupakan produk dari parlemen lokal dengan persetujuan bersama dengan Kepala Daerah. Pola ini sebangun dengan mekanisme produk Undang-Undang yang disusun bersama oleh DPR/Parlemen Pusat dan Presiden. Dilaksanakannya otonomi daerah seluas-luasnya sebagai amanat Pasal 18 ayat (5) UUD Negara RI 1945 dan dilaksanakannya melalui UU Pemerintahan Daerah telah memindahkan *locus* sebagian besar penyelenggaraan urusan pemerintahan ke daerah. Hal ini seharusnya mendorong kreativitas dan inovasi daerah untuk menghasilkan produk-produk Perda yang lebih berorientasi untuk mengoptimalkan pelayanan publik (*public service*). Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini dalam rangka mencapai masyarakat adil sejahtera.

Keputusan DPRD dan Pemerintah Kabupaten Majalengka tidak menyepakati adanya Prolegda pada tahun sidang 2013 yang disebabkan tidak terjadinya kesesuaian pendapat merupakan keputusan yang bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik seperti yang tertuang di dalam asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*), asas ini menghendaki agar dalam mengambil keputusan pejabat pemerintah itu dapat bersandar pada

¹⁶. *Ibid*

¹⁷. Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Op. Cit.* hlm. 60-61

alasan atau motivasi yang cukup yang sifatnya benar, adil dan jelas. Selain itu juga bertentangan dengan asas jangan mencampur adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*). Asas ini menghendaki agar dalam mengambil keputusan pejabat administrasi negara tidak menggunakan kewenangan atas kekuasaan diluar maksud pemberian kewenangan atau kekuasaan itu.

Asas lain dalam AAUPL/B yang dilanggar oleh DPRD dan pemerintah daerah kabupaten Majalengka, yaitu Azas Penyelenggaraan Kepentingan Umum (*principle of public service*). Asas ini menghendaki agar dalam menyelenggarakan tugasnya pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum bukan kepentingan pribadi atau golongan, oleh sebab itu azas penyelenggaraan kepentingan umum ini dengan sendirinya menjadi azas pemerintahan yang baik di Negara Republik Indonesia.

b. Tingkat Sosial Ekonomi

Menurut Abcarian dan Masannat, *social influence* (pengaruh sosial) adalah salah satu diantara sumber tingkah laku politik individu. Dalam dimensi horizontal, pengaruh sosial tersebut menjadi dua faktor yang penting, yaitu kelas dan status sosial yang mana keduanya dapat diukur dengan pekerjaan, penghasilan, dan sebagainya. Selanjutnya mereka menyatakan:

“Persons of higher socio-economic status (SES), such as businessmen and professional, are more involved in political opinions. Poor information and non-voting are closely associated with low SES levels, while the

converses is true at higher SES levels”.

Dari pendapat tersebut jelaslah bahwa seseorang yang bersatatus sosial-ekonomi tinggi, baik pengusaha maupun ahli, lebih terlibat dalam opini politik. Langkanya informasi yang diperoleh dan non-voting amat berhubungan dengan rendahnya tingkat sosial-ekonomi seseorang. Namun pihak yang sebaliknya adalah benar berada di tingkat yang tinggi.

Pendapat tersebut didukung oleh hasil riset perbandingan antara negara yang dilakukan oleh Lipset, bahwa suatu negara dimana pembangunan ekonominya relatif lebih baik, lebih demokratis daripada negara dimana seseorang yang memperoleh status mapan terutama dibidang ekonomi kemungkinan lebih responsif dan aktif terlibat di dalam kegiatan-kegiatan politik adalah wajar jika seseorang akan merasa tenang bekerja jika ada jaminan terpenuhinya kebutuhan hidup, baik untuk dirinya sendiri maupun untuk keluarganya.¹⁸

2. Faktor Eksternal

a. Sistem Rekrutmen Calon Anggota Legislatif

Pasal 29 ayat (1) b UU No. 2 Tahun 2011 menyebutkan bahwa :

“Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Pasal 12 huruf f UU No 2 Tahun 2008 menyebutkan bahwa:

