

PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DPRD KABUPATEN/KOTA

Oleh:

Achmadudin Rajab*

Naskah diterima: 06 April 2016; disetujui: 22 April 2016

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011), yang juga merupakan acuan utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diatur bahwa Peraturan Daerah (Perda) secara normatif termasuk salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f dan huruf g. Kedudukan Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadikan Perda mempunyai kedudukan yang strategis khususnya dalam penyelenggaraan otonomi daerah karena Perda mempunyai kekuatan daya ikat untuk dipatuhi dan dilaksanakan baik bagi masyarakat daerah dan bagi pemerintahan daerah itu sendiri. Adapun membentuk suatu Perda merupakan kewenangan daerah yang dilakukan oleh DPRD selaku penyelenggara dari pemerintahan daerah. Hal ini selain dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) dan UU No. 12 Tahun 2011, dinyatakan pula dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2014) juga diatur mengenai fungsi legislasi dari DPRD Kabupaten/Kota yakni Pasal 365 ayat (1) bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 366 ayat (1) mempunyai wewenang dan tugas terkait legislasi yakni membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota. Dalam Pasal 372 huruf a pun dinyatakan bahwa anggota DPRD Kabupaten/Kota berhak mengajukan rancangan Perda kabupaten/kota.

Pemerintahan daerah secara yuridis normatif berhak menetapkan Perda dalam penyelenggaraan otonomi daerah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan

umum, dan daya saing daerah. Pemerintahan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan sistem norma hukum yang dianut Indonesia, suatu produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan kewenangan pemerintah daerah terkait dengan otonomi daerah, maka semua kewenangan daerah, baik kewenangan yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan dari masing-masing pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, dapat menjadi materi muatan Perda sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Belum Maksimalnya Kualitas Legislasi Di Daerah

Fungsi legislasi yang merupakan salah satu fungsi bagi DPRD Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah bersama dengan kepala daerah dilaksanakan sesuai

perintah dalam UU No. 17 Tahun 2014 hal ini pun sesuai dengan pengaturan dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 12 Tahun 2011. Fungsi legislasi untuk membentuk Perda ini pun merupakan fungsi utama DPRD Kabupaten/Kota sebagai badan legislatif daerah. Fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli dari DPRD sebagai badan legislatif. Lewat fungsi ini, DPRD Kabupaten/Kota dapat menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya, baik secara materil maupun secara fungsional (B.N. Marbun, 1983: 162). Fungsi legislasi ini melekat kepada DPRD sebagaimana DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat.

Dalam pelaksanaannya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD masih belum berjalan secara maksimal, adapun terkendalanya fungsi legislasi tersebut disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

Pertama, Kendala SDM dari Anggota DPRD. Kendala yang umumnya menyebabkan beberapa DPRD di Kabupaten/Kota belum dapat optimal dalam melaksanakan fungsi legislasi sebagai lembaga legislatif adalah sumber daya manusia anggota DPRD itu sendiri di tingkat Kabupaten/Kota yang masih

dirasakan kurang. Hal ini sangat disayangkan karena sebenarnya hal ini sangat menentukan guna pelaksanaan hak-hak DPRD secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajiban secara efektif, dan menempatkan kedudukannya secara proposional. Untuk itu anggota DPRD di Kabupaten/Kota harus didukung dengan pengetahuan khusus dibidang legislasi disamping juga pastinya pengalaman di bidang organisasi kemasyarakatan dan pemerintahan. DPRD pada umumnya (termasuk didalamnya DPRD Kabupaten/Kota) mendapatkan pembekalan singkat terkait dengan legislasi hanya pada orientasi awal ketika dilantik sebagai anggota DPRD. Hal ini kemudian memunculkan kendala bahwa masing-masing individu dari anggota DPRD Kabupaten/Kota umumnya belum mendapatkan kesiapan keilmuan terkait legislasi yang merata terhadap semua anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Kedua, Kendala Dukungan Fasilitas dan Tenaga Keahlian. Peranan DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan fungsi legislasi ini pun juga dipengaruhi sarana dan prasarana yang diperlukan guna menunjang beroperannya DPRD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan

fungsinya. Untuk itu diperlukan adanya fasilitas dan dukungan keahlian bagi DPRD Kabupaten/Kota guna membantu DPRD Kabupaten/Kota dalam menjalankan fungsinya guna menunjang kualitas sumber daya manusia anggota DPRD Kabupaten/Kota. Dukungan keahlian tersebut diperlukan untuk memberikan masukan dari segi muatan suatu Perda yang dibahas untuk dapat mempertinggi bobot kerja DPRD Kabupaten/Kota dalam pembentukan Perda. Dukungan Keahlian bagi DPRD Kabupaten/Kota ini guna meningkatkan kualitas legislasi di daerah ini bisa dibantu misalnya melalui *sharing knowledge* yang dilakukan oleh para perancang dari tingkat pusat terutama yang ada di lembaga legislatif di pusat (DPR RI) atau misalnya dengan bantuan suatu lembaga yang khusus memiliki *concern* di bidang kebijakan publik yang berisi ahli-ahli hukum muda Indonesia yang memiliki kompetensi yang pastinya cukup guna membantu kualitas legislasi di daerah kedepannya.

Ketiga, Kendala Anggaran untuk terselenggaranya legislasi. Hal lainnya yang juga tidak kalah pentingnya adanya ketersediaan anggaran yang seharusnya dimiliki oleh DPRD Kabupaten/Kota untuk

dapat menjalankan fungsinya. Umumnya diketahui bahwa dana yang ada untuk menunjang kinerja Dewan di daerah yakni dana untuk membahas suatu Raperda (Rancangan Perda), hanya seperti biaya operasional pansus. Sedangkan alokasi anggaran untuk merancang suatu Perda oleh DPRD ternyata tidak ada. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (PP No. 24 Tahun 2004) sebagaimana diubah terakhir melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas PP No. 24 Tahun 2004 (PP No. 21 Tahun 2007), diketahui bahwa tidak ada penghasilan untuk pimpinan maupun anggota DPRD yang khusus dapat menunjang produktifitas dari legislasi daerah tersebut. Dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas PP No. 24 Tahun 2004 (PP No. 37 Tahun 2006) dinyatakan bahwa penghasilan pimpinan dan anggota DPRD terdiri atas Uang Representasi, Tunjangan Keluarga, Tunjangan Beras, Uang Paket, Tunjangan Jabatan, Tunjangan Panitia Musyawarah, Tunjangan Komisi,

Tunjangan Panitia Anggaran, Tunjangan Badan Kehormalan, dan Tunjangan Alat Kelengkapan Lainnya. Pasal 10A PP No. 21 Tahun 2007 juga melengkapi Pasal 10 tersebut dengan penerimaan lain berupa Tunjangan Komunikasi Intensif. Dalam rangka memperkuat peran serta DPRD sebagai wujud penguatan lembaga legislatif secara nasional, dibutuhkan penguatan salah satunya penyempurnaan regulasi seperti misalnya Perubahan Keempat Atas PP No. 24 Tahun 2004.

Perlunya Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten/Kota Sebagai Lembaga Legislatif Secara Nasional

Fungsi legislasi yang melekat pada DPRD (termasuk didalamnya DPRD Kabupaten /Kota) dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah perlu untuk diperkuat sesuai kedudukannya sebagai lembaga legislatif yang tak lain dan tak bukan untuk kepentingan legislasi secara nasional. Perlu adanya penguatan ditinjau dari alasan-alasanyakni:

- 1) Alasan Filosofis-Sosiologis. Sila ke-4 Pancasila merupakan awal dari pemahaman DPRD sebagai badan perwakilan rakyat. Sebagai perwakilan dari rakyat daerah, DPRD memiliki dua peran,

yakni sebagai Badan legislatif dalam artian perwakilan rakyat (*a representative assembly*), yang dipilih untuk menghubungkan kepentingan konstituen dengan kebijakan yang akan diambil penguasa dan juga sebagailembaga pembuat peraturan daerah (*a law making institution*). DPRD sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki fungsi legislasi menjadi jawaban bahwa DPRD sebagai lembaga yang legitimate untuk mewakili rakyat beserta kehendak-kehendak rakyat guna dituangkan dalam kebijakan yang nantinya dibahas dengan kepala daerah guna sebesar-besarnya untuk kebutuhan masyarakat daerah. Apabila fungsi legislasi ini dapat berjalan secara efektif maka juga akan mendukung pula berjalannya kedua fungsi DPRD yang lain yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

