

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN NGAWI**



PENULISAN HUKUM

(SKRIPSI)

Disusun dan Diajukan untuk

**Melengkapi Sebagian Persyaratan guna Memperoleh Derajat Sarjana S1
dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
Surakarta**

Oleh :

Teni Dwi Ariyanti

E0006240

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2010**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Penulisan Hukum (Skripsi)

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT KABUPATEN NGAWI**

Oleh

Teni Dwi Ariyanti

NIM. E0006240

**Disetujui untuk dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Penulisan Hukum
(Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Surakarta, Juni 2010

Dosen Pembimbing

Suranto, SH. MH

NIP. 19560812198601101

PENGESAHAN PENGUJI**Penulisan Hukum (Skripsi)**

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH KABUPATEN NGAWI**

Oleh

Teni Dwi Ariyanti

NIM. E006240

**Telah diterima dan dipertahankan di hadapan
Dewan Penguji Penulisan Hukum (Skripsi)
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret**

Pada :

Hari : Senin

Tanggal : 19 Juli 2010

DEWAN PENGUJI

1. Sunarno Danusastro, S.H, M.H :
Ketua
2. Aminah, S.H, M.H :
Sekertaris
3. Suranto, S.H, M. H :
Anggota

Mengetahui

Dekan

Mohammad Jamin, SH. Mhum.

NIP 19610930 198601 1 001

PERNYATAAN

Nama : Teni Dwi Ariyanti

NIM : E0006240

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan hukum (Skripsi) berjudul PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN NGAWI adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam penulisan hukum (skripsi) ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan penulisan hukum (Skripsi) dan gelar yang saya peroleh dari penulisan hukum (skripsi) ini.

Surakarta, Juni 2010
Yang membuat pernyataan

Teni Dwi Ariyanti
NIM. E0006240

ABSTRAK

TENI DWI ARIYANTI, 2010. PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN NGAWI. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 serta untuk mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 dan solusinya.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang bersifat deskriptif. Lokasi penelitian di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Data primer adalah data utama yang didapatkan dari wawancara kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 yang terlibat langsung dalam pelaksanaan fungsi legislasi serta beberapa pegawai sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi. Data sekunder adalah data yang mendukung data primer baik data dari internet maupun kepustakaan. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui wawancara dan penelitian kepustakaan. Analisis data kualitatif dengan model interaktif data.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut : Bahwa tata cara pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 sudah benar menurut aturan yang berlaku, akan tetapi dari peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah yang sudah dibahas hanya ada 1 (satu) peraturan daerah yang merupakan hasil inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009. Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan fungsi legislasinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 lebih banyak bertindak hanya dalam hal pembahasan dan pengesahan saja, bukan pencetus ide. Hambatan yang muncul dari pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 antara lain: Penyusunan Prolegda untuk jangka panjang akan sulit dilakukan, karena sangat tergantung dari Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat di tingkat pusat; Kurang optimal melibatkan masyarakat/*stake holder* dalam proses penyusunan dan pembentukan; Penyusun/perancang Peraturan Daerah cenderung berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan Pemerintah daerah; Mekanisme pelaksanaan koordinasi, harmonisasi dan kerjasama antar instansi pemerintah dalam tahapan proses dan prosedur penyusunan, tidak dilandasi prinsip kesetaraan dan kebersamaan, sehingga tidak jarang terjadi pemaksaan kehendak dalam pengambilan keputusan; Kurang memperhitungkan aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana, biaya operasional, sarana dan prasarana penunjangnya, serta koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan di lapangan. Dari hambatan-hambatan tersebut solusinya adalah : Susun Prolegda dengan

koordinasi Pemda; Masyarakat dan *Stake Holder* perlu dilibatkan dalam setiap proses pembentukan suatu Peraturan Daerah agar aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam tertampung; Kaji dan Evaluasi daftar Tunggu Raperda yang sudah ada di DPRD; Anggota DPRD harus bisa merubah *mindset* dari *Taylor* menjadi *Designer* Kebijakan; Alat Kelengkapan DPRD yaitu Badan Legislatif harus mampu difungsikan secara baik; Aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana, biaya operasional, sarana dan prasarana penunjangnya, serta koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan di lapangan harus dipertimbangkan dengan cermat dan teliti.

Kata kunci: Pelaksanaan, fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi



ABSTRACT

TENI DWI ARIYANTI, 2010. THE IMPLEMENTATION OF HOUSE OF REPRESENTATIVE OF NGAWI REGENCY'S LEGISLATION FUNCTION. Faculty of Law Sebelas Maret University.

The purpose of this research is to how House of Representative of Ngawi Regency 2004- 2009 period use their legislation function and to know what factor that obstruct them and the solution.

This research is non doctrinal research and descriptive research. Research location is in Ngawi Regency. This research use primary and secondary data. The data was collected by interview and library research. The data analisys use interactive data model.

From the research we can know that they use their legislation function appropriate with national law, but they don't use their initiative right because there is one region law only from their initiative. The obstruction are : long term law planning is not easy; they do not involve the stake holder optimally; executive wills oriented ; need more cooperation of inter government institude ; they don't really know human resource and facilities in their regency. From the obstruction above the solutions are : program the regional law with local government ; check regional law waiting list ; they have to change their mindset from taylor to law designer ; they have to know the regional plan and all new law ; use the legislative organ function maximally ; make a good internal rules of game; they have know their function and rights.

Key words : implementation, legislation function, house of representative of ngawi regency

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini dengan baik.

Penulisan hukum merupakan salah satu persyaratan yang harus ditempuh dalam rangkaian kurikulum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta dan juga merupakan syarat utama yang harus dipenuhi oleh setiap mahasiswa Fakultas Hukum dalam menempuh jenjang keserjanaan S1.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan hukum ini tidak luput dari kekurangan, baik dari segi materi yang disajikan maupun dari segi analisisnya. Namun penulis berharap bahwa penulisan hukum ini mampu memberikan manfaat baik bagi penulis maupun bagi pembacanya.

Pada kesempatan ini tidak lupa penulis mengucapkan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. Bapak Moh. Jamin, SH, M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret yang telah memberi ijin dan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
2. Ibu Aminah, SH, MH. Selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara yang telah memberikan kelancaran kepada Penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
3. Bapak Suranto, SH, MH selaku pembimbing skripsi yang telah menyediakan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan dan arahan bagi tersusunnya skripsi ini.
4. Bapak Spto Hermawan, SH selaku pembimbing akademik penulis.
5. Seluruh dosen dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
6. Bapak Sugeng, Msi selaku kepala Sekertariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi dan seluruh pegawai Sekertariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi yang telah membantu penulis dalam pengumpulan data.

7. Mama, Papa, dan kakakku Teti atas doa dan supportnya.
8. Sahabat-sahabatku Annisa Ratih, Indah Dwi, Iin Wulandari, dan Ginati Ayuningtyas yang terus memberikan dorongan, semangat dan batuan dalam pengerjaan penulisan hukum ini.
9. Teman-teman kuliah dan magang di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret yang selalu menemani terimakasih untuk semua diskusi dan informasi serta memberi semangat yang sangat membantu penulis.
10. Sahabat-sahabatku Vina, Minar, Rita, Sely, Ratri dan Aryu yang selalu memberi semangat dan doa agar penulis dapat segera menyelesaikan penulisan hukum ini.

Penulis menyadari penulisan hukum ini masih jauh dari kesempurnaan, mengingat keterbatasan dan kemampuan penulis. Dengan lapang dada penulis mengharapkan segala saran dan kritik yang bersifat membangun dari semua pihak untuk kesempurnaan penulisan hukum ini.

Surakarta, Juli 2010

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
ABSTRAK.....	v
ABSTACT.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Metode Penelitian.....	8
F. Sistematika Skripsi.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kerangka Teori	
1. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah	
a. Pemerintah Daerah.....	15
b. Asas-Asas Pemerintahan Daerah.....	16
c. Teori Desentralisasi.....	17
d. Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah.....	18
e. Otonomi Daerah.....	19
2. Tinjauan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	

a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten.....	20
b. Keanggotaan dan Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten.....	20
c. Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten.....	22
d. Tugas, Wewenang, dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten.....	23
3. Tinjauan Umum tentang Fungsi Legislasi.....	24
4. Tinjauan tentang Program Legislasi Daerah.....	25
5. Asas- Asas Pembentukan Peraturan Perundangan.....	27
B. Kerangka Pemikiran.....	46

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten Ngawi	
1. Gambaran Kabupaten Ngawi.....	48
2. Gambaran Masyarakat Kabupaten Ngawi.....	50
3. Gambaran Perekonomian Kabupaten Ngawi.....	51
4. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi.....	52
5. Gambaran Komposisi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 Menurut Partai Politik Asal.....	54
6. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009.....	57
B. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009	
1. Dasar Hukum Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 – 2009.....	71

2. Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 – 2009.....	74
3. Hasil Pelaksanaan Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 – 2009.....	77
C. Faktor-Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009	
1. Faktor – Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 -2009.....	83
2. Solusi Faktor – Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 -2009.....	84
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	86
B. Saran	87
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN- LAMPIRAN	

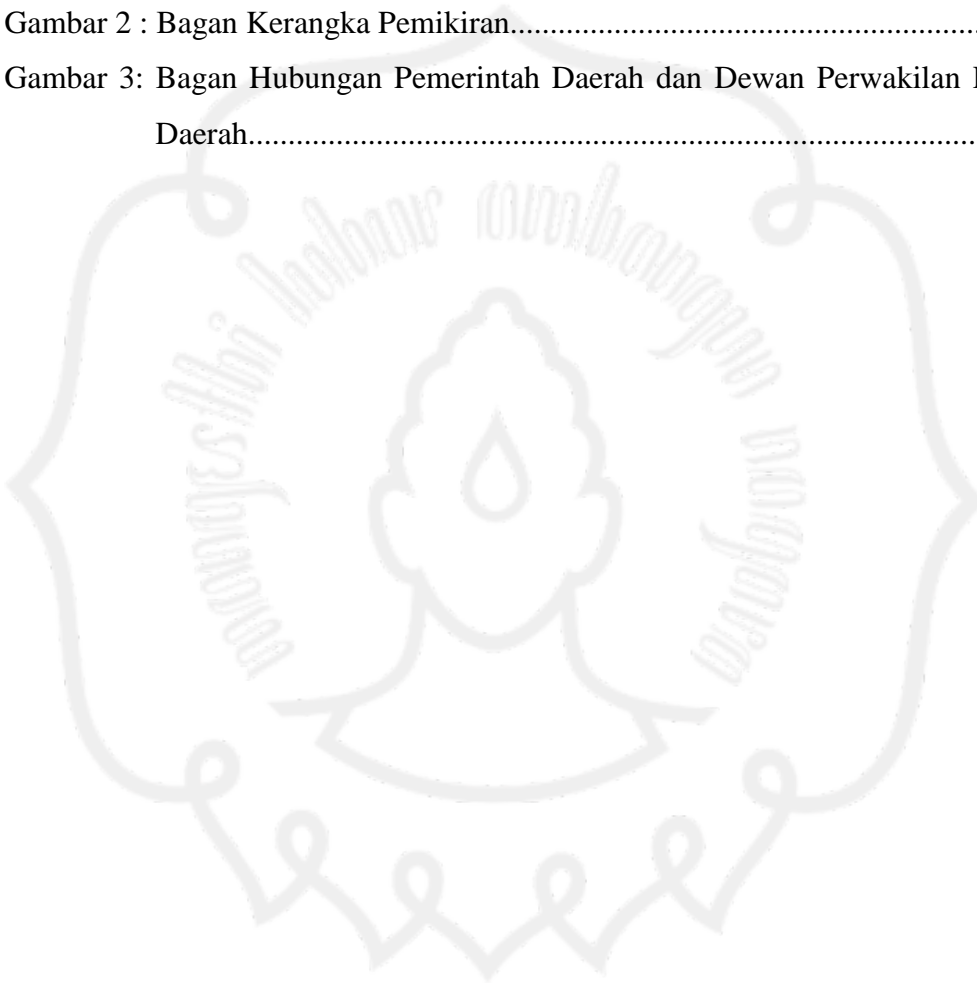
DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Daftar Nama Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten
Ngawi Periode 2004 – 2009 dan Partai Politik Asalnya57



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 : Bagan Model Analisa Interaktif.....	13
Gambar 2 : Bagan Kerangka Pemikiran.....	46
Gambar 3: Bagan Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	53



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah merupakan negara yang berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*) dalam arti negara pengurus (*Verzorgingsstaat*). Penegasan seperti ini dapat kita lihat dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945, khususnya pada Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yang berbunyi sebagai berikut:

“ untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial,”

Dengan diembannya tugas Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, maka menjadi pentinglah arti pembentukan peraturan-peraturan Negara kita, karena campur tangan Negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam bidang hukum, sosial, politik, ekonomi, budaya, lingkungan serta pertahanan dan keamanan yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan-peraturan Negara tak mungkin lagi dihindarkan

Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur secara merata baik materiil maupun spirituil, di mana pembangunan nasional merupakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan tersebut, Pemerintah Pusat telah menyerahkan sebagian kewenangan pemerintahnya kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga atau pemerintahan di daerahnya masing-masing dalam sistem Negara Kesatuan

Republik Indonesia atau yang disebut dengan asas Desentralisasi (Syaukani HR, 2007 : 166)

Salah satu ciri dari negara demokrasi adalah diakuinya peran dan kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan (*people own government*). Sebagai pemilik pemerintahan, maka kedaulatan dari pemerintahan tersebut berada di tangan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa peran dan fungsi rakyat sangat menentukan kelangsungan kehidupan pemerintahan yang di dalamnya terdapat kewenangan untuk melakukan kontrol sosial (*social control*) terhadap jalannya pemerintahan. Dengan paradigma seperti ini maka jalannya roda pemerintahan harus sesuai dengan keinginan atau aspirasi rakyat. Dengan kata lain, pemerintah yang berkuasa haruslah mendapat legitimasi atau pengakuan dari rakyat. Indonesia sebagai negara demokrasi juga menganut paham *people power*. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, legitimasi rakyat tersebut diwakilkan kepada para wakil rakyat yang duduk di DPR maupun DPRD selaku reperiensatif masyarakat.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 2 ayat (1) setelah amandemen juga mengisyaratkan bahwa Indonesia secara tegas mengakui kedaulatan rakyat. Isi dari Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”.

