

BAB IV
PENERAPAN FUNGSI LEGISLATIF DPRD SLEMAN
DALAM MENJALANKAN OTONOMI DAERAH TAHUN
2014-2015

A. DPRD Kabupaten Sleman

Mengenai masalah penyusunan, pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah yang merupakan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 41 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk Kabupaten Sleman diatur lebih lanjut dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman Nomor : 15/K.DPRD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman. Proses pembentukan, pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah di Kabupaten Sleman diatur dalam Pasal 105 sampai dengan Pasal 115 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman.

Menurut ketentuan dalam Pasal 107 sampai dengan Pasal 111 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman ditentukan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Bupati yang dilakukan melalui 4 (empat) tingkat pembicaraan, yaitu:

Pembicaraan Tingkat Pertama, meliputi:

Penjelasan Bupati dalam Rapat Paripurna tentang Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati

Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.

Pembicaraan Tingkat Kedua, meliputi:

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati :

Pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati

Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD:

Pendapat Bupati terhadap Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD

Jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Bupati.

Pembicaraan Tingkat Ketiga meliputi pembahasan dalam Rapat

Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus yang

dilakukan bersama-sama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk yang mempunyai kewenangan untuk itu.

Pembicaraan Tingkat Keempat, meliputi:

Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan:

Laporan hasil pembicaraan tingkat ketiga

Pendapat akhir fraksi

Pengambilan keputusan

Penyampaian sambutan Bupati terhadap pengambilan keputusan

Berdasarkan ketentuan Pasal 113 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman ditentukan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah tersebut ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 115 ayat (2) ditentukan bahwa Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh Bupati berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Ketentuan-ketentuan tentang pembentukan, pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah yang diatur dalam Pasal 105 sampai dengan Pasal 115 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Sleman tersebut telah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 144 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah.

B. Penerapan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sleman Dalam Menjalankan Otonomi Daerah Pada Tahun 2014-2015

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Budiarto, Kepala Sub Bab Dokumentasi, Informasi dan Perpustakaan Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa mengenai fungsi DPRD, ada peraturan DPRD Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Sleman. Ada 3 fungsi utama; legislatif, budgeting, pengawasan. Dalam pembahasan Raperda, fungsi legislasi ada 2, yakni pembentukan dari eksekutif dikirim ke dewan dan pembahasan ada beberapa tingkatan. Tingkat 1: Bisa dibahas di komisi, gabungan komisi dan pansus. Jika sudah dilaporkan ke rapat paripurna, sudah sepakat lalu diputuskan, kemudian dibuatkan nota bupati. Lalu,

masing-masing fraksi mempelajari. Tingkat 2: pengambilan keputusan paripurna yang didahului oleh pansus, persetujuan DPRD, pendapat akhir bupati. Keputusan itu bisa disetujui bisa tidak. Jika disetujui, ada tertandatangan dari pimpinan DPRD dan Bupati. Jika tidak setuju, keputusan kembali ke pimpinan dewan dibalikkan ke Bupati untuk disempurnakan. Raperda yang sudah dibahas di komisi, bisa berasal dari komisi, gabungan komisi, BAPERDA inisiatif dari situ. Inisiatif dewan, ada penjelasan dari musul. Pembahasan tingkat 1 gabungan komisi, Raperda, pansus. 2. Ada pendapat Bupati terhadap Raperda inisiatif. Jika sudah, 3, jawaban fraksi. tingkat tingkat pengambilan keputusan dalam rapat paripurna; penyampaian laporan pimpinan gabungan komisi, permintaan persetujuan secara lisan dari DPRD. Bisa ditolak/ diterima, pendapat akhir bupati.

Menurut Bapak Budiarto, Kepala Sub Bab Dokumentasi, Informasi dan Perpustakaan Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, fungsi DPRD sudah dilaksanakan dengan baik. Sekarang DPRD Sleman sedang membahas 1 raperda inisiatif, yakni Raperda tentang Pendidikan Keagamaan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Budiarto, Kepala Sub Bab Dokumentasi, Informasi dan Perpustakaan Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten

Sleman dalam menjalankan otonomi daerah pada tahun 2014-2015 sudah dijalankan fungsi legislasi di DPRD Sleman. Ada 4 badan yang menjalankan, salah satunya: mengurus tentang legislasi, BAPERDA. Tugas pokok fungsi BAPERDA; 1. Menyusun prolegda, daftar urutan prioritas Raperda yang akan dibahas tiap tahunnya, BAPERDA mempunyai tugas antara DPRD dengan Pemerintah daerah (eksekutif) bekerja sama dengan cara komunikasi, mengkomunikasikan. Dibuat prioritas di prolegda, berapa yang mau dibahas, inisiatif dewan dan bupati ada berapa, hasil prolegda. Daftar diajukan dilaporkan BAPERDA ke paripurna. untuk ditetapkan, ditetapkan untuk disetujui bersama. BAPERDA mengkaji, membahas Raperda inisiatif. Pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi perda yang disampaikan kepada pimpinan DPRD. Mempertimbangkan diajukan oleh komisi perda nya. Baperda ditugaskan untuk memberikan masukan untuk DPRD.

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah untuk mencapai tujuan negara. Rakyat yang berdaulat itu hanyalah merupakan fiksi saja, karena rakyat dapat mewakilkan kekuasaannya dengan berbagai cara. Jadi pengertian kedaulatan adalah pengertian semu, abstrak, dalam arti tidak dapat dilihat dengan nyata dalam bentuk yang kongkrit. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ten-

tang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan Daerah Propinsi diterapkan secara terbatas.

Sebagai Legislatif Daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa: DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: (a) pembentukan perda kabupaten/kota, (b) anggaran, dan (c) pengawasan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD menurut Pasal 154, 160 dan 161 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 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. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda).

Istilah perwakilan rakyat seringkali digantikan dengan istilah legislatif atau sebaliknya. Dalam sejarahnya lembaga

perwakilan berkembang dalam dua tahap. Pertama-tama dalam pengertian sebagai pembuat Undang-Undang, yang dalam pengertian itu lembaga perwakilan sudah ada sejak abad ke-14 di Inggris, namun demikian peran legislatif atau pembuat Undang-Undang baru berkembang sepenuhnya kurang lebih pada 5 abad terakhir. Pengertian legislatif lebih mengacu pada pengertian klasik tentang kekuasaan Negara. Kekuasaan Negara dalam pengertian itu dibagi dalam tiga kelompok yaitu:

1. Kekuasaan perundang-undangan (*legislatif power*)
2. Kekuasaan penyelenggara pemerintahan (*eksekutif power*)
3. Kekuasaan peradilan (*judicial power*)

Perkembangan lebih lanjut para anggota legislatif tidak hanya sebagai pembuat Undang-Undang, tetapi bertambah fungsinya sebagai badan perwakilan rakyat (representatif) untuk mewakili dan memperjuangkan segala kepentingan rakyat dari berbagai aspek. Seorang wakil rakyat dituntut berkemampuan:

1. Menampung dan merumuskan kepentingan rakyat
2. Agregasi berbagai kepentingan yang akan disalurkan
3. Menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan tersebut dan
4. Evaluasi dan pertanggungjawaban kepada rakyat.

Ryaas Rasyid menilai perlunya penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi maupun atas jalannya pemerintahan, termasuk konsekwensi pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembiayaan dan belanja daerah. Fungsi legislasi yang dimaksud adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Pelembagaan Otonomi Daerah bukan hanya diartikulasi sebagai a *final destination* (tujuan akhir), tetapi lebih sebagai *mechanism* (mekanisme) dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom. Di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintahan daerah harus memiliki territorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own in-*

come); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah.

Kata “legislasi” berasal dari Bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses. Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “*Congressional Government*” mengatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian perundang-undangan dalam arti luas.

Pada hakekatnya fungsi utama dari legislatif adalah membuat undang-undang (legislasi), hal ini juga sejalan dengan fungsi-fungsi yang lain seperti, fungsi pengawasan (*controlling*) juga merupakan bagian fungsi legislasi, karena dalam

menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) juga ditetapkan dengan Peraturan Daerah APBD setiap tahun anggaran.

Maka yang menjadi fungsi pokok dari DPRD adalah pembentukan Peraturan Daerah sebagai landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Sebagaimana dijelaskan bahwa dalam konsep demokrasi menempatkan partisipasi sebagai intinya, berarti menghendaki diikutsertakannya masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik (*public policy*).

