

# Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Bidang Legislatif

Novliza Eka Patrisia

Universitas Muhammadiyah Bengkulu, 38119, Bengkulu

## INFORMASI ARTIKEL

### Sejarah Artikel:

Diterima Redaksi: 30 Juni 2018

Revisi Akhir: 28 Juli 2018

Diterbitkan Online: 21 Agustus 2018

## KATA KUNCI

*Legislation Function, Local Government*

## KORESPONDENSI

No HP: 082377702309

E-mail: [novlizaekap@gmail.com](mailto:novlizaekap@gmail.com)

## A B S T R A C T

This paper discusses the role and function of the DPRD, which bridges the local government with the people and seeks agreement and support for specific policies. This paper aims to find out how the legislation functions run by the DPRD, from the regional level to the central level. The problem encountered in this paper is how the legislative function of the DPRD itself, the obstacles encountered in the implementation of legislative functions, as well as efforts made to resolve the constraints. Furthermore, the results of this paper are analyzed by data analysis techniques in the form of descriptive with a clear sentence and can be understood in accordance with the purpose of writing. The results of the observation indicate that the legislative function of DPRD is running well and in accordance with the prevailing regulations, the community is involved in the deliberation process of the Raperda. The main obstacles encountered are still at least proposed of Raperda derived from the legislature. To overcome these obstacles, local governments and DPRD are making efforts to improve the human resources of the DPRD through education, training or comparative studies. Thus, it is expected that the DPRD can carry out the legislation function properly through the establishment of local policies or regulations.

## 1. PENDAHULUAN

Secara formal, saat ini terdapat dua jalur penyusunan Peraturan Daerah, yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 140 ayat (1) UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota.

Secara formal, sesungguhnya kewenangan yang dimiliki DPRD dalam kaitan pembentukan peraturan daerah inisiatif kuat. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 140 ayat (2) yang secara tegas menyatakan bahwa apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Berdasarkan kewenangan legislatif demikian, peranan DPRD dalam proses pembentukan peraturan

perundang-undangan di daerah seharusnya lebih menentukan. DPRD menjadi penyeimbang dari kepentingan pemerintah daerah di dalam menetapkan kebijakan-kebijakan daerah, dan kritis terhadap langkah-langkah kebijakanyang dipandang akan memberatkan rakyat. Anggota-anggota DPRD adalah "wakil- wakil rakyat" yang dianggap lebih mengetahui apa yang menjadi keinginan dan aspirasi rakyat yang diwakilinya, dan paling mengetahui kondisi khusus dari daerahnya. Oleh sebab itu, jika dibandingkan dengan fungsi lembaga eksekutif yang cenderung lebih mewakili kepentingan sektoral birokrasi, prakarsa legislatif yang berasal dari DPRD semestinya lebih kaya dan lebih menyentuh kepentingan rakyat.

Di antara kewajiban-kewajiban yang diemban oleh DPRD tercatat ada dua hal yang langsung berkaitan dengan kepentingan masyarakat, yaitu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah dan menyerap, menampung, menghimpun, danmenindaklanjuti aspirasi dan Keinginan-keinginan, aspirasi, usulan- usulan, permasalahan, kebutuhan-kebutuhan, kepentingan, dan lain-lainyang muncul dari berbagai lapisan masyarakat (seperti kelompok masyarakat,

organisasi- organisasi kemsyarakatan, profesi, keagamaan, akademisi organisasi politik, LSM, dan lembaga masyarakat adat), bahkan mungkin juga masukan-masukan dari institusi-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).

