

## PERANAN FUNGSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Nofaziah Eky Pratiwi

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

novaziahhekypratiwi@gmail.com

### Abstract

*Local People's Representative Council (DPRD) In Local Government Legislation and Regional Legislative Institutions. One of the most esential issues of democracy's results in Indonesian constitutional platform is the local legislature, so popularly known as the Local People's Representative Council (DPRD). The key of the success in organizing local government is the capability of the Local People's Representative Council (DPRD) in conducting the three basic functions and plus, namely legislating, budgeting, supervising, and plus representing, simultaneously, proportionally and continuously. In the future times, it is urgent to strengthen the structure and institutional capacity of the Local People's Representative Council (DPRD) by means of three agenda, that is (i) to redefine and to consolidate the position of the Local People's Representative Council (DPRD) as a legislature; (ii) to reinforce the authority of the Local People's Representative Council (DPRD); and (iii) to maximize the capacity of the Local People's Representative Council (DPRD) in performing its all functions. To that end, it is urgent to take an effort in revising Law of 32/2004 and Law of 27/2009.*

**Keywords:** DPRD, Checks and Balances, UUD 1945, UU 32/2004, UU 27/2009

### Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Perundangundangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah. Salah satu isu terpenting hasil demokrasi dalam pentas ketatanegaraan Indonesia ialah lembaga legislatif daerah, yang populer dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kemampuan DPRD dalam menjalankan tiga plus fungsi utamanya-legislasi, anggaran dan pengawasan, dan plus representasi secara simultan, proporsional dan berkelanjutan. Di masa mendatang penting untuk memperkuat struktur dan kelembagaan DPRD melalui 3 (tiga) agenda: (i) memperjelas dan memperkuat kedudukan DPRD sebagai badan legislatif; (ii) memperkuat kewenangan DPRD; dan (iii) memperkuat kapasitas DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Untuk itu, diperlukan segera upaya merevisi UU 32/2004 dan UU 27/2009.

**Kata Kunci:** DPRD, Checks and Balances, UUD 1945, UU 32/2004, UU 27/2009

### Pendahuluan

Sejak terjadinya reformasi pada tahun 1998, tontonan sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah dimulai dari awal. Mulai dari tahun 1999 hingga tahun 2002, UUD 1945 telah mengalami perubahan (amandemen) sebanyak empat kali. Dalam kerangka amandemen UUD 1945 itu, bangsa kita telah mengadopsi prinsip-prinsip baru sistem ketatanegaraan, yakni mulai dari prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan, prinsip checks and balances, hingga prinsip supremasi hukum dalam penyelesaian 'konflik politik'. Melalui amandemen UUD 1945 itu, lahirlah sejumlah lembaga-lembaga negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi (constitutionally entrusted power) maupun yang yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang (legislatively entrusted power). [1]

Dalam hubungannya dengan pemerintahan di daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta masyarakat. Demokrasi juga tidak sekadar

berbicara mengenai pembagian/pemisahan kekuasaan, baik antar lembaga-lembaga negara di tingkat Pusat maupun antara Pusat dan Daerah, tetapi ada sejumlah hal penting untuk diperhatikan, yakni (i) unsur-unsur dari kekuasaan,(ii) bahan baku pengambilan keputusan, dan (iii) pola hubungan antara penguasa dan rakyat.[2] Salah satu isu penting hasil demokrasi dalam pentas ketatanegaraan Indonesia ialah lembaga legislatif daerah, yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Isu DPRD sangat urgent diperbincangkan, apalagi bila diletakkan dalam bingkai prinsip checks and balances[3] dan paradigma pembagian/pemisahan kekuasaan. Untuk itu, tulisan ini akan membahas sejumlah isu terkait DPRD dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah, yakni (i)perundang-undangan pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah, (ii) kedudukan DPRD, (iii) fungsi, tugas dan wewenang DPRD, (iv) keanggotaan DPRD, dan (v) alat kelengkapan DPRD. Tulisan diakhiri dengan “penutup” yang menegaskan pokok pikiran utama dan saran penting yang diajukan.