Pembuatan kebijakan hukum merupakan tindakan politik sehingga dalam proses Rancangan Peraturan Daerah terjadi tiga proses pelaksanaan fungsi sistem politik yaitu fungsi input, fungsi pengolahan dan fungsi *output*. *Input* dibedakan menjadi dua yaitu tuntutan dan dukungan yang keduanya merupakan tindakan politik yang sangat beragam sifat dan jenisnya. Tidak semua tuntutan dan dukungan, baik yang berasal dari individu maupun kelompok yang ada dalam masyarakat dapat terpenuhi secara memuaskan untuk menjadi *output*.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lembaga ini mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Secara umum yang dimaksudkan dengan fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan daerah.

Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi perwakilan, kedaulatan rakyat yang tercermin dalam tiap pengambilan kebijakan peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, diperankan atau diwakili oleh institusi yang dinamakan legislatif, sebagaimana konsep yang mirip dikemukakan oleh Strong, bahwa lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*). Hal ini juga mengingatkan bahwa lembaga legislatif di Indonesia merupakan lembaga yang memiliki fungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Fungsi legislasi di daerah yang diperankan oleh DPRD sangat penting untuk dioptimalkan, mengingat keberadaan DPRD merupakan representasi rakyat yang dilembagakan. Idealnya, dengan diberikannya fungsi legislasi, DPRD dapat memberikan kontribusi lebih banyak dalam membangun daerah melalui politik legislasi daerah. Namun kenyataannya, peratu-

ran daerah yang muncul di berbagai daerah yang berasal dari inisiatif DPRD masih sangat terbatas, walaupun secara usulan pengajuan rancangan peraturan daerah juga dapat dilakukan oleh eksekutif.

C. Usul Inisiatif Dari DPRD Dalam Penerapan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sleman Tahun 2014 – 2015

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Budiarto, Kepala Sub Bab Dokumentasi, Informasi dan Perpustakaan Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa implementasi hak inisiatif DPRD dalam mengusulkan rancangan peraturan daerah tetap dilaksanakan inisiatif. Mereka berangkat dari komisi-komisi berbeda. Di DPRD Sleman terdapat 4 komisi, yakni komisi A, B, C dan D. Komisi A yaitu komisi pemerintahan, Komisi B yaitu komisi pembangunan, Komisi C yaitu komisi keuangan dan terdapat Komisi D yaitu komisi kesejahteraan rakyat. Mereka menggunakan hak ini dirasa perlu dibuatkan Raperda. Contoh: Raperda Pendidikan Keagamaan. Pendidikan non-formal keagamaan ini diambil dari inisiatif komisi D yang membidangi kesejahteraan rakyat. Dalam penerapan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sleman tahun 2014-2015 ada usul inisiatif dari DPRD, dan masuk dalam prolegda di 2015.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, badan perwakilan (*local representative body*) yang dikenal dengan nama DPRD Provinsi, Kabupaten, atau Kota memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah.

Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Jika kita merujuk pada ketentuan Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Jika dikaitkan dengan fungsi legislasi, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terlibat secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus menangi masalah legislasi, misalnya Panitia Legislasi.

Jika kita mengacu pada fungsi dewan, ada 3 hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut secara inheren melekat pada tugas komisi selain alat kelengkapan dewan yang lain. Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah. Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjangkau aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi materi rancangan Perda yang akan dibahas. Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pengayaan materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas. Selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah daerah (dinas terkait yang ditunjuk oleh Bu-

pati/Walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam fungsi anggaran, komisi mempunyai tugas:

1. Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah daerah;
2. Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan APBD;
3. Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan Dinas/ Instansi yang menjadi pasangan kerja komisi;
4. Mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;
5. Menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan (huruf a) dan hasil pembahasan (huruf b, c dan d) kepada Panitia Anggaran untuk disinkronisasi;
6. Menyempurnakan hasil sinkronisasi Panitia Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi;
7. Hasil pembahasan Komisi diserahkan kepada Panitia Anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD.

Dalam fungsi pengawasan, komisi mempunyai tugas:

1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
2. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya.
3. Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah;

Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Pemilihan anggota Panitia Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi. Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD (untuk DPR RI sebanyak-banyaknya sepersepuluh dari jumlah anggota). Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Pimpinan Panitia Musyawarah merangkap anggota. Susunan keanggotaan Panitia Musyawarah ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota.

Panitia Musyawarah menurut ketentuan Pasal 47 Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, mempunyai tugas:

1. Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPR, baik diminta maupun tidak diminta;
2. menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
3. memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
4. memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
5. merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

Berkaitan dengan tugas menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD, Panitia Musyawarah menetapkan acara DPRD untuk satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian suatu Rancangan Perda dan penentuan besarnya quota Rancangan Perda yang dibahas oleh masing-masing alat kelengkapan Dewan dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya.

