

PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PEMBUATAN RAPERDA INISIATIF

Edy Purwoyuwono

Dosen Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda

ABSTRAK

Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga Pemerintahan Daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Namun dalam kenyataannya, dalam fungsi legislasi, DPRD belum mempunyai kedudukan yang setara dengan pemerintah daerah. Hal ini terbukti masih banyaknya produk Peraturan-peraturan Daerah yang merupakan inisiatif dari Pemerintah Daerah, bukan dari DPRD. Sehingga seringkali muncul "rumor" bahwa DPRD hanya sebagai 'rubber stamp' yang meligitimasi semua kebijakan pemerintah.

Dari kondisi yang demikian, memang sepertinya sangat sulit untuk berharap banyak adanya kesetaraan antara pemerintah daerah dengan DPRD khususnya dalam proses legislasi. Meskipun secara normatif DPRD sebenarnya mempunyai fungsi sentral dalam proses legislasi. Namun demikian upaya-upaya penguatan eksistensi DPRD dalam menjalankan peran dan fungsi legislasi mulai dilakukan baik melalui pembenahan regulasi, kelembagaan maupun peningkatan kualitas SDM-nya. Seperti halnya telah terbentuknya Panitia Legislasi sebagai bagian dari alat kelengkapan DPRD (meskipun belum bersifat tetap); pengangkatan Tenaga Ahli untuk mendukung kinerja DPRD; penentuan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis; dan pelatihan-pelatihan sebagai upaya peningkatan kualitas anggota DPRD khususnya dalam bidang perlegislasian.

Kata Kunci: Fungsi Legislasi DPRD, Raperda Inisiatif.

PENDAHULUAN

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat

melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun DPRD sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan Pemerintahan Daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan, yang bertujuan sebagaimana yang disebutkan di atas. Pemerintah daerah menjalankan fungsi pemerintahan yang dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah. Adapun DPRD menjalankan fungsi pengawasan, penganggaran (*budgeting*) dan fungsi legislasi.

RUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana eksistensi fungsi legislasi DPRD dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif ?
2. Faktor-faktor apa saja yang dapat menghambat kinerja DPRD dalam produk Peraturan Daerah inisiatif ?

TUJUAN PENELITIAN

Memperhatikan perumusan masalah sebagaimana tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk Mengkaji proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi dan mengetahui faktor-faktor yang dapat menghambat kinerja DPRD dalam membuat Peraturan Daerah inisiatif.

KEGUNAAN PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai salah satu sumbangan pemikiran untuk kepentingan masyarakat, baik secara teoritis maupun secara praktis yaitu:

1. *Secara teoritis* yaitu untuk kepentingan ilmiah sebagai in-put bagi DPRD Provinsi Kalimantan Timur, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi dalam kapasitasnya sebagai pembuat hukum di daerah
2. *Secara praktis* yaitu untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka meningkatkan kapasitas intelektual DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam membuat kebijakan bersama Kepala Daerah.

METODE PENELITIAN

A. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, pendekatan yuridis empiris dimaksudkan untuk menelusuri Peraturan hukum dan Peraturan Perundang-undangan, dokumen-dokumen yang ada hubungan dengan proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Provinsi Kalimantan Timur, permasalahan empiris adalah yang menyangkut tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi daerah dalam rangka pembuatan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif .

B. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini *deskriptif analisis*, yaitu menggambarkan secara tuntas terhadap proses penyusunan dan pengelolaan program legislasi daerah Provinsi Kalimantan Timur dalam hal pembuatan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif.

C. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer menyangkut proses penyusunan dan pengelolaan program legislasi daerah dalam hal pembuatan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Provinsi Kalimantan Timur, pengambilan data primer ditujukan kepada institusi DPRD Provinsi Kalimantan Timur. Data sekunder mencakup bahan-bahan hukum primer, sekunder bahan hukum primer mencakup Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden yang terkait dengan produk hukum.

D. Prosedur Pengumpulan data

Pengumpulan Data primer dilakukan dengan cara pemilihan responden secara purposive sampling yaitu DPRD Provinsi Kalimantan Timur sedangkan prosedur pengambilan data sekunder adalah dari bahan-bahan pustaka, berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan teori-teori hukum yang ada hubungan dengan pembentukan Rancangan Undang-undang.

E. Analisis Data

Keseluruhan data baik primer maupun sekunder di analisis secara kualitatif terutama yang menyangkut peran fungsi legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam konteks pembuatan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif dan menganalisis Faktor-faktor yang dapat menghambat kinerja DPRD dalam produk Peraturan Daerah inisiatif ?