¹⁸. *Ibid*, hlm. 63

“Partai Politik berhak mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Keputusan partai-partai dalam melakukan rekrutmen calon anggota legislatif dengan mengedepankan caleg-caleg yang dianggap mampu meraih suara pada proses pemilihan umum legislatif dengan mengenyampingkan faktor kemampuan menyangkut kelegislatifan, pengalaman berorganisasi/berpolitik, bahkan terkadang mengabaikan faktor sikap dan perilaku, sehingga siapapun yang dinilai oleh partai bisa menyumbangkan suara sebanyak-banyaknya di dalam pemilihan umum legislatif akan diakomodasi menjadi calon anggota legislatif. Langkah partai seperti itu berkaitan erat dengan tujuan umum partai yaitu dalam rangka memenuhi capaian meraih kursi di parlemen (DPRD) sebanyak mungkin guna memuluskan program dan kegiatan partai yang sudah disusun berdasarkan platform partainya masing-masing. Tujuan khusus Partai Politik menurut UU No 2 Tahun 2008 Pasal 10 ayat (2) b adalah, memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pada hakikatnya peranan partai politik sangatlah penting, salah satu fungsi partai politik adalah melakukan pendidikan politik. Pasal 11 ayat (1) a UU No 2 Tahun 2008 tentang partai politik menyebutkan bahwa : “Partai

Politik berfungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”. Atas dasar itulah, seharusnya parpol-parpol memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pendidikan politik secara konsisten dan berkesinambungan. Hasilnya diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan politik rakyat, membentuk insan-insan politik yang cerdas, meningkatkan kesadaran rakyat akan hak dan kewajibannya, serta mampu melakukan partisipasi politik dalam menyuarakan aspirasi politiknya, dan mampu memilih dengan baik para wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan (legislatif) maupun di pemerintahan (eksekutif: Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota).

Realitas yang terjadi di Kabupaten Majalengka fungsi pendidikan politik ini belum berjalan sebagaimana mestinya. Akibatnya, tingkat kecerdasan anggota dan masyarakat di dalam pengetahuan dan keterampilan berpolitik dari pemilu ke pemilu tidak ada peningkatan. Hal ini tercermin dari sikap masyarakat yang masih belum bisa memandang bahwa pemilu itu, adalah suatu hal yang penting diikuti dalam rangka melakukan perubahan-perubahan kearah yang lebih baik guna meningkatkan kesejahteraan.

Kehadiran elit politik dan parpol di Kabupaten Majalengka hanya ketika menjelang pelaksanaan pemilu saja, itupun sekedar untuk mengumpulkan massa dan suara. Partisipasi masyarakat dalam kampanye bukan

didorong untuk membangkitkan daya pikir rasional, obyektif dan kritis (aspek kognitif), namun semata-mata mengeksploitasi emosional pemilih tradisional (*tradisional voters*) dengan strategi janji-janji sambil mebagi-bagi sembako (orientasi lebih ke afektif). Karenanya ke depan parpol bukan sekedar mengajak dan memobilisasi rakyat untuk memilih partainya, akan tetapi bagaimana memberi ruang bagi terbangunnya pendidikan politik rakyat melalui sosialisasi visi dan misi, serta program parpol, sehingga rakyat menjadi cerdas dalam memilih.

Kesimpulan.

1. Implementasi Fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka sebagaimana diatur di dalam Pasal 365 ayat (1) huruf a UU No 17 Tahun 2004, Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014 tidak bersifat mandiri, pelaksanaannya harus dibahas dan disetujui bersama-sama dengan Kepala Daerah (Bupati). Oleh sebab itu fungsi legislasi yang dimiliki tidak dapat berjalan secara optimal. Selama lima tahun DPRD Kabupaten Majalengka periode 2009-2014 hanya menetapkan 58 (lima puluh delapan) Perda dan seluruhnya berasal dari inisiatif Bupati.
2. Faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Majalengka dalam menjalankan fungsi legislasinya disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal yaitu, latar belakang tingkat pendidikan dan pengalaman . Faktor eksternal yaitu, sistem rekrutmen calon legislatif dan

