
**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH (PERDA)**

Fitrah Malik¹, Abdul Wahid², Diana Fitriana³

^{1,2} Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Cirebon

Jalan Tuparev Nomor 70 Cirebon, Jawa Barat 45153, Indonesia

³Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara, Jakarta

Jalan Perjuangan No. 81 - Kel. Marga Mulya, Bekasi Utara. 17121, Indonesia

Email@: abdul.wahid@umc.ac.id, diana.fitriana@dsn.ubharajaya.ac.id

Abstract

One of the functions of the DPRD is a regional people's representative institution, namely the legislative function. This function is even often referred to as the core of a representative institution, namely as a law-making body within the scope of the region, in other words having the authority to form regional regulations (PERDA). In implementing the policy of making local regulations. The role of DPRD is very large in local government because it is a regional legislative body that functions as one of the institutions that channel people's aspirations in the city of Cirebon. The problem in this study is related to the legislative function of the Regional People's Representative Council (DPRD) in forming Regional Regulations (Perda). This research method is library research (field research) which is descriptive-analytical. The results of this study are the function of the Regional People's Representative Council (DPRD) in line with the People's Representative Council (DPR) in the central government which has an important function in the implementation and administration of government in the regions. Furthermore, the revitalization of the role of the Regional People's Representative Council (DPRD) can be observed in Law Number 32 of 2004 concerning Regional Government, where the Regional People's Representative Council (DPRD) has the authority to make regional regulations (PERDA), budget preparation and supervision, as mandated in Article 41: "Regency/City DPRD has the functions: 1) legislation, 2) budget, and 3) supervision." Paragraph (2) explains that the three functions as referred to in paragraph (1) are carried out within the framework of people's representation in districts/cities.

Keywords: Functions, Legislation, The Regional People's Representative Board (DPRD)

Abstrak

Salah satu fungsi DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yakni fungsi legislasi. Fungsi ini bahkan seringkali disebut sebagai inti dari lembaga perwakilan yakni sebagai badan pembentuk Undang-undang dalam lingkup daerah, dengan kata lain mempunyai wewenang membentuk peraturan daerah (perda). Dalam melaksanakan kebijakan pembuatan peraturan daerah. Peran DPRD sangat besar dalam pemerintahan daerah karena merupakan lembaga legislatif daerah yang berfungsi sebagai salah satu lembaga penyalur aspirasi masyarakat di Kota Cirebon. Permasalahan dalam penelitian ini terkait fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda). Metode penelitian ini adalah *library research (field research)* yang bersifat deskriptif-analisis. Hasil penelitian ini adalah Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejalan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di pemerintahan pusat yang memiliki fungsi penting dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Lebih lanjut, revitalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dicermati dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di mana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mendapatkan kewenangan untuk membuat peraturan daerah (perda), penyusunan anggaran dan pengawasan, sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 41: "DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi: 1) legislasi, 2) anggaran, dan 3) pengawasan." Ayat (2) menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/ kota.

Kata Kunci: Fungsi, Legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

A. Pendahuluan

Lembaga legislatif adalah lembaga yang penting dalam sebuah sistem politik di sebuah negara, khususnya di negara yang menjalankan sistem politik demokrasi, karena salah satu fungsi dari lembaga legislatif adalah fungsi pengawasan terhadap lembaga eksekutif. Selain itu, lembaga legislatif juga merupakan lembaga yang memiliki fungsi yang lebih prinsipil, yaitu *to legislate* alias membuat undang-undang.¹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah kecuali 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiscal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang disebut dengan otonomi daerah. Pelimpahan kewenangan itu sekaligus juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era Orde Baru (Sentralisasi), namun telah terdistribusi ke daerah dan disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi Legislasi, Budgeting dan Controlling. Karena diharapkan dengan "Otonomi Daerah" Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan dinamika perkembangan serta tuntutan dan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.²

Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah. Hal itu

dipertegas dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 dan pasal 239 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 27 Tahun 2009, bahwa DPRD mempunyai tugas dan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Sebagai lembaga representasi kepentingan rakyat untuk menghasilkan penyelenggaraan pemerintahan demokratis dan pembangunan yang berkualitas di tingkat lokal, fungsi legislasi merupakan salah satu dari tiga fungsi DPRD yang vital dan strategis. Karena terkait dengan pembentukan peraturan daerah, anggota DPRD diberikan hak inisiatif dalam mengusulkan rancangan peraturan daerah. Dengan hak inisiatif ini memungkinkan DPRD dapat menjadi lembaga yang aspiratif dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat konstituennya secara kreatif dan proaktif dalam bentuk kebijakan-kebijakan legislasi di tingkat daerah. Bukan sebaliknya hanya bersifat pasif dan cenderung menunggu sehingga usulan peraturan daerah hanya didominasi oleh eksekutif daerah.³

Hak inisiatif dalam mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah itu diformulasi dalam Pasal 44 ayat (1) huruf a, Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 yang secara sinkronistik juga terdapat dalam Undang-undang RI Nomor 27 Tahun 2009 pasal 299 huruf a untuk DPRD Provinsi dan 350 huruf a untuk DPRD kabupaten/kota serta dalam pasal 10 huruf a, Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 Tahun 2010.⁴

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah.