Meskipun kewenangan legislatif tidak hanya dimiliki DPRD, tapi dalam konteks ini, upaya perbaikan proses legislasi dari sisi aktor, terutama akan lebih difokuskan pada DPRD, karena ternyata penguatan hak-hak politik DPRD belum diimbangi kompetensi yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsinya, terutama dalam proses legislasi yang menuntut adanya kemampuan *legal drafting* dan pemahaman akan proses kebijakan sebagai proses politik. Peningkatan kemampuan DPRD dalam hal ini menjadi penting untuk dilakukan agar tidak terjadi kesenjangan kompetensi dalam proses legislasi.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Miriam Budiarjo dalam Baskoro (2005:30) menyebutkan DPRD adalah lembaga legislative atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Fuad dalam jurnal administrasi negara (2000:24) mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakibnya.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### 2. Pimpinan DPRD

Pasal 303 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa:

#### (1) Pimpinan DPRD Provinsi terdiri atas:

- a. 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua untuk DPRD Provinsi yang beranggotakan 85 (delapan puluh lima) sampai dengan 100 (seratus) orang;
- b. 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua untuk DPRD Provinsi yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) sampai dengan 84 (delapan puluh empat) orang;
- c. 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua untuk DPRD Provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 44 (empat puluh empat) orang.

(2) Pimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD Provinsi.

(3) Ketua DPRD Provinsi ialah anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD Provinsi.

(4) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ketua DPRD Provinsi ialah anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak.

(5) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh suara terbanyak sama sebagaimana dimaksud pada ayat (4), penentuan ketua DPRD Provinsi dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara bejengjang.

(6) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), wakil ketua DPRD Provinsi ialah anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak kedua, ketiga, dan/atau keempat.

- (7) Apabila masih terdapat kursi wakil ketua DPRD Provinsi yang belum terisi sebagaimana dimaksud pada ayat (6), maka kursi wakil ketua DPRD diisi oleh anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua.
- (8) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua sama, wakil ketua sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditentukan berdasarkan urutan hasil perolehan suara terbanyak.
- (9) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (7), penentuan wakil ketua DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang.

### 3. Kedudukan dan Fungsi DPRD

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal yang sama terdapat pada kedudukan DPRD Kabupaten/Kota menurut Pasal 341 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan Pasal 342 menegaskan bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi DPRD dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat keseragaman yaitu Pasal 292 yang mengatur tentang fungsi DPRD Provinsi dan Pasal 343 yang mengatur fungsi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

mempunyai fungsi yang sama yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah Provinsi bersama Gubernur, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan daerah dan keputusan Gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, rumusan yang sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten/Kota.

### 4. Tugas dan Wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian 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 provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama intemasional yang dilakukan 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 pemerintahan daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur sebagai berikut :

- a. Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakd gubernur;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian intemasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama intemasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;

- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dengan peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

#### 5. Hak dan Kewajiban DPRD

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD mempunyai hak:

- a. Interpelasi;
  - b. Angket, dan
  - c. Menyatakan pendapat.
- a. Pengawasan DPRD

Sehubungan dengan pengertian pengawasan, Winardi (2000;226) berpendapat bahwa semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan. Sedangkan menurut Basu Swasta, Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan (1996;216).

Berkaitan dengan pengawasan menurut Atmosudirdjo (dalam Febriani, 2005;11) mengatakan bahwa pengawasan merupakan keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana (Terry, 1986;395). Pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang dicapai atas aktivitas-aktivitas yang direncanakan.

Berkaitan dengan jenis-jenis pengawasan, Fachruddin (Riawan, 2009; 133-135), mengklasifikasi pengawasan sebagai berikut:

1) Pengawasan dipandang dari "kelembagaan" yang dikontrol dan melaksanakan kontrol dapat diklasifikasikan :

a) Kontrol intern (internal control)

Pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Bentuk kontrol semacam itu dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau built-in control.

b) Kontrol ekstem (external control)

Pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya, kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, dan kontrol politis yang dilakukan MPR dan DPR(D) terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (judicial control) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsman Nasional.

