

**BAB 1****PENDAHULUAN****1.1. Latar Belakang Masalah**

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Timur adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berperan dalam membantu tugas Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pemerintahan umum. Secara teknis Sekretariat DPRD membantu kelancaran tugas pimpinan dan anggota DPRD, namun secara administratif memiliki tanggungjawab untuk melaporkan tugas pokok fungsinya kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah (Lasut, 2018).

Fungsi utama sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur adalah melakukan koordinasi, sinkronisasi dan integrasi seluruh penyelenggaraan tugas pimpinan dan anggota DPRD. Sebagaimana fungsinya memberikan pelayanan kepada pimpinan dan anggota DPRD, maka sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur memiliki karakter kerja yang cepat dan tepat, dengan tetap mematuhi koridor hukum dan sesuai peraturan perundang-undangan. Kepatuhan pada peraturan perundangan menjadi panduan bagi setiap pelaksanaan kegiatan sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur. Selain itu bertujuan untuk menghindarkan sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur dari potensi penyalahgunaan kewenangan dan dari keterlibatan dalam kepentingan politik praktis (Djauhari, 2015)

Sebagaimana sekretariat DPRD provinsi, kota, dan kabupaten lainnya di seluruh Indonesia, maka lingkungan kerja Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur adalah lingkungan politik yang strategis karena menjadi pusat aktivitas dalam pembuatan peraturan perundangan daerah, pengawasan pelaksanaan pemerintahan,

dan perencanaan anggaran daerah (Achmad, 2018). Situasi, kondisi, peristiwa politik, dan kepentingan antar kekuatan politik yang terjadi di sekretariat DPRD, sangat mempengaruhi kinerja, upaya mencapai sasaran, dan perolehan tujuan organisasi.

Pada fungsi legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR dan DPRD menjalankan kekuasaan sebagai pembuat konstitusi. Meskipun secara sosiologis, kekuasaan tersebut merupakan tugas seluruh rakyat Indonesia, rakyat berada di dalam pemerintahan, dan rakyat turut mengawasi jalannya pemerintahan melalui para perwakilan. Perwujudan rakyat berupa badan legislatif, memiliki kewenangan dalam memutuskan (1) bagaimana pemerintah mengimplementasikan kebijakan, dan (2) tujuan yang ingin dicapai oleh negara (Arifuddin, 2018).

Pasca berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto melalui Gerakan reformasi, tugas dan wewenang badan legislatif menjadi semakin kuat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah menggeser kebiasaan pelaksanaan pemerintahan dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Kedudukan DPRD Provinsi seluruh Indonesia sebagai badan legislatif daerah bergeser sebagai mitra sejajar untuk bekerja bersama Pemerintah Provinsi. Kehadiran Undang-Undang tersebut menjadi pijakan terbentuknya *democratic civil society* (Ishak, 2016).

Penyebutan pemerintah provinsi sejak berlakunya UU tersebut, tidak lagi disebut sebagai gubernur saja. Pemerintah provinsi penyelenggara pemerintahan di tingkat provinsi terdiri dari badan eksekutif daerah (gubernur) dan badan legislatif daerah (DPRD) dengan kekuatan fungsi untuk pengembangan visi dan misi

pemerintahan di Provinsi Jawa Timur. Sebagai badan legislatif, DPRD Provinsi Jawa Timur memiliki kedudukan sejajar dan merupakan mitra kerja Gubernur Jawa Timur. Tetapi dalam melaksanakan fungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD Provinsi Jawa Timur berhak meminta pertanggungjawaban Gubernur (Juharni & Umar, 2016).

Terkait dengan pembentukan peraturan daerah, seluruh anggota DPRD Provinsi Jawa Timur memiliki hak inisiatif dalam hal pengusulan rancangan peraturan daerah (Raperda). Kepemilikan hak inisiatif bagi DPRD, menjadikannya sebagai lembaga yang memperjuangkan kepentingan para pemilihnya secara pro-aktif melalui pembentukan berbagai kebijakan legislasi pada tingkatan daerah. Semestinya, sebagai badan legislatif, DPRD adalah sumber gagasan, ide, dan inisiatif berbagai raperda. Meskipun banyak usulan raperda datang dari eksekutif, DPRD yang memiliki *decisive power*, selayaknya memanfaatkan hak inisiatif untuk melakukan perubahan, persetujuan, dan penentuan terhadap perubahan raperda menjadi perda (Modeong, 2001).

Kondisi umum yang terjadi di seluruh Indonesia dalam pembuatan perda, DPRD cenderung menunggu dan pasif. Tidaklah mengherankan apabila usulan peraturan daerah lebih banyak berasal dari eksekutif daerah. Berdasarkan data dari kementerian dalam negeri, yang mencermati kehidupan pemerintah daerah tentang pembuatan rancangan peraturan daerah (perda), rancangan perda inisiatif badan legislatif jumlahnya lebih sedikit daripada usulan raperda dari badan eksekutif (Achmad, 2018). Salah satu penyebab eksekutif daerah lebih dominan dalam pembuatan rancangan perda adalah adanya perbedaan kualitas antara anggota DPRD dengan birokrat dari eksekutif daerah. Anggota DPRD dinilai kurang memiliki

akuntabilitas, responsivitas, dan akuntabilitas untuk menjalankan tugas dan fungsi kedewanan (Agustina et al., 2014).