2). Alasan Yuridis Konstitusi. Fungsi legislative yang melekat pada DPRD ditegaskan dalam pasal 316 ayat (1) serta 365 ayat (1) UU No.17 Tahun 2014. Fungsi ini merupakan fungsi utama yang dimiliki DPRD sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, melalui fungsi ini DPRD berperan menentukan corak perda yang akan dibentuk bersama kepala daerah. Pasal 18

ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) (UUD NRI Tahun 1945)serta UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa kedudukan DPRD dengan kepala daerah adalah sejajar, bersifat kemitraan sehingga diharapkan dengan tugas, pokok dan fungsi yang diemban masing-masing lembaga diharapkan dapat mewujudkan peranan yang berimbang antara keduanya. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa yang mengatur mengenai tugas dan wewenang DPRD dalam pembuatan Perda, serta yang mengatur mengenai hak anggota DPRD dalam pengajuan raperda menunjukkan bahwa DPRD sebagai pemegang fungsi legislasi utama. DPRD selalu ikut dalam tiap alur pembentukan, dari mulai perencanaan sampai pengundangan dan penyebarluasan, serta dalam pelaksanaan pun, DPRD dengan fungsi pengawasan dapat melengkapi fungsi legislasi nya, sebagai lembaga legislative. Hal ini diperkuat dengan UU No. 23 Tahun 2014 yang juga yang menginterpetasikan bahwa Perda yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (perda inisiatif DPRD) lebih diutamakan daripada peraturan daerah

yang berasal dari Kepala Daerah (perda prakarsa eksekutif). Kemudian berdasarkan perbandingan pengaturan kedudukan, tugas pokok, kewenangan serta fungsi antara DPR dengan DPRD dapat disimpulkan bahwa banyak persamaan di antara keduanya sehingga menunjukkan keduanya sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang (bagi DPR) dan perda (bagi DPRD).

3). Alasan Bahwa Legislasi Yang Dilakukan Oleh DPRD Harus Sejalan Dengan Pembangunan Nasional. Sebagaimana diuraikan dalam Buku I RPJMN 2015-2019, telah diamanatkan penanganan legislasi yang sejalan dengan kerangka pembangunan nasional. Pengelolaan kerangka regulasi sejak proses perencanaan kebijakan dan juga perencanaan regulasinya akan meningkatkan kualitas kebijakan dan regulasi yang tertib sehingga memungkinkan setiap tindakan dapat memberikan manfaat yang lebih optimal (RPJMN 2015-2019: 261). DPRD sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan di daerah yang memiliki kekuasaan membentuk peraturan di daerah memiliki peranan penting dalam pembentukan regulasi dalam hal ini,

sehingga oleh karena itu diperlukan penguatan. Penguatan fungsi legislasi DPRD Kabupaten/Kota yang juga merupakan suatu bentuk penguatan lembaga legislatif secara nasional ini tentunya akan membawa kebaikan bagi daerah-daerah itu sendiri karena akan menghasilkan pembangunan yang berkelanjutan kedepannya. Hal ini pun sesuai dengan agenda prioritas “Nawa Cita” yang salah satu dari 9 (sembilan) agenda prioritasnya adalah “Membangun Indonesia dari pinggitan dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”. Agenda prioritas dalam masa pemerintahan Presiden/Wakil Presiden Jokowi dan Jusuf Kalla ini pun telah sejalan dengan semangat UU No. 23 tahun 2014 yang dalam penjelasan umumnya secara nyata pun menegaskan bahwa kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional yang membedakan hanya bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan (termasuk salah satu caranya dengan membuat Perda).

* Penulis adalah Tenaga Fungsional Perancang Undang-Undang dengan pembedangan Politik, Hukum, dan HAM di Pusat Perancangan Undang-Undang pada Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.