Melihat pentingnya posisi Panitia Musyawarah dalam kelembagaan dewan, seharusnya tugas Panitia Musyawarah tidak hanya terpathok pada apa yang telah diamanatkan oleh Pasal 47 Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD di atas. Ada tugas-tugas lain

yang masih relevan dan substansi terkait dengan kewenangan Panitia Musyawarah. Tugas-tugas dimaksud antara lain:

1. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
2. Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;
3. Mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal peraturan perundang-undangan (Perda) menetapkan bahwa Pemerintah Daerah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPRD mengenai suatu masalah;
4. Menentukan penanganan suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD. Namun Panitia Musyawarah tidak boleh mengubah keputusan atas suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD;
5. Melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Panitia Musyawarah.

Berkaitan dengan tugas-tugas di atas, setiap anggota Panitia Musyawarah wajib mengadakan konsultasi dengan

fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah dan menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada fraksi.

Pada awal telah disinggung adanya beberapa faktor yang mempengaruhi ketidaksetaraan (khususnya dalam proses legislasi) antara pemerintah daerah dengan DPRD, yang mengakibatkan belum optimalnya fungsi legislasi di DPRD, yaitu salah satunya adalah belum secara keseluruhan DPRD-DPRD mempunyai alat kelengkapan Panitia Legislasi. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Hal ini dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, tidak menyebut secara tegas Panitia Legislasi sebagai salahsatu alat kelengkapan DPRD, namun yang disebut alat kelengkapan DPRD adalah “pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan”. Poin yang terakhir inilah sebagai „pintu masuk“ dibentuknya alat kelengkapan Panitia Legislasi, sehingga tidak dianggap sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Untuk itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD hendaknya diper-

samakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya yang telah ada dan ditetapkan keberadaannya bersifat tetap.

Alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugas yang dapat dilaksanakan oleh alat kelengkapan ini adalah:

1. menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan Keputusan Ketua DPRD;
2. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
3. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan peman-tapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;
4. memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan;

5. melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan Panitia Musyawarah;
6. melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan peraturan daerah yang telah disahkan;
7. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi;
8. menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah
9. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh Bupati/Walikota dan DPRD; dan
10. menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Pada pemaparan di atas, dapat diambil benang merah untuk mengurai optimalisasi kinerja Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Di satu sisi ada faktor yang mempengaruhi kebelumoptimalan kinerja dewan, namun disisi yang lain ada potensi dan peluang yang dapat di-

gali dan dimanfaatkan. Seperti halnya kebutuhan akan alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD. Alat kelengkapan ini belum secara keseluruhan dimiliki/dibentuk oleh DPRD-DPRD. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Padahal secara substantif fungsi alat kelengkapan ini sangat penting terkait dengan penguatan fungsi legislasi di daerah (DPRD).

Namun keberadaan alat kelengkapan ini sebagaimana yang telah diuraikan di atas, di dalam peraturan perundang-undangan tidak disebutkan secara tegas bahwa Panitia Legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD. Oleh karena itu tinggal bagaimana komitmen Bapak/Ibu anggota Dewan di daerah untuk terus mendorong dan mengakselerasi terwujudnya alat kelengkapan ini untuk mengoptimalkan fungsi legislasi di DPRD. Harapan ke depan seiring dengan perubahan regulasi dan kebutuhan penguatan legislasi daerah, alat kelengkapan ini dapat dibentuk disemua DPRD dan keberadaannya bersifat tetap.

Selain pembentukan alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD-DPRD, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD sebagaimana tersebut di atas, harus pula didukung adanya pendanaan/anggaran yang cukup. Proses legislasi tidak hanya sekedar pembahasan dan pengesahan suatu RAPERDA tetapi dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, perumu-

san, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Kesemua proses tersebut memerlukan anggaran. Jika secara regulatif DPRD diberi fungsi dan wewenang untuk melakukan inisiasi legislasi, maka kesemua proses tersebut harus dilakukan dan juga harus didukung dan disertai dengan anggaran yang cukup. Pertanyaannya adalah apakah pemerintah daerah sebagai pemegang dan pengelola otoritas keuangan daerah telah secara fair memberikan porsi yang seimbang anggaran pembuatan PERDA yang diinisiasi pemerintah daerah sendiri dengan yang diinisiasi DPRD.

