

## **Optimalisasi Fungsi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekalongan)**

**Widoyo<sup>\*</sup>, Rakhmat Bowo Suharto<sup>\*\*</sup>**

<sup>\*</sup> Mahasiswa Program Magister (S-2) Ilmu Hukum UNISSULA Semarang email widoyyo@gmail.com

<sup>\*\*</sup> Dosen Fakultas Hukum UNISSULA Semarang

---

### ABSTRAK

Optimalisasi peran DPRD adalah hasil kerja yang dicapai oleh DPRD sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya. Indikator pengukuran kinerja organisasi publik adalah efektivitas, responsivitas, akuntabilitas. Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan terkait dengan fungsi DPRD sebagai berikut, dalam pasal 149 ayat (1) fungsi pembentukan perda, (2) fungsi Anggaran; dan (3) fungsi pengawasan, dilihat dari ketiga fungsi tersebut dalam penelitian ini difokuskan pada fungsi pembentukan perda.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD kota Pekalongan dalam menjalankan fungsi pembentukan perda bertumpu pada tiga pengertian, yaitu prakarsa pembuatan Perda, Pembahasan rancangan Perda, serta persetujuan atas pengesahan rancangan perda. Berdasarkan fakta yang ada bahwa pelaksanaan fungsi pembentukan perda DPRD kota pekalongan dilihat dari jumlah produk yang dihasilkan cenderung menurun, dilihat dari kehadiran dalam sidang rendah, dilihat dari tata kerja sering tidak mematuhi tata tertib, dilihat dari pengalaman banyak anggota yang baru, dilihat dari hubungan kemasyarakatan sering gagal mengolah informasi sehingga pelaksanaan fungsi pembentukan perda DPRD Kota Pekalongan masih terbatas pada persetujuan dan pengesahan perda saja sehingga boleh dikatakan belum optimal.

Langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk mengoptimalkan fungsi pembentukan perda DPRD Kota Pekalongan adalah berkomitmen yang tinggi akan pekerjaannya, komunikasi yang supel disemua lini, bintek profesional yang berkesinambungan, dan adanya sanksi yang tegas dari partai politik pengusungnya.

Kata kunci: Optimalisasi, DPRD, Pembentukan Peraturan Daerah.

### ABSTRACT

Optimizing the role of DPRD is the work achieved by the DPRD in accordance with the authority and responsibility or as a description of the size of the results achieved from an activity whether viewed qualitatively and in accordance with the vision, mission of an organization concerned. Performance indicators of public organization, responsiveness, accountability. Law Number 23 Year 2014 functions related to the Regional People's Legislative Assembly as follows, in Article 149 Paragraph (1) The Functions of Regional Regulation, (2) The Function of the Budget; (3) Supervision, seen from this function in this research. The result of the research shows that the DPRD of Pekalongan City in carrying out the function of the formation of perda rests on three definitions, namely the initiative of Perda making, Discussion. Local regulations, and approval of approval. Based on the fact that there is a design of the function of the local parliament of the city of Pekalongan seen from the number of products it produces decreased, seen from the low scale, seen from the working order is often not crowded the order, seen from the experience of many new members, seen from community relations often fail to process information, seen from the lack of educational relevance, so that the implementation of the function of the formation of regional parliament of Pekalongan City is still limited to the approval and legalization of local regulations only to be considered not optimal.

The steps that need to be taken to optimize the function of the formation of perda DPRD Pekalongan City is a high commitment to the work, the communication in all lines, professional continuous bintek, and the firm action of the political party bearers.

Keywords: Optimization, DPRD, Formation of Local Regulation.