sistem penentuan calon terpilih dengan berdasarkan pada suara terbanyak. Sedangkan Asas pemerintahan yang baik diantaranya mengharuskan aparatur penyelenggara negara memiliki kemampuan atau dikenal dengan asas profesionalitas yaitu, asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Asas Kecermatan, mengharuskan bahwa segala keputusan yang diambil harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat. Faktor lain yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Majalengka yaitu Pasal 42 ayat (1) a UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 150 huruf a UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah maupun Pasal 366 ayat (1) a tentang MD 3, pasal-pasal tersebut menyebutkan bahwa setiap pemunculan perda sebelumnya harus dibahas bersama Bupati dan menyetujui atau tidak menyetujui Raperda Kabupaten/kota. Atas dasar itulah, semua perda inisiatif DPRD yang diusulkan tidak bisa di tetapkan karena tidak mendapat persetujuan Bupati. Kenyataan ini bertentangan dengan asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*), asas ini mengharuskan agar dalam mengambil keputusan pejabat pemerintah itu dapat bersandar pada alasan atau motivasi yang cukup yang sifatnya benar, adil dan jelas, asas jangan mencampur adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*). Asas ini mengharuskan agar dalam mengambil keputusan pejabat administrasi negara tidak

menggunakan kewenangan atas kekuasaan diluar maksud pemberian kewenangan atau kekuasaan itu.

Saran

1. Perlu ditingkatkan kapasitas dan kemampuan anggota DPRD dengan cara:
 - a. Mengikuti berbagai kegiatan dengan sungguh-sungguh seperti workshop, bimtek dan lain sebagainya. Disediakkannya staf ahli pada masing-masing alat kelengkapan DPRD.
2. Perlu dilakukan penguatan fungsi legislasi DPRD melalui langkah-langkah sebagai berikut:
 - a. Rekrutmen calon anggota DPRD Kabupaten Majalengka harus melalui proses yang lebih ketat, yaitu dengan menetapkan persyaratan berpendidikan minimal S1.
 - b. Perlu dilakukan pengkajian dan/atau perubahan kembali

terkait dengan pemberlakuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 tentang sistem pemilihan berdasarkan proporsional terbuka.

- c. Perlu melakukan perubahan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 khususnya tentang Pedoman Teknis Penetapan Calon Terpilih Anggota DPRD berdasarkan suara terbanyak (Pasal 73 Ayat 2)
- d. Perlu dilakukan pengkajian dan/atau perubahan kembali terkait dengan pemberlakuan UU yang mengatur fungsi legislasi DPRD Kabupaten/Kota khususnya Pasal 150 huruf a UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dan Pasal 366 ayat (1) huruf a UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3 yang mengatur tentang wewenang DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah.



DAFTAR PUSTAKA

- A Ubaidillah & Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (civik Education) Pancasila, Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2012, Cetakan Kedelapan.
- Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Jakarta, Akademia Permata, Cetakan Kesatu, 2013.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi (interaksi dan konfigurasi politik hukum dalam pembentukan hukum di daerah)* In-TRANS Publishing, Malang: Cetakan Pertama, 2008.
- Badriyah Khaleed, *Legislative Drafting (Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan)*, Pustaka Yustisia, Cetakan Pertama, Jakarta, 2014.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Jogjakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, Pustaka Pelajar Offset Cetakan Ke 1, 2001.
- Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem politik Indonesia (pemahaman secara teoritik dan empirik)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2000, Cetakan ketiga.
- Dan Nimo. *Komunikasi Politik Khalayak dan Efek*, Bandung: PT.Remaja Rosdakarya, 2010.
- Farouk Muhammad dan Djaali, *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta: PTIK Press dan Restu Agung, Edisi Revisi, 2005.
- HAW Widjaya, *Penyelenggara Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Rajawali Press, Jakarta: 2005.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Manajemen Publik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Cetakan Kedua, 2007.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2013.
- Ija Suntana, *Model kekuasaan Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Islam*, PT. Refika Aditama, Cetakan Pertama, Bandung, 2007
- Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2011.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, Cetakan ketiga.
- Sadu Wasistiono dan Yonata Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2010.
- , *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung : Fokusmedia, 2009



- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2013.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta: 2002.
- , *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara: Sebuah Pengantar*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- SF, Marbun & Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan keenam, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2011.
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1996.

OTONG SYUHADA, SH., MH. Dosen Fakultas Hukum Universitas Majalengka