Sebagaimana halnya DPRD Provinsi Jawa Timur sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat, harus mampu menjalankan otoritasnya dalam pembuatan peraturan daerah. Karena salah satu fungsi perda adalah untuk mengatasi berbagai permasalahan sosial, ekonomi, pendidikan, lingkungan, kesehatan, dan infrastruktur di Provinsi Jawa Timur. Sebagai produk hukum DPRD Provinsi Jawa Timur, perda harus mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Seluruh anggota DPRD Provinsi Jawa Timur yang dipilih secara demokratis, memiliki tanggung jawab besar untuk memenuhi kewajiban tersebut. DPRD Provinsi Jawa Timur yang memiliki otoritas dalam penyusunan peraturan perundangan daerah, berhak mendapatkan dukungan pelayanan dari organisasi perangkat daerah (OPD) yang disebut Sekretariat Dewan. Untuk menjalankan tugas dan fungsi kedewanan, Sekretariat Dewan memberikan fasilitasi dan dukungan dalam hal penyediaan staf, tenaga ahli, tenaga teknis, dan tenaga administrasi (Kojongian, 2017)

Tujuan penyediaan dukungan ini adalah agar DPRD Provinsi Jawa Timur mampu bekerja secara maksimal untuk menghasilkan produk hukum yang bermanfaat bagi hajat hidup orang banyak (Hartatik, 2019). Sebagai badan yang berfungsi pembuat perda, maka seluruh anggota DPRD Provinsi Jawa Timur membutuhkan kemampuan untuk memahami tugas dan fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah. Kemampuan dasar tentang pemahaman legislasi ini disebut sebagai literasi informasi legislasi. Literasi informasi legislasi bukan sekadar diperoleh dari latar belakang keilmuan para anggota dewan, melainkan dapat diperoleh melalui kegiatan peningkatan kapasitas. Literasi informasi legislasi adalah

kemampuan yang dimiliki seseorang yang berkaitan dengan membaca, menulis, dan berpikir kritis, yang dapat diperoleh dari sumber-sumber bacaan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan, yang berguna untuk menjadi bekal dalam proses pembuatan peraturan daerah. Literasi informasi legislasi tidak hanya mutlak dimiliki oleh anggota DPRD Provinsi Jawa Timur sebagai pembuat peraturan daerah, melainkan juga harus dimiliki oleh staf sekretariat DPRD Jawa Timur yang berperan dalam memberikan dukungan dan fasilitasi kepada anggota DPRD Provinsi Jawa Timur (Kojongian, 2017).

Lembaga DPRD Provinsi Jawa Timur bukan hanya keberadaan pimpinan dan anggota DPRD semata, melainkan termasuk staf sekretariat DPRD. Keduanya bekerja secara sinergis untuk mewujudkan harapan masyarakat Jawa Timur terkait fungsi legislasi. Tentu saja dalam proses pembentukan perda, membutuhkan kecukupan kapabilitas kedua unsur (anggota dan sekretariat DPRD) dalam penguasaan ilmu dan pengetahuan di bidang Hukum (Agustina et al., 2014). Sebagai lembaga perwakilan rakyat dengan fungsi legislasi yang strategis, DPRD Provinsi Jawa Timur bertanggung jawab dalam menghasilkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, dan pembangunan yang berkualitas di Provinsi Jawa Timur.

Tema penelitian ini menyoroti literasi informasi legislasi di DPRD Provinsi Jawa Timur, karena adanya fakta tentang turun naiknya produktivitas kinerja legislasi oleh DPRD Provinsi Jawa Timur. Ketidakstabilan produktivitas menunjukkan belum kuatnya kualitas literasi informasi legislasi di DPRD Provinsi Jawa Timur. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain kualitas sumber daya manusia yang kurang memadai, efisiensi anggaran yang rendah atau

keberadaan anggaran yang tidak terpakai dengan baik, serta rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah (Arifuddin, 2018).

Sebagai perbandingan adalah data produktivitas DPRD Provinsi Jawa Timur dalam menghasilkan perda, pada periode 2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024. Tercatat pada periode keanggotaan tahun 2009-2014, DPRD Provinsi Jawa Timur berhasil menetapkan sebanyak 13 perda. Tetapi pada periode keanggotaan tahun 2014-2019, jumlah perda yang dibahas dan ditetapkan hanya berjumlah 7 perda. (Rahmawati & Sari, 2020). Tetapi pada periode 2019-2024, kinerja legislasi DPRD Jawa Timur sangat baik karena pada tahun 2019 telah menetapkan 14 perda dan tahun 2020 telah menetapkan 7 peraturan daerah (DPRD Jawa Timur, 2021a).

Untuk itulah penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas literasi informasi legislasi di Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur dengan menggali informasi dari dua unsur, yaitu anggota dewan dan staf sekretariat dewan. Apakah kualitas anggota dan staf sekretariat cukup memadai dalam mewujudkan fungsi legislasi DPRD Provinsi Jawa Timur dalam hal pembentukan Perda? Strategi dan program apa saja yang dapat mendukung dan memfasilitasi peningkatan kemampuan sumber daya manusia di DPRD Provinsi Jawa Timur tentang literasi informasi legislasi? Bagaimanakah ketersediaan sarana, prasarana, dan sumber-sumber literasi untuk meningkatkan kualitas literasi informasi legislasi bagi anggota dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur? Serangkaian pertanyaan tersebut dirumuskan dalam penelitian yang berjudul Literasi Informasi Legislasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur Tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas maka rumusan masalah yang dapat diajukan adalah Bagaimana literasi informasi legislasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur tentang pembentukan Peraturan Daerah?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan tentang pemahaman literasi informasi legislasi, program peningkatan kapasitas literasi informasi legislasi, sarana prasarana dan sumber literasi informasi legislasi anggota DPRD dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jaawa Timur tentang pembentukan Peraturan Daerah.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Akademis**

Secara akademis, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dalam bidang ilmu informasi dan perpustakaan tentang pengembangan definisi literasi informasi legislasi. Selain itu dapat memberikan tambahan khazanah tentang pemanfaatan metode penelitian kualitatif untuk meneliti tema literasi informasi. Serta memberikan tambahan referensi akademik tentang literasi informasi legislasi menjadi bekal ketrampilan untuk menjalankan tugas dan fungsi kedewanan oleh anggota DPRD dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, dalam pembuatan peraturan daerah.

#### 1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian literasi informasi legislasi ini dapat membagikan pengalaman mendapatkan akses di sebuah lembaga perwakilan rakyat. Selain itu, dapat memberikan panduan bagi penelitian deskriptif kualitatif tentang teknik pengumpulan data secara Focus Group Discussion dan wawancara mendalam dengan staf sekretariat DPRD Jawa Timur dan anggota DPRD Provinsi Jawa Timur. Hasil penelitian ini dimanfaatkan oleh Sekretariat DPRD Jawa Timur sebagai bahan evaluasi kinerja bagi bagian perundangan-undangan, dan perpustakaan.