Konsep otonomi daerah terkandung wewenang (fungsi) mengatur (regeland) dan mengurus (bestuur). Dari segi hukum, mengatur berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan biasanya bersifat abstrak (tidak mengenai hal dan keadaan yang kongkret), sedangkan mengurus berarti perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku individu! dan bersifat konkret. Secara materil, mengurus dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasustik), dalam laporan ini pengertian mengurus dibatasi pada pengertian hukum saja. Untuk melaksanakan penyelengaraan otonomi daerah maka pemerintah daerah Kota Surabaya diberikan kewenangan untuk membuat Perda.

#### Dasar Hukum Fungsi Pembentukan Perda

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan
- c. Peraturan Pemerintahan Nomor 18 tahun 2017 Tentang Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Perundang-undangan
- d. Peraturan Pemerintahan No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD.
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- f. Peraturan perundang-undangan teknis yang terkait dengan materi Raperda.

## **Fungsi, Tugas dan Wewenang DPRD**

Pada sisi lain, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. DPRD, baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, berhak mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) kepada Gubernur-sesuai dengan yang ditentukan dalam UU 32/2004. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan posisi DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.[4]

Dengan demikian, fungsi utama DPRD ialah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedang berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur dan Bupati/Walikota. Bahkan, UU 32/2004 “mewajibkan” Gubernur dan Bupati/Walikota mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) dan menetapkannya menjadi Perda dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui, menolak ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan, dan sesekali dapat mengajukan Raperda dengan usul inisiatif sendiri.[5] Seiring dengan itu, DPRD mempunyai tugas dan wewenang:[6] (i). membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (ii). membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; (iii). melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah; (iv). 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; (v). memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; (vi). memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; (vii). memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; (viii). meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; (ix). membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; (x). melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan (xi). memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak

ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Sebagaimana telah dikemukakan, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi-fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah.

Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.[1] Sebenarnya, lebih tepat untuk mengelompokkan fungsi-fungsi lembaga legislatif di daerah itu menjadi 3 (tiga), yaitu (i) fungsi pengawasan, (ii) fungsi legislasi, (iii) fungsi representasi. Apa yang diatur dalam Pasal 292 ayat (2) dan Pasal 343 ayat (2) UU 27/2009 mengisyaratkan bahwa DPRD sebenarnya tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, melainkan juga fungsi representasi.[1] Fungsi-fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka mengemban amanat rakyat di propinsi dan kabupaten/kota. Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi yang dijalankan DPRD bersama-sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD. Fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.[2]

Untuk menjalankan fungsi legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah Pusat dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.[7] Dalam kaitan ini, setiap anggota DPRD diberikan hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda). Di dalam UU 27/2009 memang ditemukan adanya pengertian mengenai persetujuan bersama dan mengenai fungsi legislatif DPRD bersama-sama gubernur. Kewenangan DPRD untuk memberikan persetujuan terhadap setiap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) itu dapat saja ditafsirkan adanya pemberikan kedudukan yang lebih tinggi atau lebih rendah atau setara kepada DPRD dalam berhadapan dengan pemerintah daerah. Pengertian “bersama-sama” tersebut berarti “kesetaraan” dan “kesederajatan”. Bagaimanakah bentuk pelaksanaan prinsip persetujuan bersama dipraktikkan? Apakah persetujuan bersama dilakukan di dalam proses persidangan ataukah pada level institusional ?

Disetujui tidaknya suatu Raperda oleh DPRD, sesuai tata tertib DPRD, dilakukan melalui proses persidangan, bukan ditentukan begitu saja oleh pimpinan DPRD. Dengan sendirinya yang dimaksud dengan istilah bersama-sama tersebut dilakukan melalui persidangan bersama-sama. Dalam proses persidangan itu, bisa terjadi kemungkinan-kemungkinan. Pertama, berdasarkan mekanisme persidangan, suatu Raperda diputus melalui pemungutan suara dengan mayoritas dukungan memenangkan versi pemerintah daerah. Kedua, putusan Raperda itu justru diambil melalui pemungutan suara yang memenangkan versi partai oposisi. Dalam hal terjadi kemungkinan kedua, apakah dapat dikatakan bahwa Raperda itu sudah dibuat secara bersama-sama atau apakah pengertian persetujuan bersama itu sudah terpenuhi meskipun pihak pemerintah daerah jelas-jelas tidak menyetujuinya tetapi kalah dalam pemungutan suara. Sudah seyogyanya persetujuan bersama itu dapat dianggap sebagai persetujuan yang bersifat institusional meskipun suara yang menang adalah suara oposisi.[6] Sedangkan untuk melaksanakan fungsi anggaran, DPRD diberikan wewenang untuk membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah. Sesungguhnya fungsi anggaran (budgeting) tidak tepat disebut sebagai satu.