Analisis data ini menjelaskan secara tuntas dan dikaji secara profesional terutama dalam konteks pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif dan faktor-faktor penghambatnya.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

Berdasarkan pasal 65 A Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Kalimantan Timur, bahwa Panitia Legislasi berkedudukan sebagai pusat pembentukan Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap, khusus menangani bidang Legislasi, sesuai fungsi Legislasi DPRD dalam program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD Provinsi Kalimantan Timur yang mempunyai untuk (a) Merencanakan, mengharmonisasikan dan memantapkan konsep RAPERDA untuk menjadi RAPERDA atas prakarsa DPRD; (b) Membentuk dan menyusun materi RAPERDA dan/atau perubahan PERDA, dan selanjutnya mengusulkan daftar RAPERDA kepada Pimpinan DPRD, oleh Pimpinan DPRD ditetapkan urutan skala prioritas dalam pembahasan DPRD dengan Kepala Daerah; (c) Usulan RAPERDA dan/atau Perubahan PERDA dilakukan oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD untuk mendapatkan persetujuan dan ditetapkan sebagai PRA-PERDA atas Prakarsa DPRD; (d) Menginventarisasi, Meneliti, mengkaji dan

mengevaluasi Peraturan Daerah dan/atau Peraturan pelaksanaannya dan apabila tidak sesuai lagi dengan perkembangan norma-norma tata kehidupan sosial masyarakat atau bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat diusulkan untuk dicabut; (e) Melakukan telaah dan kajian dalam hal RAPERDA yang berasal dari usulan Kepala Daerah sebelum dilakukan pembahasan dalam pembicaraan tahap kedua; (f) Meteri RAPERDA tersebut disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Panitia Legislasi, dalam masa waktu selambat-lambatnya 14 hari, Panitia Legislasi sudah mengembalikan materi RAPERDA dimaksud kepada Pimpinan DPRD beserta uraian singkat hasil telaah dan kajian oleh Panitia Legislasi; (g) Hasil telaah dan kajian Panitia Legislasi tersebut dapat dijadikan bahan pertimbangan Pimpinan DPRD kepada Sekretaris DPRD dalam rangka pelaksanaan tugas sekretaris DPRD untuk menyebarluaskannya kepada masyarakat sebelum dan/atau sedang dibahas antara DPRD dengan Kepala Daerah.

Panitia Legislasi menyusun rancangan anggaran dalam rangka pelaksanaan tugas DPRD untuk penyusunan Program Legislasi Daerah, Penyusunan prioritas Rancangan Peraturan Daerah, persiapan dan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, dan pelaksanaan tugas Panitia Legislasi untuk evaluasi materi Undang-Undang, evaluasi dan penyempurnaan Tata Tertib, inventarisasi hukum dan perundang-undangan serta melakukan kunjungan kerja dan studi banding, untuk selanjutnya disampaikan kepada Rapat Pimpinan.

Tata Cara Penyusunan & Pengelolaan Program Legislasi Daerah di lingkungan DPRD Provinsi Kalimantan Timur

Penyusunan Program Legislasi daerah di Lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Timur dilakukan oleh Panitia Legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam mengkoordinasikan penyusunan Prolegda dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari anggota DPRD dan/atau pimpinan Komisi dan/atau Fraksi dan/atau masyarakat. Hasil penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD oleh Panitia Legislasi dikoordinasikan dengan Pemerintah Provinsi melalui dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegda.

B. Pembahasan

Tata cara penyusunan & pengelolaan program legislasi daerah dalam konteks pembuatan Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan baik di lingkungan DPRD dalam hal ini yang merupakan tupoksinya Panitia Legislasi Daerah, maupun dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Provinsi, sangat menarik untuk dikaji dan ditelaah dalam sudut pandang hukum untuk dijadikan landasan hukum bagi Daerah-Daerah khususnya penguatan eksistensi fungsi legislasi DPRD Provinsi Kalimantan Timur dalam penyusunan program legislasi daerah sebagai implementasi politik pelaksanaan fungsi legislasi.

Dalam praktek politiknya bahwa DPRD Provinsi Kalimantan Timur, tetap konsisten menggunakan sentral kendali dalam penyusunan dan pengelolaan dan merencanakan pembuatan Rancangan Peraturan Daerah yang dipusatkan pada Panitia Legislasi daerah sebagai pusat pembentukan Peraturan Daerah.

