

KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI RIAU DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI TAHUN 2014

By: **Ranggi**

Renggi_domingues@yahoo.com

Supervisor: **Auradian Marta S.IP MA**

Library of Riau University

Department of Government
Faculty of Social Science and Political Science
University of Riau

Campus Bina Widya Jl. H.R Soebrantas Km 12.5 Simp. New Pekanbaru
Phone Fax 0761-63277

Abstract

The research present describe the performances of legislator of Riau Province in create a legislation function. In order that describe the some factors that influence of performance of legislator of Riau Province in create a legislation function. Legislations are one of most function of legislators. In 2014 Legislators of Riau Province create a twelve a district regulations and eight of district regulations that has a rativations.

The research use the methode are qualitative methodes that analyze problem research by describe the subject and object conditions based on real fact. This research use location in Riau Province and researcher collect data from books, government regulation, jurnal, mass media, website and deep interview with informan research likes Head of Legislator Riau Province, Head of Legislative organ in Riau Province and Secreaty of Legislative Riau Province.

The conclusion of this research are performance of legislator of Riau Province in create a legislation function are has done with some mechanism likes planning, organizing, discussion and rativication of district regulation. Some of factors that cause are skill and comptence of legislator, coordination between ecsecutive and legislative and implementations of regulatons.

Keywords:*performanc, legislative and legislation.*

PENDAHULUAN

Penelitian ini merupakan sebuah kajian ilmu pemerintahan yang menganalisa mengenai kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam menjalankan fungsi legislasi. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dibentuk di setiap propinsi dan kabupaten/ kota pada umumnya dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legisatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legisatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti fungsi DPR RI dalam hubungannya dengan Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU, dan Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah propinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif, sedangkan pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah, sehingga konsep check and balance berjalan sesuai dengan semestinya. Dewasa ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini selain menjalankan fungsinya sebagai kontrol terhadap pemerintah, lembaga ini juga memiliki tugas pokok yang sangat penting yaitu menjalankan fungsi legislasi terutama dalam mengajukan usul inisiatif terhadap perancangan produk hukum peraturan di daerah.

KERANGKA TEORI

Kinerja merupakan suatu hasil yang dicapai oleh pegawai tersebut dalam pekerjaannya menurut kriteria tertentu yang berlaku untuk suatu pekerjaan tertentu. Menurut Robbins kinerja pegawai adalah sebagai fungsi dari interaksi antara kemampuan dan motivasi. Dalam studi manajemen kinerja pekerja atau pegawai ada hal yang memerlukan pertimbangan yang penting sebab kinerja individual seorang pegawai dalam organisasi merupakan bagian dari kinerja organisasi, dan dapat menentukan kinerja dari organisasi tersebut (Robbins, 1996: 21). Berhasil tidaknya kinerja pegawai yang telah dicapai organisasi tersebut akan dipengaruhi oleh tingkat kinerja dari pegawai secara individu maupun kelompok. Kinerja merupakan perilaku organisasional yang secara langsung berhubungan dengan produksi barang atau penyampaian jasa. Kinerja seringkali difikirkan sebagai pencapaian tugas, dimana istilah tugas sendiri berasal dari

pemikiran aktivitas yang dibutuhkan oleh pekerja (Bryson, 2001: 34).

Kinerja mencakup segi usaha, loyalitas, potensi, kepemimpinan, dan moral kerja. Profisiensi dilihat dari tiga segi, yaitu: perilaku-perilaku yang ditunjukkan seseorang dalam bekerja, hasil nyata atau outcomes yang dicapai pekerja, dan penilaian-penilaian pada faktor-faktor seperti motivasi, komitmen, inisiatif, potensi kepemimpinan dan moral kerja. Bryson mendefinisikan kinerja sebagai hasil dari pekerjaan yang terkait dengan tujuan organisasi seperti, kualitas, efisiensi, dan kriteria efektifitas lainnya. Kinerja merefleksikan seberapa baik dan seberapa tepat seorang individu memenuhi permintaan pekerjaan. Berdasarkan definisi-definisi tersebut diatas, kinerja dipandang sebagai hasil yang bersifat kualitatif dan kuantitatif (Bryson, 2001: 34).