### 3. PEMBAHASAN

Jika dilihat dari aspek kemampuan, untuk saat ini jajaran Pemerintah Daerah cenderung lebih siap untuk melaksanakan kewajiban publiknya di bidang legislasi, termasuk penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Faktor utamanya adalah karena dukungan SDM seperti tenaga ahli perancang peraturan perundang-undangan dan ahli-ahli yang menguasai substansi Peraturan Daerah pada jajaran birokrasi di daerah relatif lebih baik. Sementara dukungan SDM di jajaran DPRD hingga saat ini lebih ditentukan oleh kualitas elit politik, di mana proses

rekrutmen mereka di lingkungan partai politik lebih diwarnai oleh faktor-faktor akseptabilitas politik daripada kapabilitas untuk mengemban fungsi-fungsi kepemimpinan di daerah.

Kendala lainnya yang menghambat perbaikan dalam sisi legislator (DPRD) berkaitan dengan struktur kelembagaan DPRD yang mengarah pada oligarki pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD sangat berperan dalam proses legislasi, terutama ketika menyetujui atau menolak suatu rancangan Perda. Bahkan sering kali, pimpinan DPRD yang terdiri dari perwakilan fraksi bertindak sendiri dengan mengatasnamakan kepentingan seluruh anggota DPRD.

Oleh karena itu, upaya untuk lebih meningkatkan peran dan fungsi DPRD di bidang legislasi yang benar-benar aspiratif dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat merupakan tuntutan mendesak dan tidak dapat ditawar-tawar lagi. Untuk jangka pendek, mungkin penguatan peran DPRD ini dapat ditanggulangi melalui kerjasama dengan perguruan tinggi, kalangan profesional, aktivis, dan praktisi hukum di daerah, serta dari pemerintah daerah sendiri. Namun untuk jangka panjang, diharapkan DPRD harus mampu secara mandiri menjalankan fungsi legislatifnya sendiri, sehingga tidak terus-menerus bergantung kepada program-program yang diusulkan oleh pemerintah daerah.

Jika hal ini dapat dijalankan, maka kemungkinan tidak akan terulang lagi kondisi yang pernah berlangsung pada masa lalu, yakni fungsi legislatif di Daerah lebih didominasi oleh Pemerintah Daerah, sedangkan peranan DPRD tidak jauh dari predikat "tukang stempel" untuk berbagai produk peraturan perundang-undangan di Daerah.

Di masa lalu, kondisi tersebut dimungkinkan karena sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa itu memang timpang. Di satu sisi, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sangat kuat dan didukung oleh fasilitas, perangkat daerah, dan SDM yang cukup baik, sementara di sisi lain, DPRD-nya boleh dikatakan dengan sengaja tidak diberdayakan. Namun kini, dengan nuansa dan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan DPRD dinyatakan secara tegas sebagai mitra sejajar pemerintah daerah, maka secara yuridis peranan dan fungsi DPRD menjadi lebih kuat. Peluang untuk memperkuat posisi DPRD sebagai perwakilan rakyat di Daerah untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam proses legislasi di daerah pun akan lebih besar.

Mengingat saat ini peranan Peraturan Daerah demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu direncanakan secara matang, agar

berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah, dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Oleh karena itu, instrumen Prolegda sebagai bagian dari tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah sangat penting untuk ditetapkan.

Ada beberapa alasan mengapa program legislasi daerah diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan-peraturan daerah, yaitu:

- a) untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai “permasalahan pembentukan Peraturan Daerah”;
- b) untuk menetapkan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, jangka menengah, atau jangka pendek, sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah;
- c) untuk menyelenggarakan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah;
- d) untuk mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan memfokuskan kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
- e) untuk menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah.

