

**TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI  
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH  
(Penelitian di Sekretariat DPRD Kabupaten Probolinggo)**

**EDY SUMARNO**

Dosen Fakultas Hukum, Universitas Panca Marga Probolinggo  
Jl. Yos Sudarso, No.107, Pabean, Dringu, Probolinggo, Jawa Timur 67271

**MUHAMMAD LUQMANUL HAKIM**

Mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Panca Marga Probolinggo  
Jl. Yos Sudarso, No.107, Pabean, Dringu, Probolinggo, Jawa Timur 67271

**Abstract**

As a body/legislative body, the DPRD functions as a statutory regulatory body. Through this function, the DPRD can carry out its role as people's representative to aggrsess and accumulate the interests of the local people into public policies contained in regional regulations. In carrying out this statutory function, the DPRD can establish regional regulations, that is, together with the regional heads, they formulate and stipulate regional regulations for the benefit of the region within the limits of the authority delegated to the regions. Draft regional regulations before being ratified as regional regulations can be submitted by the regional head or by the DPRD, through the right of initiative and the initiative mechanism for draft regional regulations. The duties and authorities possessed by the DPRD as a regional legislative institution have been regulated in Law Number 32 of 2004. Law Number 32 of 2004 is a guideline in the implementation of regional autonomy.

**Keywords:** *Functions of the DPR, Drafting Regional Regulations, Peo*

**Abstrak**

Sebagai badan / badan legislatif, DPRD berfungsi sebagai badan pembuat peraturan perundangan. Melalui fungsi ini DPRD dapat melaksanakan perannya sebagai wakil rakyat untuk mengagresiasikan dan mengakumulasikan kepentingan rakyat daerah ke dalam kebijakan-kebijakan publik yang tertuang dalam peraturan daerah. Dalam menjalankan fungsi perundangan ini DPRD dapat membentuk peraturan daerah, yaitu bersama-sama kepala daerah menyusun dan menetapkan peraturan daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah. Rancangan peraturan daerah sebelum disahkan menjadi peraturan daerah dapat diajukan oleh kepala daerah ataupun oleh DPRD, melalui hak prakarsa dan mekanisme prakarsa atas rancangan peraturan daerah. Tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD sebagai lembaga legislatif daerah telah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai pedoman dalam pelaksanaan otonomi daerah.

**Kata Kunci :** Fungsi DPR, Penyusunan Perda, Wakil Rakyat

## A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, karena itu pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Dalam perjalanan pasal tersebut, antara lain dikemukakan bahwa oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil, yaitu daerah-daerah otonom bersifat administrasi belaka yang semuanya akan ditetapkan dengan Undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Sesuai dengan paradigma baru pemerintahan Indonesia dengan berubahnya pemerintahan dari era orde baru ke era transisi kemudian menuju era reformasi, dengan ditandai di undangkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, diharapkan dapat menjadi titik tolak pemberdayaan daerah sehingga memiliki inisiatif, kreatifitas dan produktifitas yang tinggi dalam upaya mensejahterakan masyarakat di daerah.

Dengan telah digantinya Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah

merubah paradigma pemerintahan secara signifikan. Hal ini karena Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan keleluasaan kepada pemerintahan di daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah tersebut dititik beratkan pada pemerintahan daerah tingkat II / Kabupaten / Kota.

Penerapan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan tantangan tersendiri bagi aparat pemerintah khususnya menghadapi paradigma baru pemerintah daerah yang berkembang pada nilai demokrasi, pada pemberdayaan dan peningkatan pelayanan masyarakat.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, bahwa dari sisi penyelenggaraan pemerintahan yang diterapkan secara bersama yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi penekanan kepada titik berat ekonomi daerah kabupaten dan kota semakin jelas yang semula kombinasi dekonsentrasi dari desentralisasi menjadi menitik beratkan kepada desentralisasi.