¹ Ikhsan Darmawan, *Analisis Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), h. 73.

² Baharuddin Andang, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang*, Prosiding Konferensi Nasional Ke-6, KNAPPPTMA KE-6, Sulawesi Selatan, 8-9 September 2017, ISBN: 978-602-50710-1-0, h. 8-9.

³ Dayanto, *Pendayagunaan Hak Inisiatif Anggota Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Yuridis Sosiologis Di Dprd Sulawesi Selatan)*, Jurnal Tahkim, Vol. X No. 2, Desember 2014, h. 145.

⁴ *Ibid.*

Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.⁵

Dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan *political equality, local accountability dan local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan *political education, provide training in politica leadership dan create political stability*.⁶

Pembentukan peraturan daerah (perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷

Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada *era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.⁸

Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar

pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau Naskah akademik⁹.

Peraturan daerah (Perda) merupakan instrument dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Namun, dalam perkembangan praktik persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda ini, sampai kemudian Pemerintah (Pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya. Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal.¹⁰

Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari fungsi legislasi yakni

⁵ Reny Rawasita, et.al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009), h. 60.

⁶ Syarif Hidayat, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.

⁷ Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: "*Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau*

penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁸ Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No. 4 Desember 2014), h. 427.

⁹ Lebih lanjut dapat dilihat dalam Pasal 56 dan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁰ Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 19, Pebruari 2014, h. 21-37.

merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), hal ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara. Peraturan daerah adalah kebijakan publik tertinggi yang dapat dirumuskan oleh pemerintah di daerah. Oleh karenanya perda harus jadi acuan bagi DPRD, penda dan masyarakat sipil dalam merumuskan kebijakan-kebijakan publik dan privat. Seluruh pelaku tata pemerintahan di daerah perlu mendasarkan perumusan kebijakan dan program mereka pada perda.¹¹

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka yaitu dengan cara membaca buku-buku dan mempelajari literatur-literatur yang selanjutnya diolah dan dirumuskan secara sistematis sesuai dengan masing-masing pokok bahasannya. Analisis Data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif, dalam hal ini mengkaji secara mendalam bahan hukum yang ada kemudian digabungkan dengan bahan hukum yang lain, lalu dipadukan dengan teori-teori yang mendukung dan selanjutnya ditarik kesimpulan.

C. Pembahasan

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Esensi Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia 1945 beserta penjelasan pasal berikut, di amanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan rakyat daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan

daerah. Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa Dewan Perwakilan rakyat Daerah yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat.¹²

Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu alat daerah di samping kepala daerah. Di dalam penjelasan Umum Undang-undang tersebut diterangkan bahwa:¹³

“Kontruksi yang demikian ini menjamin kerja sama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Dengan demikian maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu Kepala Daerah memimpin di bidang Eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang Legislatif”.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. DPRD adalah lembaga legislative atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang di buatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat di katakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat

¹¹ Soenobo Wirjosoegito. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2004), h. 128.

¹² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemetintah Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 65.

¹³ Josef Riwo Kaho, *Otonomi Daerah Di Negara Republic Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 77.

daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat di simpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah,¹⁴ yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.¹⁵

2. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, di provinsi/kabupaten/kota di Indonesia.¹⁶

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat 3:

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang, terakhir pada BAB VI Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.¹⁷

Pada BAB VI Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara jelas mengatur tentang susunan dan kedudukan, fungsi, wewenang dan tugas, keanggotaan, hak dan kewajiban anggota, fraksi, alat kelengkapan, pelaksanaan hak DPRD, pelaksanaan hak anggota, persidangan dan pengambilan keputusan, tata tertib dan kode etik, larangan dan sanksi, pemberhentian antarwaktu, penggantian antarwaktu dan pemberhentian sementara.¹⁸

3. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR)

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalami peningkatan posisi yang strategis sebagai lembaga penampung, penyalur sekaligus representasi aspirasi masyarakat di daerah. Sedangkan dalam kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah kabupaten/kota dapat ditemukan dalam pasal 342 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa:

“DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.”

Masuknya DPRD dalam komposisi penyelenggara pemerintahan di daerah

¹⁴ Pasal 40 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ Pasal 42 ayat (1) poin c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶ Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁸ *Ibid.*

memberikan penjelasan bahwa dikotomi yang mengarah oposisi peran antara kepala daerah dan DPRD mulai dihindari.¹⁹

4. Otoritas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang meliputi: a. Membentuk perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama, b. Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan kepala daerah, c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.²⁰

Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga memiliki tugas dan wewenang dalam bidang lain, seperti: a) 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, b) Memilih wakil kepala daerah dalam hal kekosongan jabatan wakil kepala daerah, c) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah, d) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah, e) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, f) Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah, g) Melakukan pengawasan dan

meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, dan h) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.²¹

Sedangkan dari segi fungsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejalan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di pemerintahan pusat yang memiliki fungsi penting dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Lebih lanjut, revitalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dicermati dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di mana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mendapatkan kewenangan untuk membuat peraturan daerah (perda), penyusunan anggaran dan pengawasan, sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 41: "DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi: 1) legislasi, 2) anggaran, dan 3) pengawasan." Ayat (2) menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/ kota.²²

Adapun fungsi lain dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diantaranya adalah perencanaan, pengorganisasian, pengisian lowongan, pemotivasian dan pemimpinan dalam rangka memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.²³

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kepala daerah mempunyai suatu hubungan linear di antara keduanya yaitu hubungan pengawasan yang dimiliki baik sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁹ Khairil Anwar, et al., "Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo", Reformasi, No. 2, Vol. 5 (2015), 4.

²⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

²¹ *Ibid.*

²² Khairil Anwar, et al., *Op.Cit.*, h. 4.

²³ Hidayat, "Peran DPRD dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Undang-undang Otonomi Daerah", Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA), No. 2 (2010), 9.

Daerah (DPRD) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai kelembagaan sebagai pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma-norma dan peraturan perundang-undangan serta pedoman lainnya yang ditetapkan bersama atau yang digariskan oleh pemerintah yang lebih tinggi.²⁴

Kemudian dari hubungan pengawasan tersebut melahirkan beberapa hak, yaitu meminta keterangan kepada kepala daerah, melakukan rapat kerja dengan kepala daerah atau perangkat daerah, mengadakan rapat dengar pendapat dengan kepala daerah, mengajukan pertanyaan dan hak menyelidiki serta melakukan kunjungan ke lapangan, dan lain sebagainya. Sebagai tindak lanjut dari hubungan pengawasan itu adalah hubungan pertanggungjawaban. Hal tersebut tercermin dalam pasal 43 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai hak: a) Interpelasi, b) Angket dan c) Menyatakan pendapat.²⁵

Pengawasan berarti mengontrol proses, cara, perbuatan mengontrol. Pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan saksama, sehingga tidak ada kegiatan lain di luar itu. Hubungan antara pengawasan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Dengan demikian, manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai

suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan itu untuk melakukan cross check apakah kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak, demikian pula dengan tindak lanjut dari pengawasan tersebut.²⁶

Mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) lebih lanjut termuat dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa: DPRD mempunyai fungsi: a) Legislasi, b) Anggaran, dan c) Pengawasan. Kemudian dalam ayat (4) nya menyebutkan bahwa fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.²⁷

Fungsi pengawasan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyeimbang dari kekuasaan kepala daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan oleh undang-undang, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka menyejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah tentu saja dalam menjalankan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, di samping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan kewenangan agar tidak terjadi *abuse of power* yang pada akhirnya berimplikasi pada kerugian negara.²⁸

²⁴ M. Agus Santoso, "Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan", Jurnal Hukum, No. 4 (Oktober, 2011), 612.

²⁵ *Ibid*, h. 611.

²⁶ *Ibid*, h. 613.

²⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁸ M. Agus Santoso, *Op. Cit*, h. 614.

5. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah harus berpedoman kepada ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah akan lebih operasional jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas, akan tetapi perlu juga dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik terlebih dahulu.²⁹

Beberapa pengaturan baru yang terpenng dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di antaranya adalah: *pertama*, terkait dengan urusan pemerintahan yang dibagi ke dalam urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Materi terbaru terkait dengan urusan pemerintahan ini adalah adanya urusan pemerintahan umum dengan kewenangan utama ada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Adapun dasar pembagian urusan ini selain kriteriakriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi seper halnya diatur dalam UU Pemda 2004, di dalam Beberapa pengaturan baru yang terpenng dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah ini ditambah

dengan kriteria kepenngan strategis nasional. *Kedua*, terkait pengaturan kewenangan provinsi di laut yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang ini sebagai kewenangan desentralisasinya. Selain kewenangan yang desentralistik, pengaturan untuk provinsi yang bercirikan kepulauan juga ditugaskan oleh pemerintah pusat berdasarkan asas tugas pembantuan. *Ketiga*, terkait materi penataan daerah yang mengatur secara lebih detail tentang pembentukan dan penyesuaian daerah. Pengaturan terbaru yang strategis adalah terkait dengan adanya tahapan persiapan selama ga tahun untuk dapat memperoleh status penuh sebagai daerah otonom. *Keempat*, terkait materi perangkat daerah yang mengatur secara lebih rinci perangkat daerah yang membantu tugas kepala daerah dan DPRD. Termasuk di dalamnya mengatur tentang pembentukan dan tugas serta rekrutmen stafnya secara rinci. *Kelima*, terkait materi Perda yang memuat dengan rinci proses tahapan pembentukannya, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.³⁰

Tata cara penyusunan Perda di daerah merupakan prosedur atau rangkaian kegiatan penyusunan Peraturan yang ada di daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Secara umum tidak terdapat perbedaan mengenai tata cara menyusun Peraturan yang ada di daerah di seluruh Indonesia. Akan tetapi antara daerah yang lainnya, bisa saja terjadi perbedaan cara menyusun Peraturan di Daerah. Namun perbedaan ini bukan perbedaan yang prinsipil dan tidak mengurangi makna atau hakekat dari Peraturan di Daerah itu sendiri. Perbedaan ini bisa terjadi karena masing-masing daerah mempunyai Peraturan Tata Tertib DPRD

²⁹ Lihat ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁰ Mudiwati Rahmatunnisa, "Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformasi", Hukum, Vol. 2 Nomor 3, November-2015, h. 513.

sendirisendiri untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya.³¹

Proses pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu:³²

- a. Proses penyiapan rancangan Peraturan Daerah yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan naskah rancangan Perda (*legal draft*).
- b. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
- c. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

D. Kesimpulan

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejalan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di pemerintahan pusat yang memiliki fungsi penting dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Lebih lanjut, revitalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dicermati dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di mana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mendapatkan kewenangan untuk membuat peraturan daerah (perda), penyusunan anggaran dan pengawasan, sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 41: "DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi: 1) legislasi, 2) anggaran, dan 3) pengawasan." Ayat (2) menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam

kerangka representasi rakyat di kabupaten/ kota.³³

Adapun fungsi lain dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diantaranya adalah perencanaan, pengorganisasian, pengisian lowongan, pemotivasian dan pemimpinan dalam rangka memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.³⁴

Daftar Pustaka

Budiman N.P.D. Sinanga, 2005, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: UII Pres.
Darmawan Ikhsan, 2003, *Analisis Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Kaho Josef Riwu, 2010, *Otonomi Daerah Di Negara Republic Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

Rawasita Reny, et.al., 2009, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).

Sunarno Siswanto, 2006, *Hukum Pemetintah Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Trijono Rachmat, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti.

Wirjosoegito Soenobo, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Andang Baharuddin, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang*, Prosiding

³¹ Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2013), h. 88.

³² Budiman N.P.D. Sinanga, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII Pres. 2005), h. 113.

³³ Khairil Anwar, et al., *Op.Cit*, h. 4.

³⁴ Hidayat, "Peran DPRD dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Undang-undang Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA)*, No. 2 (2010), 9.

Konferensi Nasional Ke- 6, KNAPPPTMA KE-6, Sulawesi Selatan, 8-9 September 2017, ISBN: 978-602-50710-1-0.

Anwar Khairil, et al., *“Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pengawasan Pelayanan Publik di Kabupaten Situbondo”*, Reformasi, No. 2, Vol. 5, 2015.

Dayanto, *Pendayagunaan Hak Inisiatif Anggota Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Yuridis Sosiologis Di Dprd Sulawesi Selatan)*, Jurnal Tahkim, Vol. X No. 2, Desember 2014.

Hidayat Syarif, *Desentralisasi untuk Pembangunan Daerah*, Jentera: Peraturan Daerah edisi 14 Tahun IV, Oktober-Desember 2006.

Hidayat, *“Peran DPRD dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Undang-undang Otonomi Daerah”*, Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA), No. 2. 2010.

Hidayat, *“Peran DPRD dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Undang-undang Otonomi Daerah”*, Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA), No. 2, 2010.

M. Agus Santoso, *“Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan”*, Jurnal Hukum, No. 4, Oktober, 2011.

Masitah Siti, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 11 No. 4 Desember 2014.

Mudiyati Rahmatunnisa, *“Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformasi”*, Hukum, Vol. 2 Nomor 3, November-2015.

Suharjono Muhammad, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 19, Pebruari 2014.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.