#### 1.5. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah pekerjaan yang melibatkan pencarian, penelusuran, dan penelaahan terhadap berbagai laporan penelitian dan berbagai bahan pustaka yang memuat berbagai pengetahuan dan informasi yang mendukung penelitian yang sedang dilakukan (Creswell & Creswell, 2018). Kajian pustaka disebut juga dengan studi literatur, yang dalam penelitian ilmiah memiliki beberapa tujuan, antara lain (1) menginformasikan kepada pembaca tentang hasil penelitian lain yang memiliki relevansi dengan penelitian yang sedang dilakukan, (2) mengaitkan berbagai literatur atau hasil penelitian lain ke dalam proses penelitian yang sedang dilakukan, dan (3) mengisi *research-gap* yang muncul pada penelitian sebelumnya (Walliman, 2011). Kajian pustaka dalam penelitian ini berasal dari berbagai sumber, yaitu buku referensi cetak, buku ajar, buku-buku elektronik, artikel ilmiah dari jurnal dan prodising, berita dari media cetak dan online, peraturan perundangan, laporan kinerja, dan berbagai dokumen tertulis lainnya. Peneliti mencantumkan semua sumber referensi tersebut ke dalam daftar pustaka (Nilamsari, 2014).



### 1.5.1. Literasi, Jenis Literasi, dan Aktivitas Literasi

Literasi adalah sebagai kemampuan membaca dan menulis, kepemilikan keterampilan, dan atau pengetahuan pada aktivitas atau bidang tertentu. Lebih tepatnya diartikan sebagai kecakapan seseorang untuk mengolah informasi sebagai pengetahuan untuk kecakapan hidup (KBBI V, 2021b). Asal kata literasi adalah *literature* (Bahasa Latin) dan *letter* (Bahasa Inggris). Sehingga literasi adalah suatu kualitas atau kecakapan dalam hal melek aksara dan angka yang meliputi kemampuan menulis dan membaca. Cambridge assessment (2013) menjelaskan literasi sebagai kemampuan seorang individu dalam berbicara, menghitung, membaca, dan menulis dengan taraf keahlian tertentu, untuk pemecahan masalah pada kehidupan pekerjaan, keluarga, dan masyarakat. Secara umum, literasi merupakan keterampilan nyata yang diperoleh seseorang berdasarkan pada pengalamannya baik yang diperoleh dari akademiknya, institusi, penemuan, maupun nilai-nilai budaya. Literasi bergantung pada siapa dan dimana keterampilan itu diperoleh (UNESCO, 2020).

Penelitian ini lebih merujuk pada definisi dari Alberta Education (2021) yang menyatakan bahwa literasi adalah sebagai kemampuan menambah pengetahuan dengan menulis dan membaca, kemampuan melakukan komunikasi efektif, dan kemampuan memecahkan masalah dengan berpikir kritis, untuk dapat berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat. Hal ini berkaitan dengan fokus penelitian pada literasi informasi legislasi, yaitu sebuah kemampuan dasar bagi seseorang untuk memahami tugas dan fungsi legislasi dan proses legislasi dalam hal ini pembuatan peraturan daerah. Artinya dengan kemampuan literasi informasi legislasi, seseorang dapat

berperan dalam memecahkan masalah dan berpartisipasi dalam perbaikan kehidupan masyarakat.

Pada umumnya literasi informasi terdapat enam jenis, yaitu literasi baca tulis, numerasi, sains, finansial, digital, dan budaya (Wilson et al., 2011). Tetapi dalam penelitian ini mengkhususkan pada kemampuan literasi baca tulis, yaitu pengetahuan dan kecakapan untuk membaca, menulis, mencari, menelusuri, mengolah, dan memahami informasi untuk menganalisis, menanggapi, dan menggunakan teks tertulis untuk mencapai tujuan, mengembangkan pemahaman dan potensi, serta untuk berpartisipasi di lingkungan sosial terkait peraturan perundangan dan pembuatan peraturan daerah.

Pada struktur masyarakat yang semakin kompleks, aktivitas literasi bukanlah karakteristik manusia sejak lahir, dan bukan elemen dasar keterampilan manusia, tetapi lebih merupakan keterampilan yang dapat dipelajari. Bahkan dalam perkembangan terkini, literasi digunakan sebagai kemampuan aktivitas dan interaksi seseorang dengan lingkungan, budaya, pekerjaan, hingga politik (Kalida & Mursyid, 2014). Aktivitas literasi informasi adalah aktivitas untuk mencukupi kebutuhan informasi, dengan cara mencari, mengelola, menggunakan, dan mengevaluasi informasi secara efisien, dan efektif (Lanning, 2014).

Literasi informasi merupakan kecakapan vital yang harus dimiliki oleh manusia pada abad 21. Karena di abad 21 nantinya hanya akan ada dua hal yang akan tetap bertahan. Pertama adalah datangnya abad data, dan yang kedua adalah berlimpahnya informasi yang sulit dibendung (Bundy, 1998). Aktivitas literasi informasi menjadi sebuah faktor pendukung dalam memenuhi kebutuhan informasi seseorang, karena dikaitkan dengan perkembangan teknologi informasi saat ini di

gunakan untuk mengelola sebuah informasi (Potter, 2010). Teknologi informasi membuat informasi begitu cepat dan mudah untuk di akses dan digunakan. Untuk itulah seseorang perlu memiliki kompetensi dalam literasi informasi (Eshet & Soffer, 2012).

Berdasarkan tujuan yang di uraikan di atas, literasi informasi legislasi membantu seseorang dalam memenuhi kebutuhan informasi tentang legislasi, untuk kehidupan pribadi, lingkungan sosial, dan pekerjaan. Literasi informasi legislasi merupakan keterampilan yang sangat di butuhkan seseorang yang terlibat dalam pembuatan peraturan daerah.

#### **1.5.2. Tugas, Wewenang, dan Fungsi Legislatif Daerah**

DPRD Provinsi sebagai legislatif daerah dalam susunan lembaga negara mempunyai tugas serta wewenang menyusun Raperda, membahas Raperda yang diusulkan oleh Gubernur, mengusulkan Raperda, dan menetapkan Perda di sebuah provinsi. Sebagai lembaga legislatif daerah yang di dalamnya terdapat perwakilan rakyat, DPRD Provinsi mendapatkan mandat dalam mengawasi tugas dan wewenang yang dilakukan lembaga eksekutif (Gubernur dan jajaran birokrasi provinsi). Sebagai kepanjangan tangan rakyat dalam menyalurkan aspirasinya, DPRD Provinsi harus aspiratif menyuarkan tuntutan yang disuarakan oleh rakyat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 315 mengenai DPRD Provinsi, disebutkan bahwa DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. DPRD Provinsi memiliki tiga fungsi yakni: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pada Undang-Undang Nomor 17 Pasal 317 Tahun

2014 menyebutkan bahwa DPRD provinsi memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut: (1) membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur, (2) membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur, (3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi, (4) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian, dan lain-lain (DPRD Jawa Timur, 2021b).

Masa jabatan DPRD Provinsi adalah 5 (lima) tahun, yang mana sebelum memangku jabatannya ini harus mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh ketua pengadilan tinggi dalam rapat Paripurna DPRD Provinsi. Prosesi pengucapan sumpah atau janji merupakan salah satu tahapan sakral sebelum seseorang menajalan tugas dan kewajibannya sebagai anggota parlemen. Selain memiliki fungsi, DPRD Provinsi juga memiliki 3 (tiga) hak, yakni: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

### **1.5.3. Teori Pembentukan Regulasi**

Pembentukan regulasi yang baik, selalu mendasarkan diri pada tiga asas, yaitu: asas yuridis, asas sosiologis, dan asas filosofis (Soeprapto, 2007). Berdasarkan asas yuridis, penjelasan pertama adalah bahwa sebuah pembuatan regulasi harus berdasarkan kewenangan yang dimiliki pembuatnya. Setiap regulasi harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang, jika tidak, regulasi tersebut dinilai batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Artinya dianggap tidak pernah ada dan segala

akibatnya batal secara hukum. Misalnya, apabila ada Undang-undang dalam arti formal (*wet in formelesin*) dibuat secara bersama oleh Presiden dengan DPR, atau Perda inisiatif kewenangannya oleh DPRD. Apabila Undang-Undang tidak disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, atau ada Perda inisiatif yang tidak disetujui oleh Gubernur, maka Undang-Undang dan Perda tersebut batal demi hukum.

Penjelasan kedua, bahwa jenis regulasi harus memiliki kesesuaian bentuk dengan materi yang diatur. Terlebih jika diperintahkan oleh regulasi dengan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya disebutkan bahwa pelaksanaan sebuah Undang-undang akan diatur dalam Keputusan Menteri. Tetapi pada praktiknya teknis pelaksanaan diatur melalui Surat Edaran (SE) Menteri atau Surat Edaran Direktorat Jenderal. Maka SE Menteri atau SE Dirjen dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

Penjelasan ketiga, bahwa pembuatan regulasi harus mengikuti tata cara tertentu yang berlaku. Jika pembuatan regulasi tidak mengikuti tata cara yang berlaku, maka regulasi tersebut kemungkinan batal demi hukum atau belum memiliki kekuatan hukum mengikat. Misalnya diatur bahwa Perda di Jawa Timur dibuat oleh Gubernur dengan persetujuan DPRD Provinsi Jawa Timur. Jika ada Perda dari eksekutif yang tidak mencantumkan persetujuan DPRD Provinsi Jawa Timur, maka Perda tersebut batal demi hukum. Contoh lain, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap regulasi harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Apabila ditemukan ada Undang-Undang yang

belum/tidak diundangkan, maka undang-undang tersebut belum memiliki kekuatan hukum mengikat.

Penjelasan keempat, disebutkan bahwa penetapan sebuah regulasi tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Apabila ada regulasi yang melanggar kaidah tersebut, maka regulasi tersebut dianggap batal. Misalnya regulasi setingkat Undang-Undang, maka Undang-Undang tidak boleh bertentangan isin dengan Undang Undang Dasar yang berada di atasnya.

Berdasarkan asas sosiologis, pembuatan regulasi harus mencerminkan kenyataan yang hidup yang dialami masyarakat. Misalnya, perkembangan industrialisasi dalam masyarakat harus dicerminkan dalam regulasi-regulasi yang berisikan jawaban terhadap tuntutan dan kebutuhan pada permasalahan seputar perburuhan, seperti pengupahan, kesejahteraan, dan hubungan kerja buruh.

Sedangkan berdasarkan asas filosofis, maka setiap regulasi harus menyatakan cita hukum (*rechtsidee*) yang diharapkan oleh masyarakat. Contoh dari cita hukum dalam regulasi, antara lain: menjamin keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Sebuah *rechtidee* lahir dari system-sistem nilai dalam masyarakat, seperti baik dan buruk, relasi kemasyarakatan dengan individual, penghormatan pada perempuan, kesetaraan pada disabilitas, dan nilai lainnya yang menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu (Manan, 1992).

Teori pembentukan regulasi ini mendukung berjalannya fungsi legislasi DPRD Provinsi Jawa Timur dengan baik, artinya akan menghasilkan Peraturan Daerah yang baik pula. Baik tidaknya peraturan daerah yang dibuat oleh DPRD Provinsi Jatim tergantung pada proses pembentukannya, sejak perumusan hingga penetapan dengan menerapkan tiga asas sebagai acuannya. Perda yang baik adalah

pembuatannya didasarkan permasalahan yang ada di dalam masyarakat. Permasalahan di dalam masyarakat tersebut dapat dicegah, ditangani, dan diselesaikan dengan pembuatan Perda yang harus ditaati oleh masyarakat. Tujuan pemberlakuan perda adalah memberikan manfaat dan memberikan jaminan keadilan kepada setiap individu dan seluruh masyarakat. Peraturan daerah harus memberikan jaminan “kemanfaatan dan keadilan keluas-luasnya bagi seluruh masyarakat di tempat berlakunya peraturan daerah tersebut (Yusdiyanto, 2012).

#### **1.5.4. Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang–undangan, yang mengurus otonomi daerah dan tugas pembantuan untuk mewujudkan kebijaksanaan baru, melaksanakan peraturan perundang–undangan yang lebih tinggi dan menetapkan sesuatu organisasi dalam lingkungan pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selanjutnya dilihat dari jenisnya, Perda dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu: (1) Kelompok Rutin, seperti pengesahan APBD, perubahan APBD, pengesahan perhitungan APBD. (2) Kelompok Insidental, meliputi semua peraturan daerah yang dibuat hanya sekali sesuai dengan kebutuhan (Wasistiono & Riyani, 2001).