Struktur kelembagaan serta tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah dari menyatunya kepala daerah dan DPRD dalam struktur kelembagaan pemerintah daerah menjadi terpisah, kecenderungan konsentrasi kekuasaan dari sentripetal (pemusatan kekuasaan atau kewenangan) menjadi kecenderungan sentrifugal (pemencaran kekuasaan atau kewenangan), akuntabilitas kepala daerah kepada DPRD menjadi sangat menentukan seperti laporan pertanggungjawaban kepala daerah (LPJ) kepada DPRD.

Perubahan yang begitu cepat dari sistem pemerintahan yang sentralistik kearah sistem pemerintahan yang

desentralisasi, telah merubah sandi-sandi pemerintahan, dari birokrasi sentralisasi menjadi legislatif sentralistik. DPRD yang merupakan lembaga legislatif daerah sebagai hasil dari pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung oleh seluruh rakyat Indonesia merupakan wakil-wakil rakyat di daerah yang mencerminkan kekuatan politik di daerah tersebut. Untuk itu DPRD juga merupakan perwakilan dari partai politik yang duduk dalam lembaga legislatif. Hal ini akan menimbulkan bias antara DPRD sebagai wakil rakyat dan DPRD sebagai wakil dari partai politiknya.

Sebagai wakil rakyat DPRD dengan berubahnya sistem kehidupan bernegara dengan dilaksanakannya otonomi daerah sangat mempengaruhi kehidupan sosial dan politik bermasyarakat, dimana mereka menuntut peranan DPRD dapat dijalankan secara optimal. Adanya tuntutan, di masyarakat agar DPRD dapat mengakomodasikan kepentingan-kepentingan mereka dalam pembuatan regulasi di daerah dan dapat mengagregasikan dan mengakumulaskannya dalam peranturan-peraturan daerah telah menuntut peranan lembaga legislatif daerah menjadi lembaga yang akomodatif baik bagi lembaga eksekutif maupun bagi masyarakat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah adalah merupakan suatu kebijakan publik yang berlaku di suatu daerah, yang menyangkut kepentingan seluruh masyarakat. Untuk itu dalam pembuatan kebijakan tersebut jangan sampai masyarakat yang selalu menjadi korban, dalam proses pembuatan kebijakan tersebut lembaga legislatif sangat berperan untuk menerima atau menolak Peraturan Daerah tersebut.

Dengan demikian maka peranan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah

mempunyai peran yang sangat strategis dalam mengakumulasikan dan mengagregasikan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam kebijakan publik, sehingga diharapkan nantinya peraturan daerah yang dibuat dapat lebih mengakomodasikan dan berpihak kepada kepentingan masyarakat.

DPDR yang juga merupakan perwakilan dari partai politiknya tentu akan membawa misinya dalam lembaga legislatif tersebut. Untuk itu sejauh manakah kepentingan partai politik tersebut mempengaruhi kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik atau sejauh manakah kepentingan masyarakat dapat mempengaruhi kepentingan partai politik dalam membuat kebijakan publik sangat diperlukan sekali masyarakat sebagai pengawas lembaga legislatif. Untuk itu dalam proses pembuatan kebijakan publik diperlukan transparansi dari lembaga legislatif agar hasil yang diperoleh dapat diterima oleh semua pihak.

Oleh karena itu berkaitan dengan penyusunan Skripsi, penyusun tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai

**TINJAUAN YURIDIS  
PENERAPAN PERATURAN  
MENTERI DALAM NEGERI  
NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN DALAM  
PENYUSUNAN PERATURAN  
DAERAH** (Penelitian di Sekretariat DPRD  
Kabupaten Probolinggo)

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Untuk merumuskan masalah Winarno Surachmad berpendapat sebagai berikut :

“Setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya, masalah harus dirasakan sebagai satu rintangan yang mesti dilalui (dengan jalan mengatasinya). Apabila kita berjalan terus, masalah akan menampakkan sebagai tantangan, untuk itu harus nampak penting dan realistis”.<sup>1</sup>

Berdasarkan pada pendapat diatas, maka latar belakang masalah dapat ditarik rumusan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah fungsi dan peran kedudukan DPRD dalam rangka melaksanakan tugasnya ?
2. Bagaimanakah pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD Kabupaten Probolinggo dalam rangka penyelesaian produk hukum?

