

EFEKTIFITAS PELAKSANAAN HAK INISIATIF DPRD DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

NOVA YARSINA

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Putri Maharaja Payakumbuh

novayarsina@yahoo.com

Abstract: Secara umum DPRD mempunyai 3 (tiga) fungsi dasar yaitu: fungsi perwakilan, fungsi pembuatan kebijakan (legislasi), dan fungsi pengawasan. Fungsi Legislasi DPRD diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, hal ini berarti bahwa hubungan Kepala Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Namun dalam kenyataannya, dalam fungsi legislasi, DPRD belum mempunyai kedudukan yang setara dengan pemerintah daerah. Hal ini terbukti masih banyaknya produk Peraturan-peraturan Daerah yang merupakan inisiatif dari Pemerintah Daerah, bukan dari DPRD. Sangat sulit untuk berharap banyak adanya kesetaraan antara pemerintah daerah dengan DPRD khususnya dalam proses legislasi. Meskipun secara normatif DPRD sebenarnya mempunyai fungsi sentral dalam proses legislasi, walaupun efektifitas pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam menjalankan peran dan fungsi legislasi telah mulai dilakukan baik melalui pembenahan regulasi, kelembagaan maupun peningkatan kualitas SDM-nya. Seperti terbentuknya Panitia Legislasi sebagai bagian dari alat kelengkapan

DPRD (meskipun belum bersifat tetap), pengangkatan Tenaga Ahli untuk mendukung kinerja DPRD, penentuan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis dan pelatihan-pelatihan sebagai upaya peningkatan kualitas anggota DPRD khususnya dalam bidang perlegislasian.

Keywords: Fungsi Legislasi, DPRD, Peraturan Daerah.

Abstrak : Secara umum DPRD mempunyai 3 (tiga) fungsi dasar yaitu: fungsi perwakilan, fungsi pembuatan kebijakan (legislasi), dan fungsi pengawasan. Fungsi Legislasi DPRD diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, hal ini berarti bahwa hubungan Kepala Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Namun dalam kenyataannya, dalam fungsi legislasi, DPRD belum mempunyai kedudukan yang setara dengan pemerintah daerah. Hal ini terbukti masih banyaknya produk Peraturan-peraturan Daerah yang merupakan inisiatif dari Pemerintah Daerah, bukan dari DPRD. Sangat sulit untuk berharap banyak adanya kesetaraan antara pemerintah daerah dengan DPRD khususnya dalam proses legislasi. Meskipun secara normatif DPRD sebenarnya mempunyai fungsi sentral dalam proses legislasi, walaupun efektifitas pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam menjalankan peran dan fungsi legislasi telah mulai dilakukan baik melalui pembenahan regulasi, kelembagaan maupun peningkatan kualitas SDM-nya. Seperti terbentuknya Panitia Legislasi sebagai bagian dari alat kelengkapan

DPRD (meskipun belum bersifat tetap), pengangkatan Tenaga Ahli untuk mendukung kinerja DPRD, penentuan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis dan pelatihan-pelatihan sebagai upaya peningkatan kualitas anggota DPRD khususnya dalam bidang perlegislasian.

Kata Kunci: Fungsi Legeslasi, DPRD, Peraturan Daerah.

A. Pendahuluan

Dalam Pasal 26 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Raperda dapat berasal dari DPRD atau Gubernur atau Bupati/Walikota. Raperda yang berasal dari DPRD dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi DPRD. Sesuai dengan ketentuan Pasal 41 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, dan dalam ketentuan Pasal 292 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 343 ayat (1) huruf a Undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (untuk DPRD Kabupaten/Kota), DPRD mempunyai fungsi legislasi, yang tugas dan wewenangnya salah satunya adalah membentuk Perda yang dibahas dengan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama. Untuk itu berdasarkan ketentuan Pasal 293 ayat (1) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 344 ayat (1) Undang-undang 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (untuk DPRD kabupaten/Kota), anggota DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

Jika dilihat dari beberapa ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan di atas, jelaslah bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang (kekuasaan) membentuk Perda yang dibahas dengan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama, sebagai manifestasi dalam menjalankan fungsi legislasi. Seharusnya DPRD baik secara kelembagaan maupun keanggotaan bisa secara optimal dan produktif melahirkan Peraturan-peraturan Daerah sesuai dengan kepentingan dan harapan masyarakat (Edy Purwoyuwono, 2010), Sehingga efektifitas pelaksanaan tugas legeslasi DPRD sebagai institusi legislasi dengan sendirinya akan diakui oleh masyarakat.