Pelaksanaan teori dan konsep tentang kedaulatan rakyat mengalami persoalan yang signifikan, yaitu tentang bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat., pelaksanaan konsep kedaulatan rakyat pada era sekarang ini menjadi rumit karena tidak mungkin untuk menyerahkan kekuasaan penyelenggaraan negara pada seluruh rakyat, hal itu dapat menyebabkan terhambatnya atau bahkan terjadinya kekacauan bagi pelaksanaan kehidupan bernegara. Solusi bagi pelaksanaan teori tersebut yaitu memberikan kekuasaan kepada suatu badan atau lembaga perwakilan rakyat sebagai pengejawantahan dari kekuasaan yang berdaulat dalam sebuah negara. Pengejawantahan dari kekuasaan kedaulatan rakyat dalam sebuah

negara demokrasi modern biasanya diserahkan kepada lembaga perwakilan yaitu parlemen atau di Indonesia biasa disebut Dewan Perwakilan Rakyat, ajaran kedaulatan rakyat berpandangan bahwa letak kedaulatan seharusnya ada pada rakyat, kebutuhan akan kepastian masa depan bukan monopoli perseorangan atau kelompok orang namun merupakan kebutuhan seluruh rakyat dalam sebuah negara, pandangan tersebut menjadi dasar bagaimana sesungguhnya peran rakyat dalam sebuah negara. Namun, sejarah bangsa Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai selama orde baru baru berkuasa, telah menempatkan posisi rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), dimana nilai-nilai dan makna kedaulatan mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan. Karena itu kedaulatan rakyat masih dianggap sebagai suatu konsep nilai saja. Kedudukan rakyat yang lemah akibat sistem otoriter penguasa orde baru berimplikasi pula terhadap lemahnya peran dan kedudukan DPRD sebagai wahana demokrasi dan kedaulatan rakyat di tingkat daerah. Lemahnya peran dan kedudukan DPRD tersebut mengakibatkan bergaining power DPRD sangat terbatas, dan DPRD hanya sebagai simbol demokrasi semu dan pelengkap sistem pemerintahan Indonesia, terutama di daerah. Hal ini mengakibatkan rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya di dalam proses pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Negara Kesatuan Republik Indonesia telah mengalami pergeseran dari pola sentralisasi pada masa diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, ke pola desentralisasi yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang 32 tahun 2004. Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai buah reformasi merupakan tonggak baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dan membawa serangkaian perubahan, baik secara filosofis, paradigma, mekanisme serta pengaturan yang bersifat operasional. Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 memiliki perbedaan filosofi dan paradigma yang cukup mendasar jika dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya. Bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah bersama DPRD. DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Maksudnya bahwa sebagai Lembaga Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah dalam arti tidak saling membawahi. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antara kedua lembaga wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus saling mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing.

Pemerintah daerah memiliki fungsi ganda yang memegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sedangkan DPRD bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu atau bahkan menolak sama sekali. Meskipun demikian DPRD sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri perihal rancangan perda.

Amendemen UU No 2 Tahun 1999 yaitu UU No 32 Tahun 2004 Pasal 19 ayat 2 menyatakan lebih jelas tentang fungsi legislasi DPRD. Pasal ini mencantumkan penyelenggara pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Pasal 40 menegaskan bahwa DPRD berkedudukan sebagai unsur pemerintah daerah, yang bersama-sama kepala daerah membentuk Perda dan APBD.

Pasal ini tidak menyebutkan secara tersurat bahwa DPRD harus memberikan inisiatif rancangan perda yang ujungnya disahkan menjadi perda. Konteks lebih ke arah pola hubungan yang dikembangkan adalah kemitraan dan partnership.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, telah menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah. Sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota (pasal 76). DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :

1. legislasi;
2. anggaran; dan
3. pengawasan. (Pasal 77 Undang-Undang 22 Tahun 2003)

Pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 ayat (1) “DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang :

1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Bupati/walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perUndang-Undangan lainnya, Keputusan Bupati/Walikota, APBD, kebijakan pemerintahan daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional didaerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
6. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban Bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Meski saat ini DPRD mendapat peran yang strategis, akan tetapi masih ada pertanyaan tentang sejauh mana DPRD ini telah menjalankan

tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya, khususnya di bidang legislasi. DPRD seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah yang akan mengikat pada masyarakat, sebab merekalah yang tahu mengenai apa keinginan masyarakat Daerah. Pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD harus dijalankan sebagaimana representasi dari masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Kenyataannya, mayoritas dari peraturan perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh Kepala Daerah, sedangkan DPRD tinggal membahas dan menyetujuinya. Undang-Undang yang dibuat atas inisiatif DPRD hampir tidak ada sama sekali.

Sementara yang terjadi di kabupaten Ngawi menurut pengamatan penulis selama periode 2004-2009, DPRD Kabupaten Ngawi baru dapat melaksanakan sebagian kecil fungsi legislasinya. Pelaksanaan yang kurang optimal tentu ini disebabkan oleh berbagai faktor dan hambatan-hambatan. Hambatan-hambatan ini berupa hambatan dari dalam DPRD Kabupaten Ngawi periode 2004-2009 itu sendiri maupun dari luar.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik mengadakan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN NGAWI”**

B. Rumusan Masalah

Setiap penelitian ilmiah yang akan dilakukan selalu berangkat dari masalah. Rumusan masalah dimaksudkan untuk penegasan masalah-masalah yang akan diteliti sehingga memudahkan dalam pekerjaan serta pencapaian sasaran. Perumusan masalah dalam suatu penelitian diperlukan untuk memfokuskan masalah agar dapat dipecahkan secara sistematis. Cara

ini dapat memberikan gambaran yang jelas dan memudahkan pemahaman terhadap permasalahan serta tujuan yang dikehendaki. (Sugiyono,2004 : 25)

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis merumuskan perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten ngawi periode 2004-2009?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menghambat pelaksanaan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten ngawi periode 2004-2009?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Objektif

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten ngawi periode 2004-2009.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten ngawi periode 2004-2009.

2. Tujuan subjektif

- a. Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan bagi penyusunan skripsi sebagai syarat mencapai gelar sarjana di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- b. Untuk memperluas dan mengembangkan pengetahuan serta pengalaman penulis serta pemahaman aspek hukum di dalam teori dan praktek lapangan hukum yang sangat berarti bagi penulis.
- c. Untuk memberi pikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Merupakan salah satu sarana bagi penulis untuk mengumpulkan data sebagai bahan penyusunan skripsi guna melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- b. Untuk sedikit memberi pikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

2. Manfaat praktis

- a. Dengan penulisan skripsi ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang hukum sebagai bekal untuk terjun ke dalam masyarakat nantinya.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.

E. Metode Penelitian

Sebelum menguraikan tentang metode penelitian, maka terlebih dahulu akan dikemukakan pengertian mengenai metode itu sendiri. Kata “metode” berasal dari bahasa Yunani *methodos*, yang berarti cara kerja, upaya, atau jalan suatu kegiatan pada dasarnya adalah satu upaya, dan upaya tersebut bersifat ilmiah dalam mencari kebenaran yang dilakukan dengan mengumpulkan data sebagai dasar penentuan kebenaran yang dimaksud (Koentjoroningrat, 1993:22).

Penelitian hukum adalah proses untuk menemukan hukum yang dibuat dalam oleh pemerintah untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, sehingga hukum tersebut dapat dikomentari dan dianalisa secara benar (Peter Mahmud Marzuki, 2005: 29).

Dalam suatu penelitian diperlukan suatu data yang dapat menunjang penyelesaian penelitian itu sendiri, sehingga dapat memperoleh hasil penelitian yang dapat dipercaya dan dipertanggung jawabkan, oleh karena

itu diperlukan suatu metode tertentu. Metode adalah pedoman cara seorang ilmuwan mempelajari dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapi (Soerjono Soekanto, 2001: 26).

Suatu penelitian haruslah menggunakan metode yang tepat dan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh penulis. Sedangkan dalam penentuan metode mana yang akan dipergunakan, penulis harus cermat agar metode yang dipilihnya nanti tepat dan sesuai, sehingga untuk mendapatkan hasil dengan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan dapat tercapai. Metode adalah suatu cara atau jalan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan alat-alat tertentu. Sedangkan penelitian adalah suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, gejala, hipotesa, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah. (Sutrisno Hadi, 1989:4)

Maka metode penelitian adalah cara yang teratur dan berpikir secara runtut dan baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan dan guna menguji kebenaran maupun ketidakbenaran dari suatu pengetahuan, gejala, atau hipotesa. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian empiris. Penelitian empiris adalah penelitian yang menggunakan data primer sebagai data utama, dimana penulis langsung terjun ke lokasi penelitian.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang penulis susun adalah termasuk penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Prof. Soerjono Soekanto adalah suatu penelitian yang dimaksud untuk memberikan

data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka penyusunan kerangka baru (Soerjono Soekanto, 2001 : 10).

Dalam pelaksanaan penelitian deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pengumpulan dan penyusunan data saja, tetapi juga meliputi analisa dan interpretasi data yang pada akhirnya dapat diambil kesimpulan-kesimpulanyang dapat didasarkan penelitian data itu.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan kualitatif, yaitu pendekatan yang digunakan oleh peneliti dengan mendasarkan pada data-data yang dinyatakan responden secara lisan atau tulisan, dan juga perilaku yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh (Soerjono Soekanto, 2001: 250). Pendekatan yang diambil Penulis adalah pendekatan dengan konsep perundang-undangan, artinya penulis membandingkan antara kesesuaian data yang didapat dengan undang-undang yang mengaturnya sesuai dengan hierarki perundangan di Indonesia

4. Lokasi Penelitian

Untuk mendapatkan data-data penelitian penulis mengambil data dari lokasi kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi. Selain itu penulis juga langsung mewawancarai beberapa anggota DPRD Kabupaten Ngawi periode 2004-2009 yang terlibat secara langsung dalam pembuatan peraturan daerah.

5. Jenis dan Sumber Data

Secara umum, di dalam penelitian biasanya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh dari masyarakat dinamakan data primer, sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder. (Soerjono Soekanto, 2001: 51)

Jenis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder.

a. Data Primer

Adalah sejumlah keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan. Adapun yang menjadi sumber data adalah beberapa anggota DPRD Kabupaten Ngawi periode 2004-2009 yang terlibat secara langsung dalam proses pembuatan legislasi daerah serta pegawai Sekertariat DPRD Kabupaten Ngawi

b. Data Sekunder

Adalah sejumlah keterangan atau fakta yang diperoleh secara tidak langsung, tetapi melalui penelitian kepustakaan. Adapun yang menjadi sumber data sekunder ini berasal dari buku-buku literatur, dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

6. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penulisan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Data primer

Untuk mendapatkan data primer, adalah dengan cara wawancara. Dalam hal ini penulis mewawancarai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009

yang terlibat secara langsung dalam proses legislasi serta pegawai sekretariat DPRD Kabupaten Ngawi

b. Data Sekunder

Untuk memperoleh data sekunder adalah dengan penelitian atau kepustakaan atau *library research* guna memperoleh bahan – bahan hukum.

7. Teknik Analisis Data

Analisa data merupakan proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar, sehingga akan ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. (Lexy J Moleong, 2002 : 103). Dalam hal ini Penulis melakukan analisa data dengan sistem Deduksi yaitu menarik dari hal-hal yang umum menjadi hal-hal yang lebih khusus cakupannya.

Penulis menggunakan model analisis interaktif yaitu data yang dikumpulkan akan dianalisis melalui tiga tahap yaitu mereduksi data, menyajikan data, dan menarik kesimpulan. Dalam model ini dilakukan suatu proses siklus antar tahap-tahap, sehingga data yang terkumpul akan berhubungan dengan satu sama lain dan benar-benar data yang mendukung penyusunan laporan penelitian. (HB. Sutopo, 2002 : 35). Tiga tahap tersebut adalah :

a. Reduksi Data

Kegiatan ini merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian yang bertujuan untuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting yang muncul dari catatan dan pengumpulan data. Proses ini berlangsung terus menerus sampai laporan akhir penelitian selesai.