### C. METODE PENELITIAN

#### 1. Pendekatan Masalah

Dalam memecahkan suatu permasalahan langkah yang penulis gunakan yaitu pendekatan secara yuridis normatif dengan mengkaji permasalahan melalui aspek hukumnya dan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktek sehari-hari. Tinjauan melalui aspek hukum dapat diperoleh melalui literatur-literatur dan ketentuan perundangan yang berlaku.

#### 2. Sumber Data

1. Data primer yaitu data diperoleh dari penelitian langsung atau penelitian lapangan.
2. Data sekunder yaitu data yang didapat dari buku-buku literatur, literatur ilmiah, laporan-laporan dan sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan.

#### 3. Prosedur Pengumpulan Data

---

<sup>1</sup> Miriam Budiarmo dan Ibrahim Ambong, Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia, UGM, Yogyakarta, 1999, 34

Prosedur pengumpulan data menggunakan :

1. Observasi yaitu dengan melihat, mendengar dan mengamati secara langsung dilokasi penelitian.
2. Interview yaitu dengan mengadakan tanya jawab secara langsung kepada obyek atau sasaran dari penelitian serta mengadakan komunikasi baik itu perbincangan maupun wawancara dengan pihak-pihak yang dapat mendukung penggalian informasi yang diperlukan.
3. Dokumentasi yaitu dengan melakukan pengumpulan data atau dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

#### 4. Analisa Data

Dalam penelitian ini dilakukan analisa kualitatif dengan mengadakan pendekatan deskriptif yaitu mereduksi data dengan cara memilih data-data pokok dengan fokus penelitian, kemudian mencari tema untuk memberikan gambaran yang lebih tajam terhadap pengamatan serta mempermudah untuk pencarian sesuatu.

### D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 1. Peranan DPRD Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo.

Tata cara penyusunan dan penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Probolinggo telah diatur dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Probolinggo. Adapun penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif ataupun lembaga legislatif, dengan mekanisme yang telah diatur sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD.

Rancangan peraturan daerah yang merupakan prakarsa dari anggota

DPRD dalam proses penyusunannya dilakukan dengan proses sebagai berikut :

1. Sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari 1 (satu) fraksi, dapat mengajukan usul prakarsa tentang rancangan peraturan daerah.
2. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud, disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah disertai penjelasan secara tertulis.
3. Usul prakarsa sebagaimana dimaksud diberi nomor pokok oleh sekretariat DPRD.
4. Usul prakarsa tersebut oleh pimpinan DPRD disampaikan pada rapat paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari panitia musyawarah.
5. Dalam rapat paripurna pada pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul prakarsa tersebut.
6. Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :
  - a. Anggota DPRD lainnya memberikan pandangan.
  - b. Kepala daerah memberikan pendapat.
  - c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD dan pendapat kepala daerah.
7. Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
8. Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan

rancangan peraturan daerah atas prakarsa kepala daerah.

9. Selama usul prakarsa belum diputuskan sebagai prakarsa DPRD, para pengusul dapat mengajukan perubahan atau mencabutnya kembali.

Adapun rancangan peraturan daerah yang disusun oleh kepala daerah disampaikan kepada DPRD melalui proses sebagai berikut :

1. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah disampaikan kepada pimpinan DPRD dengan nota pengantar kepala daerah.
2. Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud, disampaikan secara tertulis oleh pimpinan kepada seluruh anggota DPRD.

Sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah, rancangan peraturan daerah perlu ditetapkan oleh DPRD. Adapun proses penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah harus melalui beberapa tahap pembicaraan dalam rapat paripurna DPRD. Tahap-tahap pembicaraan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pembicaraan tahap I, meliputi :
  - a. Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah.
  - b. Penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi / pimpinan komisi gabungan atau pimpinan panitia khusus DPRD terhadap rancangan peraturan daerah atas usul prakarsa DPRD.
2. Pembicaraan tahap II, meliputi :
  - a. Dalam hal rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah :

5. Pemandangan umum dalam rapat paripurna disampaikan oleh juru bicara yang membawa suara fraksinya terhadap rancangan peraturan daerah.
  6. Jawaban kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap pandangan umum para anggota.
- b. Dalam hal rancangan peraturan daerah yang berasal dari usul prakarsa DPRD :
7. Pendapat kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap rancangan peraturan daerah.
  8. Jawaban pimpinan komisi, pimpinan komisi gabungan atau pimpinan panitia khusus atas nama DPRD dalam rapat paripurna terhadap kepala daerah.
3. Pembicaraan tahap III, meliputi :
- Pembicaraan tahap III ialah pembahasan dalam rapat komisi / komisi gabungan atau rapat panitia khusus yang dilaksanakan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah.
4. Pembicaraan tahap IV, meliputi :
- a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului :
    9. Laporan hasil pembicaraan tahap III.
    10. Pendapat akhir fraksi-fraksi yang disampaikan oleh juru bicara fraksi.
  - b. Pemberian kesempatan kepada kepala daerah untuk menyampaikan sambutan pengambilan keputusan tersebut.
- Dalam pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut, tingkat pembicaraan tidak selalu harus melalui

empat tahapan tersebut, hal ini dapat dimungkinkan karena panitia musyawarah dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan yang dapat dijadikan dasar untuk menyingkat acara / tingkat pembicaraan tersebut, selain itu juga panitia musyawarah dapat menentukan bahwa pada pembicaraan tahap III dapat dilakukan dalam rapat komisi gabungan atau dalam panitia khusus.

## **2. Hak dan Kewajiban Lembaga Legislatif**

DPRD sebagai institusi dipisahkan dari pemerintah daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggung jawaban pemerintah daerah kepada rakyat. Oleh karena itu, hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah serta melakukan fungsi pengawasan. Adapun hak-hak DPRD tersebut telah diatur dalam pasal 19 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

1. Meminta Laporan Pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota

Sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD berhak untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Permintaan pertanggungjawaban tersebut adalah terhadap penyimpangan pelaksanaan tugas dan kewajiban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Meminta keterangan, kepala pemerintah daerah  
Sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari

satu fraksi dapat mengajukan usul kepada DPRD untuk meminta keterangan kepada pemerintah daerah tentang sesuatu kebijaksanaan pemerintah daerah.

### 3. Mengadakan penyelidikan

Setiap anggota DPRD dapat mengajukan usul mengadakan penyelidikan atas keadaan yang merugikan daerah dan atau usul masyarakat merupakan kejadian yang ada kaitannya dengan urusan kebijaksanaan pemerintah dan pembangunan daerah. Atas pengadilan atau aspirasi masyarakat serta adanya anggapan bahwa pemerintah daerah telah menyimpang jauh dari ketentuan yang berlaku.

### 4. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah

Setiap anggota DPRD dapat mengajukan usul perubahan atas rancangan peraturan daerah, pokok-pokok usul perubahan sebagaimana dimaksud disampaikan dalam pandangan umum anggota DPRD pada pembicaraan tahap II.

### 5. Mengajukan pernyataan pendapat

Sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari suatu fraksi dapat mengajukan usul pernyataan pendapat. Pernyataan pendapat tersebut dapat menjadi pernyataan pendapat DPRD setelah mendapat keputusan DPRD.

### 6. Mengajukan rancangan peraturan daerah

Sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota DPRD yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi dapat mengajukan usul prakarsa tentang rancangan peraturan daerah. Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan

yang berlaku dalam pembahasan rancangan peraturan daerah atas prakarsa kepala daerah.

### 7. Menentukan anggaran belanja DPRD

DPRD dalam penyelenggaraan kegiatan penetapan anggaran belanja DPRD atas beban APBD sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

### 8. Menetapkan peraturan tata tertib DPRD

DPRD berhak untuk menyusun rancangan, mengesahkan dan menetapkan menjadi tata tertib DPRD. Pelaksanaan hak-hak sebagaimana tersebut diatas akan diatur lebih lanjut dalam tata tertib DPRD masing-masing daerah.