Fungsi tersendiri. Sebab, APBD itu dituangkan dalam baju hukum Perda sehingga penyusunan APBD identik dengan pembentukan Perda tentang APBD, meskipun rancangannya selalu datang dari pihak Gubernur dan Bupati/Walikota. Sementara itu, pelaksanaan APBD itu sendiri harus pula diawasi oleh DPRD, dan pengawasan demikian termasuk kategori fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD. Sementara untuk menjalankan fungsi pengawasan, DPRD diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Wewenang tersebut juga dilengkapi dengan hak DPRD untuk mengajukan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, wewenang dan hak DPRD tersebut juga ditambah dengan hak anggota DPRD untuk mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat dan mengadakan penyelidikan. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Pemerintah Daerah atau

mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket. Pemberian hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat itu terkesan sebagai bonus kepada DPRD yang kewenangan dan haknya telah direduksi oleh UU 32/2004. Menurut UU ini, DPRD hanya dapat sekadar “memanggil” Kepala Daerah untuk dimintai keterangan tanpa kewenangan memberikan sanksi.

Di dalam UU ini tidak tegas dan jelas apa akibat hukum atau sanksinya jika saran atau rekomendasi DPRD tidak diindahkan oleh Kepala Daerah. Lebih dari itu, fungsi pengawasan DPRD menuntut DPRD untuk senantiasa mengawasi produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah. Maka dari itu, legislative review dapat diartikan sebagai proses peninjauan ulang Raperda oleh DPRD sebelum disahkan menjadi Perda. Dalam praktiknya, istilah legislative review ini tidak populer lantaran membutuhkan SDM anggota DPRD yang capable. Pengujian Perda melalui legislative review ini menunjukkan bahwa DPRD dalam fungsi legislasinya melakukan pengawasan terhadap Perda sehingga sebelum sebuah Raperda di-perda-kan seharusnya terlebih dahulu melewati proses kajian legislasi. Jika Raperda itu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka ia dapat disahkan dan diundangkan; sebaliknya, jika tidak demikian maka tidak boleh disahkan.

Selanjutnya, sebagai lembaga yang mempunyai fungsi representasi, maka setiap anggota DPRD diwajibkan untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Fungsi representasi ini tidak kalah pentingnya dengan fungsi-fungsi lain yang diemban DPRD. Fungsi representasi sesungguhnya merupakan parameter pertanggungjawaban politik anggota DPRD dihadapan konstituennya atau publik secara luas. Dalam rangka menjalankan fungsi tersebut, DPRD didukung oleh sebuah struktur yang disebut dengan alat kelengkapan DPRD. Di samping itu, DPRD juga ditopang oleh keberadaan fraksi yang merupakan struktur yang tidak termasuk bagian alat kelengkapan DPRD. Fraksi merupakan wadah berhimpunnya anggota DPRD dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban anggota DPRD.

## Kesimpulan

Kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kemampuan DPRD dalam menjalankan tiga plus fungsi utamanya-legislasi, anggaran dan pengawasan, dan plus representasi secara simultan, proporsional dan berkelanjutan. Fungsi-fungsi tersebut dikenal sebagai fungsi-fungsi lembaga legislatif. Oleh karena itu, tidaklah

berlebihan jika dikatakan bahwa keberhasilan atau kegagalan demokrasi perwakilan bisa ditunjukkan melalui efektivitas anggota parlemen dalam menjalankan fungsinya. Dalam konteks pengalaman berdemokrasi yang belum matang, bekerjanya fungsi lembaga DPRD masih memerlukan usaha perbaikan terus menerus dan dukungan yang memadai dari sistem pendukung DPRD.

## Daftar Pustaka

- [1] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- [2] Nomensen Sinamo, "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia".
- [3] Moh. Mahfud and MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- [4] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- [5] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta.
- [6] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- [7] C. S. T. C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.