---

## PENDAHULUAN

Sejak masa reformasi sampai saat ini, sudah beberapa kali terjadi perubahan Undang-Undang pemerintahan daerah. Undang-Undang pemerintahan daerah yang pertama kali pasca reformasi adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974, kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang ini dilakukan perubahan menyangkut pelaksanaan pemilihan kepala daerah tetapi substansi kebijakan pengelolaan pemerintah daerah tidak mengalami perubahan, kemudian diganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Berbagai dinamika dalam perubahan kebijakan pemerintahan daerah tersebut mulai dari arah sentralistik sampai desentralistik. Sebagai Negara Kesatuan Indonesia tentu menerapkan pembagian urusan pusat dan daerah dengan tetap mengacu pada pola desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Perubahan kebijakan hubungan pusat dan daerah di Indonesia pada dasarnya mengacu pada *ultra vires doctrine* (merinci satu persatu urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah) dan *residual power* atau *open end arrangement* (konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa)<sup>1</sup>. *Ultra vires doctrine* lebih terasa pada pola sentralistik sementara *residual power* lebih mengarah ke desentralistik. Bahkan ada menganggap bahwa *residual power* sebenarnya merupakan pola hubungan pemerintah pusat dan daerah yang biasa diterapkan dalam konsep negara federal. Sementara dalam negara kesatuan kekuasaan sisa idealnya berada ditangan pusat.

Pola hubungan pusat dan daerah sejak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah sampai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengalami dinamika perubahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lebih tepat dikatakan sebagai pola *ultra vires doctrine* karena kewenangan yang diberikan kepada daerah dirinci satu persatu. Sementara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang 32 tahun 2004 kewenangan yang diberikan bersifat *residual power* atau *open and arrangement* atau *general competence*.<sup>2</sup> karena semua kewenangan diberikan kepada daerah kecuali urusan yang ditangani oleh pemerintah pusat, yakni moneter dan fiskal nasional, pertahanan dan keamanan, urusan luar negeri, peradilan, dan agama. Kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan menetapkan perpu No. 2 Tahun 2014 dengan membatalkan pemilihan kepala daerah bersamaan dengan DPRD. Perubahan dilakukan sebagai konsekuensi atas perubahan undang-undang tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang mengatur wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah.<sup>3</sup>

Satu lagi perubahan yang terjadi pada DPRD adalah Anggota DPRD Kabupaten / kota adalah pejabat daerah kabupaten/kota. Dengan posisi anggota DPRD kabupaten/kota yang berstatus pejabat daerah maka seluruh aturan protokoler dan fasilitas layaknya seorang pejabat daerah sudah tentu harus disiapkan oleh pemerintah daerah. Sayangnya aturan pelaksana mengenai status anggota DPRD

---

<sup>1</sup>Hanif, 2004, *Teori dan Praktek Pemerintahan*, Grafindo, Yogyakarta. hlm. 22

<sup>2</sup>Ibid, hlm. 22

<sup>3</sup>Penjelasan UU No.9 Tahun 2015 ([www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com))

sebagai pejabat daerah sampai sekarang belum ada, seluruh daerah di Indonesia sedang menunggu Peraturan Pemerintah yang sedang disusun di Kementerian Dalam Negeri.<sup>4</sup>

Sejak di berlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 serta Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, produk hukum berupa Undang-Undang yang bersumber dari pelaksanaan atau penggunaan Hak Inisiatif dewan untuk mengajukan rancangan Undang-Undang ( DPR ) dan rancangan peraturan daerah ( DPRD ) jumlahnya sangat minim dibandingkan dengan Undang-Undang atau Raperda yang diajukan oleh pemerintah pusat atau daerah.

Pada prakteknya pembuatan Undang-Undang dan pemberian hak secara penuh oleh konstitusi kepada Dewan Perwakilan Rakyat belum digunakan secara maksimal oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat, baik tingkat pusat, daerah propinsi dan kabupaten dan kota. Rendahnya tingkat partisipasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat terlihat pada produk Undang –Undang yang dihasilkannya.

Menurut, Sutta Dharmasaputera<sup>5</sup>, reformasi legislasi yang masih dilakukan di Indonesia masih setengah matang, dimana produk hukum yang dihasilkan oleh empat pemerintahan masih didominasi oleh Undang-Undang yang berasal dari pemerintah dibandingkan dengan Undang-Undang usul inisiatif DPR. Berdasarkan pernyataan tersebut memperlihatkan bahwa sejak reformasi sampai sekarang pembuatan Undang-Undang masih didominasi oleh usulan Pemerintah.

Minimnya Undang-Undang yang dihasilkan dari Inisiatif anggota dewan pada tingkat pusat, memperlihatkan bahwa DPR belum melaksanakan atau menggunakan hak inisiatifnya secara maksimal sebagaimana yang diminta dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada tingkat DPR saja, hasil Undang-Undang dari inisiatif anggota dewan hanya bisa dihitung dengan jari. Bagaimana dengan pelaksanaan atau penggunaan inisiatif di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota yang tidak mempunyai Badan Legislasi Daerah, jelas akan mempengaruhi keinginan atau kemauan dari anggota DPRD Propinsi, Kabupaten dan Kota untuk mengajukan atau melaksanakan hak Inisiatifnya.