1. Eksistensi Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif.

Berbicara masalah 'eksistensi' fungsi legislasi DPRD, tentunya tidak akan terlepas dari pengakuan kedudukan yang di dalamnya ada kapasitas dan/atau kewenangan yang dimiliki oleh lembaga tersebut yang diatur dalam suatu Peraturan Perundang-undangan, selain adanya pengakuan secara politis maupun sosiologis dari masyarakat. Maksud dari pengakuan politis adalah bahwa DPRD sebagai institusi politik yang keanggotaannya dipilih melalui proses politik (Pemilu) yang direpresentasikan oleh Partai Politik serta diakui oleh masyarakat secara kelembagaan dalam menjalankan proses politik dalam tata aturan pemerintahan yaitu untuk menjalankan fungsi pengawasan, penganggaran dan legislasi.

Pengakuan sosiologis adalah bahwa keanggotaan DPRD yang dipilih oleh rakyat melalui proses politik, harus mampu menyuarakan hati nurani rakyat dan memperjuangkan kepentingan rakyat. Sehingga muncul istilah "anggota DPRD dipilih oleh, dari dan untuk rakyat". Apabila 'kontrak sosial' ini tidak dapat dijalankan oleh wakil-wakil rakyat (anggota DPRD), maka kepercayaan masyarakat akan luntur dan akan terjadi apatisme terhadap kelembagaan ini.

Selain kedua hal di atas (secara politis dan sosiologis), pengakuan/eksistensi kelembagaan DPRD dapat dilihat atau diukur dari regulasi/peraturan Perundang-undangan yang ada. Di bawah ini ada beberapa Peraturan Perundang-undangan yang mengatur fungsi dan kewenangan DPRD yang dapat menunjukkan eksistensi DPRD dalam fungsi legislasi. Peraturan Perundang-undangan dimaksud adalah:

1. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 26 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Raperda dapat berasal dari DPRD atau Gubernur atau Bupati/Walikota. Raperda yang berasal dari DPRD dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi DPRD. Jika dalam suatu masa sidang, Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Raperda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.....¹

Pembahasan Raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan yaitu rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Raperda dapat ditarik sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Tetapi jika Raperda tersebut sedang dibahas, maka hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau

¹ Pasal 31 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan dalam Pasal ini ternyata disimpangi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata tertib DPRD, khususnya dalam Pasal 95, yang menyatakan : "Apabila terdapat dua Rancangan Perda yang diajukan mengenai hal yang sama, yang dibicarakan adalah Raperda yang diterima terlebih dahulu, sedangkan Raperda yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap".

Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Raperda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama dan dalam waktu 30 hari sejak persetujuan bersama tersebut sudah harus ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu tersebut tidak ditandatangani, maka Raperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

2. *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*

Sesuai dengan ketentuan Pasal 41 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam fungsi legislasi DPRD mempunyai tugas dan wewenang yaitu²:

- a) Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.

3. *Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.*

Dalam ketentuan Pasal 292 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 343 ayat (1) huruf a Undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (untuk DPRD Kabupaten/Kota), DPRD mempunyai fungsi legislasi, yang tugas dan wewengangnya salah satunya adalah membentuk Perda yang dibahas dengan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama. Untuk itu berdasarkan ketentuan Pasal 293 ayat (1) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 344 ayat (1) Undang-undang 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (untuk DPRD kabupaten/Kota), anggota DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah.

4. *Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.*

Dalam Peraturan Pemerintah ini juga ditegaskan bahwa DPRD selain mempunyai fungsi anggaran dan fungsi pengawasan juga mempunyai fungsi legislasi yang diwujudkan dalam pembentukan Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah [Pasal 19 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 20 ayat (1) huruf a PP No. 25 Tahun 2004]. Berkaitan dengan hak legislasi, dalam Pasal 28 huruf a PP No. 25 Tahun 2004 menegaskan bahwa anggota DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan rancangan tersebut dapat diajukan sebagai usul inisiatif apabila rancangan Perda tersebut sekurang-kurangnya diajukan oleh 5 (lima) orang anggota DPRD [Pasal 29 ayat (1) PP 25 Tahun 2004]. Hak ini diperkuat dengan adanya ketentuan Pasal 95 ayat (1) PP 25 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah".

Jika dilihat dari beberapa ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan di atas, jelaslah bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang (kekuasaan) membentuk Perda yang dibahas dengan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan bersama, sebagai manifestasi dalam menjalankan fungsi legislasi.

² Pasal 42 ayat (1) huruf a dan b UU No. 32 Tahun 2004.

Sehingga seharusnya DPRD baik secara kelembagaan maupun keanggotaan bisa secara optimal dan produktif melahirkan Peraturan-peraturan Daerah sesuai dengan kepentingan dan harapan masyarakat. Sehingga eksistensi DPRD sebagai institusi legislasi dengan sendirinya akan diakui oleh masyarakat. Namun dalam kenyataannya hal ini belum berjalan, seperti yang diharapkan, karena adanya beberapa kendala sebagaimana yang telah disampaikan di atas. Permasalahan semacam itu tidak saja terjadi di lingkungan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, tetapi juga masih kita rasakan di DPR RI. Ini-lah yang akan menjadi 'pekerjaan rumah' kita bersama untuk lebih memberdayakan dan mengoptimalkan kinerja DPR dan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan sebagaimana yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan.