Selain kedua hal di atas, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD, perlu dipikirkan adanya dukungan staf ahli yang memadai yang nantinya akan membantu kinerja Dewan khususnya dalam proses legislasi. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus diperkuat guna mendefinisikan sedemikian rupa tugas dan wewenang dari lembaga negara pasca amandemen UUD 1945 agar tidak saling melemahkan satu sama lain. Hal ini dikemukakan oleh pengamat Hukum Tata Negara Universitas Andalas Padang, Saldi Isra. Ia mengusulkan agar fungsi legislasi DPR harus diperkuat untuk mencegah terjadinya tumpang tindih tugas dan wewenang lembaga negara.

Ketentuan yang mengatur mengenai penguatan fungsi legislasi DPRD sudah secara tegas diatur, baik dalam UUD

1945, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dasar Hukum tentang penyusunan Peraturan Daerah jika diurutkan berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Fungsi legislasi adalah fungsi yang pertama dan utama yang dimiliki oleh lembaga perwakilan (parlemen) dalam sis-

tem pemerintahan konstitusional. Dalam konstitusi Indonesia terdapat ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Sementara dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Pasal ini, menunjukkan bahwa pengaturan mengenai fungsi legislasi melekat pula pada lembaga perwakilan rakyat di daerah. Hal yang sama diatur juga bagi DPRD dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.”

Petunjuk lainnya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangannya lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintahan daerah dalam melaksanakan program

pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota; e. memilih wakil kepala daerah dalam hal mengisi kekosongan wakil kepala daerah; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pasal 40-43 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur mengenai pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah. Pasal 40-41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, mengatur mengenai pembahasan rancangan Perda di DPRD. Pasal 42-43

mengatur mengenai penetapan. Sementara itu, Pasal 350 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak: Mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota; a. Mengajukan pertanyaan; b. Menyampaikan usul dan pendapat; c. Memilih dan dipilih; d. Membela diri; e. Imunitas; f. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; g. Protokoler; dan h. Keuangan dan administratif.

Penjelasan Pasal 350 Huruf a., Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah sebagai berikut: “Hak ini dimaksudkan untuk mendorong anggota DPRD kabupaten/kota dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.” Ketentuan-ketentuan di atas memperlihatkan bahwa DPRD menempati posisi dan mempunyai peran penting dalam penyusunan, dalam pelaksanaan dan dalam pengawasan peraturan daerah di daerah. Karena demikian penting fungsi legislasi bagi DPRD, maka menurut penulis DPRD (baik secara kelembagaan maupun secara perseorangan masing-masing anggotanya) harus terus meningkatkan kapasitas dan kualitas pengetahuan dan pemahamannya dalam bidang legislasi. Pemanfaatan tenaga „kelompok pakar atau tim ahli“, semata-mata haruslah ditempatkan dalam kerangka

pendampingan penambahan kemampuan dan keahlian anggota DPRD dan peningkatan kualitas „keluaran“ (produk) DPRD semata. Selibhnya DPRD haruslah mampu menjadi badan legislasl yang handal.

D. Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi Usul Inisiatif DPRD

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Budiarto, Kepala Sub Bab Dokumentasi, Informasi dan Perpustakaan Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa faktor pendukung dan penghambat dalam menjalankan fungsi legislasi usul inisiatif DPRD, yaitu faktor pendukung: 1. komunikasi yang baik antara anggota dewan, para komisi dan eksekutif. 2. Koordinasi yg baik antara anggota dewan. Sedangkan faktor penghambat tidaklah beda dari kendala-kendala yang dihadapi oleh DPRD yakni faktor SDM. contoh; kenapa peraturan yang dibuat saat ini sudah kadaluarsa. Terkadang DPRD telat, disaat masyarakat sudah maju. Contoh: tambang pasir di lereng Gunung Merapi. Permasalahan sudah ada sejak lama tapi baru dibahas akhir-akhir ini.