Sedikitnya Undang-Undang yang di hasilkan DPR dari masa Presiden Habibie sampai dengan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, menurut Bivitri Susanti, karena DPR lebih senang menjalankan fungsi pengawasan daripada menjalankan fungsi pembentukan Perda, sebab dengan fungsi pengawasan dewan bisa mengkritik Pemerintah.<sup>6</sup>

Dalam kenyataannya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, baik pusat, Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam prakteknya lebih cenderung melakukan kegiatan yang bersifat pengawasan atau kunjungan kerja dibandingkan dengan menjalankan fungsi pembentukan Perda. Selama ini fungsi pembentukan Perda dewan lebih banyak didominasi oleh eksekutif, sehingga anggota dewan lebih banyak menjadi tukang stempel kebijakan pemerintah.

Selain itu kemampuan dan penguasaan pembentukan perda anggota DPRD Kabupaten dan Kota masih rendah atau kurang menguasai *legal drafting*, baik dalam proses pengajuan, membahas maupun menyetujui dalam pembuatan rancangan Perda, sehingga banyak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota malas untuk menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan rancangan perda, karena lebih asyik melakukan pengawasan tidak perlu pusing-pusing memikirkan raperda, yang sudah disediakan oleh eksekutif.<sup>7</sup> Sementara itu penggunaan hak inisiatif, di Kabupaten

<sup>4</sup> Analisis Undang-Undang.No.23 Tahun 2014 ([www.dprd.bengkaliskab.go.id](http://www.dprd.bengkaliskab.go.id))

<sup>5</sup> Sutta Dharmasaputera, 2006, *Reformasi Legislasi Setengah Mantang*, Jakarta : Kompas 18 Mei 2006. hlm.4

<sup>6</sup> Bivitri Susanti, *Legislasi DPR Jangan Terlalu Enjoy Pengawasan* : Kompas Rabu 13 Juli 2005. hlm. 5

<sup>7</sup> *Ibid.* hlm.5

dan Kota khususnya di Jawa Tengah yaitu Kota Pekalongan, sejauh ini masih langka atau minim. Seperti halnya Kota Pekalongan walaupun sudah berusaha menghasilkan produk hukum perda yang diusulkan dari inisiatif DPRD namun secara faktual belum bisa menghasilkan apa yang diharapkan yaitu berangsur-angsur semakin meningkat justru malah sebaliknya. Sebagaimana data rekapitulasi jumlah perda yang di hasilkan sejak 2014-2016.

Sejak Tahun 2014-2016, pembuatan perda di Kota Pekalongan masih didominasi dari usul pemerintah yaitu sebanyak 57 perda, usul inisiatif DPRD 18 Perda. Berdasarkan data diatas justru dari tahun ketahun malah terlihat menurun. Pada tahun 20014 sejumlah 8, tahun 2015 masih bertahan 8, tahun 2016 menurun menjadi 2 Peraturan Daerah.<sup>8</sup>

Padahal, dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 366 DPRD kabupaten/kota mempunyai wewenang dan tugas membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, juga pada Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 menegaskan terkait dengan fungsi pembentukan Perda anggota DPRD sebagai berikut, Uraian dalam Pasal 149 ayat (1) DPRD provinsi atau kabupaten/kota mempunyai fungsi:pembentukan perda, anggaran; danpengawasan.<sup>9</sup>

Penggunaan hak inisiatif dalam pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan wujud dari kedaulatan Rakyat. Karena prinsip kedaulatan rakyat berasal dari rakyat itu sendiri.

Menurut Immanuel Kant :<sup>10</sup>Tujuan negara itu adalah untuk menegakan hukum dan menjamin kebebasan dari warganegaranya. Pengertian kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundangundangan. Sedangkan Undang-Undang yang berhak membuat adalah rakyat, karena itu Undang-Undang adalah penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan rakyat atau demokratis.