Dalam pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan, disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang–undangan yang baik harus memuat asas–asas antara lain: (a) Kejelasan tujuan, (b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, (c) Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, (d) Dapat dilaksanakan, (e) Kedayagunaan dan

kehasilgunaan, (f) Kejelasan rumusan dan (g) Keterbukaan. Setiap proses pembentukan Perda harus mencakup beberapa tahapan, yakni mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan (Wasistiono & Wiyoso, 2009).

Proses pembentukan Perda dilakukan oleh dua pihak penyelenggara pemerintahan daerah, yaitu Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Untuk konteks provinsi Jawa Timur, DPRD Provinsi Jawa Timur merupakan bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara daerah sekaligus menjadi mitra kerja dari Gubernur dalam menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah (Agustina et al., 2014).

Pembahasan dalam penyusunan produk hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan diperlukan adanya suatu standar, baik bentuk luar (kerangkanya) atau sistematika maupun tata penulisan dan perumusan normanya. Perda merupakan produk hukum daerah yang didasarkan pada permasalahan yang berasal dari aspirasi masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul namun tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

Penelitian ini bersinggungan dengan kegiatan administrasi publik, yakni dalam aktivitas memformulasikan kebijakan publik. Kegiatan memformulasikan kebijakan publik melalui DPRD Provinsi Jawa Timur sesuai dengan manfaat dari diadakannya desentralisasi. Melalui desentralisasi, kebijakan publik dapat diputuskan akan lebih cepat dan akurat karena pemerintah daerah lebih memahami daerahnya sendiri. Sehingga dalam hal ini DPRD Provinsi Jawa Timur sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan harus mampu mengorganisir dan mewujudkan aspirasi dari masyarakat ke dalam bentuk Perda.



Berdasarkan Undang–Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–undangan, Undang–Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang–Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyebutkan bahwa anggota DPRD memiliki hak untuk melakukan pengajuan sekaligus pembahasan Raperda menjadi Perda.

Pada saat melakukan pengajuan Raperda menjadi Perda di DPRD Provinsi Jawa Timur harus disertai dengan penjelasan yang disebut dengan naskah akademik. Selain itu juga harus disertakan nama dari pengusul, tandatangan pengusul dan juga Nomor Pokok yang diperoleh dari Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur. Selanjutnya dalam pembahasan Raperda menjadi Perda, anggota DPRD Provinsi Jawa Timur memiliki dua jenis peran, yaitu: (1) sebagai pembahas, apabila usulan Raperda berasal dari Gubernur. Anggota DPRD memberikan pandangan umum termasuk kritikan, saran dan pertanyaan terhadap Raperda yang sedang dibahas. (2) sebagai pemberi penjelasan, apabila usulan Raperda berasal dari anggota DPRD. Anggota DPRD memberikan penjelasan kepada Gubernur terkait isi Raperda yang diajukan kepada Gubernur.

Proses penyusunan sebuah peraturan daerah, terdiri dari empat tahapan, yaitu: Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan. Sedangkan mekanisme pengajuan Raperda yang diusulkan anggota DPRD Provinsi Jawa Timur untuk menjadi Perda, terdapat pada tahapan penyusunan. Pada tahapan kedua (penyusunan) ini, mekanisme pengajuan Raperda diawali dengan adanya penyerahan naskah akademik dari para pengusul yang disertai nama pengusul, tandatangan pengusul dan juga Nomor Pokok yang diberikan oleh Sekretariat DPRD kepada

pimpinan DPRD secara tertulis. Setelah pimpinan DPRD Provinsi Jawa Timur menerima semua berkas tersebut, pimpinan DPRD akan menugaskan kepada Badan Legislasi Daerah untuk melakukan pengkajian terhadap Raperda.

Setelah badan legislasi menyelesaikan pengkajian, Raperda akan dikembalikan kepada pimpinan DPRD Provinsi Jawa Timur. Selanjutnya pimpinan DPRD akan mengadakan rapat paripurna internal untuk meminta pendapat dari anggota DPRD yang lain terkait Raperda yang diajukan para pengusul, termasuk di dalamnya tentang bisa tidaknya Raperda dijadikan sebagai Perda inisiatif.

Adapun mekanismenya dalam pembahasan Raperda yang diusulkan anggota DPRD menjadi Perda diawali dengan pengiriman surat oleh pimpinan PRD kepada Gubernur. Dalam pembahasan Raperda inisiatif yang diusulkan oleh anggota DPRD agar menjadi Perda, dibuthkan dua tingkat pembicaraan. Pada tingkat pertama, pembicaraan pembahasan akan diawali penjelasan dari pengusul Raperda (dalam hal ini DPRD Provinsi Jawa Timur) mengenai Raperda yang diajukan. Selanjutnya Gubernur akan diberikan waktu untuk memberikan tanggapan atau pendapat terkait raperda yang diusulkan DPRD. Pembicaraan tahap pertama ini diakhiri dengan tanggapan dari DPRD terhadap pendapat dari Gubernnur. Pada pembicaraan tingkat kedua, berlangsung rapat yang berisi pengambilan keputusan dari hasil pembicaraan tingkat pertama. Kemudian pimpinan rapat paripurna akan meminta persetujuan secara lisan kepada anggota dan diakhiri dengan pendapat dari Gubernur.

Apabila dari dua tingkat pembicaraan tingkat tersebut menyimpulkan persetujuan anggota DPRD pada keputusan bahwa Raperda dapat dilanjutkan menjadi Perda. Maka tahapan selanjutnya adalah tahapan pengesahan dan/atau pengundangan untuk menjadikan Raperda menjadi Perda. Tetapi jika Raperda

inisiatif tidak mendapat persetujuan Gubernur, maka pembahasan akan dihentikan hingga tahapan itu dan tidak boleh diusulkan pada masa sidang yang sama.