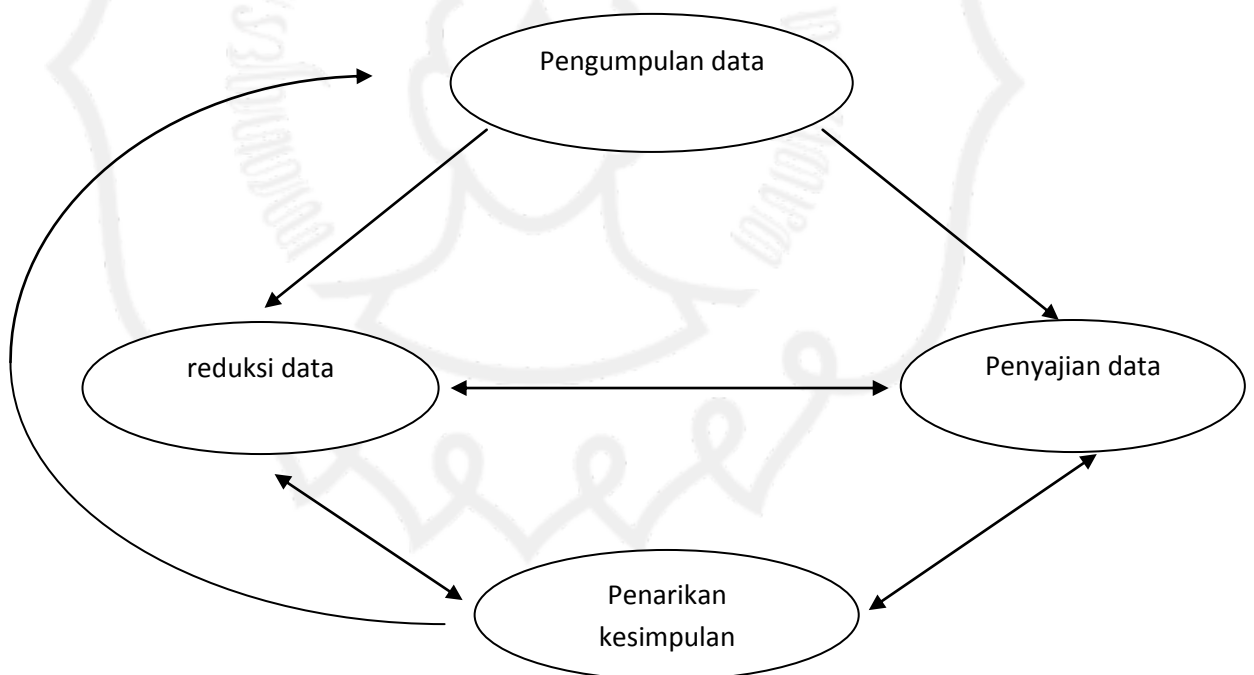
b. Penyajian Data

Sekumpulan informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilaksanakan.

c. Menarik Kesimpulan

Setelah memahami arti dari berbagai hal yang meliputi berbagai hal yang ditemui dengan melakukan pencatatan-pencatatan peraturan, pernyataan-pernyataan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat, akhirnya peneliti menarik kesimpulan (HB. Sutopo, 2002 : 37).

Berikut ini penulis memberikan ilustrasi bagan dari tahap analisis data :



Gambar 1 : Bagan Model Analisa Interaktif

F. Sistematika Penulisan Hukum

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh mengenai sistematika penulisan karya ilmiah yang sesuai dengan aturan baru dalam penulisan ilmiah, maka penulis menyiapkan suatu sistematika penulisan hukum. Adapun sistematika penulisan hukum terbagi dalam 4 (empat) bab yang saling berkaitan dan berhubungan. Sitematika dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis akan mengemukakan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab yang kedua ini memuat 2 (dua) sub bab yaitu kerangka teori dan kerangka pemikiran.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini memuat hasil penelitian yaitu pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi tahun 2004-2009 dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi tahun 2004-2009 serta bagaimana solusinya.

BAB IV : SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dan saram

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah

a. Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disebut Pemerintah Daerah adalah Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Selain itu Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pemerintah Daerah itu terdapat hubungan pelayanan umum, keuangan, pemanfaatan, sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras (Ni'matul Huda, 2006 : 340)

Penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, pasal 10 undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi:
(1) politik luar negeri;

- (2) pertahanan;
- (3) keamanan;
- (4) yustisi;
- (5) moneter dan fiskal nasional; dan
- (6) agama.

(Ni'matul Huda, 2006 : 350)

Penyelenggaraan urusan pemerintah itu dapat dilimpahkan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan / atau pemerintah desa. Pembagian urusan itu berdasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagi urusan pemerintahan yang sepenuhnya / tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

b. Asas- Asas Pemerintahan Daerah

Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah daerah itu berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menurut Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah adalah :

(1) Asas Desentralisasi

Yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

(2) Asas Dekonsentrasi

Yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu

(3) Asas Tugas Pembantuan

Yaitu penugasan dari pemerintah kepada kepala daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten atau kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk melakukan tugas tertentu.

c. Teori Desentralisasi

Secara teoritis, desentralisasi dibagi menjadi dua yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan (Bagir Manan, 1994 : 21).

Terkait dengan bagaimana mengelola urusan-urusan Pusat dan urusan-urusan Daerah maka perlu kiranya dipahami mengenai sistem rumah tangga daerah. Menurut Bagir Manan, sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut adalah bahwa daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik karena penyerahan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan daerah. Secara teoritis ada tiga sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil.

Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip-prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan apa saja yang diselenggarakan daerah. Sistem rumah tangga material berangkat dari pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Sedangkan sistem rumah tangga nyata atau riil disebut juga sistem otonomi yang nyata atau riil. Disebut nyata, karena isi rumah tangga didasarkan kepada keadaan atau faktor-faktor yang nyata (Isharyanto, 2005 : 1358)

d. Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti kepala daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Di samping itu ada beberapa prinsip dalam pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonomi yaitu :

- 1) Penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab daerah otonom
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas
- 4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah

- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah.

e. Otonomi Daerah

Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan, prinsip otonomi daerah adalah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan-urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasar tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi dan kekhasan daerah. dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya

mampu membangun kerjasama dan mencegah ketimpangan antar daerah. hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Dengan demikian, otonomi atau desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat bagi masyarakat di daerah maupun pemerintah nasional. (Ryass Rasyid, 2007 : 32)

2. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten

Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah kabupaten mempunyai bupati DPRD kabupaten. Secara lebih khusus, dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 juga menyebutkan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Dalam pasal 342 Undang-Undang nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan bahwa DPRD adalah salah satu unsur penyelenggara pemerintahan Kabupaten/ Kota.

b. Keanggotaan dan Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten

Dalam Pasal 68 dan 69 Undang-Undang nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan anggota DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil

pemilihan umum. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima orang. Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan gubernur atas nama Presiden. Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan. Masa jabatan Anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji. Dalam Undang-Undang nomor 27 tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan juga hal tersebut yaitu dalam pasal 345.

Undang-Undang nomor 22 tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi. Sedangkan dalam Undang-Undang nomor 27 tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan anggota DPRD kabupaten/Kota terdiri dari paling sedikit 20 (dua puluh) anggota dan paling banyak 50 (lima Puluh) anggota.

Pasal 50 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD. Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan. Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi. Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi

gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat. Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi. Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5).

Dalam pasal 46 (1) Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah disebutkan bahwa yang menjadi alat kelengkapan DPRD adalah:

- (1) Pimpinan
- (2) Komisi
- (3) Panitia musyawarah
- (4) Panitia anggaran
- (5) Badan kehormatan
- (6) Alat kelengkapan lain yang diperlukan

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRD, dibentuk Sekretariat DPRD Kabupaten yang personalnya terdiri atas Pegawai Negeri Sipil. Sekretariat DPRD dipimpin seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Bupati atas usul Pimpinan DPRD Kabupaten. Untuk meningkatkan kinerja lembaga dan membantu pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD secara profesional, dapat diangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan. Para pakar/ahli tersebut berada di bawah koordinasi Sekretariat DPRD Kabupaten.

c. Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten

DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota.

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

- (1) Legislasi : yaitu fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah.
- (2) Anggaran : yaitu fungsi menetapkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (3) Pengawasan : yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, perundangan lainnya, keputusan kepala daerah, kebijakan pemerintah daerah, dan pelaksanaan program pemerintahan daerah.

d. Tugas, Wewenang dan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten adalah:

- (1) Membentuk Peraturan Daerah Kabupaten yang dibahas dengan Bupati untuk mendapat persetujuan bersama
- (2) Menetapkan APBD Kabupaten bersama dengan Bupati
- (3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Keputusan Bupati, APBD Kabupaten, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah
- (4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wakil Bupati kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
- (5) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah
- (6) Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kabupaten dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Anggota DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPRD Kabupaten juga memiliki hak mengajukan Rancangan Perda Kabupaten, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, membela diri, hak imunitas, hak protokoler, memilih dan dipilih, mengikuti orientasi dan pedalaman tugas serta hak keuangan dan administrasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPRD Kabupaten berhak meminta pejabat negara tingkat Kabupaten, pejabat pemerintah daerah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan.

3. Tinjauan Umum Tentang Fungsi Legislasi

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

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

Organ legislatif tidak pernah memonopoli pembuatan norma-norma umum, melainkan hanya menempati posisi tertentu yang lebih seperti dikemukakan sebelumnya. Semakin dibenarkan penyebutannya sebagai organ legislatif maka semakin besar peran sertanya di dalam pembuatan norma-norma umum.

Berkenaan dengan fungsi legislasi, dapat diktakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang (Jimly Asshidiqie, 2006 : 29)

4. Tinjauan tentang Program Legislasi Daerah

DPRD mempunyai kewajiban-kewajiban yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat yaitu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat yaitu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, dan menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat. Keinginan-keinginan, aspirasi, usulan-usulan, permasalahan, kebutuhan-kebutuhan, kepentingan dan lain-lain yang muncul dari berbagai lapisan masyarakat (seperti kelompok masyarakat, organisasi kemasyarakatan, profesi, keagamaan, akademisi, organisasi politik, LSM, lembaga masyarakat adat, dll) bahkan mungkin juga masukan-masukan dari institusi pemerintah, pada umumnya disalurkan melalui DPRD. Aspirasi tersebut ditampung, diolah, dan selanjutnya dituangkan dalam berbagai bentuk kebijakan daerah, termasuk program-program perencanaan pembentukan peraturan daerah (program legislasi daerah) (Bambang Iriana Djajaatmadja, 2006 : 34)

Pengertian Program Legislasi Daerah (Prolegda) dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Dalam

paragraf kedua penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikemukakan bahwa untuk perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah dilakukan berdasar program legislasi daerah. program legislasi daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Ada beberapa pokok pikiran yang dapat dijadikan pedoman dalam mengatur mekanisme atau tata cara penyusunan prolegda sebagai berikut:

- a. Cakupan peraturan daerah mengacu pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
 - 1) Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh DPRD Propinsi bersama Gubernur
 - 2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD kabupaten/ kota bersama dengan Bupati/Walikota
 - 3) Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat dibuat oleh Dewan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.
- b. Memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya dalam proses penyusunan Prolegda sebagai tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah harus bersifat transparan. Masyarakat diberi kesempatan berpartisipasi dalam penyusunan Prolegda agar prolegda betul-betul aspiratif.
- c. Penyusunan Prolegda dilakukan oleh Gubernur, Bupati/Walikota bersama dengan DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Peraturan daerah.
- d. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu antar unit-unit kerja di lingkungan Sekretariat Daerah dan instansi-instansi lain yang terkait.

- e. Dalam Prolegda ditetapkan skala prioritas jangka panjang, menengah atau tahunan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah dan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan.
- f. Dalam Prolegda perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- g. Pelaksanaan Prolegda perlu dievaluasi setiap tahun dalam rangka melakukan penyesuaian seperlunya dengan dinamika perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

(A. A. Oka Mahendra, 2006 : 26)

Prolegda yang telah ditetapkan bersama oleh lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab, agar sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai. Untuk itu perlu dilakukan serangkaian kegiatan sebagai berikut :

- a. Memikirkan dan menentukan berbagai hal yang bersangkutan dengan apa yang harus dilakukan.
- b. Mengusahakan, mengatur, menggerakkan dan memanfaatkan sumber-sumber, baik sumber daya manusia, sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan.
- c. Menjamin agar tidak terjadi penyimpangan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran.

(A. A. Oka Mahendra, 2006 : 27)

5. Asas- Asas Pembentukan Peraturan Perundangan

Dalam masyarakat kita mengenal “norma” dan “hukum”. *Norm are associated with moral orders of interaction, cultural, bound modes of channelling individual drives and emotion. Law refers more to calculated attempts at achieving conformity with an historically received norm, where a staff of people holding themselves ready for the application of laws*

(Kevin Walby, 2007 : 470). Norma berhubungan dengan moral seseorang dalam interaksi, kultur, serta mengatur masyarakat sedangkan hukum berasal dari berbagai usaha untuk mencapai suatu kenyamanan berdasar atas norma yang telah ada pada kesiapan masyarakat untuk suatu penerapan hukum

Cini menyebutkan ada dua bentuk hukum yang disebut sebagai “*hard law*” dan “*soft law*”. *Hard law refers to the laws and regulations that make up legal system in the traditional sense. Soft laws, on the other hand, are Informal rules which are legally non binding or rules of conduct which in principle have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects* (J. Peter Burgess, 2002 : 552). *Hard Law* dianggap lebih kuat kedudukannya karena dalam pembentukannya dibuat dengan cara-cara dan oleh badan yang telah ditentukan sesuai aturan yang ada. Sedangkan *soft laws* adalah peraturan yang tidak formal, tidak mengikat, tidak punya daya paksa, tapi punya dampak di masyarakat.