Berdasarkan teori kedaulatan rakyat tersebut, maka penggunaan hak inisiatif sebagai fungsi pembentukan Perda yang dilakukan oleh anggota DPRD, merupakan kewajiban moral yang harus dilakukan sebagai pertanggungjawaban mereka terhadap suara yang diberikan oleh konstituen saat pemilihan umum.<sup>11</sup>Namun dengan banyaknya Undang-Undang atau aturan hukum yang memberikan keluasaan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengajukan hak inisiatif, ternyata jarang digunakan atau dipakai dalam mengajukan rancangan Undang-Undang atau Raperda. Padahal Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 telah memberikan ruang dan landasan hukum yang kuat kepada anggota DPRD untuk menggunakan hak inisitif dalam mengajukan rancangan Undang-Undang ini.<sup>12</sup> Artinya bahwa kedudukan DPR/DPRD sebagai wakil rakyat itu sangat penting.

Dari berbagai fakta yang diuraikan diatas menunjukkan DPRD mempunyai posisi yang urgen dalam pembentukan hukum di daerah, baik menurut UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 17 Tahun 2014, maupun UU No. 23 Tahun 2014, namun pada kenyataanya dilihat dari produk hukum yang dihasilkan sangatlah minim sehingga perlu adanya pemberdayaan. Untuk itu penulis membuat judul Optimalisasi Fungsi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (studi terhadap pembentukan peraturan daerah

<sup>8</sup> Litbang Bagian Hukum Setda Kota Pekalongan " Daftar Produk Peraturan Daerah Kota Pekalongan Tahun 2014-2016.

<sup>9</sup> Pasal 316 dan Pasal 365 Undang-Undang No.17 Tahun 2014

<sup>10</sup> Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty. hlm. 161

<sup>11</sup> Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hlm. 17.

<sup>12</sup> Maria Farida Indrati S, 2010. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius; hlm. 44

di Kota Pekalongan)

Berdasar uraian di atas dapat dirumuskan masalah Bagaimana fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kota Pekalongan?, Apakah pelaksanaan fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Pekalongan telah berjalan optimal?; Langkah-langkah apakah yang perlu ditempuh untuk mengoptimalkan fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Pekalongan?

## PEMBAHASAN

### Fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kota Pekalongan

a. DPRD Kota Pekalongan mempunyai fungsi:

- 1) Pembentukan Perda
- 2) Anggaran
- 3) Pengawasan

Ketiga fungsi itu dijalankan dalam kerangka representasi rakyat Kota Pekalongan.

b. Tugas dan Wewenang

Anggota DPRD Kota Pekalongan memiliki tugas dan wewenang yaitu : membentuk peraturan daerah kota bersama Walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD kota yang diajukan Walikota, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan belanja daerah. Kemudian, mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian Walikota dan atau Wakil Walikota kepada Menteri Dalam negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.

Memilih Wakil Walikota Pekalongan dalam hal terjadinya kekosongan jabatan Wakil Walikota, memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah, memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selanjutnya, memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah, mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan tugasnya DPRD Kota Pekalongan juga dilengkapi dengan hak yaitu:

1) Hak Interpelasi

Interpelasi (Hak meminta keterangan ) kepada Walikota diajukan oleh minimal 5 orang dan lebih dari 1 fraksi. Mekanismenya usul disampaikan kepada pimpinan DPRD, yang ditandatangani oleh para pengusul. Usul disertai dengan Dokumen yang memuat sekurang-kurangnya : Materi kebijakan dan / atau pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kota yang akan dimintakan keterangan, dan dalam usulan ini harus terdapat alasan permintaan keterangan. Keputusan persetujuan dari rapat paripurna yang dihadiri lebih dari  $1/2$  dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari  $1/2$  anggota yang hadir.

Setelah disetujui untuk dijadikan hak interpelasi maka Walikota dapat hadir untuk memberikan penjelasan tertulis atau Walikota dapat menugaskan pejabat terkait untuk mewakilinya. Setiap anggota dapat mengajukan pertanyaan atas penjelasan Walikota. Pernyataan pendapat DPRD disampaikan secara resmi oleh DPRD kepada Walikota.

Penjelasan tertulis Walikota dijadikan bahan untuk DPRD dalam pelaksanaan fungsi Pengawasan. Bagi Walikota dijadikan bahan dalam penetapan pelaksanaan kebijakan.