Salah satu sisi penting dari penyusunan program legislasi yang berbasis aspirasi masyarakat adalah bahwa program-program legislasi tersebut mempunyai landasan atau fundamen sosiologis yang kuat dan mendapat legitimasi dari masyarakat. Landasan sosiologis yang dimaksudkan di sini adalah bahwa tujuan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan itu benar-benar dilatarbelakangi oleh kebutuhan masyarakat untuk memecahkan masalah secara rasional. Peraturan perundang-undangan yang mencerminkan aspirasi dan kebutuhan hukum dari segala unsur dalam masyarakat dan pemerintah di dalam pelaksanaannya di kemudian hari akan lebih efektif dibandingkan dengan peraturan yang hanya didasari oleh pemaksaan kepentingan atau kemauan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan semata-mata, misalnya hanya kepentingan dari pemerintah saja.

Melihat sisi pentingnya penyusunan Prolegda sebagaimana dikemukakan di atas, sesungguhnya tidak ada hal apa pun yang cenderung memberatkan DPRD maupun Pemerintah Daerah dalam menyusun dan mengelola Prolegda pada tahapan perencanaan pembentukan peraturan daerah.

Di samping itu, mekanisme pembentukan peraturan daerah masih harus melalui beberapa tahapan lanjutan, seperti penyusunan naskah akademik, penyusunan rancangan peraturan daerah, upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda, konsultasi publik, pembahasan Rancangan Perda, dan penetapan serta pengundangannya.

Upaya peningkatan kinerja DPRD dalam melaksanakan fungsi legislatif, khususnya dalam penyusunan Program Legislasi Daerah, terutama ditujukan guna menjamin ketepatan pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan prioritas yang ditetapkan dalam Prolegda, meningkatkan koordinasi dan efisiensi dalam penggunaan SDM, dan membangun kepercayaan publik terhadap pembentukan Peraturan Daerah. Hal ini tentunya sangat ditentukan oleh kualitas dan komitmen dalam melaksanakan Prolegda secara konsisten dan konsekuen, serta oleh kemampuan mereka dalam melaksanakan fungsi manajemen dengan baik. Untuk itu, perlu dibangun persamaan visi dan persepsi di kalangan elit politik di daerah dalam penyusunan dan pengelolaan Prolegda dengan mengutamakan kepentingan bersama dalam rangka meningkatkan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik di daerah.

Berkaitan dengan itu, maka mekanisme penyusunan dan pengelolaan Prolegda di lingkungan DPRD perlu diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan, dalam hal ini UU no. 10 tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Asumsi dari hal tersebut di atas adalah bahwa penyusunan Prolegda antara DPRD Rakyat dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Alat kelengkapan DPRD yang dimaksudkan dalam Pasal 46 ayat 1 huruf e jo. Pasal 141 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004, ini umumnya disebut Panitia Legislasi DPRD. Pertanyaannya, apakah kedudukan, tugas, dan fungsi Panitia Legislasi DPRD ini sama dengan lembaga yang ada di DPR-RI, yaitu Badan Legislasi?

Mengambil contoh Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Jawa Timur, dalam Pasal 59 ayat (2) dinyatakan bahwa kedudukan Panitia Legislasi adalah kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap. Berdasarkan Pasal 61

Peraturan Tata Tertib dikatakan bahwa Panitia Legislasi ini mempunyai tugas:

- a) mengusulkan inisiatif DPRD dalam membuat Rancangan Peraturan Daerah;
- b) meneliti dan mengevaluasi materi inisiatif DPRD dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- c) usulan inisiatif sebagaimana huruf a dengan mengkoordinasikan pada pengusul, Komisi-Komisi dan atau masukan dari Fraksi- Fraksi;
- d) meneliti dan mengevaluasi Peraturan Daerah yang sedang berlaku untuk dikaji efektivitasnya dan kesesuaiannya dengan undang-undang yang berlaku dan/atau permintaan dari Komisi-Komisi;
- e) meneliti dan menguji kelayakan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah sebelum memasuki pembahasan oleh Komisi- Komisi dan atau oleh Panitia Khusus;
- f) melakukan penyesuaian akhir sebelum memasuki paripurna pemandangan akhir fraksi dan penetapan;
- g) menyampaikan rekomendasi dari hasil pelaksanaan tugas kepada Pimpinan Dewan.