Namun dalam kenyataannya di Kabupaten 50 Kota hal ini berjalan belum efektif seperti yang diharapkan, ini dapat dilihat dari kurangnya Perda inisiatif dewan tersebut. DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota priode 2014-2019 menetapkan 25 Perda dari 59 Ranperda yang di bahas, dan hanya 6 Perda saja yang bersumber dari hak inisiatif DPRD. Minimnya jumlah Perda yang berasal dari Hak Inisiatif anggota DPRD memberikan gambaran terdapatnya kendala-kendala di DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota dalam pembentukan Perda yang berasal dari Hak inisiatif DPRD tersebut.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan jenis penelitian deskriptif analitis yaitu menggambarkan Efektifitas Pelaksanaan Tugas Legeslasi DPRD dalam pembuatan Perda Kabupaten Lima Puluh Kota priode 2014-2019. Pendekatan masalahnya dengan menggunakan yuridis sosiologis (*socio legal study*) yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta-fakta lapangan (Peter Mahmud Marzuki, 2011) dan yuridis normatif (*normative legal study*) terkait peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana jenis penelitian adalah penelitian deskriptif analitis (Laurensius Arliman S).

C. Hasil dan Pembahasan

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan, bahwa daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah serta DPRD yang dibantu oleh perangkat daerah yang ada di bawahnya. DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota sebagai representasi seluruh rakyat Kabupaten Lima Puluh Kota dituntut perannya untuk bekerja secara efektif dalam penyusunan produk legislatif. Dimana produk legislatif yang dihasilkan nantinya akan berguna untuk mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat di Kabupaten Lima Puluh Kota, sehingga tujuan pembangunan yang tertuang dalam visi misi Kabupaten Lima Puluh Kota dapat terwujud.

Sesuai Peraturan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 01 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota (Lembaran Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota Tahun 2014 Nomor 11) sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Peraturan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota Nomor 1 Tahun 2017, DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah untuk kesejahteraan rakyat.

Peraturan Daerah (PERDA) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda. Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut: a. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur, b. Kemampuan teknis perundang-undangan, c. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan. Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda (Asfi Manzilati, 2011).

Pelaksanaan fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi sentral Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 41 menyebutkan bahwa : DPRD memiliki fungsi yaitu: Fungsi Legislasi, Pengawasan, dan Anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak. Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah Fungsi Legislasi.

Pada periode Jabatan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota Tahun 2014-2019, telah menetapkan 25 PERDA dari 59 Ranperda yang telah diusulkan. Dari 25 PERDA yang ditetapkan 6 PERDA yang bersumber dari hak Inisiatif DPRD, sedangkan sisanya 19 PERDA merupakan usulan pihak Eksekutif, hal ini membuktikan masih kecilnya jumlah PERDA yang dihasilkan dari hak Inisiatif anggota DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota. Pada hal dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh masyarakat harus diatur dengan suatu regulasi yang mengikat semua masyarakat sehingga dalam usaha mencapai tujuan tersebut para *stake holders* (pemerintah, masyarakat dan unsur privat/swasta) menyadari peran dan fungsinya dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Regulasi yang dibuat harus mengacu pada kepentingan dan aspirasi masyarakat dimana kepentingan dan aspirasi tersebut harus dapat diangkat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur

kelembagaan pemerintah daerah (Ega Gunawan, 2018). Suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat pada sejauh mana organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan maka organisasi berfungsi dengan efektif. Secara umum, efektivitas dapat diartikan sebagai kemampuan suatu organisasi untuk melakukan fungsinya sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya dengan berbagai sumber daya yang tersedia (Febrianto Sandiri, 2014). Efektivitas adalah keseimbangan/pendekatan optimal pada pencapaian tujuan dan kemampuan, dalam mencapai tujuan tersebut ada beberapa hal yang meliputi efektivitas kerja yaitu: kuantitas kerja, kualitas kerja, dan ketepatan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan (Argiris dalam Tangkilisan, 2005).

Kuantitas kerja adalah jumlah kerja yang dilaksanakan oleh seseorang pegawai dalam suatu periode tertentu (Wilson dan Heyyel 1987), kuantitas kerja selama satu periode DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota Tahun 2014-2019, hanya menetapkan 25 Perda dari 59 Ranperda yang telah diusulkan, dari 25 Perda yang ditetapkan 6 Perda yang bersumber dari hak Inisiatif DPRD, sedangkan sisanya 19 Perda merupakan usulan pihak Eksekutif, hal ini membuktikan masih kecilnya jumlah PERDA yang dihasilkan dari hak Inisiatif anggota DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota.

Kualitas kerja menunjukkan sejauh mana mutu seorang pegawai dalam melaksanakan tugas tugasnya meliputi ketepatan, kelengkapan, dan kerapian". Dari hasil penelitian ditemukan Perda Kabupaten Lima Puluh Kota hanya dua perda yang menyentuh kepentingan masyarakat, seperti adanya perda mengenai Pelayanan Publik dan perda tentang Pariwisata

Ketepatan waktu merupakan di mana kegiatan tersebut dapat diselesaikan, atau suatu hasil produksi dapat dicapai pada permulaan waktu yang ditetapkan. Dari hasil penelitian di temukan bahwa ketepatan waktu pembahasan jarang sesuai dengan penetapan waktu pembahasan sehingga ranperda yang sudah masuk dalam prolegda ada beberapa yang tidak sempat di paripurnakan dalam jangka satu tahun prolegda. Ketepatan waktu dalam pelaksanaan fungsi legislasi merupakan salah satu masalah yang sulit diselesaikan karna ada ranperda yang terlalu cepat dibahas dan ada ranperda dalam pembahasan membutuhkan waktu yg lama tergantung situasi dan dinamika politik saat pembahasan, seperti rancangan peraturan daerah APBD yang akan dibahas oleh tim pemerintah daerah dan tim badan anggaran DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota ketika dalam proses pembahasan sangat jarang membahas per item akibatnya pembahasan yang seharusnya tiga hari malah di persingkat menjadi dua hari sehingga tidaklah mungkin dalam waktu singkat tersebut untuk membahas ranperda APBD yang sangat tebal kemudian bisa diselesaikan, karna pembahasan ranperda APBD membutuhkan waktu yang sedikit lama agar bisa membahas setiap item yang ada dalam ranperda APBD.