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, maka menurut Burkhadt Krems isi dari pembentukan peraturan tersebut meliputi:

- a. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*)
- b. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*)
- c. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
- d. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*)

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur

pembentukan yang telah ditentukan. Peraturan perundang-undangan tersebut pada hakikatnya mengandung tiga unsur yaitu:

a. norma hukum (*rechtsnormen*);

Norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan mengandung salah satu sifat-sifat

- 1) perintah (*gebod*);
- 2) larangan (*verbod*);
- 3) pengizinan (*toestemming*);
- 4) pembebasan (*vrijstelling*)

Hubungan antara ke empat sifat tersebut lebih jauh dapat dikembangkan melalui hubungan ekuivalensi, pertentangan maupun implikatif. Maka dengan demikian, sifat norma hukum beserta pengembangannya itulah yang biasanya tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

b. berlaku keluar (*naar buiten werken*);

Pemahaman mengenai norma hukum yang bersifat material terdapat tradisi yang hendak membatasi berlakunya norma hanyalah bagi mereka yang tidak termasuk kedalam organisasi pemerintahan. Jadi norma hanyalah tertuju kepada rakyat, baik dalam hubungannya antar sesamanya maupun antara rakyat dengan pemerintah. Sedangkan norma yang mengatur antar bagian organisasi pemerintahan dianggap bukan norma hukum yang sebenarnya, paling jauh dianggap sebagai norma organisasi. Oleh karena itu selama ini tanda-tanda yang diberikan oleh pemahaman tentang norma hukum ialah selalu ditambah dengan predikat “berlaku keluar”.

c. bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruimezin*)

Orang biasanya membedakan norma dalam kategori umum dan yang individual serta antara yang abstrak dan yang konkrit. Perbedaan umum-individual didasarkan pada mereka yang terkena aturan norma tersebut, ditunjukkan kepada orang atau sekelompok orang yang tidak tertentu atau kepada orang atau kelompok yang tertentu. Sedang perbedaan antara abstrak-konkrit didasarkan pada hal yang diatur dalam norma tersebut, untuk peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau untuk peristiwa yang tertentu. Dari sifat norma yang umum atau individual dan abstrak atau konkrit tersebut, dapat dibentuk berbagai norma dengan sifat kombinasi umum-abstrak, umum-konkrit, individual-konkrit, individual-abstrak. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas.

Asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas-asas yang mengandung nilai-nilai hukum. Para ahli memandang asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material. Asas formal ialah asas yang menyangkut tata cara pembentukan dan bentuknya, sedangkan asas-asas material ialah yang menyangkut isi atau materinya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Montesquieu dalam *L'Esprit des Lois* mengemukakan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas yaitu:

- 1) gaya harus padat dan mudah; karena kalimat-kalimat yang berbelit-belit justru akan membingungkan;
- 2) istilah yang dipilih hendaknya sedapat mungkin bersifat mutlak dan tidak relative, dengan maksud menghilangkan kesempatan adanya perbedaan pendapat individual;

- 3) hukum hendaknya membatasi diri pada hal yang bersifat actual dan riil, hal ini untuk menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik;
- 4) hukum hendaknya tidak halus, karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang, bahasa hukum bukan latihan logika melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata;
- 5) hukum hendaknya tidak bersifat argumentatis/dapat diperdebatkan, karena akan berbahaya apabila merinci alasan-alasan hukum, karena hal tersebut akan menimbulkan pertentangan-pertentangan;
- 6) hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau perubahan;
- 7) pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakekat permasalahan. Sebab hukum yang lemah, tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh system perundang-undangan kepada nama jelek dan menggoyahkan kewibawaan negara.

Jeremy Bentham mengemukakan ketidaksempurnaan yang dapat mempengaruhi Undang-undang, dan dapat dijadikan asas-asas bagi pembentukan perundang-undangan. Ketidaksempurnaan tersebut dibagi dalam dua tingkatan/ derajat

Ketidaksempurnaan derajat pertama disebabkan hal-hal yang meliputi:

- 1) arti ganda (*ambiguity*);
- 2) keaburan (*obscurity*);
- 3) terlalu luas (*overbulkiness*)

Sedangkan kekaburan derajat kedua disebabkan hal-hal yang meliputi:

- (1) ketidaktetapan ungkapan;
- (2) ketidaktetapan tentang pentingnya sesuatu
- (3) berlebihan
- (4) terlalu panjang lebar
- (5) membingungkan
- (6) tanpa tanda yang memudahkan pemahaman
- (7) ketidakteraturan

Dalam memandang hukum dari sudut pembentuk peraturan perundang-undangan, Lon Fuller melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat. Ia berpendapat bahwa tugas pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil apabila ia sampai kepada tingkat tertentu memperhatikan persyaratan-persyaratan berikut:

- 1) hukum harus dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum dan tidak dalam penetapan-penetapan yang berbeda satu dengan lainnya;
- 2) hukum harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus dapat mengetahui isi-isi aturan-aturan tersebut.
- 3) Aturan-aturan hukum harus diperuntukkan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian yang sudah lalu, karena perundang-undangan mengenai yang sudah lalu selain tidak dapat mengatur perilaku, juga dapat merusak kewibawaan hukum yang mengatur masa depan,
- 4) Aturan hukum harus dapat dimengerti, sebab jika tidak demikian orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya,

- 5) Aturan hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila hal itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana,
- 6) Aturan hukum tidak boleh meletakkan beban/ persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh mereka yang bersangkutan,
- 7) Aturan hukum tidak boleh sering berubah, sebab apabila sering berubah orang tidak dapat mengikuti aturan mana yang masih berlaku,
- 8) Penguasa/pemerintah sendiri harus juga menaati aturan-aturan hukum yang dibentuknya, sebab apabila tidak demikian hukum tidak dapat dipaksakan berlakunya.

Koopmans, ahli hukum tata Negara Belanda mengemukakan perlunya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti halnya perlu adanya asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut serta asas-asas dalam penyelenggaraan peradilan yang patut. Ia membagi asas-asas tersebut sehubungan dengan:

- 1) prosedur;
- 2) bentuk dan kewenangan
- 3) masalah isi peraturan

Koopmans yang membahas asas-asas dalam rangka pembentukan hukum dalam arti formal dan dengan sengaja belum turun kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, berpendapat bahwa dalam prosedur termasuk juga keterbukaan pada proses pengambilan keputusan dan pengumuman hasil akhirnya. Koopmans juga menekankan pada bentuk suatu peraturan perundang-undangan. Yang dimaksudkan dengan bentuk disini adalah pembagian tertentu dari batang tubuh yang nampak pada pasal-pasalannya. Bentuk ini penting untuk pihak-pihak yang bersangkutan. Bentuk ini juga menyangkut

lingkup pengaturan yang seringkali terlalu luas daripada yang dimaksudkannya.

Dari sekian banyak ahli yang penulis ketahui, baru Van Der Vlies yang berani muncul dengan bermacam dan berbagai asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bahkan lebih luas dari itu. Ia menyebutnya bukan *wetgeving* atau pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan lebih luas lagi, *regelgeving* atau pembentukan peraturan-peraturan.

Van Der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan-peraturan yang patut ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi

1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)

Asas ini mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juistew orgaan*)

Latar belakang asas ini ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Berbeda dengan di negeri Belanda di Negara Indonesia mengenai organ/ lembaga yang tepat itu perlu dikaitkan dengan materi muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Materi muatan peraturan perundang-undangan itulah yang menyatu dengan kewenangan masing-masing organ/lembaga yang membentuk jenis peraturan perundang-undangan bersangkutan. atau dapat juga sebaliknya, kewenangan masing-masing organ/.lembaga tersebut

menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibentuknya.

3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)

Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternative atau alternative-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Asas ini dapat dikembangkan di Indonesia, karena kebijaksanaan tentang deregulasi juga sedang berkembang di Negara kita. Sedangkan mengenai prinsip penyederhanaan serta kekuatan, di Negara kita pun hal itu diperlukan.

4) Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uit voerbaarheid*)

Mengenai asas ini orang melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan bersangkutan. Sebab tidaklah ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. Selain pihak pemerintah, juga pihak rakyat yang mengharapkan jaminan tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan.

5) Asas consensus (*het beginsel van de consensus*)

Yang dimaksud dengan asas consensus ialah adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

Asas ini di negara kita dapat diwujudkan dengan perencanaan peraturan perundang-undangan yang baik, jelas serta terbuka, diketahui

rakyat mengenai akibat-akibat yang akan ditimbulkannya serta latar belakang dan tujuan –tujuan yang hendak dicapainya.

Asas-asas formal meliputi

- 1) Asas tentang terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en en duidelijke systematiek*)

Pertimbangan Van Der Vlies tentang asas ini ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur dan susunannya

- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)

Mengenai pentingnya asas ini yang dapat dikemukakan ialah, apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan. Ia tidak dapat mengembangkan asas persamaan dan tidak pula asas kepastian hukum, dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan. Terlebih apabila peraturan perundang-undangan tersebut membebani masyarakat dan rakyat dengan berbagai kewajiban. Asas yang menyatakan bahwa setiap orang dianggap mengetahui peraturan perundang-undangan perlu diimbangi dengan asas ini.

- 3) Asas perlakuan yang sama di depan hukum (*het rechts gelijkheidsbeginsel*)

Dalam mengemukakan asas ini para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat. Hal ini dikuatkan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan

bahwa segala warga Negara Indonesia bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)

Asas ini mula-mula diberi nama lain yaitu asas harapan yang pada dasarnya harus dipenuhi, yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum. Dengan adanya kepastian hukum maka tidak akan ada keraguan atau pendapat yang berbeda-beda dalam melaksanakan suatu perbuatan hukum.

5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

Asas ini dimaksud untuk memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus. Asas ini memberikan keadaan yang baik dalam menghadapi masalah dan peristiwa individual, namun disisi lain asas ini dapat menghilangkan asas kepastian di satu pihak dan asas persamaan di lain pihak apabila tidak dilakukan dengan penuh kesinambungan. Sebaiknya asas ini diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/menegakkan peraturan perundang-undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.

Setelah meneliti asas-asas hukum (*algemene rechtsbeginselen*) pada umumnya dan asas-asas bagi pembentukan peraturan-peraturan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*), yang bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan Indonesia.

Van Der Vlies juga mengatakan, yang dimaksudkan dengan asas-asas hukum umum ialah asas-asas yang dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian (*toetsen*), agar peraturan-peraturan tersebut memenuhi asas-asas yang dimaksud. Dengan demikian, asas-asas hukum di bidang pembentukan peraturan-peraturan tersebut lebih bersifat normatif, meskipun sebagaimana dikatakan, asas hukum bukanlah aturan hukum, bukan norma hukum. Sifat normatifnya asas bagi pembentukan peraturan-peraturan sama halnya dengan apa yang dikatakan Scholten tentang asas hukum dalam hukum perdata atau privat, asas hukum adalah akibat asas etik. Di dalam asas hukum, pertimbangan etik itu mendesak masuk ke dalam hukum.

Asas-asas formal dan material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, asas-asas tersebut ialah secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:

- 1) Cita hukum Indonesia
cita hukum Indonesia tidak lain adalah Pancasila. Yang merupakan cita-cita dari bangsa Indonesia adalah yang termaktub dalam sila-sila pada pancasila tersebut..
- 2) Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem Konstitusi
Norma fundamental negara juga tidak lain melainkan Pancasila, dan sila-sila tersebut juga merupakan norma.
- 3) Asas-asas lainnya
 - (1) asas Negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum
 - (2) asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar

dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik menurut Undang-undang No 10 tahun 2004 seperti dikemukakan dalam pasal 5 dan pasal 6 dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 5 :

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- d. dapat dilaksanakan
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. kejelasan rumusan
- g. keterbukaan

Asas-asas yang dimaksudkan dalam pasal 5 diberikan penjelasannya dalam penjelasan pasal 5 sebagai berikut:

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
- b. Asas kelembagaan atau pembentuk organ yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila di buat oleh lembaga/ pejabat yang tidak berwenang
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya
- d. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan

- perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
 - f. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya
 - g. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan di Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam pasal 6 sebagai berikut:

Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:
 - a. pengayoman
 - b. kemanusiaan
 - c. kebangsaan
 - d. kekeluargaan
 - e. kenusantaraan
 - f. bhineka tunggal ika
 - g. keadilan
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian dan keselarasan
- (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan

Apa yang dimaksudkan dengan asas-asas yang berlaku dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan tersebut dijelaskan dalam penjelasan pasal 6 sebagai berikut:

Penjelasan Pasal 6 ayat (1):

- a. Asas Pengayoman adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan pengayoman hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas Keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status nasional.
- i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan adalah bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Penjelasan Pasal 6 ayat (2) menjelaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan “ asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan “ antara lain:

- a. dalam hukum Pidana, misalnya adalah asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. dalam hukum Perdata, misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik

Selain kedua ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman serta bersumber dan berdasar pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan, landasan pokok yang harus ada dan terkandung di dalamnya meliputi 5 landasan yaitu:

- a. Landasan Filosofis

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (ideal norm) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu, Undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Karena itu cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis bangsa sendiri. Artinya, jangan sampai cita-cita filosofis yang terkandung di dalam undang-undang tersebut justru mencerminkan falsafah kehidupan bangsa lain yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri. Karena itu, dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung dalam setiap undang-undang. Undang-undang Republik Indonesia tidak boleh melandasi diri berdasarkan falsafah hidup bangsa dan negara lain. Artinya, Pancasila itulah yang menjadi

landasan filosofis semua produk undang-undang Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945.

b. Landasan Sosiologis

Landasan kedua adalah landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan hidup dalam kesadaran hidup masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam undang-undang itu kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

c. Landasan Politis

Landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam Undang-undang Dasar 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang menuangkan kebijakan operasional, tetapi kebijakan itu harus bersumber dari ide-ide, cita-cita, dan kebijakan –kebijakan politik yang terkandung dalam kontitusi, baik yang tertulis dalam UUD 1945 ataupun yang hidup dalam konvensi ketatanegaraan dan kenyataan hidup bernegara dari-waktu ke waktu.

d. Landasan Juridis

Landasan Juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran “ Mengingat”. Dalam konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan

tepat. Misalnya adalah ketentuan Undang-undang Dasar 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD 1945 harus ditentukan secara tepat. Undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang yang bersangkutan yang harus jelas disebutkan nomornya, judulnya, dengan demikian pula dengan nomor dan tahun Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.