Kinerja lembaga legislatif didalam sistem politik merupakan cermin dari kadar terlaksananya kehidupan bernegara yang demokrasi, sehingga kajian terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja lembaga ini menjadi sesuatu yang penting, mengingat tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif daerah di era otonomi saat ini sangat besar. Johson dan Levin menyatakan bahwa ada 2 (dua) macam faktor yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang, yaitu:

1. Faktor individual yang meliputi sikap, sifat-sifat kepribadian, sifat fisik, keinginan atau motivasinya, umur, jenis kelamin, pendidikan, pengalaman kerja, latar belakang budaya dan variabel-variabel personal lainnya.
2. Faktor sosial dan organisasi, meliputi kebijaksanaan organisasi, jenis latihan dan pengawasan, sistem upah dan lingkungan sosial.

Melemahnya peran lembaga legislatif daerah sebagaimana mestinya sesuai dengan harapan masyarakat, disebabkan oleh 2 (dua) faktor utama. Kedua faktor penyebab itu adalah faktor internal dan faktor eksternal. Fried mengajukan 10 faktor yang menghambat berfungsinya lembaga politik, termasuk didalamnya lembaga legislatif daerah (DPRD). Faktor-faktor tersebut meliputi : informasi, keahlian, social power, popularitas, legitimasi, kepemimpinan, kekerasan (violence), peraturan (rules), economic power, man power dan jabatan (office). Sedangkan Curtis (1978) mengidentifikasi beberapa sumber kelemahan badan legislatif, yang meliputi kekurangan fasilitas kerja, kekurangan sarana penelitian dan kepustakaan, kekurangan tenaga sekretariat dan kurangnya spesialisasi komisi-komisi yang ada di lembaga tersebut. (Fried, 1966: 21). Sementara itu, Sadu Wasistiono mengklasifikasikan faktor-faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya kedalam 2 (dua) faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi :

Tujuan diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien. Namun, bila peraturan itu terlalu detail, hal ini dapat menghambat pelaksanaan satu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail inilah yang menjerat para anggota legislatif untuk melaksanakan tugasnya. Hal yang paling menonjol dalam topik ini adalah terlambatnya anggota legislatif dalam memperoleh data dan informasi yang diperlukan dibandingkan pihak eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak eksekutiflah yang bergelut dengan masalah pemerintahan sehari-hari. Selain itu, untuk memutuskan satu tindakan/kebijakan yang sifatnya kolektif organisasi, jauh lebih sulit dibandingkan pada pihak eksekutif, mengingat banyaknya kepentingan yang ada dalam lembaga legislatif sehingga

perlu adanya bargaining para anggota/kelompok.

Secara formal, kualitas teknis anggota legislatif mengalami peningkatan, akan tetapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif. Persoalannya terpulang pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bukan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akar dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti seorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi kinerja Anggota Legislatif adalah sebagai berikut: Sistem pemilu yang kita anut, sebenarnya sudah sangat memadai untuk mendapatkan wakil rakyat yang representatif, namun mekanisme pelaksanaan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar yang kita anut, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan. Penggunaan vote getter yang dikenal selama ini, telah membuka kemungkinan bagi munculnya tokoh yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga legislatif ditempatkan sebagai partner eksekutif. Partner dalam konteks ini lebih bersifat kooptasi, dimana satu pihak (eksekutif) kedudukannya jauh lebih kuat dari pihak yang lain (legislatif) sehingga kondisi ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing institusi/lembaga.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Hakikat dari penelitian kualitatif yaitu prosedur penelitian ini yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang

diamati serta upaya untuk mencari pemecahan masalah dengan menggambarkan peristiwa-peristiwa berdasarkan fakta atau bukti yang ada. Jenis penelitian adalah deskriptif yang selaras dengan pendapat Sugiyono (2005), yaitu penelitian yang mengungkapkan atau memotret situasi sosial secara menyeluruh, luas dan mendalam.