#### **1.5.5. Literasi Informasi Legislasi**

Batasan literasi informasi legislasi berasal dari tiga kata literasi, informasi, dan legislasi. Literasi adalah kemampuan membaca dan menulis, menambah pengetahuan dan keterampilan, berpikir kritis dalam memecahkan masalah, serta kemampuan berkomunikasi secara efektif yang dapat mengembangkan potensi dan berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat (Alberta Education, 2021). Informasi adalah sekumpulan data atau fakta yang diorganisasi, diolah, diklasifikasi, dan diinterpretasi dengan cara tertentu sehingga mempunyai arti bagi penerima, antara lain untuk pengambilan keputusan. Legislasi adalah Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, legislasi diartikan sebagai pembuatan undang-undang (KBBI V, 2021a). Secara peristilahan, legislasi memiliki keterkaitan dengan aspek peraturan perundangan dan pembuatan peraturan perundangan (Jimly School, 2017).

Dari ketiga definisi tersebut, penelitian ini membatasi literasi informasi legislasi sebagai aktivitas sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari anggota DPRD dan staf sekretariat DPRD dalam menjalankan keterlibatannya untuk proses pembuatan peraturan daerah. Pada saat menjalankan fungsi legislasinya, DPRD Provinsi Jawa Timur membutuhkan literasi informasi tentang fungsi legislasi yang disederhanakan menjadi literasi informasi legislasi.

Literasi informasi legislasi diartikan sebagai keaktifan seseorang untuk memahami berbagai peraturan perundangan UU, terlibat dalam sosialisasi UU, menjalankan kewajiban dan hak sebagai warga negara terhadap pemberlakuan UU,

dan kemampuan memahami fungsi legislasi dalam proses pembuatan peraturan perundangan. Dalam konteks DPRD Provinsi Jawa Timur, yang dimaksud literasi informasi legislasi adalah kemampuan anggota DPRD Provinsi Jawa Timur dan staf Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur untuk memahami berbagai produk peraturan daerah di Jawa Timur, terlibat dalam kegiatan sosialisasi Perda, memahami dan hak kewajiban warga negara terhadap pemberlakuan Perda, memahami fungsi legislasi DPRD Provinsi Jawa Timur, dan memahami proses pembuatan Perda.

Literasi informasi legislasi adalah kemampuan yang dimiliki oleh anggota DPRD Provinsi Jawa Timur dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, dalam hal membaca, menulis, menganalisis, melakukan telaah untuk mengolah data dan fakta dalam proses pembuatan peraturan-peraturan daerah. Berbagai kemampuan tersebut bersumber dari pendidikan formal (sarjana ilmu hukum, magister ilmu hukum), peningkatan kapasitas berupa lokakarya dan pelatihan legislasi, mengikuti pendidikan legislasi, literatur dan berbagai bacaan terkait pembuatan berbagai peraturan daerah, atau dari pengalaman sebagai anggota dewan.

Literasi informasi legislasi dalam penelitian ini dibatasi pada pengetahuan anggota dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur dalam hal: (1) dasar hukum pembentukan Perda, (2) susunan dan kedudukan Perda terhadap peraturan di atasnya, (3) pentingnya Perda bagi masyarakat, (4) jumlah Perda inisiatif dan indikator kinerja DPRD, (5) tatacara dan alur perancangan hingga penetapan Perda.

#### **1.5.6. Proses Legislasi di DPRD Provinsi Jawa Timur**

Menjadi seorang wakil rakyat, dituntut untuk memiliki kemampuan menulis dan membaca sehingga dapat berperan aktif untuk merumuskan peraturan

perundangan dan mampu menjalankan fungsi legislasi. Fungsi utama seorang wakil rakyat adalah untuk mencerdaskan bangsa. Sehingga harus terus meningkatkan kemampuannya untuk belajar peraturan perundangan. Dengan demikian, legislasi bagi DPRD Provinsi Jatim merupakan salah satu fungsi berkaitan dengan pembuatan Peraturan Daerah. Proses pembuatan Perda itu sendiri adalah perwujudan kinerja DPRD Prov. Jatim yang “aspiratif dan responsif.

DPRD Provinsi Jawa Timur diberi tugas dan wewenang membentuk Perda bersama dengan Gubernur. Produk Perda tersebut menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai pengejawantahan kultur masyarakat dan entitas daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi, serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan daerah yang berkesinambungan.

Legislasi atau tata cara pembentukan Perda oleh DPRD Provinsi Jawa Timur bersama Gubernur haruslah berpedoman pada beberapa peraturan perundang-undangan terkait, yang disebut sebagai instrument perencanaan program pembentukan perda Provinsi/ Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Keempat peraturan tersebut mensyaratkan agar pembentukan Perda harus memenuhi syarat formil dan syarat materil. Syarat formil terkait dengan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan syarat materil menyangkut isi atau substansi Perda yang mengikat umum. Materi muatan suatu Peraturan daerah terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain kedua hal tersebut, Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa Perda dapat pula memuat materi muatan lokal, yang merupakan karakter atau potensi daerah yang dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, legalitas dan legitimasi suatu Perda tidak hanya ditentukan oleh materi muatan Perda yang telah bersesuaian dengan aturan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum, tetapi keabsahan suatu Perda sangat ditentukan oleh prosedur pembentukannya, termasuk tahapan-tahapan yang

harus dilalui serta persyaratan-persyaratan lainnya yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal 136 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Tujuan pembentukan Perda adalah untuk menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap di masyarakat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, sekaligus sebagai bentuk penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing (Wasistiono & Wiyoso, 2009).

Proses legislasi di DPRD Jawa Timur memiliki delapan tahapan yaitu dimulai dari penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda), dilanjutkan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), pengajuan Reperda, sosialisasi Raperda, pembahasan Raperda, pengesahan dan penetapan Raperda, pengundangan Perda dan yang terakhir sosialisasi Perda kepada masyarakat.

Untuk itulah, informasi legislasi yang akan dicukupi dari penelitian ini adalah tentang bagaimanakah peran anggota dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur dalam proses pengajuan dan pembahasan Raperda menjadi Perda? Bagaimanakah pemahaman anggota dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur tentang mekanisme pengajuan dan pembahasan Raperda menjadi Perda? Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi anggota dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur untuk terlibat dalam pengajuan dan pembahasan Raperda menjadi Perda?