Kemampuan merupakan dasar dari seseorang tersebut melakukan sebuah pekerjaan secara efektif dan tentunya efisien, kurangnya pemahaman anggota DPRD tentang penyusunan peraturan daerah sangat mempengaruhi kualitas kerja DPRD Kabupjaten Lima Puluh Kota. Dari DPRD sendiri ada inisiatif ranperda yang di susun oleh beberapa anggota DPRD namun masalahnya bukan pada kualitas ranperda yang disusun tapi masalahnya adalah bagaimana kemampuan anggota dewan dalam memahami, menguasai dan menghasilkan produk hukum. Kemampuan merupakan dasar dari seseorang tersebut melakukan sebuah pekerjaan secara efektif dan tentunya

efisien (Anggiat M.Sinaga dan Sri Hadiati,). kurangnya pemahaman anggota DPRD tentang penyusunan peraturan daerah sangat mempengaruhi kualitas kerja DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota. Dari DPRD sendiri ada inisiatif ranperda yang disusun oleh beberapa anggota DPRD namun masalahnya bukan pada kualitas ranperda yang disusun tapi masalahnya adalah bagaimana kemampuan anggota dewan dalam memahami, menguasai dan menghasilkan produk hukum, dari 35 orang anggota DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota tidak semuanya yang mempunyai kemampuan dan mengerti bagaimana sistematika penyusunan perda secara struktural terbukti pelibatan pihak ketiga (Kementrian Hukum dan HAM) dalam penyusunan ranperda itu sendiri, hal ini dapat dilihat dari pendekatan pendidikan yang tidak didukung dengan kemampuan legal drafting.

D. Penutup

Dari hasil penelitian tentang Efektifitas Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota 2014-2019, dapat disimpulkan bahwa Kuantitas perda yang dihasilkan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota belum efektif hal ini dapat dilihat dari jumlah Perda yang disahkan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota sebanyak 25 perda dari 59 Ranperda dan dari 25 perda tersebut hanya 6 perda yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Perda yang dihasilkan DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota kurang menyentuh terhadap kepentingan masyarakat dan hal ini terkait erat dengan Kualitas dari perda itu sendiri. Ketepatan waktu dalam penyusunan dan pembahasan Ranperda sangat dipengaruhi oleh situasi dan dinamika politik dalam pembahasan Ranperda hal ini juga sangat dipengaruhi oleh Kemampuan anggota DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota dalam menyusun Ranperda masih kurang. Bekenan dengan hal dikemukakan diatas Perlu adanya peningkatan kapasitas dari anggota DPRD Kabupaten Lima Puluh Kota dalam melaksanakan fungsi legislasinya sehingga efektifitas pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam pembuatan peraturan daerah dapat dimaksimalkan. Peningkatan kapasitas itu adalah kewajiban personal Anggota DPRD jadi peran partai politik sangat besar untuk menyiapkan betul kader yang potensial dan sudah melewati proses pendidikan politik di partai politiknya selanjutnya memilih dan menyeleksi calon DPRD sebelum menyodorkan ke publik.

Daftar Pustaka

- J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Koentjaraningrat, 1994, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat (Edisi Ketiga)*, PT Gramedia, Jakarta.
- Asfi Manzilati, 2011, *Penguatan Fungsi Legislatif Dan Evaluasi Kinerja Bidang Penganggaran (Studi Di Dprd Kota Batu)*, Journal of Indonesian Applied Economics Volume 5, Nomor 2.
- Edy Purwoyuwono, 2010, *Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembuatan Raperda Inisiatif*, Jurnal Yuriska, Volume 2, Nomor 1.
- Ega Gunawan, 2018, *Pelaksanaan Kebijakan Legislasi terhadap Komunikasi Politik dalam Mewujudkan Efektivitas Penyusunan Produk Legislatif*, Jurnal Publik, Volume 12, Nomor 01.
- Febrianto Sandiri, 2009, *Efektivitas Fungsi Legislasi DPRD Kota Manado Periode 2009 – 2014*, Jurnal

- Laurensius Arliman S, *Peranan Metodologi Penelitian Hukum di Dalam Perkembangan Ilmu Hukum di Indonesia*, Soumatera Law Review, Volume 1, Nomor 1, 2018.
- Rianto Adi, 2005, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta.
- Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*, Cetakan Kedua, Rajawali Press, Jakarta.