

**EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)
KABUPATEN KUANTAN SINGINGI DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH**

**Oleh : Sapari
Pembimbing I : Dr. Emilda Firdaus, SH., MH.
Pembimbing II : Junaidi, SH., MH.
Alamat : Jln. Pinang Merah No. 18, Pekanbaru
Email : sapariaja99@yahoo.com
No. HP : 0853 7690 8179**

Abstract

Existence of Provincial Parliament as people's representative body area that has a very important role in the formation of local regulations. But in fact there has been no proposed Ranperda Parliament for Kuantan District Singingi establishment. Based on this understanding, the authors of this paper formulates three formulation of the problem, namely: first, What Role Legislative Council Singingi Regency Kuantan Formation of Regional Regulation? Secondly, Is constraints Legislative Council Kuantan District Singingi in the formation of regional regulation? Third, Is an attempt to overcome the problems of implementation of tasks Legislative Council Singingi Regency Kuantan in the formation of regional regulation?

The method of this study, First, this type of research is legal and sociological research methods of data collection in the form of secondary legal literature that the data consisting of primary legal materials, secondary and tertiary. Second, the data collection techniques used in this study were interviews and questionnaires. Furthermore, the authors draw conclusions in this study using the deductive method of thinking, is to analyze the problems of the general form into specific shapes.

From the research, there are three main problems that can be inferred, the first role of Parliament in the formation of local regulation has actually been going well, this is evidenced by the publication of a number of local regulations published by the Council with the executive, but in addition, it can be seen that less optimal right Singingi Kuantan District Council initiative to propose draft legislation, Second, obstacles still facing in Kuantan district legislature Singingi in the Legislative constrained in terms of human factors and lack of experience in the field of legislation invitation. Third, efforts to overcome the problems of implementation of tasks Legislative Council Singingi Kuantan district are: (1) Functions pengembangan Parliament, (2) Empowerment to Improve the Quality of Council Members, (3) Planning Institute of Parliament, and (4) Expert.

Keywords: Existence - Parliament - Establishment of Regional Regulation

A. Pendahuluan

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia saat ini telah mengakibatkan pula terjadinya pergeseran paradigma dari sentralistik kearah desentralisasi, yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Bagaimanapun sentralisasi juga mengakibatkan terjadinya suatu ketimpangan pertumbuhan dalam suatu pembangunan yang hanya terpusat pada pembangunan di berbagai sektor saja, dengan adanya desentralisasi seperti sekarang diharapkan daerah dapat melakukan pembangunan secara maksimal di daerahnya sendiri sehingga tercipta pemerataan pembangunan.

Pengalaman dari banyak negara mengungkapkan bahwa pemberian otonomi kepada daerah-daerah merupakan salah satu resep politik penting untuk mencapai sebuah stabilitas sistem dan sekaligus membuka kemungkinan bagi proses demokratisasi yang pada gilirannya nanti akan semakin mengukuhkan stabilitas sistem secara keseluruhan.¹

Salah satu unsur penting dalam gagasan desentralisasi dan Otonomi Daerah ini adalah adanya keinginan yang sangat kuat agar proses pembangunan dimasa depan benar-benar bertumpu pada kepentingan rakyat kebanyakan

terutama mereka yang ada didaerah daerah.

Pelaksanaan sistem pemerintah daerah ini selain diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah ini diharapkan dapat mengarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, dan pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia..²

Berdasarkan Bab IV Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pasal 19 ayat (2) menyatakan: Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintahan Daerah (Eksekutif)

¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Penerbit Kanisius, Jakarta: 2006, Hal. 102

²Meri Yarni. *Fungsi Legislasi DPRD dalam kerangka Otonomi*. Artikel Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi. hal 2

dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) adalah untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan meningkatkan pertanggung jawaban pemerintahan kepada rakyat.³

Sebagai Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 41 menyebutkan bahwa : DPRD memiliki fungsi antara lain:

- (a) Fungsi Legislasi,
- (b) Fungsi Pengawasan, dan
- (c) Fungsi Anggaran.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak (Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah Fungsi Legislasi. Fungsi Legislasi adalah Proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan (*stakeholder*) untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi Legislasi dapat merubah karakter dan profil didaerah dengan adanya peraturan daerah itu.⁴

³ Pasal 19. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Sadu Wasistiono, dkk, 2009, *Meningkatkan Kinerja DPRD*, Fokusmedia, Bandung. Hal 58

Untuk melaksanakan Fungsi Legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya menurut Pasal 44 ayat 1 huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Ranperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda).

Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari Fungsi legislasi yakni 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 dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasinya.⁵ Instrumen Perencanaan Peraturan Daerah dilakukan dalam Prolegda (program legislatif daerah) yang disusun bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah.

Dalam pembuatan dan perancangan Peraturan Daerah sebagai implementasi Fungsi Legislasi tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota tidak hanya bekerja sendiri melainkan merancang Peraturan Daerah

⁵ Soenobo Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta : Ghalia Indonesia. Hal. 128

tersebut bersama Bupati/Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁶ Pada prakteknya akibat penggunaan model desentralisasi berkeseimbangan, perlu ada perubahan pembagian peran antara kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Salah satu perubahannya adalah mengenai fungsi pengaturan yang selama ini lebih banyak didominasi oleh kepala daerah. Padahal fungsi tersebut seharusnya lebih banyak menjadi ranah DPRD, sehingga tercapai prinsip “*check and balance*” antara Kepala Daerah dan DPRD.⁷

Berdasarkan data yang didapatkan dilapangan selama di bentuknya Kabupaten Kuantan Singingi, di mulai dari tahun 2001 smpai 2013 jumlah Perda yang sudah di bentuk sebanyak 192 Perda. Namun di lihat dari jumlah perda tersebut tidak satupun berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi melainkan semuanya adalah usulan dari pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi (Eksekutif).⁸

⁶ Ni'matul huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*.UII Pres Yogyakarta.hal 104.

⁷ Sadu Wasistiono. 2009. Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Fokusmedia, Bandung.

⁸Wawancara dengan *Bapak Muhjelan Arwan*. Kabag persidangan dan risalah DPRD kuantan singingi, Hari Jum”at, Tanggal 24 Januari 2014, Bertempat di Sekretariat DPRD kuantan Singingi.

Berdasarkan pemaparan diatas maka mendorong semangat penulis untuk meneliti lebih jauh dan mendalam tentang Eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam Pembentukan Peraturan Daerah. serta penulis ingin menuangkannya dalam bentuk karya ilmiah skripsi dengan judul “**EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN KUANTAN SINGINGI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam Pembentukan Peraturan Daerah?
2. Apakah kendala Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam pembentukan Peraturan Daerah?
3. Apakah upaya untuk mengatasi permasalahan pelaksanaan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam pembentukan Peraturan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam Pembentukan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengetahui kendala Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

3. Untuk mengetahui upaya permasalahan pelaksanaan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Sebagai bahan untuk memperluas cakrawala pengetahuan penulis di bidang hukum, khususnya hukum tata negara yang berkaitan dengan *Legaldrafting* (ilmu Perundang-undangan) dan hukum Pemerintahan daerah.
2. Sebagai sumbangan pemikiran penulis dalam bentuk karya ilmiah kepada mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau sebagai bahan rujukan bagi penulis lainnya yang ingin meneliti masalah yang berkaitan dengan pemerintah daerah

E. Kerangka Teori

1. Teori Perundang-Undangan

Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheori*) pada dasarnya merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*)⁹ yang berupaya mencari kejelasan makna atau pengertian-pengertian hukum dan peraturan perundang-undangan. Pelopor norma hukum adalah Hans

Kelsen yang mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).¹⁰

Dalam teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheori*) yang dipelopori oleh Hans Kelsen dan selanjutnya ditambahkan oleh Hans Nawiasky yang dikenal dengan *theori von stfennaufbau de rechtsordnung* menyatakan bahwa norma Hukum dari suatu Negara itu selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang tetapi bahwa norma Hukum itu juga berkelompok-kelompok.¹¹

2. Konsep Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

⁹Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu perundang-undangan Indonesia*, CV . Mander Maju, Bandung: 1998, hlm 13.

¹⁰Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & russel, New York, 2006, hlm. 113.

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta: 1998, hlm.27.

Pemerintahan Daerah, kata pemerintah, pemerintahan, dan pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lainnya. Dalam ketentuan umum dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat, yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan kata Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu, kata pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²

Berdasarkan etimologi kata otonomi ini, Danuredjo memberikan arti otonomi sebagai *zelwetgeving* atau pengundangan sendiri,¹³ sedangkan Syariff memberi arti

otonomi itu sebagai hak mengatur dan memerintah sendiri. Atas inisiatif dan kemauan sendiri. Hak mana diperoleh dari Pemerintah Pusat.¹⁴ Sedangkan Ateng Syafruddin menyatakan bahwa istilah “otonomi” mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.¹⁵ Berkaitan dengan pengertian otonomi daerah, pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan “Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 20 ayat 2 dinyatakan dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas

¹²Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta: 2007, hlm. 411.

¹³Danuredjo, S.L.S., *Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan*, Laras, Jakarta: 1967, hlm. 10.

¹⁴Syariff Saleh, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta: 1953, hlm. 7.

¹⁵Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung: 1985, hlm. 23.

desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat 3 dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Apabila dilihat dari jenis penelitiannya, maka penulis menggunakan jenis penelitian hukum sosiologis atau empiris (*sociological research*). Pada penelitian hukum sosiologis atau empiris, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian pada data primer di lapangan, atau terhadap masyarakat.

Sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu untuk memberikan data yang diteliti sejelas mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dalam penelitian ini adalah untuk memberikan data tentang eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Sumber Data

Penelitian hukum sosiologis ini menggunakan sumber data diambil dari bahan hukum yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

b. Bahan Hukum Sekunder

c. Bahan Hukum Tersier

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian adalah dengan langkah - langkah sebagai berikut:

a. Wawancara;

b. Kuisisioner;

c. Kajian Kepustakaan.

4. Analisis Data

Pengolahan data, analisis data dan penarikan kesimpulan data yang dihimpun seperti diuraikan diatas kemudian diolah; caranya, data di seleksi di klasifikasikan secara sistematis, logis dan yuridis, targetnya mendapatkan gambaran umum dengan spesifik mengenai objek penelitian, kemudian baru ditarik kesimpulan dengan metode deduktif.

G. Tinjauan Pustaka

1. Konsepsi Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas supaya daerah dapat mengoptimalkan dan sebagai upaya mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat. Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan

professional.¹⁶ Secara yuridis, pasal-pasal pemerintahan daerah dalam Pasal 18 Amandemen II Undang-Undang dasar 1945 mengandung paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah baru pula.¹⁷

Adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, menyebabkan undang-undang tentang pemerintahan daerah perlu disesuaikan dengan perubahan tersebut. Pada tahun 2004 lahirlah Undang-Undang Nomor 32 sebagai pengganti terhadap undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam peraturan perundangan yang baru (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) mengatur bahwa kewenangan pusat tinggal lima: politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter, dan fiskal, ditambah agama, serta enam kebijakan strategis, seperti perencanaan nasional berikut pengawasan hingga standarisasi termasuk dalam hal kurikulum, teknologi strategis, dan sumber daya manusia. Dalam Undang-

¹⁶ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta: 2002, hal. 8-11.

¹⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal. 7.

Undang Nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa hubungan antara Pemerintah 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.

Pemisahan secara tegas kedua institusi itu menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis, karena telah mendudukan DPRD sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, sehingga posisi DPRD menjadi kuat karena mengawasi pemerintah daerah, sehingga diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat dan memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat sehingga rakyat sebagai pemilik (*the owner*) akan menempati posisi penentu.

2. Fungsi DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memisahkan DPRD dari Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan

prinsip kedaulatan rakyat di daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan¹⁸.

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dan dikembalikan kepada fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan legislatif dengan kedudukan yang sederajat dengan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif. Hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah adalah hubungan kemitraan¹⁹.

Perda sebagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Perda dibentuk oleh pemerintahan daerah bertujuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.²⁰ Pada bagian lain

Manan mengatakan pula bahwa, Perda itu semacam undang-undang (pada tingkat daerah).²¹ Penyamaan ini didasarkan pada sifatnya yang mengikat seluruh rakyat dalam teritorial Daerah tertentu, dan proses pembentukannya yang menggunakan asas konsensual di dalam badan legislatif daerah yang merupakan representasi dari seluruh rakyat daerah yang bersangkutan, serta pada keharusan penetapan dan pengundangannya yang mirip dengan perlakuan pada pembuatan undang-undang.²²

3. Eksistensi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Keberadaan lembaga DPRD dalam negara demokrasi modern, merupakan syarat mutlak dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam hal ini Daud Busroh mengemukakan bahwa, lembaga legislatif sangat penting karena merupakan mesin politik yang berarti, terlebih dalam

¹⁸ Krishna Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 47

¹⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 7

²⁰ Bagir Manan dalam Supardan Modoeng, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat*

Daerah, PT. Tintamas Indonesia Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 55

²¹ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undanguan*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hal.2

²² Supardan Modoeng, *op.cit.*, hal. 56

hubungannya dengan asas demokrasi²³.

Fungsi pembentukan Perda ini merupakan tugas utama dari badan legislatif daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Budiardjo, Badan legislatif adalah lembaga yang *legislate* atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan badan perwakilan rakyat atau parlemen²⁴. Menurut teori yang berlaku tugas utama dari badan legislatif adalah di bidang perundang-undangan²⁵.

DPRD sebagai badan legislatif daerah mempunyai tugas utama membahas, memusyawarahkan dan menyetujui suatu Perda. Salah satu ukuran keberhasilan atau ukuran produktifitas DPRD ialah didasarkan atas seberapa banyak Perda yang disetujui sesuai dengan kebutuhan daerah yang diwakilinya, terutama dalam usaha meningkatkan pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakatnya²⁶.

²³ Abu Daud Busroh, *Intisari Hukum Tata Negara Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal. 15

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal. 173

²⁵ *Ibid*, hal. 183

²⁶ Marbun, *op.cit.*, hal. 114

4. Asas-Asas dan Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah mengatur tentang asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut dengan lebih luas. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 5 yang menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi : a) kejelasan tujuan; b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d) dapat dilaksanakan; e) kedayagunaan dan kehasilgunaan; f) kejelasan rumusan; dan g) keterbukaan.

Dengan telah adanya pengaturan tersebut, diharapkan akan lebih mengaktualisasikan peran dan fungsi legislasi DPRD lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan.

Pembentukan setiap Perda serta produk hukum lainnya harus memperhatikan prinsip-prinsip tertentu. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dijadikan landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk pembentukan Perda, yaitu: landasan filosofis,

landasan sosiologis, landasan yuridis.

H. Pembahasan

1. Gambaran Umum DPRD Kab. Kuantan Singingi Periode 2009 – 2014

Reformasi di bidang pemerintahan daerah ditandai dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang sekarang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Telah terjadi perubahan yang mendasar pada fungsi dan kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yaitu dari sebagai “tukang stempel” pemerintah menjadi “mitra kerja”, dari 3 (tiga) partai menjadi 17 partai.

Jumlah keseluruhan anggota DPRD Kabupaten Kuantan Singingi pada periode 2009 s/d 2014 adalah 35 orang. Komposisi DPRD Periode 2009 s/d 2014 yang terdiri dari 17 partai politik didominasi oleh partai Golkar yaitu sebesar 25,71 %, berikutnya PPP dan PBB masing-masing 11,42 %, DEMOKRAT 8,57 %, PDIP dan PAN masing-masing 5,71 %, HANURA, PPRN, GERINDRA, PKPI, PPIB, PKB, PNIM, PBR, PATRIOT, PIS, dan PKNU masing-masing 2,85 %.

Sebagian besar anggota dewan baru pertama kali duduk sebagai wakil rakyat yaitu sebanyak 28 orang (80%), 7 orang (20%) sudah dua kali

menjadi sebagai anggota DPRD Kabupaten Kuantan Singingi. Dapat diyakini bahwa anggota Dewan yang di angkat lebih dari 1 (satu) kali mempunyai pengalaman yang lebih dari pada yang baru pertama kali. Berdasarkan pengalaman yang dimiliki anggota Dewan senior ini, mereka akhirnya dipilih menduduki jabatan-jabatan penting di DPRD antara lain Pimpinan Komisi, Fraksi serta Sekretaris

2. Peran DPRD Kab. Kuantan Singingi dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan Perda merupakan pekerjaan bersama antara DPRD dan Pemerintahan Daerah. Keduanya mempunyai peranan dalam pembentukan Perda, dimana inisiatif pembentukan Perda dapat berasal dari Kepala Daerah atau DPRD. Sedangkan dalam pembahasannya memerlukan persetujuan bersama antara kedua pihak. Kemudian Rancangan Perda yang telah disetujui bersama tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Perda. Agar memiliki kekuatan mengikat, maka Perda tersebut diundangkan dalam Lembaran Daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Sekretaris Daerah.

Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD mulai dilakukan pada tahap penyusunan Rancangan Perda (inisiatif

DPRD) dan dalam proses pembahasannya bersama eksekutif. DPRD mempunyai wewenang dalam proses pembahasan Rancangan Perda tersebut, karena dalam hal ini DPRD mempunyai tugas membahas, memusyawarahkan dan menyetujui lahirnya suatu Perda. Kemampuan sumberdaya manusia anggota DPRD sangat menentukan bermutu atau tidaknya Perda yang dihasilkan, dimana dalam proses pembahasan ini memberikan kesempatan bagi setiap anggota DPRD untuk menyuarakan hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat dan menuangkannya ke dalam Rancangan Perda yang lagi di bahas.

Berdasarkan keadaan di lapangan, tampak jelas bahwa kurang optimalnya fungsi inisiatif DPRD Kabupaten Kuantan Singingi untuk mengusulkan Rancangan peraturan daerah yang akhirnya membuat tidak berjalannya teori keterwakilan, oleh karena itu dapat dipertanyakan sejauh mana peran dan wewenang DPRD Kabupaten Kuantan Singingi dalam menjalankan tugasnya sebagai instansi aspiratif, apakah hanya sebagai legalitas semata ataukah kurang optimalnya kemampuan sumber daya manusia para wakil rakyat tersebut. Idealnya eksekutif hanya sebagai menjalani peraturan dan kebijakan yang

ditetapkan oleh DPRD, tetapi sebaliknya pemerintah daerah yang lebih banyak mempunyai usulan inisiatif untuk membentuk peraturan daerah.

3. Kendala DPRD Kab. Kuantan Singingi dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan atas kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat tersebut sejalan dengan pendapat Eugen Ehrlich, salah satu pemikir hukum dalam perspektif sosiologis,²⁷ yang menyatakan bahwa hukum yang baik haruslah sesuai dengan hukum yang hidup dengan masyarakat. Lebih lanjut Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif baru akan memiliki daya berlaku efektif jika berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*).²⁸

Berdasarkan pemahaman yang sebelumnya maka pembentukan Perda yang semestinya harus berpatokan kepada nilai, kepentingan, kebutuhan, dan aspirasi yang di berikan masyarakat di pengaruhi oleh beberapa faktor, seperti:

- a. Sumber Daya Manusia;
- b. Minimnya Pengalaman/ Pelatihan di Bidang Perundang-Undangan;

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1984, Hlm. 20

²⁸ *Ibid.*

Kendala yang masih dihadapi di DPRD Kabupaten Kuantan Singingi hingga kini telah menyebabkan di antaranya hak inisiatif belum dapat terlaksana secara optimal. Dengan kata lain, naskah rancangan peraturan daerah umumnya masih datang dari eksekutif. Keadaan ini dapat dipahami karena beberapa keterbatasan DPRD dibanding dengan eksekutif. Informasi, data, tenaga terampil dan kemampuan menganalisa berbagai aspek yang diperlukan dalam menyusun suatu rancangan peraturan daerah yang dimiliki eksekutif masih lebih lengkap dibanding dengan apa yang dimiliki DPRD.

4. Upaya untuk mengatasi permasalahan pelaksanaan tugas DPRD Kab. Kuantan Singingi dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pelaksanaan hak inisiatif berupa pengajuan rancangan peraturan daerah oleh DPRD Kabupaten Kuantan Singingi dalam tahun 2009-2014 dinilai masih belum optimal. Oleh karena itu perlu dipikirkan langkah-langkah cerdas untuk menunjang pelaksanaan hak inisiatif DPRD tersebut agar dimasa mendatang berjalan lebih baik. Upaya tersebut dapat ditempuh melalui berbagai cara, yaitu :

- a. Pengembangan Fungsi DPRD;

- b. Pemberdayaan dengan Meningkatkan Kualitas Anggota DPRD;
- c. Penataan Institusi DPRD;
- d. Tenaga Ahli.

I. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Peran DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah sebenarnya sudah berjalan dengan baik, hal ini dibuktikan dengan telah terbitnya sejumlah peraturan daerah yang di terbitkan oleh DPRD bersama eksekutif, namun di samping itu bisa di lihat bahwa kurang optimalnya hak inisiatif DPRD Kabupaten Kuantan Singingi untuk mengusulkan Rancangan peraturan daerah yang akhirnya membuat tidak berjalannya prinsip keterwakilan, Lebih tepatnya eksekutif hanya sebagai menjalani peraturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh DPRD, tetapi sebaliknya pemerintah daerah yang lebih banyak mempunyai usulan inisiatif untuk membentuk peraturan daerah;
- b. Kendala yang masih dihadapi di DPRD Kabupaten Kuantan Singingi dalam Pembentukan Perda yakni terkendala dari segi faktor SDM dan Minimnya Pengalaman / Pelatihan di bidang Perundang-undangan. Sehingga hak inisiatif DPRD dalam pembentukan perda belum maksimal.

- c. Upaya untuk mengatasi permasalahan pelaksanaan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi adalah : (1) Pengembangan Fungsi-Fungsi DPRD, (2) Pemberdayaan dengan Meningkatkan Kualitas Anggota DPRD, (3) Penataan Institut DPRD, dan (4) Tenaga Ahli.

2. Saran

- a. Undang Kepada DPRD Kabupaten Kuantan Singingi diharapkan untuk periode selanjutnya lebih berperan penting dalam pembentukan peraturan daerah supaya dapat menjalankan program rancangan peraturan daerah sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku dan keinginan masyarakat setempat, karena DPRD merupakan perwakilan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi untuk kemajuan dan meningkatkan tingkat kesejahteraan suatu daerah;
- b. Perlu dianggarkan belanja untuk tenaga ahli dalam Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) DPRD Kabupaten Kuantan Singingi dimasa mendatang tanpa mengurangi atau menggunakan anggaran yang disediakan bagi anggota DPRD selama ini;
- c. Peraturan Tata tertib dan peraturan-peraturan yang mengatur mekanisme kerja

anggota DPRD diupayakan agar tidak mempersulit, sehingga anggota DPRD dapat berkresi dan berinovasi sesuai dengan tuntutan masyarakat di daerah kerja mereka;

- d. Perlu penelitian dan pengkajian lebih lanjut tentang pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kuantan Singingi, agar apa yang dicita-citakan atau diharapkan oleh masyarakat terhadap anggota DPRD terlaksana sebagaimana mestinya.

J. Daftar Pustaka

1. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Darumurti, Krishna, dan Umbu Rauta, 2000, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Daud Busroh, Abu, 1987, *Intisari Hukum Tata Negara Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Abdullah, Rozali, 2000, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 2003, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1966, *Ilmu perundang-undangan dasar-dasar dan pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Jakarta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1966, *Ilmu perundang-undangan dasar-dasar dan pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*. UII Pres, Yogyakarta.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju. Bandung.
- S.L.S, Danuredjo, 1967, *Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan*, Laras, Jakarta.
- Saleh, Syariff, 1953, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta.
- Syafruddin, Ateng, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 1984, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2001, dalam Supardan Modoeng, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, PT. Tintamas Indonesia Indonesia, Jakarta.
- Wirjosoegito, Soenobo, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Wasistono, Sadu. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung.
- Wasistiono, Sadu dkk, 2009. *Meningkatkan Kinerja DPRD*. Fokusmedia, Bandung.

2. Peraturan Perundang-Undangan, Putusan

- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.