Selain hak-hak yang tersebut di atas DPRD juga berhak untuk meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan, sebagaimana tersebut pada pasal 20 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Demikian halnya anggota DPRD sebagai wakil rakyat juga memiliki hak-hak yang harus dipenuhi dalam melaksanakan tugasnya, sebagaimana tersebut dalam pasal 21 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

- a. Hak pengajuan pertanyaan;
- b. Hak protokoler;
- c. Hak keuangan / administrasi.

Berdasarkan atas hak-hak yang melekat pada DPRD tersebut kiranya tergambar dengan jelas bawa hak-hak itu cukup luas bagi DPRD untuk menjalankan fungsinya. Selain itu juga perlu dicatat bahwa penggunaan hak-hak DPRD yang luas itu juga disertai dengan

kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi. Kewajiban-kewajiban tersebut, sebagaimana pada pasal 22 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu :

- a. Mempertahankan dan memelihara ketantunan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Mengamalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, serta menaati segala peraturan dan perundang-undangan;
- c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi;
- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

### **3. Hubungan Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pemerataan Peranturan Daerah**

Dalam struktur Pemerintah Pusat, kedudukan Presiden adalah “neben” dengan DPR. Yaitu Presiden tidak bisa membubarkan DPR dan DPR tidak bisa menjatuhkan Presiden. Hal ini sama juga ingin diwujudkan ditingkat daerah, kepala daerah mempunyai kedudukan yang sama dengan DPRD, DPRD adalah mitra dari pemerintah daerah. Dengan demikian maka diharapkan sifat kemitraan dari dua lembaga tersebut dapat terjalin hubungan yang serasi.

Susunan pemerintah daerah otonom meliputi DPRD dan pemerintah daerah. DPRD dipisahkan dari pemerintah daerah maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban

pemerintah daerah kepada masyarakat. Pemerintah daerah yaitu kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.

Pemerintah daerah bertugas dan berwenang menyelenggarakan urusan rumah tangga (termasuk tugas-tugas tertentu yang digolongkan sebagai tugas pembantuan). Apa yang dinamakan sebagai urusan rumah tangga daerah dalam sistem otonomi nyata dan bertanggung jawab yaitu adalah urusan-urusan pemerintahan yang pada mulanya menjadi tanggung jawab dan wewenang departemen-departemen / lembaga-lembaga non departemen di tingkat pusat, urusan-urusan tersebut menjadi urusan rumah tangga daerah. Dengan demikian maka otonomi daerah adalah sesuatu hak yang diterima oleh negara.

Kepala daerah diwajibkan setiap tahun untuk memberikan Laporan Pertanggungjawaban kepada DPRD, Laporan Pertanggungjawaban Bupati sebagai tolak ukur kinerja pemerintah Daerah tersebut dapat ditolak ataupun diterima oleh DPRD setelah disampaikan dalam paripurna Dewan. Laporan pertanggungjawaban Bupati sebagai kepala Pemerintahan Daerah tersebut dapat dijadikan tolak ukur keberhasilan pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan sebagai tugas yang diemban oleh pemerintah Daerah. Laporan Pertanggungjawaban Eksekutif tersebut tidak dapat mengakibatkan diberhentikannya Kepala Daerah oleh DPRD, karena dalam hal ini Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pemberhentian Bupati tersebut tidak begitu saja dapat dilakukan oleh



DPRD, akan tetapi pemberhentian Bupati hanya bisa dilakukan jika Bupati benar-benar terbukti melakukan pelanggaran hukum dan pelaksanaannya diatur melalui Peraturan Pemerintah ataupun peraturan Perundang-undangan berlaku.

Dengan demikian maka kedudukan DPRD sebagai mitra dari pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama tinggi, pemberian kedudukan yang sama tinggi antara kepala Daerah dan DPRD ditujukan untuk mendorong lahirnya kerjasama yang serasi antara kedua komponen tersebut, sehingga diharapkan akan terpelihara tertib pemerintahan di daerah.

#### **4. Dasar Hukum Pengaturan Lembaga Legislatif dalam Pembuatan Peraturan Daerah**

Dasar hukum yang mengatur tentang pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Probolinggo adalah sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
2. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD I, dan DPRD II.
3. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
4. Keputusan Presiden Nomor 76 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pencalonan Anggota DPR, DPRD I, DPRD II.
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD.
6. Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Probolinggo Nomor 10 Tahun 2009.

#### **5. Kendala-kendala yang dihadapi DPRD**

Kendala-kendala yang dihadapi oleh DPRD dalam memuat rancangan peraturan

daerah (Raperda) sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah (Perda) yaitu dapat berupa hambatan internal yaitu dari dalam organisasi DPRD itu sendiri maupun hambatan eksternal yaitu dari luar organisasi DPRD. Rancangan peraturan daerah itu sendiri dapat disusun oleh lembaga eksekutif / kepala daerah atau lembaga legislatif / DPRD, hal tersebut diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.

Undang-undang dan tata tertib DPRD telah mengatur hak prakarsa dan mekanisme usul prakarsa atas rancangan peraturan daerah baik yang dari eksekutif maupun dari legislatif. Dalam hal pengajuan rancangan peraturan daerah yang berasal dari legislatif / DPRD yang telah diatur dalam peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Probolinggo adalah bentuk hak prakarsa / inisiatif.

Dalam pelaksanaannya hak prakarsa ini masih belum digunakan oleh anggota DPRD karena masih banyak mengalami kendala-kendala, dengan kata lain dapat dikatakan bahwa naskah rancangan peraturan daerah umumnya bahkan seluruhnya masih datang dari pemerintah daerah atau eksekutif. Keadaan tersebut di atas dapat disebabkan karena :

1. Peraturan tata tertib DPRD sendiri juga dapat menjadi hambatan internal. Anggota DPRD dalam menyusun rancangan peraturan daerah karena hak prakarsa dan mekanisme usul prakarsa atas rancangan peraturan daerah harus melalui ketentuan / proses yang tidak mudah, hal ini karena proses dan mekanisme dalam peraturan tata tertib DPRD tidak bersifat langsung dalam prosedurnya yang panjang sehingga dapat menimbulkan sikap keengganan anggota DPRD.

2. Keterbatasan DPRD dibandingkan dengan pemerintah daerah yaitu, informasi, data, tenaga terampil dan

kemampuan menanalisa berbagai aspek yang diperlukan dalam menyusun suatu rancangan peraturan daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah masih lebih lengkap dibandingkan dengan apa yang dimiliki oleh DPRD, selain juga karena kualitas anggota DPRD yang secara individu masih kalah dalam hal pengetahuan dan pengalaman oleh eksekutif.

3. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang masih belum konsisten merupakan hambatan tersendiri dalam pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan daerah bagi anggota DPRD.

Dengan ketidakseimbangan ini, maka sementara dianggap bahwa jika DPRD mengambil inisiatif mengusulkan agar eksekutif menyusun suatu rancangan peraturan daerah tertentu dapat dianggap bahwa DPRD telah menjalankan hak perundang-undangan.

Selain hal tersebut diatas juga dapat dikatakan bahwa DPRD dalam menjalankan fungsinya selain dilengkapi dengan sarana-sarana dalam menjalankan fungsi-fungsi badan perwakilan yang telah tersedia dengan adanya fraksi-fraksi, komisi-komisi dan panitia-panitia dalam organisasi DPRD, ada kendala-kendala yang menjadi kelemahan DPRD dalam menjalankan fungsinya tersebut, yang selain bersumber dari kekurang mampuan anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi perwakilannya secara penuh, juga adanya kecenderungan masyarakat di daerah masih menyalurkan aspirasinya kepada pejabat pemerintah pusat ataupun kepada DPR. Hal ini karena anggapan masyarakat bahwa DPRD kurang mampu mengartikulasikan dan kekurangtanggapan DPRD terhadap masalah / kepentingan-kepentingan masyarakat.

Sekalipun proses pengambilan keputusan khususnya tentang penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah di Kabupaten Probolinggo tidak mengalami hambatan yang mendasar, karena ternyata semua rancangan peraturan daerah yang pernah diajukan oleh eksekutif selalu disetujui oleh DPRD, hal ini tidak berarti bahwa dalam proses pembahasan tersebut tidak melalui perdebatan-perdebatan yang seru.

Dalam proses pembahasan tersebut seringkali DPRD mengungkapkan kekurangan ataupun kelemahan eksekutif dalam menyusun rancangan peraturan daerah yang perlu untuk direvisi, untuk itu dalam hal ini yang perlu diperhatikan yaitu bahwa meskipun banyak kendala-kendala yang dihadapi oleh DPRD dalam menyusun rancangan peraturan daerah akan tetapi dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah adalah seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh DPRD dalam menyempurnakan materi suatu rancangan peraturan daerah dan sejauh mana DPRD dapat mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat dalam kebijakan daerah yang berupa peraturan daerah.

## **E. KESIMPULAN**

1. Legislasi Daerah berada pada DPRD yang mempunyai tugas dan fungsi sebagai pembuat Perda bersama-sama Kepala Daerah, yang merupakan wahana pelaksanaan Demokrasi berdasarkan Pancasila.
2. Undang-undang Nomor : 32 Tahun 2004 tampak sekali ingin memberdayakan DPRD yang mempunyai fungsi legislasi, yang lebih bersifat kebijakan strategis. .

### Saran-saran

1. Kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah dapat dilakukan *chek and balance*, sehingga dorongan dasar pembentukan Perda oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dapat mencegah akumulasi, sentralisasi dan *absolutisme* kekuasaan di satu tangan.
2. Untuk meningkatkan wibawa dan mengoptimalkan fungsi dalam bermitra dengan eksekutif atau Pemerintah Daerah, maka DPRD sebaiknya melalui kelembagaan maupun perorangan perlu melakukan pendekatan dengan masyarakat, untuk mendapatkan masukan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

### DAFTAR PUSTAKA

AA. Loedin, Pengetahuan Dasar Penelitian dan Statistik, Penataran Untuk Perguruan Tinggi di Jawa Timur.

Hadi, Sutrisno, Metodologi Reserch III, Fakultas UGM, Yogyakarta 1986,

IGK. Manila, Praktek Manajemen Pemerintahan Dalam Negeri. Liberti 1989

Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong, Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia. UGM, Yogyakarta, 1999

Marwato Soewito, Kinerja Legislatif menurut undang-undang No. 25 tahun 1999, makalah orientasi tugas dan fufitgsi DPRD, Bandung, 2000

Moch. Kusnardi, Susunan pembagian kekuasaan menurut sistem Undang-Undang Dasar 1945, PT. Gramedia Jakarta, 1994

Prodjodikoro Wirjono, Asas-asas Ilmu

Negara dan politik, PT. Eresco Jakarta-Bandung, 1981

Priyatmoko, Strategi kemitraan dalam optimalisasi pelaksanaan fungsi DPRD, makalah pengantar diskusi pada temu lokakarya, Bandung, 2000

Sadu Wasistiono, Otonomi daerah dan pemerintah daerah, makalah orientasi tugas dan fungsi DPRD, Bandung, 2000

Winarno Surachmad, Dasar dan Teknik Reserch, Tarsito, Bandung. 1980,

William Dunn N, Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan), Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1988.

Yahya, Muhaimin dan Colin Andrews, Masalah-masalah Pembangunan Politik. Jakarta 1997

-----, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

-----, Undang-undang nomor 25 Tahun 1999 tentang Pertimbangan Kauangan Antara Pusat dan Daerah.

-----, Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, Bebas dari KKN.

-----, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Arkola, Surabaya. 2004,