### 1.5.7. Peningkatan Kapasitas Legislasi

Tugas dan fungsi DPRD Provinsi Jawa Timur mendapat dukungan dari staf yang telah diperbantukan untuk menyelenggarakan fungsi administrasi, menyelenggarakan rapat-rapat, penyediaan dan pengkoordinasian tenaga ahli yang diperlukan. Staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur merupakan Pegawai Negeri Sipil dan atau Pegawai lain yang ditugaskan sebagai unsur pelayanan terhadap pimpinan dan anggota DPRD untuk menjalankan fungsi kedewanan.

Terkait fungsi legislasi DPRD untuk membentuk Perda bersama Gubernur, selayaknya setiap staf yang bekerja di sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, dapat melaksanakan tugas secara maksimal agar bisa mencapai hasil yang maksimal. Karena staf mempunyai peran yang sangat signifikan dalam mendukung administrasi kesekretariatan, dalam pelaksanaan fungsi legislasi anggota DPRD. Anggota DPRD tidak tahu menahu tentang kerumitan administrasi kesekretariatan, karena fokus untuk melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi legislasinya (Kojongian, 2017). Fungsi legislasi DPRD Provinsi Jawa Timur tidak akan berjalan jika tidak ada kontribusi yang diberikan oleh staf sekretariat.

*“...Beberapa kegiatan legislasi, seperti rapat-rapat komisi atau sidang pleno tentang pembentukan atau perumusan Perda, staf sekretariat memfasilitasi segala keperluan pimpinan dan anggota DPRD. Fasilitas tersebut berupa perangkat keras dan perangkat lunak yang dapat menunjang pelaksanaan fungsi legislasi anggota DPRD Provinsi Jawa Timur. Selain penyediaan fasilitas, tugas staf sekretariat adalah mendokumentasikan, mencatat, dan mensosialisasikan setiap Perda yang disahkan” (wawancara AJ, staf sekretariat DPRD Provinsi Jatim, 22 Agustus 2021).*

Agenda tetap yang dilakukan oleh Sekretariat DPRD Jawa Timur adalah pemberian orientasi dan petalaman tugas tentang tugas dan fungsi menjadi anggota anggota DPRD Jatim. Pelaksanaan orientasi dan pendalaman tugas dilakkan oleh



Kementerian Dalam Negeri melalui Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, setelah pelantikan sebagai anggota DPRD Provinsi Jawa Timur.

Orientasi pendalaman tugas ini bersifat wajib dan sangat bermakna bagi seluruh anggota DPRD Provinsi Jawa Timur, untuk itulah orientasi tugas diberikan pada awal jabatan sebelum memulai tugas sebagai wakil rakyat di DPRD Provinsi Jawa Timur. Setelah mendapatkan orientasi dan pendalaman tugas, setiap anggota dewan diharapkan memiliki kompetensi, profesionalitas, dan integritas agar mampu menjalankan fungsinya sebagai anggota DPRD Provinsi Jawa Timur dengan baik.

Demikian pula bagi staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, secara berkala mendapatkan peningkatan kapasitas melalui berbagai pelatihan yang diwadahi melalui Forum Komunikasi Sekretariat DPRD se Jawa Timur. Melalui berbagai program peningkatan kapasitas, setiap staf sekretariat dapat mengembangkan potensi diri dan keahliannya dalam memberikan dukungan dan layanan untuk pembuatan Peraturan Daerah. Tantangan bagi sekretariat DPRD dalam memberikan fasilitasi kepada anggota DPRD Provinsi Jawa Timur adalah status sebagai *representative* atau wakil rakyat adalah *trustee* karena memiliki kebebasan untuk bertindak dalam pengambilan keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya (Djauhari, 2015).

## **1.6. Metode dan Prosedur Penelitian**

### **1.6.1. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif ini bertujuan untuk memahami fenomena dari pengalaman subjek penelitian, antara lain: opini, pemahaman, persepsi, perilaku, pengetahuan,

motivasi, respons, dan tindakan secara holistik. Cara memahami fenomena tersebut melalui pendeskripsian kata-kata, pernyataan, isi kalimat, dan penggunaan bahasa, pada sebuah konteks alamiah (natural) dan menggunakan teknik-teknik ilmiah. Perolehan data dalam sebuah penelitian kualitatif adalah data yang menunjukkan kejadian sesungguhnya yang berlangsung dalam ruang lingkup kehidupan subjek penelitian (Bachtar et al., 2009; Given, 2008; Yusup & Saepudin, 2017).

Sebuah penelitian kualitatif deskriptif berusaha menggali informasi tentang sebab-sebab, perkembangan, pemahaman, dan tentang sebuah fenomena dari subjek penelitian. Selain itu, penelitian deskriptif kualitatif dapat menghasilkan pengetahuan baru, memperkuat pemahaman yang sudah ada, terhadap sebuah permasalahan yang sedang terjadi (Creswell & Creswell, 2018). Penelitian ini berupaya menggali, menelusuri, dan mendapatkan informasi, dan mendeskripsikan kemampuan literasi legislasi yang dimiliki oleh anggota DPRD dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur dalam memahami, menguasai dan mendukung tugas dan fungsi pembuatan peraturan daerah yang berlangsung di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur.

#### **1.6.2. Lokasi dan Waktu Penelitian**

Seluruh proses penelitian ini akan berlangsung di kantor Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur, Jalan Indrapura No. 1 Surabaya. Pemilihan lokasi ini berdasarkan alasan bahwa seluruh proses legislasi dalam pembuatan peraturan daerah berlangsung di kompleks DPRD Provinsi Jawa Timur. Seluruh proses pembuatan peraturan daerah berlangsung di berbagai ruangan, antara lain: ruang sidang paripurna, ruang rapat komisi, ruang kerja pimpinan dan anggota

dewan, ruang kerja sekretaris dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur, dan berbagai ruang rapat lainnya. Seluruh subjek penelitian (para narasumber) dan data primer penelitian ini tersedia di Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur. Waktu pelaksanaan penelitian ini membutuhkan waktu empat bulan (Oktober 2021 hingga Januari 2022) sejak pembuatan proposal hingga penyusunan laporan. Kebutuhan akses kepada narasumber dan data, mendapat bantuan sepenuhnya dari staf di bagian perundang-undangan dan perpustakaan sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur.