Selanjutnya, dinyatakan pula bahwa dalam pelaksanaan tugasnya Panitia Legislasi dapat mengadakan koordinasi dengan pihak-pihak terkait yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan DPRD, mengadakan Rapat Kerja, dengar pendapat, dan seminar-seminar, serta dapat meminta tenaga ahli/pakar.

Jika diperbandingkan, sesungguhnya tidak banyak perbedaan antara tugas Panitia Legislasi DPRD dan Badan Legislasi DPR-RI, hanya saja di Badan Legislasi DPR-RI, ada penekanan khusus pada tugasnya untuk merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU (penyusunan Prolegnas). Peran demikian juga diharapkan dapat dijalankan oleh Panitia Legislasi DPRD meskipun tidak secara tegas dinyatakan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dalam hubungan itu, di lingkungan DPRD sendiri, perlu ditingkatkan berbagai aspek yang dapat mendukung pelaksanaan fungsi legislatif Dewan. Di samping melibatkan para ahli dari luar DPRD, seperti dari perguruan tinggi, profesional, dan praktisi, juga rekrutmen tenaga-tenaga perancang peraturan perundang-undangan menjadi satu keharusan untuk keperluan jangka panjang.

Di samping itu, alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi perlu lebih diperjelas

kedudukannya. Jika selama ini di DPRD telah dibentuk Panitia Legislasi yang sifatnya ad hoc, maka perlu diupayakan agar panitia ini ditingkatkan kedudukannya menjadi alat kelengkapan Dewan yang sifatnya permanen atau tetap, sehingga pelaksanaan Prolegda dapat berjalan secara konsisten dan efektif serta mencapai sasaran selama periode masa jabatan Dewan.

Semoga sumbangan pemikiran yang sederhana ini ada manfaatnya bagi upaya pembangunan administrasi yang sedang dan terus menerus kita laksanakan, khususnya dalam kaitan penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah sehingga sejalan dengan aturan-aturan dan proses prosedur yang ditetapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, dan tetap berjalan di atas prinsip-prinsip dasar pengembangan hukum nasional pada umumnya. Terima kasih.

#### 4. SIMPULAN

DPRD menjalankan tiga fungsi utama yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi budgeting. Fungsi legislasi adalah fungsi membuat peraturan. DPRD mempunyai hak inisiatif yaitu hak untuk mengajukan peraturan. Rancangan peraturan daerah yang diajukan atas usul inisiatif akan menjadi peraturan daerah melalui beberapa tahapan, yaitu proses pengajuan raperda kemudian akan dibahas melalui dua tahap pembahasan. Pembahasan pertama yaitu pembahasan bersama internal DPRD kemudian pembahasan bersama kepala daerah setelah pembahasan yaitu persetujuan kemudian pengesahan. Pelaksanaan fungsi legislatif DPRD yang berasal dari inisiatif DPRD terhitung masih sangat sedikit. Kendala-kendala yang dihadapi DPRD dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam pembentukan peraturan daerah atas inisiatif DPRD adalah sebagai berikut :

1. Terbatasnya pengetahuan dan pengalaman anggota DPRD yang menunjang kemampuan guna menyusun Raperda
2. Padatnya jadwal kegiatan anggota DPRD
3. Terbatasnya sarana dan prasarana, antara lain pendampingan tim ahli/kelompok pakar dalam penyusunan Raperda inisiatif DPRD, sarana informasi (website) dan dukungan sumber daya manusia dalam sekretariat DPRD.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Gie, The Liang Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Negara Republik Indonesia Jilid I, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Huda, Maftul, Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Manan, Bagir, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Penerbit Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2005.
- Nasution, Adnan Buyung, Federalisme untuk FTK Kompas Media Nusantara Jakarta, 1999.
- Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat
- Syaukani, HR, dkk, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.