## 2) Angket

Angket (hak melakukan penyelidikan) atas kebijakan Walikota, diajukan oleh 5 orang Anggota dan lebih dari 1 fraksi. Tata cara untuk menggunakan hak angket ini diantaranya usul disampaikan kepada pimpinan DPRD, yang ditanda tangani oleh para pengusul;

Usul disertai dengan Dokumen yang memuat sekurang-kurangnya: Penyelidikan terhadap kebijakan Pemda yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

Terdapat Alasan Penyelidikan. Keputusan atas usul melakukan penyelidikan terhadap Walikota dapat disetujui atau ditolak terhadap usul permintaan keterangan kepada Walikota ditetapkan dalam rapat Paripurna. Usul menjadi hak Angket DPRD bila mendapat persetujuan dari rapat paripurna yang sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  anggota dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  anggota yang hadir.

Dalam hal DPRD menerima usul hak angket, DPRD membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi dengan Keputusan DPRD; Dalam hal DPRD menolak usul hak angket, usul tidak dapat diajukan kembali.

Panitia angket DPRD dapat memanggil pejabat Pemda, Badan Hukum atau masyarakat yang dianggap mengetahui dan meminta menunjukkan surat/dokumen yang berkaitan dengan hal diselidiki. Pemda, Badan Hukum atau masyarakat wajib memenuhi panggilan DPRD kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan; DPRD dapat memanggil secara paksa dengan bantuan kepolisian Negara sesuai peraturan perundang-undangan;

Bila hasil penyelidikan diterima DPRD dan ada indikasi tindak pidana, penyelesaian diserahkan pada aparat penegak hukum; Bila Walikota/Wakil berstatus terdakwa Mendagri memberhentikan sementara dari jabatannya; Bila tindak pidananya diancam 5 tahun, Mendagri memberhentikan jabatannya; Masa tugas Panitia Angket 60 hari sejak terbentuk.

## 3) Menyatakan Pendapat

Hal menyatakan pendapat, diajukan oleh 8 orang Anggota dan lebih dari 1 fraksi. Usul disampaikan kepada pimpinan DPRD, yang ditanda tangani oleh para pengusul; Usul disertai dengan Dokumen yang memuat sekurang-kurangnya; Kebijakan Walikota atau kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai pelaksanaan. Hak interplasi dan hakAngket serta alasan pengajuan usul Pernyataan Pendapat; materi hak interpelasi /hak angket.

Mekanismenya, usul oleh pimpinan DPRD disampaikan dalam rapat paripurna setelah mendapatkan pertimbangan dari Badan Musyawarah; Dalam rapat paripurna para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan usul dimaksud; dalam rapat paripurna DPRD, memberikan kesempatan kepada anggota lainnya melalui fraksi, Walikota memberikan pendapat, para pengusul memberikan pendapat.

Bila DPRD menerima usul Pernyataan Pendapat, Keputusan DPRD memuat; Pernyataan Pendapat, saran penyelesaiannya dan peringatan;Usul menjadi hak Menyatakan Pendapat DPRD bila mendapat persetujuan dari rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  jumlah anggota dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  anggota yang hadir. Anggota dewan mempunyai hak yakni mengajukan Raperda, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler, keuangan dan administratif. Dalam hal anggota punya hak mengajukan raperda disebutkan dalam pasal 22 tatib bahwa setiap anggota

mempunyai hak; disampaikan pada pimpinan DPRD dalam bentuk raperda disertai penjelasan secara tertulis; oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada badan legislatif daerah untuk dilakukan pengkajian; hasil kajian dari banlek, pimpinan DPRD menyampaikan kepada rapat paripurna DPRD; pengusul diberi kesempatan menjelaskan; rapat paripurna menerima / menolak; bila menerima, DPRD menugasi komisi, gab. komisi, banlek atau pansus untuk menyempurnakan raperda; raperda yang telah siap oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD ke Walikota.