### **1.6.3. Subjek Penelitian**

Subjek dalam penelitian ini disebut sebagai narasumber atau narasumber. Penentuan subjek penelitian dilakukan berdasarkan pengkategorian dengan syarat yang ditentukan oleh peneliti (Creswell & Creswell, 2018; Lailiyah, 2016). Penentuan subjek penelitian dalam metode kualitatif tidak diperkenankan menggunakan berbagai teknik sampling, dan subjek penelitian tidak disebut sebagai responden, karena teknik sampling dan responden digunakan untuk metode penelitian sosial kuantitatif (Andayani & Achmad, 2020; Lailiyah, 2016; Wahyuningtyas et al., 2021).

Berikut adalah kategori-kategori yang disyaratkan dalam penentuan subjek dalam penelitian ini:

1. Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur tahun 2019-2024 yang terlibat dalam pembentukan Peraturan Daerah
2. Staf Sekretariat DPRD sebagai tim teknis yang terlibat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Jumlah narasumber dari anggota DPRD dalam penelitian ini ditentukan secara proporsional berdasarkan keterwakilan fraksi. Jumlah narasumber dari tiap fraksi adalah satu orang. Alasan ini berdasarkan pertimbangan bahwa dalam proses pembuatan Peraturan Daerah, seluruh fraksi terlibat dalam pembahasan internal tentang materi rancangan peraturan daerah, meskipun tidak semua anggota fraksi terlibat dalam pembuatan peraturan daerah. Jumlah seluruh fraksi di DPRD Provinsi Jawa Timur pada periode 2019-2024 adalah sembilan fraksi, terdiri dari:

- |                                          |           |
|------------------------------------------|-----------|
| 1. FRAKSI PDI PERJUANGAN                 | : 1 orang |
| 2. FRAKSI KEBANGKITAN BANGSA             | : 1 orang |
| 3. FRAKSI GERINDRA                       | : 1 orang |
| 4. FRAKSI DEMOKRAT                       | : 1 orang |
| 5. FRAKSI PARTAI GOLKAR                  | : 1 orang |
| 6. FRAKSI NASDEM                         | : 1 orang |
| 7. FRAKSI PARTAI AMANAT NASIONAL         | : 1 orang |
| 8. FRAKSI PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN   | : 1 orang |
| 9. FRAKSI PARTAI KEADILAN BINTANG NURANI | : 1 orang |

Jumlah narasumber dari sekretariat DPRD berjumlah 14 orang, antara lain Sekretaris DPRD (Dr. Andik Fadjar Tjahjono, Drs., M.Si.) bersama sejumlah staf yang terlibat dalam kegiatan pembuatan peraturan daerah, yaitu dari bagian perundang-undangan, persidangan, dan perpustakaan. Total keseluruhan jumlah narasumber adalah 23 orang. Komposisi narasumber dari staf sekretariat DPRD Jawa Timur telah mempertimbangkan keterlibatan perempuan. Sebagaimana tugas pokok fungsinya tidak ada pembedaan perempuan dan laki-laki dalam urusan menangani pembuatan peraturan daerah.

#### **1.6.4. Fokus Penelitian, Sumber Data, dan Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini berfokus pada kemampuan dan kecakapan literasi informasi legislasi yang dimiliki oleh anggota DPRD dan staf sekretariat DPRD Provinsi Jawa Timur. Kemampuan literasi informasi legislasi, dapat dicermati dari aktivitas para narasumber dari keterlibatannya dalam rangkaian proses pembuatan peraturan daerah. Penguasaan informasi legislasi, meliputi pemahaman para peraturan perundangan, pemahaman proses pembuatan peraturan daerah, pemahaman pada tugas dan fungsi legislasi, upaya identifikasi kelemahan pemahaman legislasi, rekomendasi untuk penguatan literasi informasi legislasi dan sumber-sumber literasi yang digunakan oleh anggota dan staf sekretarioat DPRD Jawa Timur.

Jenis dan sumber data primer dalam penelitian ini berupa kata-kata, pendapat, tindakan, tulisan, dan dokumentasi dari para narasumber langsung. Teknik pengumpulan data dari para narasumber diperoleh melalui wawancara mendalam, focus group discussion (FGD), dan penyampaian daftar pertanyaan. Wawancara mendalam dan FGD dilakukan terhadap staf sekretariat DPRD Jawa Timur. Teknik ini dapat berlangsung dengan baik karena para staf sekretariat DPRD sangat terbuka, kooperatif, dan mudah ditemui. Sedangkan teknik penyampaian daftar pertanyaan dilakukan terhadap anggota DPRD Jawa Timur, karena keterbatasan peneliti untuk dapat menjumpai langsung anggota dewan di ruang kerja DPRD Jawa Timur. Kesulitan utamanya adalah kesibukan para anggota dewan dengan berbagai aktivitas kedewanan yang lebih banyak berada di tengah masyarakat (kunjungan, musrenbang, dinas luar, reses, dan jumpa konstituen). Peneliti mendapatkan bantuan dari para staf fraksi untuk melakukan komunikasi intensif dengan sembilan orang anggota DPRD Jawa Timur dari Sembilan fraksi yang bersedia menjadi narasumber.

#### **1.6.5. Teknik Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini berlangsung secara interaktif dan berlangsung selama proses penggalian informasi. Peneliti terus berinteraksi dengan data hingga data yang diperoleh dinilai cukup untuk menjawab permasalahan penelitian. Tahapan analisis data ini merujuk pada model Miles dan Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi (Miles et al., 2014).

Data hasil wawancara, FGD, dan jawaban tertulis dari para narasumber, selanjutnya dikelompokkan berdasarkan daftar pernyataan yang bersumber dari permasalahan penelitian. Hasil pengelompokan atau kategorisasi jawaban para narasumber kemudian disusun dalam narasi-narasi deskriptif untuk menjawab permasalahan penelitian. Hasil analisis data, nantinya dapat memberikan simpulan kondisi literasi informasi legislasi DPRD Jawa timur tentang pembentukan peraturan daerah. Simpulan dari hasil analisis, akan dilakukan verifikasi dengan cara melakukan konfirmasi dan menyampaikan hasilnya kepada para narasumber. Hasil verifikasi terhadap analisis data tersebut dapat memberikan rekomendasi bagi penelitian berikutnya.