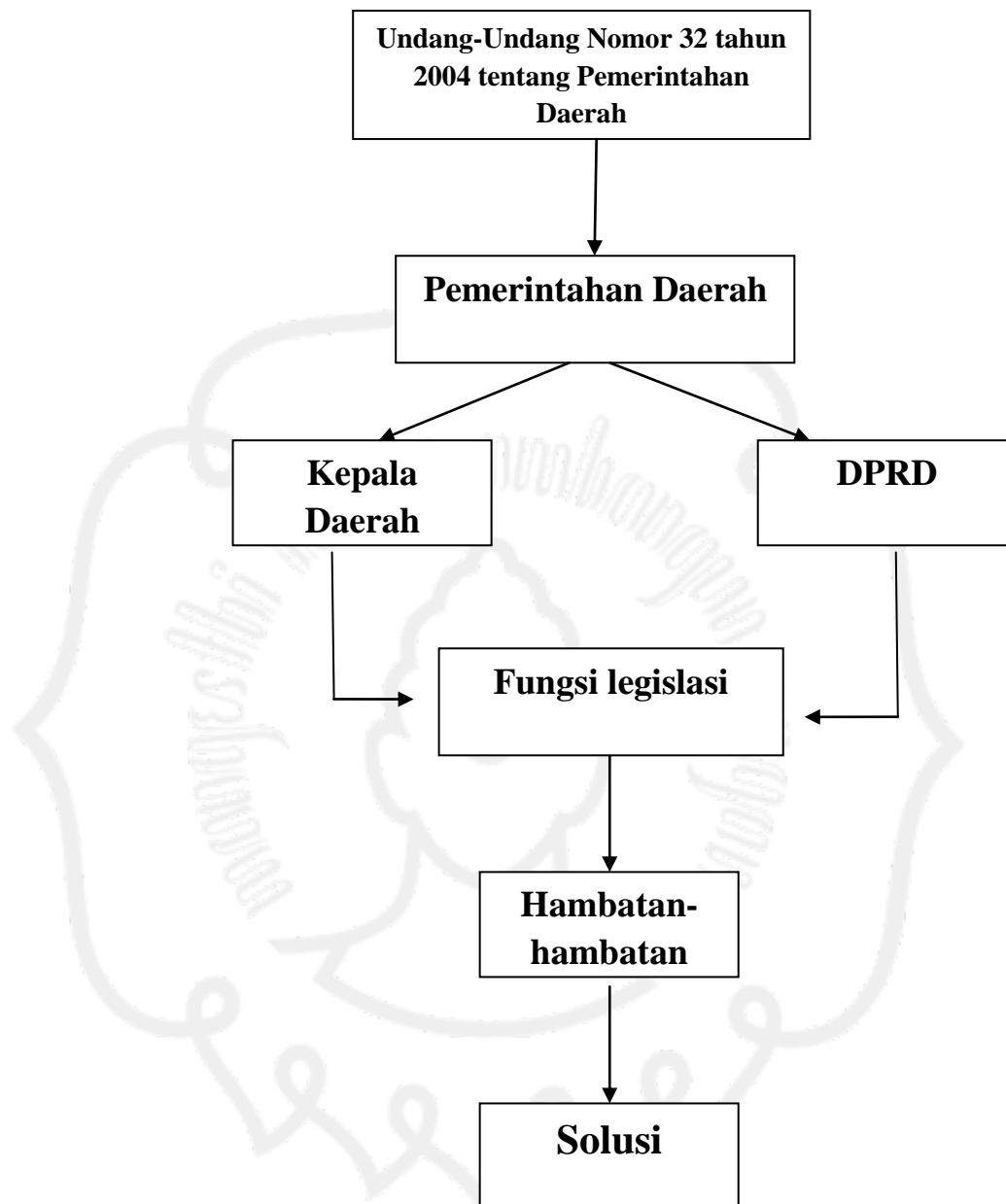
Biasanya penyebutan undang-undang dalam rangka konsideran “Mengingat” ini tidak disertai dengan penyebutan nomor pasal maupun ayat. Penyebutan pasal dan ayat hanya berlaku untuk penyebutan undang-undang dasar saja. Contohnya: mengingat undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Artinya undang-undang itu dijadikan dasar juridis dalam konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma.

e. Landasan Administratif

Kelima landasan tersebut di atas secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi kedalam tiga kelompok atau sub bagian, yaitu (a) sub bagian pertimbangan atau “Konsideran Menimbang”, (b) sub bagian pengingatan atau “Konsideran Mengingat” dan kadang-kadang pula ditambah dengan (c) sub bagian perhatian atau “Konsideran Memperhatikan”. Dalam kelaziman praktek pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedua sub bagian pertama, yaitu sub bagian pertimbangan dan sub bagian pengingatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub bagian ketiga, yaitu “Konsideran Memperhatikan” bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

Dalam Konsideran Menimbang, yang perlu dimuat adalah landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasaan politis. Konsideran mengingat berisi landasan juridis normatif, sedangkan Konsideran memperhatikan memuat landasan yang bersifat administratif. Kadangkadangkang ada juga undang-undang yang tidak mencantumkan Konsideran.



B. Kerangka Pemikiran**Gambar 2 : Bagan Kerangka Pemikiran**

Penjelasan :

Keluarnya Undang- Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Pemerintah Daerah diberi kewenangan oleh Pusat dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini tidak terkecuali dalam hal pembuatan perturan daerah yang disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat di daerah itu sendiri yang disebut sebagai fungsi legislasi. Yang disebut sebagai pemerintahan Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah daerah memiliki fungsi ganda yang memegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sedangkan DPRD bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu atau bahkan menolak sama sekali. Meskipun demikian DPRD sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri perihal rancangan perda.

Mengingat DPRD adalah suatu perwakilan rakyat, fungsi legislasi DPRD sangat berpengaruh penting terhadap masyarakat. DPRD dituntut untuk tahu peraturan daerah apa saja yang diperlukan masyarakat. Dalam pembuatan peraturan Daerah DPRD juga terikat pada aturan-aturan dalam pembuatan perundang-undangan. Dalam melaksanakan fungsi legislasinya DPRD menemui banyak kendala dari luar maupun dari dalam. Dengan demikian diperlukan solusi-solusi untuk mengatasi kendala tersebut.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi

1. Gambaran Kabupaten Ngawi

Kabupaten Ngawi adalah sebuah wilayah kabupaten di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Ibukotanya adalah Ngawi. Kota kabupaten ini terletak di bagian barat Provinsi Jawa Timur yang berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Tengah. Kata Ngawi berasal dari kata *awi*, bahasa sansekerta yang berarti bambu dan mendapat imbuhan kata *ng* sehingga menjadi Ngawi. Dulu Ngawi banyak terdapat pohon bambu.

Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Grobogan, Kabupaten Blora (keduanya termasuk wilayah Provinsi Jawa Tengah), dan Kabupaten Bojonegoro di utara, Kabupaten Madiun di timur, Kabupaten Magetan dan Kabupaten Madiun di selatan, serta Kabupaten Sragen (Jawa Tengah) di barat. Kabupaten Ngawi terdiri atas 17 kecamatan yang terbagi dalam sejumlah 213 desa dan 4 kelurahan. Nama kecamatan di Kabupaten Ngawi adalah :

- a. Ngawi
- b. Paron
- c. Geneng
- d. Pitu
- e. Mantingan
- f. Padas
- g. Bringin
- h. Kedunggalar
- i. Kwadungan
- j. Jogorogo

- k. Ngrambe
- l. Sine
- m. Karangjati
- n. Karang Anyar
- o. Widodaren
- p. Pangkur
- q. Kendal

Pusat pemerintahan di Kecamatan Ngawi. Kantor Pusat Pemerintahan Kabupaten Ngawi yang terletak di pusat kota Ngawi bersebelahan dengan Rumah dinas Bupati Ngawi dan sebelah utara Lapangan Merdeka (biasa disebut Alun - Alun) dengan berlantai 2 yang mampu digunakan untuk semua aktifitas kegiatan pemerintahan daerah. Bagian utara merupakan perbukitan, bagian dari Pegunungan Kendeng. Bagian barat daya adalah kawasan pegunungan, bagian dari sistem Gunung Lawu (3.265 meter). Kabupaten Ngawi dilintasi jalur utama Surabaya-Yogyakarta, jalur utama Cepu, Bojonegoro-Madiun dan menjadi gerbang utama Jawa Timur jalur selatan. Kabupaten ini juga dilintasi jalur kereta api Jakarta-Yogyakarta-Bandung/Jakarta, namun tidak melewati ibukota kabupaten.

Tempat rekreasi yang ada di Kabupaten Ngawi saat ini adalah Pemandian Tawun, Waduk Pondok, Air terjun Srambang, serta kebun Teh Jamus yang berhawa sejuk dan terdapat Kolam Pemandian di sekitar Perkebunan Teh tersebut. Perkebunan Teh ini terletak di Kecamatan Sine, Selain Kebun Teh Jamus di Kecamatan Sine Juga ada Bendungan Ndorjo yang lokasinya di Desa hargosari Dusun Gondorejo. Selain itu terdapat juga situs purbakala Trinil yang menyimpan fosil *pithecanthropus erectus* (Manusia kera berjalan tegak) pertama kali di temukan oleh arkeolog Belanda bernama Eugene Dubois. Sebuah benteng peninggalan belanda (*Benteng Van Den Bosch*) sebenarnya bisa pula dijadikan sebagai salah satu obyek wisata yang sangat bagus, sayang Pemerintah Kabupaten Ngawi tidak serius menanganinya. Benteng yang terletak diantara dua Sungai besar itu (Sungai Madiun dan Bengawan Solo) sangat mungkin menyedot wisatawan

karena letaknya yang di tengah kota.

Makanan Khas Asli kota Ngawi Adalah Tepo Tahu, kemudian Wedang Cemue, Sate ayam Ngawi dan makanan ringan semacam Kripik tempe, ledre, dan Geti banyak terdapat di Ngawi. Kesenian Daerah Asli Kabupaten Ngawi adalah Tari Orek Orek, Tari Kecetan, Dongkrek, Wayang Krucil.

2. Gambaran Masyarakat Kabupaten Ngawi

Jumlah penduduk Kabupaten Ngawi akhir tahun 2006 adalah 873.489 jiwa, terdiri dari 426.615 penduduk laki-laki dan 446.874 penduduk perempuan, dengan rasio jenis kelamin/*sex ratio* sebesar 95, artinya bahwa setiap 100 penduduk wanita terdapat sekitar 95 penduduk laki-laki.

Bila dibandingkan dengan tahun 2005 jumlah penduduk Kabupaten Ngawi bertambah sebesar 4.838 jiwa atau meningkat sebesar 0,55 persen. Kecamatan dengan jumlah penduduk terbesar adalah Paron dengan 90.586 jiwa dan Kecamatan Pangkur merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk terkecil yaitu 27.928 jiwa.

Kepadatan penduduk menunjukkan rasio antara jumlah penduduk dengan luas wilayah. Tingkat kepadatan penduduk Kabupaten Ngawi tahun 2004 adalah 674 jiwa/km², di mana tingkat kepadatan tertinggi di Kecamatan Ngawi (1.104 jiwa/km²) dan tingkat kepadatan terendah adalah Kecamatan Karanganyar (224 jiwa/km²).

Mayoritas penduduk Kabupaten Ngawi beragama Islam dengan persentase sekitar 99 persen. Jumlah penduduk menurut agama yang dipeluk kondisi akhir 2004 secara rinci adalah Islam 862.698 jiwa, Katholik 5.058 jiwa, Kristen 5.520 jiwa, Hindu 121 jiwa dan Budha 91 jiwa.

Jumlah tempat ibadah terdiri dari masjid 1.271 bangunan, mushola 3.670 bangunan dan gereja 36 bangunan, pura 1 bangunan dan vihara 1 bangunan. Jumlah jamaah haji dari Kabupaten Ngawi tahun 2004

mengalami penurunan dari 196 jamaah tahun 2003 menjadi 193 jamaah. Jumlah pondok pesantren di Kabupaten Ngawi juga mengalami peningkatan dari 63 tahun 2003 menjadi 74 pada tahun 2004, demikian halnya dengan jumlah ustad dan santrinya.

Data dari Dinas Pendidikan Kabupaten Ngawi 2004 menunjukkan adanya peningkatan jumlah sekolah dari tingkat SD sampai dengan lanjutan atas dibandingkan tahun sebelumnya. Jumlah sekolah SD/MI dari 722 menjadi 727 lembaga, jumlah sekolah lanjutan pertama dari 97 menjadi 99 dan sekolah lanjutan atas dari 47 menjadi 50 lembaga. Kalau jumlah sekolah terjadi peningkatan, rasio murid sekolah berkurang pada semua jenjang pendidikan. Rasio murid-sekolah tingkat sekolah dasar dari 121 menjadi 118, tingkat SLP dari menjadi 385 menjadi 373 dan tingkat SLA dari 436 menjadi 405.

Beberapa sarana kesehatan pada tahun 2004 jumlahnya meningkat. Rumah sakit bersalin menjadi 6 unit, Puskesmas Pembantu menjadi 64 unit, Tempat Praktek Dokter menjadi 73 tempat dan Posyandu menjadi 1.139 unit. Jumlah tenaga kesehatan di Dinas Kesehatan, RSUD dan Puskesmas mengalami peningkatan yang signifikan, dari 834 orang tahun 2003 menjadi 1.088 orang pada tahun 2004, atau meningkat 30 persen. Infeksi akut lain saluran nafas bagian atas merupakan gangguan kesehatan dengan jumlah kasus terbanyak yaitu 54.253 kasus atau 34,57 persen.