Selain mempunyai hak, anggota dewan juga berkewajiban untuk memegang teguh dan mengamalkan Pancasila; melaksanakan Undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan; mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Republik Indonesia. Selain itu anggota dewan wajib mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; menaati tata tertib dan kode etik; menjaga etik dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Anggota dewan juga harus menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

### **Pelaksanaan fungsi DPRD Kota Pekalongan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Pekalongan**

Peraturan perundang-undangan menegaskan, bahwa Peraturan Daerah (Perda) dibentuk oleh DPRD yang dibahas bersama dengan Kepala Daerah untuk memperoleh persetujuan bersama. Dalam konteks ini, pembahasan dan persetujuan bersama atas Perda yang dibentuk itu berlangsung di DPRD. Pembentukan Perda tidaklah terjadi begitu saja, melainkan diawali dengan proses penyusunan rancangan Perda. Rancangan Perda diajukan oleh Wali kota kepada DPRD dan kemudian dibahas bersama-sama antara DPRD dan Wali kota untuk mendapat persetujuan bersama, atau rancangan perda itu berasal dari inisiatif DPRD. Namun yang terjadi di kota Pekalongan antara perda yang diusulkan oleh DPRD dan pemerintah masih didominasi dari usul pemerintah yaitu dari 2 tahun terakhir ini dari 57 perda yang dihasilkan, usul inisiatif DPRD 18 Perda. Berdasarkan data di atas justru dari tahun ketahun malah terlihat menurun. Pada tahun 20014 sejumlah 8, tahun 2015 masih bertahan 8, tahun 2016 menurun menjadi 2 Peraturan Daerah.

Penyusunan rancangan Perda adalah sangat menentukan bagi kelancaran pembahasan di DPRD. Karena itu, kualitas suatu Perda dan pengambilan keputusan atas rancangan Perda menjadi Perda, sangat ditentukan oleh cara bagaimana rancangan Perda itu disusun. Setidaknya suatu rancangan Perda harus didahului dengan menyusun naskah akademik. Ini tentu saja, mensyaratkan Perda tidak dibuat atas dasar kejar tayang. Dengan didahului atau disertai dengan naskah akademik, maka ia akan sangat memudahkan bagi pembahasan rancangan Perda untuk ditetapkan menjadi Perda. Setidaknya dalam pembahasan atas rumusan materi dari Perda itu tidak terjebak dalam debat dipermukaan yang pada akhirnya tujuan pembentukan perda itu tidak optimal. Dengan disertai dengan naskah akademik, maka tahap-tahapan pembahasan Perda akan lebih mendalam dan setiap tahap pembahasan yang harus dilalui dapat berjalan dengan baik. Karena suatu rancangan Perda untuk dapat ditetapkan sebagai Perda ada beberapa tahapan yang harus dilalui sebagaimana telah

diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kendala yang dilakukan adalah minimnya kehadiran dari anggota DPRD dalam pembahasan raperda.

Adapun Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Pekalongan adalah (1)Perencanaan; (2)Penyusunan; (3) Pembahasan; (4)Pengesahan atau Penetapan; (5)Pengundangan; (6)Penyebarluasan.

Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah kota sejak penyusunan Propemperda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Propemperda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Kota yang dikoordinasikan oleh badan pembentuk perda sebagai alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh badan pembentukan perda. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah, dilakukan melalui seminar, rapat dengar pendapat, dan temu wicara dengan masyarakat dan lembaga-lembaga pemangku kepentingan. Penyebarluasan Peraturan Daerah Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Kota. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

Tata cara pembentukan Peraturan Daerah di kota pekalongan diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pekalongan, baik pengajuan Raperda yang berasal dari usulan pemerintah maupun inisiatif DPRD akan dilakukan persiapan terlebih dahulu dalam program pembentukan perda oleh badan pembentukan perda DPRD. Persiapan program pembentukan perda dimulai dari badan pembentukan perda menyusun Program pembentukan Perda jangka waktu 1 tahun sesuai dengan skala prioritas sebelum penetapan Raperda APBD. Tata cara ini masih banyak anggota DPRD belum memahaminya sehingga, waktu rapat sedikit yang mau usul atau memberi pencerahan.

Persiapan Propemperda (Program pembentukan Perda) dilingkungan pemerintahan kota yaitu Wali kota (dikoordinasikan bagian hukum) menyusun Propemperda dari masing-masing SKPD yang ditetapkan setiap tahun sebelum penetapan perda tentang APBD kota Pekalongan. Hasil penyusunan Propemperda diajukan bagian hukum kepada walikota melalui Sekretaris Daerah dan Walikota menyampaikan hasil penyusunan Propemperda kepada Bapemperda(badan pembentukan Perda) melalui DPRD. Kendala yang dilakukan banyak raperda yang tidak sesuai dengan kehendak rakyat, karena DPRD kurang bisa mengolah laporan dari masyarakat.