2. Faktor-faktor Yang Dapat Menghambat Kinerja DPRD Dalam Produk Peraturan Daerah Inisiatif.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi ketidaksetaraan 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 46 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak menyebut secara tegas Panitia Legislasi sebagai salah satu 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 tetap. Untuk itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD hendaknya dipersamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya dan bersifat tetap.

Selain pembentukan alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD-DPRD, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD harus pula didukung adanya pendanaan/anggaran yang cukup. Proses legislasi tidak hanya sekedar pembahasan dan pengesahan suatu Raperda tetapi dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Kesemua proses tersebut memerlukan anggaran. Jika secara regulatif DPRD di beri fungsi dan wewenang untuk melakukan inisiasi legislasi, maka kesemua proses tersebut harus dilakukan.

Jika timbul pertanyaan, adalah apakah Pemerintah Daerah sebagai pemegang dan pengelola otoritas keuangan daerah telah secara 'fear' memberikan porsi yang seimbang anggaran pembuatan Peraturan Daerah yang diinisiasi Pemerintah Daerah sendiri dengan yang diinisiasi DPRD?

Selain kedua hal di atas, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD, perlu dipikirkan adanya dukungan Tenaga Ahli yang memadai yang nantinya akan membantu kinerja Panitia Legislasi khususnya dalam proses legislasi.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis terhadap penelitian ini, penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedua institusi tersebut adalah mitra politik yang mempunyai kedudukan setara dalam membuat berbagai kebijakan daerah untuk mengakses penyelenggara otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung. Namun dalam kenyataannya fungsi legislasi, DPRD belum mempunyai kedudukan yang setara dengan pemerintah daerah. Hal ini terbukti masih banyaknya produk Peraturan-peraturan Daerah yang merupakan inisiatif dari Pemerintah Daerah, bukan dari DPRD. Sehingga seringkali muncul "rumor" bahwa DPRD hanya sebagai '*rubber stamp*' yang meligitimasi semua kebijakan pemerintah.
2. Fakta yang terungkap dalam penelitian ini, bahwa eksistensi DPRD sebagai institusi wakil rakyat tidak disuport oleh perangkat hukum yang memadai. Secara regulasi, Peraturan Perundang-undangan sebagai hukum positif di negeri ini belum memberikan kedudukan yang setara antara Pemerintah Daerah dengan DPRD. Hal ini dapat dibuktikan antara lain:
 - a) Status pejabat negara hanya melekat pada Kepala Daerah tidak termasuk anggota DPRD.
 - b) Tidak adanya otonomisasi penganggaran di DPRD, semua tergantung dari kebijakan Pemerintah Daerah.
 - c) Lemahnya pengaturan hak inisiasi legislasi bagi anggota maupun kelembagaan DPRD dibanding dengan pengaturan inisiasi legislasi dari Pemerintah Daerah.
 - d) Belum semua daerah memiliki kebijakan program legislasi daerah yang harus dirumuskan secara bersama-sama antara pemerintah daerah dan DPRD.
 - e) Belum semua DPRD memiliki alat kelengkapan Panitia Legislasi, kalau toh ada belum merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap dan seringkali masih adanya tarik menarik kepentingan dengan alat kelengkapan yang ada sebelumnya (misalnya Komisi atau Pansus).
 - f) Masih lemahnya infra dan supra struktur yang dimiliki DPRD.
 - g) Heterogenitas kapasitas dan kualitas Sumber Daya Manusia dari anggota DPRD.

B. Saran-saran

1. Untuk memperkuat peran fungsi legislasi DPRD Provinsi Kalimantan sebaiknya harus mendapat dukungan dan kerjasama dari semua pihak baik dari lingkungan internal DPRD Provinsi Kalimantan Timur sendiri, Gubernur maupun masyarakat, sehingga harapan menguatkan fungsi legislasi di DPRD Provinsi Kalimantan Timur dapat terwujud yang akhirnya dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.
2. Dalam rangka memuluskan pelaksanaan program legislasi Daerah, maka sebaiknya DPRD Provinsi Kalimantan Timur melobi Kepala Daerah agar mempercepat persetujuan bersama Raperda inisiatif DPRD Provinsi Kalimantan Timur tentang PROGLEGDA.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 tahun 2005 tentang tata cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

Peraturan Tata Tertib DPR RI