3. Gambaran Perekonomian Kabupaten Ngawi

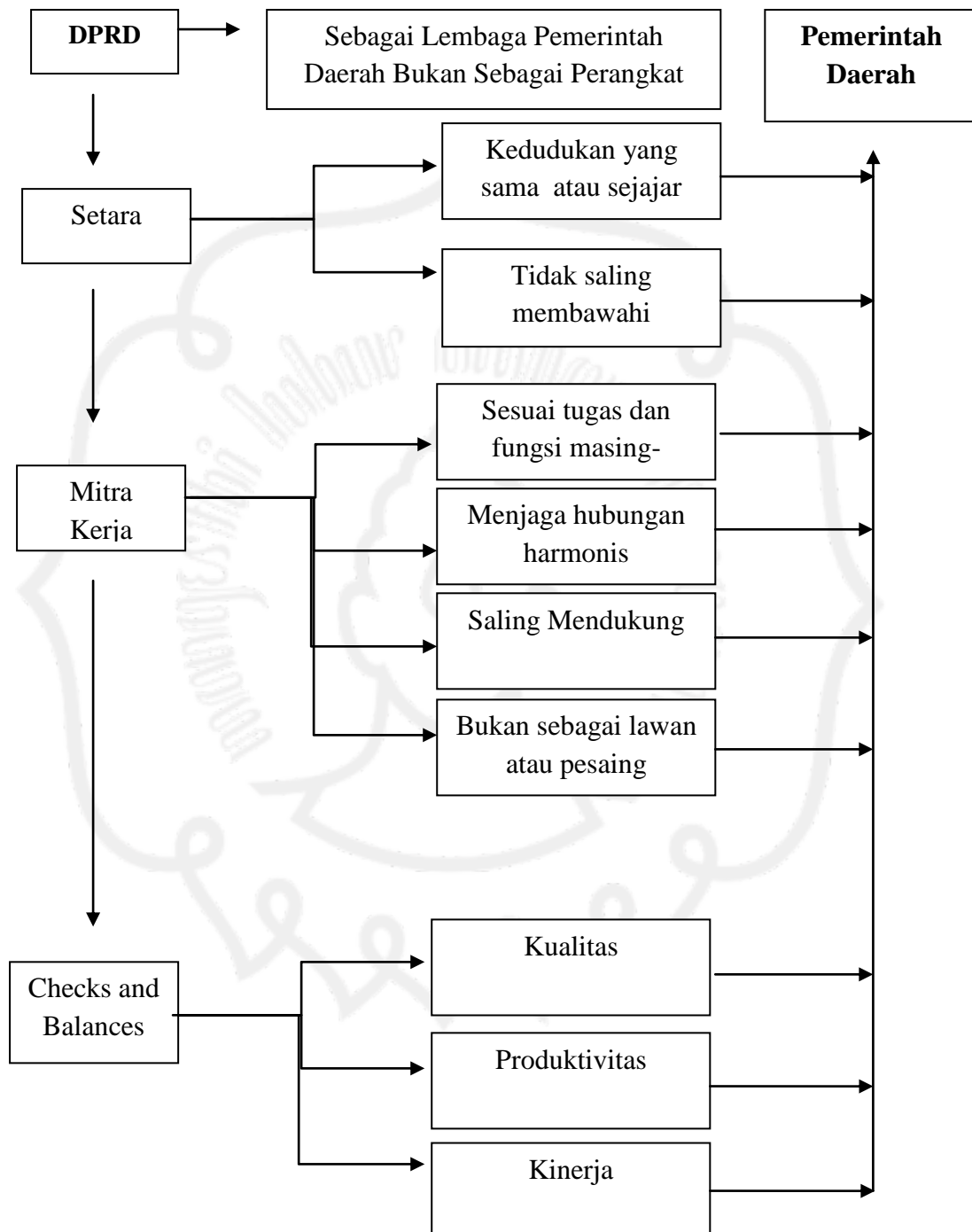
Sektor pertanian masih merupakan sektor andalan bagi Kabupaten Ngawi. Dari 129.598 ha luas wilayah Kabupaten Ngawi 72 persen diantaranya berupa lahan sawah, hutan dan tanah perkebunan. Sektor ini menyerap sekitar 76 persen dari total tenaga kerja yang ada. Dari 5 subsektor pertanian (tanaman pangan, perkebunan, peternakan, kehutanan dan perikanan), subsektor tanaman pangan khususnya komoditi padi

merupakan penyumbang terbesar terhadap total nilai produksi pertanian. Untuk pertama kalinya sejak lima tahun terakhir produksi padi mengalami kenaikan. Pada tahun 2000 Kabupaten Ngawi menempati urutan keempat se-Jawa Timur dibawah Kabupaten Jember, Banyuwangi, dan Lamongan. Namun demikian sejak tahun 2001 produksi padi terus mengalami penurunan. Pada tahun 2001 produksi mencapai 5.922,58 ton, pada tahun 2002 5.499,47 ton dan pada tahun 2003 turun lagi menjadi 5.210,926 ton. Pada tahun 2004 ini produksi padi mencapai 5.573,375 ton atau meningkat sebesar 6 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Namun demikian diharapkan kenaikan tersebut dapat dipertahankan pada tahun berikutnya sehingga bisa menyamai atau malah bias melampaui produksi pada tahun 2000. Kenaikan produksi tersebut salah satunya didorong oleh bertambahnya luas panen yaitu dari 93.847 hektar pada tahun 2003 menjadi 101.314 hektar. Sedangkan pada sektor industri juga cukup berkembang di Kabupaten Ngawi terutama industri kecil/kerajinan rumah tangga. Kondisi ini dapat tergambarkan dari jumlah perusahaan, tenaga kerja dan nilai produksi yang terus meningkat. Pada tahun 2004 nilai produksi industri kecil/kerajinan rumahtangga mencapai 73,85 milyar rupiah dari 14.208 industri.

4. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintahan Daerah Kabupaten Ngawi

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa yang dimaksud Pemerintahan daerah Kabupaten adalah Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Keduanya adalah suatu lembaga yang saling mengisi dalam menjalankan pemerintahan daerah agar tercapai tujuan daerah. Hubungan antar kedua lembaga ini setara, sebagai mitra kerja dan saling

melakukan checks and balances. Hubungan keduanya dapat digambarkan dengan bagan sebagai berikut :



Gambar 3 : Bagan Hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD

5. Gambaran Komposisi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 Menurut Partai Politik Asal

Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi periode 2004-2009 dibagi dalam 6 (enam) daerah pemilihan (dapil). Dari pemililihan calon legislatif tersebut terpilih 45 (empat puluh lima) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi yang berasal dari 10 (sepuluh) Partai Politik yaitu :

NO	NAMA ANGGOTA	NAMA PARTAI POLITIK
1.	SARMINI	PARTAI NASIONAL INDONESIA MARHAENISME
2.	BUDI PURWANTO BIN OETAMIN	PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN
3.	H. MOH. MACRUS YASIN, Sm.Hk Bsc	PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN
4.	RETNO SUGIHARTI	PARTAI DEMOKRAT
5.	MUH. ISNAINI WIDODO, S.Psi	PARTAI DEMOKRAT
6.	YUNIARSIH UTARI	PARTAI DEMOKRAT
7.	TEGUH SUPRIYANTO, SH	PARTAI KEADILAN DAN PERSATUAN INDONESIA
8.	MUKTI WIBOWO, SE	PARTAI AMANAT NASIONAL
9.	AGUS WIYONO, drh	PARTAI AMANAT NASIONAL
10.	ANTON BUDI HIMAWAN, ST	PARTAI AMANAT NASIONAL

11.	MAWARDI	PARTAI AMANAT NASIONAL
12.	MURYADI	PARTAI AMANAT NASIONAL
13.	PARNIYANTO, SE	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA
14.	TAUFIQ NUR AZIZ	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA
15.	NUR HIDAYAT	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA
16.	H. KHOIRUL ANAM MU'MIN, SH, M.HI	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA
17.	H. ZAINUDDIN NAWAWI, SH	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA
18.	ADI WIYONO, SH	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA
19.	HA. GHOZALI NOOR	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA
20.	MARYOTO, SP	PARTAI KEADILAN SEJAHTERA
21.	YUWONO SUSATYO	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
22.	Drs. ERFANTO HANI TEGUH WAHANA	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
23.	SLAMET RIYANTO, S.Sos	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN

24.	Ir. SUTOPO	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
25.	BAMBANG DJAJANTO	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
26.	AGNES ENDANG DWI MARDIANI, B.Sc	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
27.	Drs. DJOKO ISWANTO, MM	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
28.	BAMBANG SRI SALOKO, S.Si	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
29.	DWI IRIANTO JATMIKO	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
30.	AGUS SUGIHARTO, SP	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
31.	HERU MIADI	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
32.	SUTRISNO	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
33.	SUMARNO SHOWDIR	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN
34.	drg. YAYUK SRI RAHAYU NINGSIH,MM	PARTAI GOLONGAN KARYA
35.	MANGGIYONO	PARTAI GOLONGAN KARYA
36.	PARMIN	PARTAI GOLONGAN KARYA

37.	AGUS SULISTIAWAN	PARTAI GOLONGAN KARYA
38.	Hj. SRI FATUN, S.Pd	PARTAI GOLONGAN KARYA
39.	H. JEFFRY ARIEF KUSBUDIMAN, SH	PARTAI GOLONGAN KARYA
40.	H. SOENARJO	PARTAI GOLONGAN KARYA
41.	Dra. SAMINI	PARTAI GOLONGAN KARYA
42.	SUGITO, BA	PARTAI GOLONGAN KARYA
43.	Drs. MARMINTO	PARTAI GOLONGAN KARYA
44.	DWI WINARSIH, S.Pd	PARTAI PATRIOT PANCASILA
45.	INDRA RADWIN PRAMONO	PARTAI PATRIOT PANCASILA

Tabel 1: Daftar Nama Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 – 2009 dan Partai Politik Asalnya.

6. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas :

a. Pimpinan

Pimpinan mempunyai tugas yaitu :

- 1) memimpin sidang-sidang;
- 2) menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- 3) menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- 4) menjadi juru bicara DPRD;

- 5) melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPRD;
 - 6) mengadakan konsultasi dengan Kepala daerah dan instansi PEMDA lainnya sesuai dengan keputusan DPRD;
 - 7) mewakili DPRD dan/atau alat kelengkapan DPRD di pengadilan;
 - 8) melaksanakan keputusan DPRD berkenaan dg penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan;
 - 9) mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna DPRD
- b. komisi :
- pada DPRD Ngawi dibagi menjadi 4 (empat) komisi yaitu :
- 1) Komisi A : membidangi pendidikan
 - 2) Komisi B : membidangi pariwisata
 - 3) Komisi C : membidangi keuangan dan perekonomian
 - 4) Komisi D : membidangi hukum dan pemerintahan
- Komisi di DPRD mempunyai tugas :
- 1) mempertahankan & memelihara kerukunan nasional, NKRI dan daerah;
 - 2) melakukan pembahasan terhadap RAPERDA, dan Rancangan Keputusan DPRD;
 - 3) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing;
 - 4) membantu Pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian, masalah yang disampaikan oleh Kepala daerah dan/atau masyarakat kepada DPRD;
 - 5) menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
 - 6) memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;

- 7) melakukan Kunjungan Kerja Komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD;
- 8) mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat;
- 9) mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing Komisi; dan
- 10) memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

c. Badan musyawarah;

Badan musyawarah mempunyai tugas :

- 1) memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPRD, diminta atau tidak diminta;
- 2) menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian RAPERDA, dengan tidak mengurangi hak rapat paripurna untuk mengubahnya;
- 3) memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijaksanaan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
- 4) meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;
- 5) memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
- 6) memberi saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- 7) meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan

keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;

- 8) mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal undang-undang menetapkan bahwa pemerintah daerah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPRD mengenai suatu masalah;
- 9) merekomendasikan pembentukan panitia khusus;
- 10) melaksanakan tugas-tugas lain yang oleh rapat paripurna diserahkan kepada Badan Musyawarah.

d. panitia anggaran;

tugas dari panitia anggaran adalah :

- 1) memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Kepala dalam mempersiapkan RAPBD selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD;
- 2) memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan penetapan, perubahan, dan perhitungan APBD sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna;
- 3) memberikan saran dan pendapat kepada DPRD mengenai pra RAPBD, RAPBD, Perubahan dan Perhitungan APBD yang telah disampaikan oleh kepala daerah;
- 4) memberikan saran dan pendapat terhadap Rancangan Perhitungan Anggaran yg disampaikan oleh kepala daerah kepada DPRD;
- 5) menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Setwan;
- 6) membahas RAPERDA tentang APBD bersama Bupati yang dapat diwakili oleh TAPD dg mengacu pada Keputusan RAKER komisi dan PEMDA mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan SKPD/lembaga;

- 7) melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai RKA SKPD;
- 8) membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBD;
- 9) membahas pokok-pokok penjelasan atas RAPERDA tentang PP APBD; dan
- 10) Membahas hasil evaluasi Gubernur thd APBD, Perubahan APBD dan Perhitungan APBD.

e. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan yang mempunyai fungsi :

- 1) mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD;
- 2) meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/janji;
- 3) melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih;
- 4) menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

f. Badan Legislasi

Fungsi Badan Legislasi adalah :

- 1) menyusun RAPROLEGDA yg memuat daftar urutan dan prioritas RAPERDA beserta alasannya utk setiap TA di lingkungan DPRD;
- 2) koordinasi utk penyusunan PROLEGDA antara DPRD dan PEMDA;
- 3) menyiapkan RAPERDA usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;

- 4) melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RAPERDA yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum RAPERDA tsb disampaikan kpd pimpinan DPRD;
- 5) memberikan pertimbangan terhadap RAPERDA yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas RAPERDA tahun berjalan atau di luar RAPERDA yg terdaftar dalam PROLEGDA;
- 6) mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan RAPERDA melalui koord dengan komisi dan/ PANSUS;
- 7) memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas RAPERDA yg ditugaskan oleh BAMUS; dan
- 8) membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang PUU pada akhir masa keanggotaan DPRD.