Menurut Bapak Budiarto, Kepala Sub Bab Dokumentasi, Informasi dan Perpustakaan Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, kendala-kendala yang dihadapi oleh DPRD Sleman da-

lam melaksanakan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu: SDM. baik di sekretariat ataupun DPRD sendiri. SDM di DPRD Sleman dari sisi anggaran DPRD, latar belakang datang dari berbagai macam seperti sisi tingkat pendidikan berbeda-beda. Prolegda lebih ke pendidikan hukum. Latar belakang pendidikan eksekutif, SDM termasuk kuat bagi kepala daerah (eksekutif). Praktis materi sangat siap di dewan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Budiarto, Kepala Sub Bab Dokumentasi, Informasi dan Perpustakaan Sekretariat DPRD Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa cara untuk mengatasi kendala-kendala yang terjadi dalam pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah adalah dengan cara bimbingan teknis (bimtek). Diisi materi tentang penyusunan APBD, prolegda, peningkatan kapasitas anggota dewan, konsultasi kementerian ke pemerintah pusat, studi komparasi. Kegiatan tersebut bisa diadakan dua hingga tiga kali dalam satu tahun, mengikuti perkembangan. Yang mana narasumbernya datang dari berbagai akademis. Seperti dari Kemendagri, praktisi, akademisi. Disesuaikan dengan kebutuhan. Narasumbernya alat kelengkapan dewan berubah dan tidak terpakai.

Salah satu sumber daya yang sangat penting dalam suatu kegiatan operasional instansi pemerintah adalah sumber daya

manusia. Sumber daya manusia merupakan faktor penting karena merupakan aset di dalam organisasi yang mampu memberikan manfaat selain tenaga, juga kreativitas dan semangat yang turut mewujudkan kinerja organisasi.

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. Efektivitas berasal dari kata efektif, yaitu suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat menghasilkan atau mencapai sasaran dan diselesaikan tepat pada waktunya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Argis dalam Tangkilisan mengungkapkan bahwa efektivitas adalah keseimbangan atau pendekatan optimal pada pencapaian tujuan dan kemampuan serta Dalam mencapai tujuan tersebut ada beberapa hal yang meliputi efektivitas kerja yaitu, kuantitas kerja, kualitas kerja, dan ketepatan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan. Sehingga efektivitas kerja perlu didukung oleh sumber daya manusia yang memiliki kompetensi

yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah sehingga memperoleh hasil secara efektif.

Jadi konsep tingkat efektivitas menunjukkan pada tingkat seberapa jauh organisasi pemerintah melaksanakan kegiatan atau fungsi-fungsi sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan menggunakan secara optimal alat-alat dan sumber-sumber yang ada. ketika fungsi dari suatu lembaga atau instansi pemerintah mencapai tujuan yang di tentukan maka fungsi-fungsi lembaga atau instansi pemerintah tersebut dinyatakan efektif.

Sama halnya dengan badan perwakilan yang kita kenal dengan nama DPRD yang memiliki fungsi sebagaimana instansi pemerintah lainnya dan di tuntutan untuk mencapai tujuan lewat fungsi yang salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam formulasi peraturan daerah. Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan.

Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain

mengemukakan: “Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah.

Sejalan dengan fungsi legislasi tersebut Pasal 154 ayat 1 huruf a UU Nomor 23 Tahun 2014, secara institusional DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah yang di bahas dengan Kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Mengacu pada ketentuan pasal yang dijelaskan di atas maka pada prinsipnya fungsi membentuk peraturan daerah sebagai implementasi fungsi legislasi itu ada pada legislatif daerah atau DPRD. Melalui fungsi legislasi tersebut secara jelas memperlihatkan bahwa DPRD bukan semata-mata sebagai lembaga perwakilan daerah namun juga sebagai lembaga legislatif daerah yang mempunyai fungsi dalam bidang pembentukan peraturan daerah.

Dibentuknya peraturan daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah guna mewujudkan kebutuhan-kebutuhan perangkat peraturan perundang-undangan guna melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai yang menampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah. Berke-

naan dengan hal tersebut, perlu dilihat bagaimana efektivitas fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi DPRD adalah sumber daya manusia atau kualitas anggota DPRD sangat menentukan agar mampu memainkan peranan dalam arti mampu menggunakan hak-hak secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajiban secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara proposional. Untuk itu anggota DPRD harus didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang organisasi kemasyarakatan dan pemerintahan.

Peraturan Tata Tertib DPRD yang merupakan acuan bagi Dewan untuk menjalankan fungsinya, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban harus memenuhi syarat yang telah ditentukan, diantaranya suatu usul tentang Raperda tersebut harus diajukan oleh sekurang-kurangnya 5 orang anggota Dewan yang terdiri dari lebih satu fraksi. Kurangnya inisiatif untuk mengajukan Raperda juga disebabkan oleh ketentuan yang diatur dalam Peraturan tata Tertib DPRD.

BAB V