Moleong (2002: 190), Penelitian kualitatif diartikan yaitu menggambarkan dan melukiskan keadaan subjek atau objek peneliti (lembaga, masyarakat, daerah dan lain-lain), pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana mestinya. Sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *purposive sampling*, yaitu dengan teknik menentukan informan berdasarkan karakteristik tertentu sesuai yang dikehendaki peneliti. Informan merupakan keseluruhan dari pada objek yang diteliti di mana karakteristiknya telah diketahui. Informan yang tentunya dapat memberikan data relevan berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Informan dalam penelitian ini adalah Asisten I Kota Pekanbaru, Anggota DPRD Kota Pekanbaru, Kepala Bagian Administrasi Umum dan Pemerintahan serta pihak BPTPM dan Camat Tenayan Raya Kota Pekanbaru. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Accidental Sampling*, yaitu mengambil sampel dengan pertimbangan tertentu yang dipandang dapat memberikan data secara maksimal. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Wawancara

Menurut Arikunto (2006 : 227), bahwa teknik wawancara (*interview*) adalah suatu cara pengumpulan data dengan menggunakan kuesioner lisan yang diwujudkan dalam dialog antara peneliti dengan responden. Dari hasil tanya jawab tersebut, masalah-masalah atau data yang ditemukan dianalisis, dirumuskan dan selanjutnya dicarikan pemecahannya. Kegiatan pengumpulan informasi yang

dijalankan dengan menanyakan langsung kepada informan untuk memperoleh data kualitatif dalam upaya memperoleh pemahaman secara komprehensif terhadap penelitian yang dilakukan. Tujuan penggunaan teknik wawancara ini merupakan konfirmasi informasi dari responden mengenai objek yang diteliti. Teknik wawancara ini dimaksudkan juga untuk melengkapi data dan informasi yang diperoleh melalui teknik-teknik lain, sehingga dapat melengkapi kekurangan data yang ingin diambil.

2. Dokumentasi

Dokumenasi adalah sumber informasi berupa bahan – bahan tertulis atau tercatat berupa arsip-arsip ataupun dokumen-dokumen yang berakaitan dengan masalah yang diteliti. Arikunto (2006:231) menyatakan bahwa “dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, agenda dan sebagainya”. Teknik analisis data merupakan langkah yang paling penting dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik analisis data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan seperti yang dikemukakan Arikunto (2006 : 308). Analisis data, menurut Potton dalam Moleong (2007:280), adalah proses mengatur urutan data, mengoordinasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam Menjalankan Fungsi Legislasi

DPRD Provinsi Riau bersama-sama Pemerintah Daerah Provinsi Riau telah melaksanakan fungsi legislasinya dalam hal pembuatan Peraturan Daerah (Perda). Peraturan Daerah yang telah diproduksi oleh pemerintah daerah dalam hal ini pihak eksekutif Provinsi Riau

mencapai 8 Peraturan Daerah, dimana 8 Peraturan Daerah tersebut terdiri atas:

1. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2014 tentang Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau.
2. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 2 Tahun 2014 tentang Organisasi Dinas Daerah Provinsi Riau.
3. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 3 Tahun 2014 tentang Organisasi Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Riau
4. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 5 Tahun 2014 tentang Ketenagalistrikan Daerah.
5. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 7 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Riau Tahun 2014-2019
6. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Penataan Hukum Lingkungan Hidup Provinsi Riau
7. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai.
8. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik.

Berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) yang telah ditetapkan oleh anggota Dewan, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, dimana dari keseluruhan Peraturan Daerah yang berhasil ditetapkan oleh DPRD tersebut, sebagian kecil Peraturan Daerah tersebut merupakan Peraturan Daerah inisiatif dari Dewan. Jadi dalam pelaksanaannya ternyata partisipasi aktif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau terbatas pada proses pembahasan dan memberikan persetujuan terhadap usulan rancangan yang diajukan

oleh pihak Eksekutif. Terlihat bahwa penggunaan hak inisiatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam melakukan fungsi legislasinya belum berjalan sebagaimana mestinya, karena Ranperda yang dijadikan Peraturan Daerah semuanya berasal dari Pemerintah Provinsi Riau. Jadi dapat dikatakan bahwa peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau terhadap keberadaan produk legislasi masih dalam kategori sedang dibandingkan dengan peran Pemerintah Provinsi Riau. Keadaan demikian menunjukkan bahwa lembaga legislatif belum memperlihatkan prakarsanya yang maksimal dalam menampung aspirasi masyarakat dalam rangka perwujudan demokrasi yang diwakilkan oleh rakyat kepada mereka. Beberapa tahapan yang digunakan dalam penelitian mengenai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam menjalankan fungsi legislasinya adalah sebagai berikut:

1. Tahap Perencanaan Ranperda

Salah satu tahap awal dan penting dalam bidang hukum, khususnya program pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tahap perencanaan. Tahap perencanaan ini adalah perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam suatu Program legislatif Daerah (Prolegda). Program legislatif daerah Provinsi Riau ditahun 2014 ini sebanyak 12 buah raperda sebagai upaya penyusunan rencana dan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam kurun waktu 1 tahun. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis bahwa kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam tahap perencanaan dalam penyusunan peraturan daerah di Provinsi Riau belum berdasarkan pada prioritas pembentukan peraturan daerah untuk lima tahunan dan satu tahunan. Tahap perencanaan tersebut lebih mengarah pada kebutuhan Pemerintah di Provinsi Riau terutama untuk memperlancar tugasnya dan agar memiliki landasan operasional yang pada saat itu Pemerintah Provinsi Riau baru saja

melakukan pemilihan kepala daerah Provinsi Riau. Seperti yang diungkapkan oleh Ketua Banleg Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau bahwa seperti yang ada di tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, maka Badan legislasi bertugas antara lain menyusun rancangan program legislasi daerah, koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dan Pemerintah Provinsi Riau, menyiapkan rancangan peraturan daerah usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau berdasarkan program prioritas yang ditetapkan, melakukan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, atau gabungan komisi diluar prioritas rancangan daerah tahun berjalan atau diluar rancangan daerah yang terdaftar dalam program legislasi, memberikan masukan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dan membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan.

2. Tahap Perancangan Raperda

Tahap awal pembentukan perda setelah perencanaan adalah perancangan. Tahap perancangan biasanya diawali dengan identifikasi agenda yang berasal dari publik, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau maupun Pemerintah Provinsi Riau. Publik dapat menyampaikan suatu permasalahan tertentu yang pantas dimasukkan ke dalam agenda politik untuk selanjutnya dirumuskan sebagai kebijakan publik yang tertuang di dalam Peraturan Daerah. Aspirasi publik kemudian disalurkan kepada Pemerintah Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau untuk ditindaklanjuti. Meskipun publik dapat memprakarsai pembentukan Peraturan daerah termasuk menyusun rancangan peraturan daerah, namun untuk dapat menjadi peraturan daerah pengajuan secara formil tetap dilakukan melalui dua

pintu yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dan Pemerintah Provinsi Riau.

Tahapan di perancangan Ranperda ini, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dapat membawakan agenda yang sejalan dengan program partai atau konstituennya. Dengan beberapa dukungan, agenda tersebut dapat ditindaklanjuti dengan penyusunan draft peraturan daerah. Draft tersebut kemudian diajukan untuk mendapat persetujuan. Sementara tahapan penyusunan raperda yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, pada umumnya diatur oleh masing-masing Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau, maka diatur ketentuan mengenai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Berkaitan dengan penyusunan peraturan maka yang melakukan perancangan perda tersebut adalah dari pihak Kepala Daerah. Yang memprakarsai pembuatan Perda tersebut adalah dari dinas terkait yaitu Dinas-Dinas Pemerintah Daerah Provinsi Riau. 3. Tahap Pengajuan Raperda

Rancangan peraturan daerah yang dirancang oleh pemerintah daerah disampaikan oleh Gubernur Riau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dengan surat pengantar. Berdasarkan hasil wawancara dan penelitian yang penulis lakukan maka dapat disimpulkan bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam pembuatan peraturan daerah tahun 2014 dilihat dari indikator tahap pengajuan raperda sudah berjalan dengan baik dimana rancangan dari pemerintah disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dan usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau diberikan kepada pemerintah daerah Provinsi Riau kemudian masing-masing dianalisis untuk dibawa kedalam rapat paripurna.

Setelah adanya pengajuan rancangan peraturan daerah, tahap selanjutnya adalah penyebarluasan Rancangan Peraturan daerah. Raperda yang berasal dari pemerintah daerah disebarluaskan oleh Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Sedangkan raperda yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau disebarluaskan oleh Sekretariat Daerah. Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa penyebarluasan raperda dilakukan oleh sekretariat dewan kepada semua anggota dewan yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau.

4. Tahap Pembahasan Raperda

Mekanisme dan proses pembahasan rancangan peraturan daerah sampai menjadi peraturan daerah dilakukan dengan beberapa tahap pembicaraan. Proses pembahasan rancangan peraturan daerah melalui 4 (empat) tahap, baik itu usul rancangan yang berasal dari Kepala Daerah maupun usulan rancangan peraturan daerah atas hak prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Sesuai dengan pengamatan peneliti dilapangan dalam praktek yang sering terjadi adalah usul rancangan peraturan daerah itu berasal dari pihak eksekutif dan legeslatif. Pembahasan tentang Raperda disesuaikan dengan mekanisme pembahasan raperda sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Proses pembahasan raperda akan melalui 4 (empat) tahapan pembahasan yaitu Pembicaraan Tahap I sampai Tahap IV. Berdasarkan hasil Pembahasan raperda Provinsi Riau tersebut, pada tahap III menjadi tugas dari Pansus B yaitu melakukan pembahasan dengan melibatkan perwakilan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau yang diwakili anggota-anggota Pansus B.

5. Tahap Penetapan Raperda

Setelah dilakukan pembahasan sampai pada beberapa tahap mekanisme pembahasan, maka tahap selanjutnya adalah tahap penetapan Raperda menjadi Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dan Gubernur disampaikan oleh Pimpinan Dewan kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian raperda kepada Kepala Daerah dilakukan dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Penandatanganan oleh Kepala Daerah paling lambat dari sejak raperda tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dan Kepala Daerah. Apabila raperda yang telah disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak raperda tersebut disetujui bersama, maka raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

6. Tahap Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Daerah

Pengundangan Peraturan Daerah dilakukan dalam Lembaran Daerah. Sekretaris Daerah menandatangani pengundangan Perda dengan membutuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Daerah tersebut. Pengundangan ini penting karena Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pengundangan Peraturan Daerah Provinsi Riau dilakukan oleh Sekretaris Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau tidak ikut serta melakukan pengundangan Peraturan Daerah tersebut. Setelah itu, tahap terakhir dari penyusunan Peraturan Daerah adalah tahap penyebarluasan Peraturan Daerah yang nantinya dapat diketahui semua pihak dan dapat dilaksanakan secara efektif.

Penyebarluasan peraturan daerah ini dilakukan oleh pemerintah daerah. Penyebarluasan peraturan daerah ini dapat dilakukan melalui berbagai cara misalnya Media cetak, media elektronik dan cara lainnya. Penyebarluasan Peraturan daerah Provinsi Riau dilakukan oleh lingkungan Pemerintah Provinsi Riau dan biasanya diserahkan pada Bagian Dinas – dinas yang terkait di Pemerintah Provinsi Riau. Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi Riau dilakukan dengan berbagai cara yaitu melalui Media cetak, media elektronik, serta cara lainnya yaitu sosialisasi Peraturan Daerah provinsi Riau biasanya diagendakan dalam sebuah buku yang merupakan kumpulan peraturan daerah yang telah disahkan pada tahun tersebut. Kumpulan peraturan daerah tersebut disebarluaskan kepada kecamatan-kecamatan dan kelurahan - kelurahan diseluruh Provinsi Riau. Penyebarluasan Peraturan daerah tersebut juga dilakukan dengan berbagai cara, mulai dari media cetak, media elektronik maupun mengagendakan Peraturan daerah dalam kumpulan Peraturan daerah Provinsi Riau dan kemudian disebarluaskan ke kecamatan-kecamatan, kelurahan-kelurahan di seluruh Provinsi Riau agar masyarakat mengetahui peraturan daerah Provinsi Riau tersebut.

B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam Menjalankan Fungsi Legislasi

Kegiatan menganalisis kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam menjalankan Fungsi legislasi merupakan sebuah kegiatan yang sangat Kompleks karena bagaimana mengukur secara kualitatif atau kuantitatif dengan pendekatan-pendekatan yang ilmiah,objektif dan rasional, dalam paradikma inilah Dalam pelaksanaan fungsinya dibidang legislasi maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam penyusunan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau mempunyai beberapa faktor yang mempengaruhi sehingga pelaksanaan

kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam pembuatan peraturan daerah tidak dapat berjalan secara maksimal. Beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam menjalankan fungsinya dibidang legislasi adalah sebagai berikut:

1 . Kemampuan Anggota DPRD Provinsi Riau dalam Membuat Peraturan Daerah

Secara formal, kualitas teknis anggota legislatif mengalami peningkatan, akan tetapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif. Persoalannya terpulang pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bukan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akar dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti seorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya. Oleh karena itu, salah satu faktor yang berpengaruh adalah kualitas kerja dan kemampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam membuat Peraturan Daerah.

Memang tidak dapat dipungkiri bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam penyusunan peraturan daerah masih cukup rendah jika dibandingkan dengan eksekutif. Rendahnya inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau tersebut disebabkan terutama sumber daya manusia yang ada didalam anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau masih belum mencukupi standar prosedur dalam penyusunan Peraturan daerah. Selain jumlah anggota yang sedikit, dalam hal rekrutmen maupun pemegang jabatan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau lebih ditentukan oleh jumlah kursi yang diperoleh dalam pemilu, tanpa mempertimbangkan kualitas sumber daya manusia.

Pihak eksekutif memiliki aturan baku tentang jenjang pendidikan mulai dari rekrutmen sampai promosi, sehingga hanya SDM tertentu yang bisa menduduki jabatan sebagai penentu kebijakan. Berbeda dengan yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau pelaksanaan rekrutmen anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau ditentukan oleh jumlah kursi yang diperoleh dalam Pemilu, selain itu kadang disiplin ilmu yang dimiliki belum sesuai dengan tugas yang akan dijalankan. Beberapa bentuk kemampuan dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau berupa.

a. Kemampuan Personifikasi

Kemampuan ini mengandung berbagai unsur seperti keterampilan manual dan intelektual, bahkan sampai kepada sifat-sifat pribadi yang dimiliki. Unsur-unsur ini juga mencerminkan pendidikan, pelatihan dan pengalaman yang dianut sesuai dengan perincian kerja yang memungkinkan untuk berja dengan cara tertentu.

b. Motivasi dasar

Motif prestasi adalah suatu dorongan dalam diri pegawai untuk melakukan sesuatu kegiatan atau tugas dengan sebaik-baiknya agar mampu mencapai prestasi kerja (kinerja) dengan predikat terpuji. Berdasarkan pendekatan ini maka dapat disimpulkan bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau efektif karena beberapa faktor, diantaranya: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau bersikap apatis dalam hal melahirkan regulasi, lemahnya kemampuan personifikasi para legislator, kurangnya profesionalisme lembaga Legislasi.

Oleh karena itu untuk melaksanakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau secara efektif dibutuhkan kesadaran pribadi dari para anggota DPRD untuk bagaimana meningkatkan Motivasi dalam diri mereka untuk lebih respon dan peduli dengan masalah sosial kemasyarakatan yang

bersentuhan langsung dengan pembuatan perundang-undangan, untuk melaksanakan hal tersebut maka wajib hukumnya kalau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau makin mempertajam kualitas dirinya dengan hal-hal yang berkaitan dengan aturan-aturan dan mekanisme bagaimana melahirkan sebuah regulasi.

2. Kemitraan DPRD dengan Eksekutif

Pilkada langsung telah memberikan warna yang berbeda terhadap pola hubungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan kepala daerah disebabkan adanya perubahan yang mendasar pada sistem pemilihan dan pertanggungjawaban seorang kepala daerah. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2014, kepala daerah tidak lagi dipilih dan juga tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat, serta pertanggungjawaban diberikan kepada pemerintah dan publik.

Berbeda dengan Undang-Undang 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan yang sangat besar kepada DPRD untuk menentukan nasib seorang kepala daerah dalam perjalanan kariernya. Kewenangan besar yang dimiliki DPRD pada masa 1999-2004 sayangnya tidak dapat dimanfaatkan dengan baik, bahkan menimbulkan akses yang berkepanjangan, hingga saat ini masih banyak kasus diungkap pihak penegak hukum berkaitan dengan dugaan penyalahgunaan wewenang. Semangat otonomi daerah yang dikembangkan Undang-undang No 22 Tahun 1999 hanya berusia tiga tahun saja. Pengalaman yang kurang baik tersebut menjadi pendorong lahirnya Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 yang penekanannya mengarah kepada pilkada langsung, yang titik berat pertanggungjawaban kepala daerah tampaknya ditarik kembali ke pusat.

Kenyataan seperti ini, berimbas pada pola hubungan yang terjadi antara DPRD dengan kepala daerah. Pasal 19 ayat 2 undang-undang ini mengatakan

bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD, kemudian pada pasal 40 ditegaskan bahwa DPRD berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, yang bersama-sama dengan kepala daerah membentuk dan membahas Perda dan APBD (pasal 42 ayat 1 huruf a.,b.) Melihat konteks seperti ini, maka pola hubungan yang dikembangkan adalah kemitraan atau partnership. Dalam pola hubungan seperti ini, DPRD tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, dan sebaliknya kepala daerah tidak memiliki akses untuk membubarkan DPRD.

Agar dapat mengimbangi gerak langkah kepala daerah dan unsur pelaksanaannya, terutama untuk memberikan kinerja yang lebih baik dalam mengembangkan pola hubungan kemitraan ini maka anggota dewan sebagai legislator harus lebih memperkuat fungsinya. Harapannya secara strategis akan terjalin komunikasi politik yang tidak hanya tergantung pada isu maupun insting politik semata tetapi juga terbangun komunikasi model rasional yang mengedepankan pendekatan kognitif berbasis data. Hal tersebut bisa dibangun melalui cara sebagai berikut;

a. Meningkatkan kemampuan legal drafting,

Fungsi legislasi dijalankan DPRD dalam bentuk pembuatan kebijakan bersama-sama dengan kepala daerah, apakah itu dalam bentuk peraturan daerah atau rencana strategis lainnya. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD tidak hanya membuat peraturan daerah bersama-sama dengan eksekutif akan tetapi juga mengawasi pelaksanaannya. Untuk menjaga adanya kemitraan yang seimbang, maka anggota dewan perlu memahami dan menguasai kemampuan legal drafting. Hal ini penting karena pada umumnya di pihak eksekutif kemampuan seperti ini telah terorganisasi dan terbina dengan baik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dari waktu ke waktu.

b. Menyiapkan backing staff dan penguasaan public finance,

Fungsi budgeting merupakan fungsi DPRD yang berkaitan dengan penetapan dan pengawasan penggunaan keuangan daerah. Dalam pelaksanaan fungsi ini, DPRD perlu memikirkan adanya backing staff (staf ahli) dan mengembangkan pengetahuan serta keterampilan public finance. Backing staff ini memiliki arti penting sebagai penyuplai informasi yang akurat yang sangat dibutuhkan anggota dewan dalam merumuskan kebijakan bersama-sama kepala daerah, sedangkan pemahaman public finance perlu terus dikembangkan mengikuti penerapan sistem keuangan pemerintah yang terus berubah.

Fungsi budgeting ini merupakan fungsi yang sensitif dan disinilah biasanya sumber terjadinya perkeliruan dan penyalahgunaan keuangan daerah yang melibatkan kedua unsur pemerintahan daerah tersebut. Kinerja DPRD sangat diharapkan disini dan bersifat strategis karena memiliki hubungan yang signifikan dengan usaha menciptakan clean governance.

Mengembangkan prosedur dan teknik-teknik pengawasan,

Pengawasan yang dilakukan DPRD adalah pengawasan politik bukan pengawasan teknis. Untuk itu DPRD dilengkapi dengan beberapa hak, antara lain hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Dengan hak interpelasi maka DPRD dapat meminta keterangan dari kepala daerah tentang kebijakan yang meresahkan dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat. Hak angket dilakukan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dari kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat fungsinya berbeda dengan mosi tidak percaya, karena tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, tetapi hanya berupa pengusulan pemberhentian kepala daerah kepada presiden. Bisa jadi kepala daerah

yang bermasalah di tingkat lokal, akan tetapi karena kemampuannya melobi pemerintah di Jakarta, yang bersangkutan dapat terus bertahan. Dalam hal seperti ini maka nampak sistem sentralistik kembali berperan.

3. Lemahnya Kekuatan Hukum Peraturan Perundang-undangan

Salah satu faktor yang mempengaruhi lemahnya peran DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi dikarenakan oleh lemahnya peraturan perundang-undangan yang mencakup tidak adanya sebuah regulasi yang secara terukur menilai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam menjalankan fungsi legislasi. Selain itu tidak adanya Petunjuk teknis untuk dijadikan acuan mengevaluasi dan menilai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan penjelasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam pelaksanaan fungsi legislasi tahun 2014 sudah dilakukan dengan baik. Dari total jumlah rancangan Peraturan daerah tahun 2014 sebanyak 12 rancangan Peraturan Daerah maka terdapat 8 Peraturan Daerah provinsi Riau yang telah diparipurnakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Akan tetapi dalam pelaksanaan fungsi legislasinya, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau masih mengalami beberapa hambatan dalam melaksanakan fungsinya, yaitu sebagai berikut:

1. Kualitas kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau
2. Kemitraan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dengan pihak Pemerintah Provinsi Riau
3. Lemahnya kekuatan Peraturan Perundang-undangan

Sesuai dengan tujuan penelitian ini mengenai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam

pelaksanaan fungsi legislasi, maka saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi maka harus dilakukan pendidikan dan pelatihan kepada setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau agar memiliki kemampuan dalam menciptakan peraturan daerah.
2. Adanya inisiatif yang kuat dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau dalam melahirkan rancangan peraturan daerah.
3. Adanya kemitraan dan hubungan koordinasi yang baik antara Pemerintah provinsi Riau dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

- Arikunto, Suharsimi. 1996. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, PT. Rineka Cipta: Jakarta.
- Bryson, J. M. 2001. *Strategi Planing Publik and Non Provit Organization*, Penerbit PT. Elekmedia; Jakarta
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- M. H. Sarman dan Makarao MT. 2011. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Rineka Cipta : Jakarta.
- Mahmudi. 2005 *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Unit Penerbit Dan Percetakan Akademi Manajemen Perusahaan YKPN; Yogyakarta.
- Mangkunegara Prabu, Anwar. 2005. *Evaluasi Kinerja SDM*. PT. Refika Aditama; Bandung

Moleong, J Lexi. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya: Bandung.

Muljadi Arief H. M. 2010. Prinsip-prinsip Negara kesatuan dan Desentralisasi dalam Negara Republik Indonesia. Prestasi Pustaka Publisher : Jakarta

Nawawi, Hadari. 1990, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press: Jogjakarta.

Oentarto, SM, et. al. 2004. *Menggagas Format Otonomi Daerah*, Jakarta: Samitara Media Utama.

Studi Magister Hukum Program Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Wasistiono Sadu, 2010. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Bandung. Fokusmedia.

Wismar E, 2004, Yogyakarta, Analisis Peranan Badan Legislatif Daerah Dalam Pembentukan Perda(Studi di DPRD Kota Yogyakarta), Tesis, Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

Yudhoyono, S. B. 2001, Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD. Grid Publishing : Jakarta

Yusak E B, 2004, Yogyakarta, Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Oleh DPRD dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Kabupaten Timor Tengah Selatan, Tesis, Program.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-undang Nomor 11 tahun 2012 tentang pembentukan perundang-undangan

Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah peleburan dari undang–

undang nomor 32 tahun 2004.

Undang-undang RI Nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR,DPR,DPD,

dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.