Selain terdiri dari anggota DPRD, DPRD kabupaten Ngawi juga memiliki Sekertriat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Fungsi dari Sekertariat Daerah adalah :

- a. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b. penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
- c. penyelenggaraan rapat-rapat DPRD;

- d. penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD;
- e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat Dewan Terdiri atas beberapa bagian yaitu :

a. Sekretaris Dewan

Sekretaris Dewan mempunyai tugas memimpin dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bagian Umum

Bagian Umum mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kegiatan bidang tata usaha dan perlengkapan, kepegawaian, keuangan dan rumah tangga. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Bagian Umum mempunyai fungsi :

- a) penyelenggaraan administrasi umum DPRD;
- b) penyusunan program dan kegiatan bidang tata usaha dan kepegawaian, perlengkapan, keuangan dan rumah tangga;
- c) penyusunan pedoman pelaksanaan kegiatan bidang tata usaha dan kepegawaian, perlengkapan, keuangan dan rumah tangga;
- d) pembinaan, pengendalian, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kegiatan bidang tata usaha dan kepegawaian, perlengkapan, keuangan dan rumah tangga;
- e) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

1) Subbagian Tata Usaha dan Perlengkapan

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) melaksanakan pengadministrasian surat menyurat;
- c) melaksanakan pengelolaan urusan kepegawaian Sekretariat DPRD;
- d) melaksanakan pengolahan data administrasi ketatausahaan Sekretariat DPRD;
- e) menyusun perencanaan pengadaan sarana dan prasarana DPRD dan Sekretariat DPRD;
- f) menyiapkan pelaksanaan pengadaan sarana dan prasarana DPRD dan Sekretariat DPRD;
- g) melaksanakan inventarisasi dan pemeliharaan sarana dan prasarana DPRD dan Sekretariat DPRD;
- h) melaksanakan penyimpanan dan pendistribusian barang;
- i) mengumpulkan bahan-bahan dalam penyusunan program dan kegiatan Sekretariat DPRD;
- j) melaksanakan pengolahan data dalam penyusunan program dan kegiatan tahunan Sekretariat DPRD;
- k) mengkompilasi hasil penyusunan program dan kegiatan dari masing-masing unit kerja;
- l) menyusun laporan capaian kinerja dan ikhtisar realisasi kinerja Sekretariat DPRD;
- m) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- n) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

2) Subbagian Keuangan

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) melaksanakan penyusunan rencana kegiatan pengelolaan administrasi keuangan;
- c) melaksanakan pengelolaan administrasi keuangan;

- d) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- e) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

3) Subbagian Rumah Tangga

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) melaksanakan urusan rumah tangga DPRD dan Sekretariat DPRD;
- c) menyusun kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan perlengkapan rumah tangga DPRD dan Sekretariat DPRD;
- d) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- e) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

c. Bagian Protokol dan Kerjasama

Bagian Protokol dan Kerjasama mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kegiatan bidang protokol, kerjasama dan penyediaan tenaga ahli serta penyerapan aspirasi masyarakat. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Bagian Protokol dan Kerjasama mempunyai fungsi : penyelenggaraan keprotokolan, kerjasama serta penyerapan aspirasi masyarakat; penyusunan program dan kegiatan bidang protokol, kerjasama dan penyediaan tenaga ahli serta penyerapan aspirasi masyarakat;

- a) penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan DPRD;
- b) penyusunan pedoman pelaksanaan kegiatan bidang protokol, kerjasama dan penyediaan tenaga ahli serta penyerapan aspirasi masyarakat;

- c) pembinaan, pengendalian, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kegiatan bidang protokol, kerjasama dan penyediaan tenaga ahli serta penyerapan aspirasi masyarakat;
- d) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

1) Subbagian Protokol :

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) menyiapkan penyelenggaraan kegiatan upacara dan acara resmi DPRD
- c) menyiapkan penerimaan kunjungan kerja tamu resmi DPRD
- d) menyiapkan dan mengatur perjalanan dinas pimpinan dan anggota DPRD;
- e) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- f) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

2) Subbagian Kerjasama dan Tenaga Ahli :

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) melaksanakan pengumpulan bahan dalam rangka peningkatan kerja sama antara DPRD dengan perangkat Daerah maupun dengan lembaga non pemerintah lainnya;
- c) melaksanakan penyusunan bahan rencana program yang akan dikerjasamakan dengan pihak lain;
- d) menyiapkan penyusunan petunjuk teknis penyelenggaraan

kerjasama;

- e) melaksanakan proses administrasi kerja sama;
- f) melaksanakan penyiapan bahan dan petunjuk teknis penyediaan tenaga ahli;
- g) melaksanakan penyediaan tenaga ahli;
- h) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- i) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

3) Subbagian Penyerapan Aspirasi Masyarakat :

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) mengumpulkan dan menghimpun aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPRD;
- c) membuat jadwal jaring aspirasi masyarakat;
- d) mengolah dan menyusun hasil jaring aspirasi masyarakat;
- e) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- f) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

d. Bagian Perundang-undangan dan Persidangan

Bagian Perundang-undangan dan Persidangan mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kegiatan rapat dan persidangan DPRD, risalah dan peraturan perundang-undangan, perpustakaan, dokumentasi dan publikasi. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Bagian Perundang-undangan dan Persidangan mempunyai fungsi :

- a) penyiapan bahan risalah dan persidangan;

- b) penyelenggaraan kegiatan dokumentasi dan perpustakaan;
- c) pengoordinasian penyediaan bahan persidangan serta penyusunan risalah rapat dan persidangan;
- d) pengoordinasian kegiatan pemberitaan dan publikasi kegiatan DPRD baik kedalam maupun keluar lingkungan DPRD;
- e) pelaksanaan penyaringan informasi dan analisis pemberitaan kegiatan DPRD;
- f) pelaksanaan layanan pemberitaan dan publikasi kegiatan DPRD;
- g) penyelenggaraan penelaahan produk hukum;
- h) penyiapan bahan penyusunan rancangan produk hukum Daerah dan Keputusan Pimpinan DPRD;
- i) penyelenggaraan layanan bahan pengkajian dan pengembangan produk hukum;
- j) penyelenggaraan layanan bahan dan referensi sebagai pembahasan kajian produk hukum;
- k) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

1) Subbagian Perundang-undangan dan Perpustakaan

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) melaksanakan penyiapan bahan dan referensi hukum dalam rangka rapat dan pembahasan di DPRD
- c) mengolah data hasil pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, Keputusan DPRD dan Rancangan Keputusan

Pimpinan DPRD;

- d) melaksanakan penelaahan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Keputusan DPRD, dan Rancangan Keputusan Pimpinan DPRD;
- e) menyusun bahan pertimbangan kepada DPRD atas hasil penelaahan rancangan peraturan Daerah;
- f) menyusun abstraksi produk-produk hukum DPRD;
- g) menyelenggarakan kegiatan pengumpulan dan pengolahan bahan untuk pembuatan produk hukum;
- h) melaksanakan pengolahan bahan bahasan rancangan produk hukum;
- i) menyiapkan koordinasi dan kerja sama dengan unit kerja lain berkaitan dengan produk hukum DPRD;
- j) menyiapkan pengoordinasian dan penyelenggaraan layanan kegiatan komisi serta kepanitian DPRD;
- k) melaksanakan pengumpulan dan pengolahan data kegiatan komisi serta kepanitian;
- l) menyelenggarakan kegiatan perpustakaan dan pengelolaan bahan perpustakaan DPRD;
- m) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- n) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

2) Subbagian Persidangan dan Risalah

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) melaksanakan pengadministrasian rapat dan persidangan;

- c) melaksanakan pengelolaan urusan rapat dan persidangan;
- d) menyiapkan bahan rapat dan persidangan;
- e) menyiapkan koordinasi dan mengumpulkan bahan rapat dan persidangan;
- f) menyusun kalender kegiatan tahunan DPRD;
- g) menyusun jadwal rapat paripurna DPRD;
- h) melaksanakan pengadministrasian risalah;
- i) menyusun risalah rapat dan persidangan DPRD;
- j) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- k) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

3) Subbagian Dokumentasi dan Publikasi

- a) menyusun rencana kerja subbagian;
- b) menyiapkan bahan dokumentasi kegiatan DPRD;
- c) menghimpun risalah hasil rapat dan persidangan;
- d) menyelenggarakan peliputan kegiatan DPRD;
- e) melaksanakan pengelolaan arsip DPRD;
- f) menyelenggarakan layanan data dan informasi terpadu bagi kebutuhan DPRD dan sekretariat DPRD;
- g) menyelenggarakan kegiatan dokumentasi seluruh produk hukum DPRD dan peraturan perundangan lainnya;
- h) menyelenggarakan pemberian layanan informasi yang mendukung pembuatan produk hukum DPRD dan kegiatan DPRD lainnya;
- i) melaksanakan peliputan dan pendokumentasian;
- j) menghimpun dan menyusun bahan informasi kegiatan

DPRD;

- k) melaksanakan pemberian layanan publikasi dan pemberitaan kegiatan DPRD;
- l) melakukan fasilitasi dalam layanan aspirasi masyarakat oleh DPRD;
- m) melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan kegiatan subbagian;
- n) melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

B. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 – 2009

1. Dasar Hukum Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 – 2009

Kabupaten Ngawi sesuai dengan adanya otonomi daerah berwenang untuk memanfaatkan wilayahnya untuk melakukan suatu pembangunan dalam berbagai aspek untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan rakyatnya. Untuk mencapai kesejahteraan rakyat, maka diperlukan suatu pengaturan seperti berbagai peraturan daerah yang dianggap sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan. Namun, dalam membuat suatu peraturan daerah DPRD dan pemerintah daerah harus tetap memperhatikan ketentuan Hukum yang sudah ada. Hal ini agar dalam pembuatan peraturan daerah DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai dasar hukum yang jelas.

Pasal 5 Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 menyebutkan bahwa salah satu asas pembentukan perundangan-undangan adalah kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Artinya, suatu peraturan perundangan-undangan harus dibuat oleh suatu lembaga yang telah ditentukan oleh

undang-undang. Dalam Pasal 7 Undang-Undang nomor 10 tahun 2004, satu organ yang berhak membuat suatu peraturan perundang-undangan daerah kabupaten / kota adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan bupati / walikota.

Pasal 42 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD kabupaten / kota mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Undang-Undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPD, DPR, dan DPRD dalam Pasal 77 pun menyatakan bahwa DPRD kabupaten / Kota mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu :

- a. legislasi
- b. anggaran
- c. pengawasan

dan dalam Pasal 78 ayat (1) disebutkan bahwa DPRD Kabupaten / Kota mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur;
- e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
- f. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD dalam Pasal 19 ayat (2) disebutkan bahwa

fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk suatu peraturan daerah bersama Kepala Daerah. Dengan demikian Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD ini dapat dijadikan suatu dasar hukum. Suatu peraturan Tata Tertib sangat penting karena mengatur kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggungjawab DPRD beserta alat kelengkapannya serta merupakan *internal rule of the game* DPRD. Peraturan tata tertib juga mempunyai fungsi yaitu bertujuan meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat, dan mewujudkan peran DPRD dalam mengembangkan *check and balances* antara DPRD dan Pemerintah Daerah, serta mendukung peningkatan pelaksanaan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien

2. Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 - 2009

Sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat dua perbedaan mekanisme pengajuan rancangan perundang-undangan antara eksekutif dan legislatif. Untuk Eksekutif akan diatur melalui Peraturan Presiden (saat ini dalam proses penyusunan). Oleh karenanya sekarang masih menggunakan Permendagri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Sedangkan untuk legislatif diatur sesuai PP No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dalam Pasal 31 Peraturan nomor 8 tahun 2005 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Ngawi tahun 2004-2009 disebutkan bahwa tata cara pengajuan Peraturan Daerah atas inisiatif yaitu sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD dapat mengajukan suatu usul prakarsa

Ranperda. Usul prakarsa tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD. Usul prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul tersebut. Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada:

- a. anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan;
- b. Kepala Daerah untuk memberikan pendapat;
- c. para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah.

Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan/ mencabutnya kembali. Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD. Tata cara pembahasan Ranperda atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Ranperda atas prakarsa Kepala Daerah.

Mekanisme pembuatan Raperda menjadi suatu perda diatur dalam suatu peraturan Tata Tertib DPRD, setelah itu dibentuk Panitia Khusus (pansus) dan bekoordinasi dengan tim pendamping. Dari hasil tersebut dibuatlah suatu draft Naskah Akademik dan Raperda awal. Kemudian diadakan rapat-rapat internal pansus dan tim pendamping, saat itu dapat pula dimasukkan pendapat serta saran dari bupati maupun tim pendamping. Dalam proses ini, dapat dilakukan *study* banding yang dapat dilakukan sebelum maupun sesudah rapat dengan tim teknis. Karena suatu perda sangat erat hubungannya dengan masyarakat, maka perlu diadakan suatu *public hearing* dengan *stake holder* yang terkait. Masukan-masukan dari *public hearing* akan ditindak lanjuti dalam suatu rapat.

Sebelum suatu raperda ditetapkan menjadi perda, perlu adanya suatu penyamaan persepsi antara pansus dan eksekutif. Setelah selesai pembahasan ranperda antara DPRD dengan pemda, maka persetujuan ranperda dilakukan bersama-sama dengan mekanisme pimpinan DPRD menyampaikan kepada kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) untuk ditetapkan menjadi perda. Penyampaian tersebut dilakukan paling lambat 7 hari terhitung sejak persetujuan bersama. Dengan telah tersampainya persetujuan ranperda tersebut maka gubernur atau bupati/walikota menetapkan ranperda menjadi perda dengan membubuhkan tanda tangan dengan jangka waktu paling lambat 30 hari. Jika dalam 30 hari belum mendapat tanda tangan dari gubernur atau bupati/walikota, maka ranperda tersebut sah menjadi perda dan dimasukkan ke dalam lembaran daerah. Peraturan daerah yang telah ditetapkan oleh kepala daerah agar memiliki kekuatan hukum dan mengikat masyarakat harus diundangkan dalam lembaran daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah. Dengan diundangkannya dalam lembaran daerah maka setiap orang dianggap telah mengetahui perda dimaksud. Untuk itu, pemerintah diwajibkan melakukan penyebaran kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui isi dan maksud yang terkandung dalam perda. Penyebarlusan dapat melalui media cetak maupun elektronik yang ada di daerah.

Dari mekanisme diatas dapat diketahui bahwa mekanisme tersebut sudah sesuai dengan Pasal 29 Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD yang menyatakan dalam pengajuan Raperda oleh legislatif sekurang-kurangnya 5 orang anggota DPRD dapat mengajukan suatu usul prakarsa Raperda. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud, disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD. Usul prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD

disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2). Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan, Kepala Daerah untuk memberikan pendapat, para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah. Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan/ mencabutnya kembali. Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yg menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD. Tata cara pembahasan Ranperda atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Ranperda atas prakarsa Kepala Daerah.

3. Hasil Pelaksanaan Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 – 2009

Penggunaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi pada periode 2004 – 2009 mengajukan dan membahas beberapa Raperda serta mengesahkan beberapa perda yaitu :

- a. Tahun 2004 :
 - 1) Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2005
 - 2) Peraturan Daerah tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- b. Tahun 2005 :
 - 1) Peraturan Daerah tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2004

- 2) Peraturan Daerah tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2005

c. Tahun 2006 :

- 1) Peraturan Daerah tentang Larangan Peredaran Garam Tidak Beryodium
- 2) Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2006-2010
- 3) Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 2 Tahun 1992 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Ngrambe Tahun 1991/1992 – 2009/2010
- 4) Peraturan Daerah tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 1 Tahun 1984 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota/ Rencana Detail Tata Ruang Kota Kabupaten Ngawi Tahun 1995/1996 – 2014/2014
- 5) Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2006
- 6) Peraturan Daerah tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan Daerah Tahun Anggran 2005
- 7) Peraturan Daerah tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa
- 8) Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa
- 9) Peraturan Daerah tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Perangkat Desa
- 10) Peraturan Daerah tentang Sumber Pendapatan Desa

- 11) Peraturan Daerah tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa
 - 12) Peraturan Daerah tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Desa
 - 13) Peraturan Daerah tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
 - 14) Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 15 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
 - 15) Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pegawai PDAM Kabupaten Ngawi
 - 16) Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 19 Tahun 2000 tentang Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum
 - 17) Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 15 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
 - 18) Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan
- d. Tahun 2007 :
- 1) Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007
 - 2) Peraturan Daerah tentang Retribusi Izin Usaha Bidang Kesehatan

- 3) Peraturan Daerah tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum
 - 4) Peraturan Daerah tentang Retribusi Izin Usaha Jasa Konstruksi
 - 5) Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 23 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada RSUD. dr. Soeroto
 - 6) Peraturan Daerah tentang Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun Anggaran 2006
 - 7) Peraturan Daerah tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah
 - 8) Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah Daerah
 - 9) Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 15 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat
 - 10) Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 20 Tahun 2006 tentang Pembentukan Dana Cadangan
 - 10) Peraturan Daerah tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007
- e. Tahun 2008 :
- 1) Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 20 Tahun 2006 tentang Pembentukan Dana Cadangan
 - 2) Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008

- 3) Peraturan Daerah tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi
- 4) Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- 5) Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 14 Tahun 2006 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
- 6) Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 12 Tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
- 7) Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Staff, Ahli, dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 8) Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah
- 9) Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah
- 10) Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja
- 11) Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan
- 12) Peraturan Daerah tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 20 Tahun 2006 tentang Pembentukan Dana Cadangan
- 13) Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun Anggaran 2007

14) Peraturan Daerah tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008

f. Tahun 2009 :

- 1) Peraturan Daerah tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Kabupaten Ngawi Nomor 20 Tahun 2006 tentang Pembentukan Dana Cadangan
- 2) Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009
- 3) Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- 4) Peraturan Daerah tentang Pertanggung Jawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008
- 5) Peraturan Daerah tentang Perubahan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009
- 6) Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah Daerah
- 7) Peraturan Daerah tentang Irigasi
- 8) Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah
- 9) Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa/ Kelurahan

Dari beberapa perda dan raperda tersebut hanya ada 1 (satu) buah perda yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Ngawi yaitu Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa/ Kelurahan. Sedangkan Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan daerah yang lain adalah atas inisiatif dari Eksekutif, dalam menjalankan fungsi legislasinya Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi hanya berpartisipasi dalam pembahasan dan pengesahan saja.

C. Faktor – Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 – 2009

1. Faktor – Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 - 2009

Dari wawancara yang dilakukan dengan beberapa anggota DPRD Kabupaten Ngawi periode 2004 – 2009 yang terlibat langsung dalam pelaksanaan fungsi legislasi ditemukan beberapa faktor baik faktor dari dalam DPRD sendiri maupun faktor dari luar yang menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Ngawi periode 2004 – 2009 yaitu :

- a. Penyusunan Prolegda untuk jangka panjang akan sulit dilakukan, karena sangat tergantung dari Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat di tingkat pusat. Yang paling memungkinkan adalah penyusunan rencana revisi/penyempurnaan Perda yang tidak berjalan dengan baik atau ditunda.
- b. Kurang optimal melibatkan masyarakat/*stake holder* dalam proses penyusunan dan pembentukan. Sosialisasi dan publikasi yg kurang optimal, baik dalam proses persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Daerah, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan
- c. Kurang cermat dalam merumuskan masalah dan prioritas masalah yang harus diatasi, kekurangtahuan mengenai problem utama dan kepentingan dan kebutuhan masyarakat;
- d. Penyusun/perancang Peraturan Daerah cenderung berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan Pemerintah daerah, atau berorientasi pada kepentingan yang mempengaruhinya;

- e. Mekanisme pelaksanaan koordinasi, harmonisasi dan kerjasama antar instansi pemerintah dalam tahapan proses dan prosedur penyusunan, tidak dilandasi prinsip kesetaraan dan kebersamaan, sehingga tidak jarang terjadi pemaksaan kehendak dalam pengambilan keputusan;
- f. Kurang memperhitungkan aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana, biaya operasional, sarana dan prasarana penunjangnya, serta koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan di lapangan;.

2. Solusi Faktor – Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004 -2009

- a. Susun Prolegda dengan koordinasi Pemerintah Daerah, dengan segala masukan dari berbagai pihak dapat tertampung sehingga dapat tercipta suatu peraturan daerah yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Sikapi perkembangan Peraturan Perundang-Undangan baru. Setiap anggota DPRD harus tahu dan paham betul setiap perkembangan peraturan perundangan, dengan demikian dalam melaksanakan fungsi legislasinya ada dasar hukum yang jelas
- b. Masyarakat dan *Stake Holder* perlu dilibatkan dalam setiap proses pembentukan suatu Peraturan Daerah agar aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam tertampung. Selain itu, setelah pengundangan juga perlu sosialisasi agar masyarakat tahu bahwa suatu Peraturan Daerah telah diberlakukan dan dipatuhi masyarakat.
- c. Kaji dan Evaluasi daftar Tunggu Raperda yang sudah ada di DPRD. Dalam membahas dan menetapkan suatu raperda menjadi perda harus ditetapkan suatu skala prioritas untuk mengetahui hal apa saja yang lebih dibutuhkan masyarakat terlebih dahulu. Anggota DPRD perlu

memahami RPJMD dan RPJPD (perencanaan lain) serta berbagai Peraturan Perundangan. Dengan mengetahui RPJMD dan RPJPD maka DPRD akan tahu hal apa sajakah yang menjadi skala prioritas pembangunan.

- d. Anggota DPRD harus bisa merubah *mindset* dari *Taylor* menjadi *Designer* Kebijakan. Perbahan *Mindset* ini sangat penting karena pada dasarnya anggota DPRD adalah wakil rakyat yang bertugas menyerap setiap aspirasi masyarakatnya. Jadi dalam pembuatan suatu peraturan daerah DPRD harus bisa mengerti produk hukum apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat.
- e. Alat Kelengkapan DPRD yaitu Badan Legislatif harus mampu difungsikan secara baik. Dengan pengoptimalan Badan Legislatif DPRD maka fungsi DPRD akan optimal pula. DPRD harus mampu mengkondisikan hubungan antar alat kelengkapannya. Dengan adanya suasana yang kondusif dari internal DPRD itu sendiri maka anggota DPRD akan mampu menghasilkan suatu produk hukum yang maksimal. DPRD juga harus mampu mewujudkan *Internal rules of Game* yang memadai dan akomodatif. Peraturan Tata Tertib sebagai *Internal rules of Game* harus mampu memaksimalkan peran dan fungsi DPRD baik kepada masyarakat maupun kepada pemerintah daerah.
- f. Aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana, biaya operasional, sarana dan prasarana penunjangnya, serta koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan di lapangan harus dipertimbangkan dengan cermat dan teliti sehingga suatu perda yang dibuat tidak hanya sebagai suatu perda yang tidak efektif di masyarakat.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Bahwa tata cara pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 sudah benar menurut aturan yang berlaku, akan tetapi dari peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah yang sudah dibahas hanya ada 1 (satu) peraturan daerah yang merupakan hasil inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 yaitu Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa Kelurahan. Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan fungsi legislasinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 lebih banyak bertindak hanya dalam hal pembahasan dan pengesahan saja, bukan pengguna hak inisiatif.
2. Hambatan yang muncul dari pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 antara lain: Penyusunan Prolegda untuk jangka panjang akan sulit dilakukan, karena sangat tergantung dari Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat di tingkat pusat; Kurang optimal melibatkan masyarakat/*stake holder* dalam proses penyusunan dan pembentukan; Penyusun/perancang Peraturan Daerah cenderung berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan Pemerintah daerah; Mekanisme pelaksanaan koordinasi, harmonisasi dan kerjasama antar instansi pemerintah dalam

tahapan proses dan prosedur penyusunan, tidak dilandasi prinsip kesetaraan dan kebersamaan, sehingga tidak jarang terjadi pemaksaan kehendak dalam pengambilan keputusan; Kurang memperhitungkan aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana, biaya operasional, sarana dan prasarana penunjangnya, serta koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan di lapangan. Dari hambatan-hambatan tersebut solusinya adalah : Susun Prolegda dengan koordinasi Pemda; Masyarakat dan *Stake Holder* perlu dilibatkan dalam setiap proses pembentukan suatu Peraturan Daerah agar aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam tertampung; Kaji dan Evaluasi daftar Tunggu Raperda yang sudah ada di DPRD; Anggota DPRD harus bisa merubah *mindset* dari *Taylor* menjadi *Designer* Kebijakan; Alat Kelengkapan DPRD yaitu Badan Legislatif harus mampu difungsikan secara baik; Aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana, biaya operasional, sarana dan prasarana penunjangnya, serta koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan di lapangan harus dipertimbangkan dengan cermat dan teliti.

B. Saran – Saran

1. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus lebih banyak memahami Peraturan Perundang-Undangan, RPJMD, RPJPD, serta kedudukan dan kewengannya.
2. Masyarakat perlu dilibatkan lebih banyak dalam proses pembuatan Peraturan Daerah agar suatu Peraturan Daerah dapat benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena perlu sosialisasi kepada masyarakat agar dapat ikut dalam prosesnya maupun dalam proses pelaksanaannya setelah disahkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan. 1994. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta : Sinar Harapan
- _____. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta : UII Press
- HB Sutopo. 2002. *Pengantar Penelitian Kualitatif (Dasar-Dasar Teoritis dan Praktis)*. Pusat Penelitian Surakarta
- Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta : Ictiar Baru van Hoeve
- _____. 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- _____. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : Konstitusi Press
- _____. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- _____. 2006. *Perihal Undang-undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Koentjoroningrat. 1993. *Metode- Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta : Gramedia
- Lee Cameron McDonald. 1968. *Western Political Teory. Part 1*. Pamona College
- Lexy J Moleong. 2002. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya
- Maria Farida Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- _____. 2007. *Ilmu Perundang-undangan (2) Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Prenada Media Grup

- _____. 2007. *Ilmu Perundang-undangan (2) Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Ryass Rasyid. 2007. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Saukani HR. 2007. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Soerjono Soekanto. 2001. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : Universitas Indonesia Press
- Somardi, Drs. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara Hans Kelsen*. Jakarta: Bee Media Indonesia
- Sugiyono. 2004. *Metode Penelitian Bisnis*. Bandung : CV. Alfabeta
- Sutrisno Hadi. 1989. *Penelitian Hukum Normatif-Empiris (suatu Tinjauan singkat)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa
- Titik Triwulan Tutik. 2005. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher

Kamus

- Departemen Pendidikan Nasional. 2003. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka
- Echols. M, John. dkk. 1989. *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Amandemen keempat
- Undang- Undang nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang- Undang nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Jurnal

- A. A. Oka Mahendra. 2006. "Mekanisme Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah" *Jurnal Legislasi Indonesia Vol 3 No 1*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
- Bambang Iriana Djajaatmadja. 2006. "Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Daerah". *Jurnal Legislasi Indonesia Vol 3 No 1*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
- Burgess ,J. Peter. 2002. "Legitimacy Between Intitution and Identity". *The Europian Journal of Social Theory*. 5 (4) 467
- Isharyanto. 2005. "Otonomi Daerah dan Perencanaan Pembangunan di Daerah". *Yustisia*. Edisi 68 Tahun XVII. Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
- Walby, Kevin. 2007. "Contribution to A Post Sovereigntist Understanding of Law : Foucault, Laws as Governance, and Legal Pluralism". *Social Legal Studies*. Vol. 16 (4) 551.

Website

http://wikipedia.org/wiki/dewan_perwakilan_rakyat_daerah>[5 maret 2010 pukul 21.00]

http://wikipedia.org/wiki/kabupaten_ngawi>[5 maret 2010 pukul 21.00]