### **Solusi untuk Mengoptimalkan Kinerja DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Berdasarkan analisis penulis setelah melakukan penelitian untuk mengoptimalkan peran DPRD kota Pekalongan dalam melaksanakan fungsinya , dengan langkah-langkah sebagai berikut.

- a. DPRD Kota Pekalongan harus mempunyai komitmen yang tinggi terhadap pekerjaannya yaitu membentuk perda yang represntatif, sehingga tidak banyak absen meninggalkan persidangan;
- b. Anggota DPRD Kota pekalongan harus aktif menjaring informasi dari masyarakat, dekat dengan masyarakat sehingga kaya ide, inspiratif dalam mengusulkan pembentukan peraturan yang dibutuhkan masyarakat;
- c. DPRD kota Pekalongan harus membuka masukan data/informasi yang luas dengan cara *on line* yang berupa web, blog, facebook, tweeter dan sejenisnya untuk ajang dengar pendapat dengan rakyat,



sehingga setiap anggota tidak kekurangan ide untuk membantu kepentingan masyarakat untuk diusulkan sebagai perda;

- d. DPRD kota Pekalongan harus sering mengadakan bintek profesional intern untuk meningkatkan profesinya, dengan memanggil narasumber dari akademisi maupun praktisi hukum sebagai ajang *sharing* pengalaman terutama bagi anggota baru dan bukan dari latar belakang pendidikan sarjana hukum;
- e. Partai Politik pengusung anggota dewan hendaknya mempunyai ukuran keberhasilan anggotanya dalam mempresentasikan amanat rakyat dan menerapkan *punishment(recal)* anggotanya bila tidak berhasil.

## PENUTUP

Berdasarkan berbagai uraian serta pembahasan hasil penelitian mengenai peningkatan peran dan fungsi DPRD Kota Pekalongan yang dipaparkan dalam bab-bab diatas, penulis dapat menarik beberapa kesimpulan antara lain:

1. DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur Pemerintahan Daerah. Dalam kedudukannya tersebut DPRD dilengkapi dengan tiga fungsi, yaitu: fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi pembentukan Perda. Kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi pembentukan Perda bertumpu pada tiga pengertian, yaitu prakarsa pembuatan Perda(*legislative initiation*); Pembahasan rancangan Perda(*law making process*); serta persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (*law enactment approval*). Responsifitas anggota dewan terhadap aspirasi masyarakat menjadi amat penting guna memformulasikan aspirasi masyarakat dalam bentuk produk hukum.
2. Berdasarkan fakta yang ada bahwa pelaksanaan fungsi pembentukan Perda DPRD kota Pekalongan dilihat dari jumlah produk yang dihasilkan cenderung menurun, dilihat dari kehadiran dalam sidang rendah, dilihat dari attitude sering tidak mematuhi tata tertib, dilihat dari pengalaman banyak anggota yang baru sehingga banyak yang tidak menguasai *legal drafting* , dilihat dari hubungan kemasyarakatan sering tidak bisa mengolah informasi, sehingga pelaksanaan fungsi pembentukan Perda belum optimal.
3. Langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk mengoptimalkan fungsi pembentukan Perda DPRD Kota Pekalongan adalah a) berkomitmen tinggi akan pekerjaannya; b) komunikasi yang supel disemua lini; c) bintek profesional yang berkesinambungan; d) adanya sanksi dari partai politik yang mengusungnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bivitri Susanti, *Legislasi DPR Jangan Terlalu Enjoy Pengawasan*, Jakarta: Kompas
- Eddy Purnama, 2008, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh,
- Hanif, 2004, *Teori dan Parktek Pemerintahan*, Jogyakarta: Grafindo
- Litbang Bagian Hukum Setda Kota Pekalongan ,2016 , *Daftar Produk Peraturan Daerah Kota Pekalongan Tahun. 2014-2016*
- Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius;

Sutta Dharmasaputera, 2006, *Reformasi Legislasi Setengah Mantang*, Jakarta Kompas

Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty

Undang-Undang.No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No.17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No.9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah