

# PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PER WAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA PERIODE 2004-2009

Sarmin1

## ABSTRACT

Based on an analysis using the factors deemed affecting Yogyakarta Regional Representative Council (DPRD): policy factors, organizations, and environment, there are opportunities and challenges that have to be faced by the (DPRD) to carry out the function successfully. One of the opportunities is the availability of facilities and sufficient funds to support the implementation of the function. The challenges include lack of understanding of the policy and commitment to the duties as a representative among legislators due to low socialization of the policies, low quality of human resources associated with the tasks that must be addressed in the council, DPRD order problem, weak support for political elites in the central and provincial councils; and political parties' strong control over the legislators. Challenges, the existing Yogyakarta council must immediately make creative efforts to overcome them by developing the members' human resources quality, improving understanding of the role of a legislator; revising the orders, establishing smooth coordination between central and provincial political elites; and reducing the power of political parties' control to the legislators in states loosely based on their aspirations. The last factor that affects the implementation of the legislative function of the DPRD is the environmental factor. This factor consists of the political environment, bureaucratic elites, political parties, and society.

Kata-kata kunci: DPRD, Fungsi legislasi, Peraturan Daerah.

PENDAHULUAN an umum. Pasal **mi** paling tidak me Dala UUD 1945 Pasal 18 ayat nyebutkan dua hal yaitu pemenintahan daerah memiliki DPRD dan para

(3) disebutkan bahwa, pemerintahan

(l.wrah provinsi, daerah kabupaten anggota DPRD tersebut dipilih melalui l.in kota memiliki DPRD yang anggo- pemilihan umum. Selain DPRD unsur ta nqqotanya dipilih melalui pemilih- pemerintahan daerah lainnya adalah kepala daerah.

106

Pelaksanaan Furigsi Legislasi .Sannin  
Jurnaj Ilmu Sosjaj Alternatif

Pemerintahan Daerah yang terdiri dan kepala daerah dan DPRD berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dan ketentuanketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 Perubahan Kedua UUD 1945 dapat dicatat beberapa hal, *pertama*, UUD 1945 mengakui pnnsip otonomi yang setuas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

*Kedua*, otonomi tersebut dijalankan oleh dua unsur pemerintahan daerah yaitu kepala daerah dan DPRD.

*Ketiga*, salah satu wujud dan pelaksanaan otonom tersebut adalah hak pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.

Di sisi lain, salah satu mdikator untuk mengukur baik dan buruknya kinerja DPRD dengan meihat produkproduk legislasi yang dthasilkannya. Nmun demikian untuk menghasilkan sebuah produk legislasi sebagaimana yang telah datur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun Tata Tertib DPRD itu sendiri harus melalui proses panjang inelewati alat kelengkapan dewan yang ada. Alat-alat kelengkapan dewan tersebut yaitu pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran (khusus yang terkait masalab anggaran), dan panifia-panitia lain yang dibentuk khusus untuk menangani persoalan—persoalan khusus.

ditetapkan sebagaimana tertuang di dalam tata tertib DPRD.

Disamping alat-alat kelengkapan, satu lagi institusi yang ada di dewan, yaitu fraksi yang berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak dikategorikan sebagai alat kelengkapan dewan. Namun demikian,

keberadaan lembaga fraksi **ml** sangat kuat dan berpengaruh karena justru di fraksi inilah aspirasi ataupun pendapat yang hendak diartikulasikan oleh seorang anggota dewan di forum-forum alatalat kelengkapan diformulasikan. Setiap anggota dewan sendiri secara kuat mengasumsikan diri sebagai duta fraksi di alat-alat kelengkapan dewan. Karena itu suara seorang anggota dewan adalah suara fraksi, dan sulit bagi seorang anggota dewan bersuara secara berbeda dengan suara fraksinya.

Kewenangan menetapkan Perda adalah kewenangan konstitusional dua lembaga di daerah, yaitu DPRD dan Kepala Daerah. UUD 1945 tidak menyebutkan adanya lembaga lain yang berwenang menetapkan Perda.

Masalah yang sering kali muncul dalam proses pembentukan Perda **mi** adalah kewenangan pemerintah pusat yang dapat membatalkan sebuah Peraturan Daerah (Perda). Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mekanisme pembatalan Perda, yaitu presiden dapat membatalkan Perda bila dinilai bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau per-

Lebih jauh dalam ULJ Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menempatkan DPRD sebagai aktor determinan dalam pembentukan peraturan-peraturan daerah. Sebuah rancangan Peraturan Daerah (Perda) harus disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Setelah disetujui bersama rancangan peraturan daerah dimaksud harus disampaikan kepada kepala daerah dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama ditetapkan sebagai peraturan daerah. Seandainya rancangan peraturan daerah tersebut tidak ditandatangani kepala daerah dalam jangka waktu 30 hari sejak rancangan disetujui bersama maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan.

Dalam konteks daerah meskipun ada peiqeserari kekuasaan dalam hal pembentukan Perda, namun ternyata mayor **Is Raperda** tetap berasal dari eksekutif (kepala daerah). Sedikit sekali **Hnp'rd** yang berasal dari inisiatif **Ul'IU**. Penyebabnya antara lain, tidak adanya sumber daya manusia—siapa **I )IHI )**, **i** **Ininimnyadanay-**

Untuk **ie'nl** Injang proses legislasi teruti, **i i ii tti.it** jika **ii** membuat Raperda. Hal yang paling prinsipil adalah **incentni** **liii** **1)1 'kl** sendiri yang tidak **iu,u b'l'.ujs**) **uis.uh** membuat usul

**ii iisif** jika **dn,i** **i** **iki** **ip** menyerahkan **nya**

**i** **Li k.1 '11,1 il.i.'rafi**

**I la'h** **lii**) **Nni,ior** **10 Tal-tun** **OO'l** **h** **thu** **iii** **Pi'** **inbertjkan** **Pot—**

## 107

berika porsi yang besar kepada DPRD dalam pembentukan Perda, tampaknya para anggota DPRD enggari menggunakannya secara baik. Mereka bersikap pasif dan hanya menunggu rancangan Perda yang berasal dari kepala daerah.

Di DPRE) Kota Yogyakarta pun ternyata juga mengalami permasalahan yang serupa dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi. Dalam masa bakti DPRD periode 2004–2009, Raperda yang dihasilkan atas inisiatif dari DPRD Kota Yogyakarta sendiri baru ada dua yaitu Raperda Kedudukan Protokol dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD serta Raperda Penanggulangan Bencana Alam. Namun demikian sampai dengan Mei 2009 baru satu Raperda yang berhasil ditetapkan sebagai Perda, sedangkan Raperda Penanggulangan bencana alam belum selesai dibahas dan

belum ada kepastian kapan akan ditetapkan sebagai sebuah Peraturan Daerah. Hal **mi** pun masih ditambah dengan adanya permasalahan jumlah Raperda yang telah selesai dibahas dan disetujui bersama dengan Walikota Yogyakarta tidak sesuai *clan* lebih sedikit dan apa yang tercantum dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda).

## KERANGJUCJ PEMIKJRN

Pelimpahan kewenangan yang luas kepada daerah membawa konsekuensi bahwa lembaga-lembaga pemerintah di daerah harus di-

fkikaanJatup

## 108

**Pelaksanaan Fungsi Legislasi Saimiri** **JaI** Ilmu Sosial Aitem.atif

an yang telah dilimpahkan tersebut secara kreatif dan produktif. Terutama DPRD dikaitkan dengan hubungannya dengan eksekutif.

Di masa Lalu, kedudukan lembaga **MD** lemah berhadapan dengan eksekutif, ternyata tidak bisa berbuat banyak dalam melakukan tugasnya, bahkan tugasnya lebih banyak menjadi *tukang stempel* saja terhadap kebijakan-kebijakan eksekutif. Padahal DPRD merupakan institusi wakil rakyat dan sekaligus sebagai representasi kekuatan politik rakyat yang bertugas melakukan kontrol terhadap kerja pemerintah.

Seharusnya, lembaga **MD** memiliki kemampuan untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan eksekutif di bidang pemerintahan.

Otonomi daerah bisa berjalan dengan baik jika DPRD di tingkat Kota/Kabupaten berfungsi dengan baik.

**MD** berkaitan dengan fungsi yang diembannya, yaitu *legislative, controlling dan budgeting* dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

**Fungsi Legislasi** adalah fungsi untuk membentuk suatu Peraturan Daerah (Perda) yang dilaksanakan oleh DPRD bersama-sama dengan kepala daerah. Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 dalam menjalankan fungsinya **MD** DPRD atas persetujuan bersama dengan Walikota kemudian menuangkan dalam suatu perencanaan program pembentukan Perda secara berencana,

disebut Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Kepekaan dan kesungguhan dan para anggota DPRD terhadap seluruh persoalan masyarakat sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan fungsi **MD**, agar langkah-langkah legislasi yang dilakukan bisa benar-benar aspiratif. Cakupan persoalan yang terangkup dalam sasaran operasional fungsi **MD** mencakup seluruh aspek kehidupan warga masyarakat dan para penyelenggara negara, karena itu kebijakan publik yang dibentuk mencakup seluruh aspek kehidupan warga masyarakat baik yang bersifat memberikan pelayanan, melakukan pengaturan, mendistribusikan apa yang menjadi harta benda dan kekayaan negara, mencari sumber daya yang diperlukan untuk menggerakkan kegiatan negara, menggali sumber daya alam untuk memobilisasi dana untuk negara, dan lain sebagainya (Syaukani, Gaffar, Rasyid, 2002: 117). Selanjutnya, untuk melaksanakan fungsi-fungsi beserta hak-hak di atas, DPRD Kota Yogyakarta telah mengatur teknis pelaksanaannya dalam tata tertib DPRD. Tata tertib DPRD periode 2004—2009 yang pertama ditetapkan dengan Peraturan DPRD Nomor 1/DPRD/Tahun 2004. Namun, tatib **MD** dianggap banyak celahnya sehingga diamandemen total dan dicabut. Tatib terakhir yang dipergunakan DPRD Kota Yogyakarta periode 2004 –2009 sampai dengan berakhirnya nitsa tiqs adalah yang tertuang

Rakyat Daerah Kota Yogyakarta No  
01/DPRDfrahun 2007.

Sesuai Tatib dimaksud, mekanisme pembahasan sebuah Raperda dapat ditetapkan menjadi sebuah Perda ketika sudah mendapatkan persetujuan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah. Raperda yang telah mendapatkan persetujuan bersama tadi dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama sudah harus disampaikan oleh DPRD kepada kepala daerah. Selanjutnya dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sudah harus ditetapkan menjadi sebuah Peraturan Daerah oleh kepala daerah. Apabila dalam jangka waktu tersebut kepala daerah belum juga menetapkan Raperda menjadi sebuah Perda maka Raperda tersebut sah menjadi sebuah Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Secara sistematis proses penyusunan Perda dapat digambarkan sebagai berikut:

109

Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi

a. Faktor Kebijakan **Aspek Isi**

Persoalan isi kebijakan sangat penting

karena melalui inilah para legislator dapat mengetahui arah dan orientasi yang hendak dituju sebuah kebijakan. Karena itu isi kebijakan harus jelas dan mudah dipahami. Termasuk dalam masalah **MD** adalah konsistensi kebijakan sejak dan kebijakan induknya sampai kepada teknis-juknisnya. Terjadinya

inkonsistensi dalam aspek ml dengan sendirinya akan mengacaukan proses yang sedang berjalan.

*Aspek Sosialisasi*

Hal pertama yang harus diketahui oleh seorang legislator sebelum melaksanakan tugas legislasinya adalah memahami dengan baik kebijakan yang akan dibuatnya. Oleh karena itu diperlukan upaya sosialisasi kepada para legislator tersebut agar mereka paham segala hal secara memadai terhadap kebijakan.

#### Bagan 1

Proses Legislasi (Pembahasan Raperda)

a b c d

1. Penyusunan Pengajuan Sosialisasi

Proleji [ Raperda Raperda Raperda

h g f e

i 1 l.—[

110

PeLaksanaan Fungsi Legislasi Jurnal Ilmu Alternatif

#### b. Faktor Organisasi

**Sumber Daya Manusia (SDM).**

Tidak bisa dielakkan bahwa sumber daya manusia merupakan sumber daya yang sangat penting dalam suatu proses Legislasi. Suksesnya sebuah proses pembuatan kebijakan ditentukan bukan semata-mata oleh banyak atau sedikitnya SDM yang terlibat, tetapi juga oleh kualitas yang dimiliki para legislator tersebut. Mereka dituntut memiliki kualifikasi tertentu menyangkut bidang pekerjaan yang akan dilaksanakan dalam kerangka pelaksanaan fungsi legislasi.

**Sarana.**

Masalah sarana pendukung ikut mempengaruhi kinerja dalam proses legislasi. Sungguhpun sumber daya yang lain, yaitu SDM berkualitas dan aturan main organisasi yang baik sudah tersedia tetapi tidak didukung oleh sarana-sarana fisik yang memadai maka tidak akan terlaksana proses Legislasi secara baik. Karena tindakan-tindakan teknis dalam proses legislasi membutuhkan perangkat-perangkat fisik. Termasuk dalam kategori sarana ml, seperti perlengkapan kantor, sarana mobilitas, dan dana.

Struktur Organisasi.

Untuk dapat bekerja secara baik maka diperlukan aturan-aturan dasar yang berisi prosedur-prosedur kerja, sering disebut dengan *Standar Operating Procedures* (SOP). Aturan-aturan ml bersifat mengikat terhadap semua personil yang terlibat. Dan SOP ml

tugas dan fungsinya beserta kewenangan yang dimilikinya. Dengan demikian, tumpang tindih kewenangan dan ketugasan di antara personil-personil akan bisa diatasi.

Dan akan terjadilah keteraturan dan ketertiban dalam bekerja tersebut.

#### c. Faktor Lingkungan

Ada tiga dimensi lingkungan yang berpengaruh dalam hal ini, yaitu:

dimensi ekonomi, politik dan kondisi sosial masyarakat. Secara lebih detail, beberapa hal dan faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan adalah: besarnya sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi untuk mengejar efektivitas yang tinggi, tinggi rendahnya keadaan sosial ekonomi masyarakat, opini publik yang dominan berkembang di masyarakat, tingkat dukungan elit politik, ada atau tidaknya kekuatan penentang dan sejauh mana kelompok kepentingan dan swasta mendukung atau menentang pelaksanaan suatu kebijakan.

## METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu dengan menggambarkan keadaan subyek/obyek penelitian seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta sebagaimana adanya (Meyer dan Greenwood, 1984). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui pengamatan berperan serta, wawancara, dan dokumentasi.

(FGD) dan dokumentasi Wawancara dilakukan kepada Pimpinan DPRD, Ketua Badan Kehormatan, Anggota Panitia Musyawarah Ketua dan Anggota Pansus dan Pimpinan Fraksi. Namun demikian untuk mendapatkan hasil wawancara yang bersifat obyektif maka akan ditanyakan pula kepada sekretaris DPRD, notulis alat kelengkapan, wartawan, Kepala Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta dan pihak lain yang dipandang perlu.

Sebagai gambaran dan hasil Pemilu tahun 2004 PDIP merupakan partai paling dominan dalam perolehan kursi di DPRD Kota Yogyakarta dengan 31,42% atau 11 kursi, disusul PAN dengan 25,71% atau 9 kursi, PKS dan Golkar dengan 14,28% atau masing-masing 5 kursi, Partai Demokrat dengan 11,42 atau 4 kursi dan di urutan paling bawah PPP dengan 2,85% atau 1 kursi.

Sedangkan untuk pembentukan fraksi PDJP, PAN, PKS dan Golkar masing-masing membentuk fraksi tersendiri karena memang jumlah anggotanya mencukupi, sedangkan PPP dan Partai Demokrat bergabung membentuk satu fraksi.

Hasil Produk Legislasi DPRD Kota Yogyakarta

Menurut Peraturan Tata Tertib yang ada di DPRD Kota Yogyakarta terdapat produk hukum yang dapat dihasilkan oleh DPRD Kota Yogyakarta dapat dikategorikan menjadi 3 jenis yaitu; Perda, Keputusan DPRD

111

Keputusan Pimpinan DPRD sifatnya internal atau hanya mengatur dan berlaku untuk kalangan DPRD Kota Yogyakarta sendiri. Sedangkan Perda bersifat eksternal karena mengatur untuk seluruh masyarakat Kota Yogyakarta

Khusus untuk Perda, pada waktu masih diberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999 mekanisme Penetapan Raperda menjadi Perda ditangani langsung oleh DPRD. Namun seiring dengan keluarnya UU Nomor 10 Tahun 2004 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 maka penetapan sebuah Raperda menjadi Perda ditangani oleh Walikota selaku kepala daerah setelah dibahas dan memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD. Meskipun mekanisme keduanya sedikit berbeda terutama dalam hal penetapannya namun substansi dan keduanya tetaplah sama. Sebagai gambaran secara umum Perda yang sudah dihasilkan DPRD Kota Yogyakarta sejak dilantik tahun 2004 sampai dengan Mei 2009 telah menghasilkan sebanyak 35 Perda.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Faktor Kebijakan

#### a. Aspek Isi

Mencermati isi kebijakan artinya menelaah apakah kebijakan tersebut benar-benar bisa mendukung atau justru malah menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Aspek isi memengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi?

112

Pelaksanaan Fungsi Legislasi ...Samiin  
Jurnal Ilmu Sosial Alternatif

memengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi?

Meskipun UU 32 Tahun 2004 disusun pada era setelah reformasi yang salah satu agendanya pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya secara bertanggung jawab, namun nuansa sentralisasi kekuasaan oleh pemerintah pusat masih begitu terasa.

Selain itu makna kata dalam penyusunan Perda untuk retribusi, pajak daerah dan tata ruang “*harus dikoordinasikan terlebih dahulu*”. Kata dikoordinasikan terlebih dahulu tentu saja tidak hanya bermakna koordinasi biasa. Narnun lebih dan itu, kata dikoordinasikan terlebih dahulu bermakna pembatasan terhadap gerak langkah daerah DPRD dalam menyusun Perda.

#### b. Aspek Sosialisasi

Dalam kerangka kebijakan, sosialisasi dimaksudkan sebagai upaya yang dilakukan untuk memahamkan perihal isi dan tujuan-tujuan kebijakan. Melalui pemahaman tersebut, para anggota dewan akan dapat melaksanakan tugas legislasinya dengan baik. Semakin baik pemahaman seorang anggota terhadap kebijakan yang diimplementasikannya semakin tinggi peluang bagi pelaksanaan tugas legislasinya dengan baik.

Berdasarkan keterangan fraksifikasi nampak bahwa sosialisasi kebijakan UU Nomor 22 Tahun 2003, UU Nomor 10 Tahun 2004,

UU Nomor 9 Tahun 2004 PP 25

dan UU Nomor 16 Tahun 2006 terhadap anggota-anggota DPRD Kota Yogyakarta sangat lemah. Di antara fraksi yang ada hanya fraksi Golkar dan fraksi PKS yang menyatakan telah pernah membahas UU dan aturan-aturan tersebut di partainya. Sedangkan fraksi lainnya belum pernah melakukan pembahasan. Bahkan setelah menjadi anggota dewan pun fraksifikasi tersebut seluruhnya tetap saja belum pernah melakukan pembahasan secara khusus terhadap UU dan peraturan tersebut.

#### Faktor Organisasi

Faktor organisasi dikaitkan dengan tiga hal, yaitu: tata tertib dewan sebagai aturan main dalam melakukan fungsi legislasi, SDM anggota dewan sebagai legislator, dan sarana dan fasilitas sebagai pendukung.

##### a. Tata Tertib DPRD

Tata tertib adalah merupakan salah satu indikator, bagian dan faktor organisasi, yang dianggap berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kota Yogyakarta.

Dokumen tata tertib DPRD Kota Yogyakarta periode 2004-2009 ditetapkan melalui sidang paripurna dengan dokumen Nomor 01/DPRD/2007. Meskipun demikian tata tertib DPRD Kota Yogyakarta sebelumnya telah melalui amandemen (perubahan), tata tertib yang pertama ditetapkan dengan Peraturan DPRD nomor 1/DPRD/Tahun 2004.

Tata tertib masih dianggap banyak cacatnya sehingga

sehingga diamandemen total dan dicabut. Tata tertib terakhir yang dipergunakan DPRD Kota Yogyakarta periode 2004—2009 sampai dengan berakhirnya masa tugas adalah yang tertuang dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta No 01/DPRD/Tahun 2007.

b. Sumber Daya Manusia (SDM) SDM dalam kerangka implementasi merupakan indikator sangat penting karena fungsinya sebagai implementator kebijakan. Dalam posisinya yang demikian, persoalan kemampuan SDM yang terlibat sangat menentukan apakah implementasi mampu sukses atau akan gagal dalam mencapai tujuan-tujuan kebijakannya.

Berdasarkan pandangan alat-alat kelengkapan dewan, ternyata semuanya berpandangan bahwa aspek ini menjadi faktor yang cukup melemahkan dewan dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Persoalan kemampuan legislator sangat ditentukan oleh beberapa faktor yang bersifat multidimensional. Mekanisme rekrutmen pada tahap awal penentuan calon wakil ke parlemen akan sangat menentukan kualitas wakil yang akan dikirim. Pada tahap inilah harus dilakukan seleksi sebaik mungkin dengan melihat berbagai kondisi latar belakang calon wakil yang akan direkrut. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas seorang legislator untuk mampu menjalankan tugasnya dengan baik, yaitu latar belakang pendidikan, pengalaman, dan lain-lain.

*apprenticeship*, pekerjaan, dan motivasi.

##### c. Sarana

Mengamati sarana-sarana pendukung yang dimiliki DPRD Kota Yogyakarta, nampaknya sudah lebih dan cukup untuk mendukung kerja dewan. Sarana yang tersedia terdiri atas SDM sekretariat dewan, sejumlah satu unit bangunan permanen dan representatif untuk perkantoran DPRD dan sekretariat DPRD, berbagai macam perlengkapan perkantoran yang semuanya dalam kondisi baik dan dana.

Dan perspektif alat-alat kelengkapan dewan, semua alat kelengkapan dewan yang bekerjanya reguler memiliki fasilitas yang sudah memadai untuk bekerja dengan baik. Ketiga orang pimpinan masing-masing

memiliki ruang khusus dan saling terpisah. Dalam ruang mereka **mi** terdapat perangkat yang jumlah dan kondisinya cukup untuk mendukung mereka dalam bekerja. Bahkan, masing-masing pimpinan mendapat fasilitas kendaraan untuk mobilitas kineja mereka.

Bisa dikatakan fraksj adalah lembaga paling awal yang terbentuk di DPRD sebelum lembaga-lembaga dewan yang lain terbentuk. Fraksi **mi** merupakan lembaga yang dibentuk oleh beberapa orang yang bisa berasal dari satu partai politik, tetapi juga bisa berasal dari beberapa partai politik. Jumlah minimal anggota suatu fraksi

113

114

Pelaksanaan Fungsi Legislasi ..Samiin Jn ilmu &,saij enj

DPRD Kota Yogyakarta, karena anggota dewan seluruhnya berjumlah 35 orang, maka jumlah minimal anggota suatu *fraksi* harus lima orang.

Peran strategis fraksi adalah bahwa dan lembaga fraksi inilah sumber daya manusia dewan di kelola. Sebagaimana diatur dalam tata tertib dan bahwa tugas fraksi adalah meningkatkan kualitas, kemampuan, efisiensi, dan efektivitas kerja para anggota fraksi. Jadi, fraksi lah yang bertanggung **jawab** untuk mengelola potensi dan kemampuan anggota-anggota **fraksinya untuk** mampu bekerja secara optimal. Berdasarkan potensi dan kemampuan yang dimiliki anggotanya, fraksi menentukan siapa di antara anggotanya yang akan diajukan untuk ikut dalam pemilihan pimpinan dewan, siapa yang akan dimasukkan ke suatu komisi tertentu, ke panitia musyawarah atau anggaran, badan kehormatan dan ke suatu panitia khusus yang dibentuk untuk membahas masalah tertentu.

Faktor Lingkungan

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu bahwa faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi DPRD ada tiga, yaitu: pertama, lingkungan elit **politik pusat** dan provinsi serta **birokrasi**. Kedua, lingkungan partai politik. Ketiga, lingkungan masyarakat. Ketiga hal **mi** mempengaruhi kondisi pelaksanaan hak-hak DPRD, walaupun dengan intensitas yang berbeda-beda, dan keputusan-keputusan.

a. Lingkungan elit politik dan birokrasi pemerintah

Otonomi Daerah tidak berarti pembebasan atau kemerdekaan daerah-daerah otonom sehingga daerah otonom lepas dari pusat, tetapi bermakna pemberdayaan daerah otonom ke arah kemandirian dalam arti yang luas untuk mengelola daerah sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan potensi daerahnya. Karena itu, dalam kerangka sistem politik daerah otonom tetaplah bagian dari sistem politik nasional sehingga karena itu tetap harus mengacu kepada kebijakan pusat. Terutama karena UU No 32 Tahun 2004 memang membutuhkan banyak peraturan-peraturan pendukung dan pusat untuk menjadi acuan teknis bagi daerah otonom dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Sedangkan pengaruh lingkungan birokrasi, terutama birokrasi pemerintahan kota sendiri diasumsikan Legislatif di dalam melaksanakan tugas-tugasnya bermitra dengan eksekutif. Legislatif sebagai pembuat kebijakan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan. Karena itu DPRD sangat terpengaruh oleh eksekutif di dalam penyelenggaraan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kelegislativannya.

b. Lingkungan parpol

Hubungan antara wakil parpol di parlemen dan parpolnya setelah aktivitas DPRD berjalan ada dua bentuk hubungan yang terjadi, yaitu: hubungan kendali dan hubungan produktif.

Hubungan kendali dimaksudkan bahwa aspirasi masyarakat melalui wakil harus

sesuai dengan parpolnya. Pelanggaran terhadap masalah **mi** akan menyebabkan kredibilitas wakil jatuh di mata parpolnya. Dan kalau sudah demikian

berarti ancaman bagi si wakil tersebut. Hubungan produktif yaitu Seorang wakil wajib menyetorkan sekian persen gajinya ke partai secara resmi. Setoran tersebut tidak lain berfungsi sebagai tambahan dana operasional bagi partai. Besar kecilnya setoran tersebut bergantung kepada hasil kesepakatan antara si wakil dengan pengurus parpolnya.

### c. Lingkungan Masyarakat

Sebagai sebuah lembaga publik, DPRD di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, juga dipengaruhi oleh adanya kontrol dan masyarakat secara langsung. Kontrol ml bisa dalam bentuk demonstrasi atau ajakan kepada DPRD untuk melakukan dialog mengenai suatu tindakan yang diambil dewan dalam rangka menanggapi suatu persoalan, komentar tokoh masyarakat di koran yang menyuar sikap dan tindakan dewan, ataupun sorotan yang dilakukan pers melalui pemberitaannya

115

Dinamika Pelaksanaan Fungsi

### Legislasi

Yaitu berupa tahapan yang harus dilalui dalam membuat dan meng— hasilkan sebuah produk peraturan daerah, meliputi:

- Penyusunan Prolegda, yaitu membuat naskah rancangan tentang Raperda yang akan dibahas dan disetujui bersama menjadi sebuah Perda.
- Penyusunan Raperda, baik Raperda yang dihasilkan atas inisiatif dewan maupun Raperda yang dihasilkan oleh eksekutif.
- Pengajuan Raperda, adalah berupa proses pengusulan dan penyampaian sebuah Raperda untuk dibahas menjadi Perda
- Sosialisasi Raperda, berupa tahapan untuk meminformasikan isi Raperda kepada masyarakat terhadap sehubungan dengan Raperda yang akan dibahas.
- Pembahasan Raperda, yaitu berupa mekanisme pencermatan, pengkajian, dan pembahasan secara mendalam terhadap Raperda yang telah disosialisasikan

**Tabel 1 Realisasi Pembuatan Perda dibandingkan dengan Prolegda DPRD Kota Yogyakarta periode Agustus 2004 s.d Mei 2009**

#### Realisasi Keterangan

2005 Belumlah ada 6

2006 Belum ada 4

2007 16 dari 25,00%

2008 24 dari 29,16%

2009 17 dari 23,52 % Sumber: Sekretarisariat DPRD Kota Yogyakarta, 2009

g

r

Pelaksanaan Fungsi Legislasi

### f. Pengesahan/penetapan, adalah

tahap untuk membuat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah terhadap Raperda yang telah selesai dibahas dan diikuti dengan penetapannya.

g. Pengundangan Perda, tahapan ini merupakan domain kepala daerah yaitu berupa memasukkan dalam lembaran daerah terhadap sebuah Raperda yang telah mendapatkan persetujuan bersama.

h. Sosialisasi Perda, berupa penyebaran kepada masyarakat mengenai hal-hal yang telah diatur dan ditetapkan dalam Perda yang baru saja dibuat.

### KESIMPULAN DAN SARAN

Dan hasil uraian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa proses pelaksanaan fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPRD Kota Yogyakarta periode 2004-2009 dapat dikatakan belum berjalan



secara optimal. Ini dapat dilihat dari kualitas output pelaksanaan fungsi legislasi yang sudah bisa diproduksi dalam masa waktu penelitian ini. Dalam hal faktor kebijakan, salah satu hal yang menjadi kendala dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi adalah terlalu sering berubah-ubahnya aturan perundang-undangan yang dibuat oleh pusat. Akibat perubahan yang terlalu sering ini maka cenderung menimbulkan kebingungan orang-orang di daerah tak terkecuali di kalangan DPRD Kota Yogyakarta.

Dalam hal faktor organisasi, kondisi latar belakang sosial para legislator

dewan kota tersebut –menyangkut usia, jenis kelamin, dan pendidikan –cukup positif untuk mendukung mereka dalam bekerja. Tetapi dikaitkan dengan faktor-faktor latar belakang lainnya –pekerjaan, pengalaman organisasi, tingkat keseriusannya dalam berdedikasi, dan mekanisme keterpilihan para legislator ini ke parlemen –tampaknya belum bisa mendukung mereka tangguh dalam menjalankan tugas-tugas legislatifnya. Selain itu rekruitman calon anggota legislatif oleh partai politik sangat menentukan kualitas dan para anggota dewan itu sendiri. Kecenderungan selama ini partai politik merekrut tokoh yang cenderung dan segi finansial cukup mumpuni sehingga harapannya tokoh tersebut dapat membiayai operasional partai.

Sedangkan dalam faktor lingkungan, lingkungan parpol mempengaruhi penggunaan hak-hak dewan melalui dua jenis hubungan yang terjalin di antara wakil dan parpolnya, yaitu hubungan kendali dan hubungan produktif. Hubungan kendali bisa bersifat kuat, tapi juga bisa lemah tergantung kekuatan jumlah wakil di parlemen. Sedangkan hubungan produktif besarnya ditentukan melalui kesepakatan antara parpol dan wakil pada saat penentuan calon-calon legislatif. Melalui dua bentuk hubungan ini wakil dikontrol oleh partainya.

Birokrasi pemerintah kota sendiri, juga mempengaruhi kualitas pelaksanaan fungsi legislasi. Ini dimungkinkan terjadi karena masih besarnya ketergantungan legislatif

terhadap eksekutif, terutama dalam pembentukan Perda. Karena inisiatif draft Raperda masih didominasi

datang dari eksekutif sedang dewan belum mampu menggunakan hak inisiatifnya, maka agenda persoalan yang diperdakan murni versi eksekutif. Konsekuensinya sebuah Perda sangat mungkin tidak aspiratif bagi dewan sendiri.

Adapun lingkungan masyarakat mempengaruhi motivasi penggunaan hak-hak dewan melalui kontrol yang dilakukan masyarakat terhadap dewan. Bentuk-bentuk respon yang sering dilakukan masyarakat datang ke dewan adalah demonstrasi, pengaduan dan pemberitaan melalui media massa.

Atas permasalahan kelemahan dalam aspek sosialisasi tersebut diatas maka yang paling efektif dilakukan adalah para anggota dewan sebagai implementor dituntut untuk senantiasa memperluas, meningkatkan dan memperdalam pemahamannya terhadap semua produk perundang-undangan yang diterbitkan pusat. Untuk mengantisipasi semua produk perundang-undangan yang sering berakumulasi dan untuk menyesuaikan perkembangan tersebut maka ini, idaknya sering diadakan work- '1 kali)/seminar di gedung DPRD.

Sedangkan kelemahan dalam aspek tatib, para anggota dewan

ini 'ikut menelaah kembali isinya. Untuk ini agar anggota dewan lebih

*Mis persepsi, multi interpretasi terhadap tatib*

*viii ini muncul di antara anggota dewan ini segera diatasi. Ini Penting karena 117*

na tatiblah panduan teknis dalam bekerja, bermekanisme dan berprosedur di dewan.

Dalam hal SDM, langkah yang dapat dilakukan untuk mendapatkan legislator yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas yang memadai hendaknya juga harus diikuti oleh partai-partai politik dalam merekrut kadernya yang akan duduk di parlemen. Selain itu penentuan jumlah staf ahli untuk menunjang kinerja dewan khususnya dalam meningkatkan produktivitas dalam mendelegasikan tugas juga hendaknya dilakukan. Idealnya, masing-masing alat kelengkapan dewan didampingi oleh minimal seorang staf ahli.

Tantangan DPRD adalah berkaitan dengan sikap elit politik pusat yang setengah hati terhadap pelaksanaan produk-produk legislasi yang dihasilkan dewan. Kewenangan pemerintah pusat yang dapat merevisi dan bahkan membatalkan sebuah Perda yang telah ditetapkan bersama antara dewan dengan kepala daerah memang terkesan sangat mendominasi. Sedangkan terhadap tantangan yang muncul dari parpol, kendali parpol terhadap wakilnya di parlemen perlu diproporsionalisasi. Memang sulit untuk membebaskan seorang wakil dan kendali parpolnya karena konsekuensi sistem pemilu yang proporsional (tahun 2004) yang mensyaratkan seorang wakil diusut oleh partai. Tetapi proporsionalisasi tersebut perlu dilakukan untuk membenarkan, kelonggaran kepada wakil menurut sikapnya terhadap suatu agenda di parlemen berdasarkan akal pikirani dan hati nuraninya

116

118

## DAFTAR PUSTAKA

- Azhar, I.S., 1997, *Benarkah DPR Mandul*. Yogyakarta: Bigraf Publishing.
- Czudnowski, M.M., *Political Recruitment*, dalam Greenstein, Fred I. dan Poisby, Nelson W., *Micro Political Theory, Handbook of Political Science*, Volume 2, Hal 155—242.
- Departemen Dalam Negeri. 2000. *Kitab Undang-Undang Otonomi Daerah 1999*. Jakarta: PT. Sinar Grafika.
2005. *Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Depdagri.
2005. *Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Depdagri.
2003. *Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*. Jakarta: Depdagri.
- DPRD Kota. 2007. *Peraturan DPRD Kota Yogyakarta nomor 01/ DPRD/Tahun 2007 tentang Tata Tertib DPRD*. Yogyakarta: DPRD Kota

Pelaksanaan Fungsi Legislatif ... Samin

Ebert Stiftung 2001, *Perwakilan Kita Adalah Perwakilan Rakyat*, Yogyakarta: Pen Kerjasama IPCOS & Friedrich.

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2008. *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Legislasi dan Pengawasan*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.

2008. *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Legislasi dan Pengawasan*. 2008 Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.

Marbun, B.N., 1983. *DPR Daerah Pertumbuhan, Masalah & Masa depannya*: Pen. Ghalia Indonesia.

Mayer, R.R., dan Greenwood, E.,

1984. *Rancangan Penelitian*

*Kebijakan Sosial*; Jakarta: C.V.

Rajawali.

Syaukani, H.R., Gaffar, A., Rasyid, R.M., 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pen. Kerjasama Pustaka Pelajar PUSKAP.

Thaib, D., 1994. *DPRD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*.

Yogyakarta: Liberty.

UNDP. 2008. *DPRD Dewan Perwakilan Rakyat Daerah “bukan” Dinas Perwakilan Rakyat Daerah*

*(Telaah kritis peran dan fungsi DPRD).* **Jakarta:**  
GRADE dan UNDP.

**r**