

PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN PENAJAM PASER UTARA DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI

Umar Said, Susilo Handoyo, Roziqin

Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara selaku Lembaga Legislatif mempunyai fungsi Legislasi, *Budgeting dan Controlling*. menjadi penting dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang baik. Dalam fungsi Legislasinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tidak dapat di biarkan berjalan sendiri tanpa kontrol, penting dibuka pintu akses publik terhadap pembuatan Peraturan Daerah. Peneliti merumuskan masalah pada penelitian ini adalah Bagaimanakah peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam melaksanakan fungsi legislasi dalam menyalurkan aspirasi masyarakat dan memfasilitasi penyelesaian yang sudah diakomodir dalam sebuah wacana untuk kepentingan rakyat ? metode digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Yuridis Sosiologis yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan fakta yang ada pada instansi yang bersangkutan. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Penajam Paser Utara dalam melaksanakan Fungsi Legislasinya setelah berlakunya UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan semangat perubahan ke arah yang lebih baik. Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Penajam Paser Utara pada dasarnya sudah baik, dan Tugas-tugas telah dilaksanakan dengan optimal, terbukti dengan telah dihasilkannya banyak Perda (Peraturan Daerah).

Kata Kunci : Peranan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, Peraturan Daerah, Fungsi Legislasi

Abstract

The Regional People's Representative Council of Penajam Paser Utara Regency as a Legislative Institution has the function of Legislation, Budgeting and Controlling. become important in order to create a good governance system. In its legislative function the Regional People's Representative Council of North Penajam Paser Regency cannot be left alone without control, it is important to open the door for public access to the making of Regional Regulations. The researcher formulated the problem in this study. What is the role of the Regional People's Representative Council of Penajam Paser Utara Regency in carrying out the legislative function in channeling community aspirations and facilitating solutions that have been accommodated in a discourse for the benefit of the people? The method used in this study is the Juridical Sociological Method, namely the problem approach through legal research with the facts that exist in the relevant agencies. The conclusion of this research is the Performance of the Regional Representative Council (DPRD) of North Penajam Paser Regency in implementing its Legislative Function after the enactment of Law No. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation Regulations shows the spirit of change in a better direction. The implementation of the legislative function of the People's Legislative Assembly of Penajam Paser Utara Regency has basically been good, and the tasks have been carried out optimally, as evidenced by the creation of many Regional Regulations (Regional Regulations).

Keywords: Role of the Regional People's Representative Council, Regional Regulation, Function of Legislation

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kabupaten Penajam Paser Utara, adalah sebuah Kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur, Indonesia. Ibukotanya adalah Penajam. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Kutai Kartanegara disebelah Utara, sebelah timur berbatasan dengan Selat Makassar dan Kota Balikpapan, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Paser dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Kutai Barat. Akhirnya setelah melalui perjuangan panjang yang dilakukan oleh masyarakat yang bercita-cita untuk dapat hidup lebih sejahtera dapat tercapai. Ini ditandai dengan terbentuknya Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara secara yuridis formal berdasarkan Undang-undang No. 7 tahun 2002. Beberapa waktu lalu di Kalimantan Timur wilayah utara tepatnya di Kabupaten Bulungan terjadi pemekaran kabupaten baru. Kabupaten tersebut bernama Tana Tidung.

Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara dibentuk melalui UU No. 7 Tahun 2002 tanggal 10 April 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Kalimantan Timur. Sejarah Singkat Terbentuknya Kabupaten Penajam Paser Utara Lahirnya Undang-undang No : 7 Tahun 2002 tentang pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur, merupakan salah satu fakta sejarah yang sangat berarti bagi masyarakat Kabupaten Penajam Paser Utara.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah Fungsi Legislasi. Dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan membuat Peraturan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹ Peraturan daerah merupakan komitmen pemangku kekuasaan di daerah yang memiliki kekuatan (*coerciae*). Fungsi Legislasi dibutuhkan untuk mewujudkan masyarakat yang diinginkan (*social engineering*). Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat Undang-undang ataupun peraturan daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat.² Perubahan tentang keparlemenan mungkin merupakan sebagai “tradisi Politik menuju demokrasi.”³

Ketentuan UU No 23 Tahun 2014 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara selaku Lembaga Legislatif mempunyai fungsi Legislasi, *Budgeting dan Controlling*. menjadi penting dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang baik. Dalam fungsi Legeslasinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tidak dapat di biarkan berjalan sendiri tanpa kontrol, penting dibuka pintu akses publik terhadap pembuatan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari Fungsi legislasi yakni merupakan fungsi dari parlemen untuk Untuk melaksanakan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara diberi

¹UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Telah Memberikan Kekuasaan Membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

²Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, 2003, Etika Hubungan Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Fokus Media Cet, ke-2, Bandung, hlm. 93.

³Satya arinanto, 2007, Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Indonesia, Pusat Studi Hukum FH UI, Jakarta, hlm. 97.

bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “Hak Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Dan Hak Mengadakan 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.⁴ Sesuai dengan UU No 23 Tahun 2014 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara selaku Lembaga Legislatif mempunyai fungsi Legislasi, *Budgeting dan Controlling*. menjadi penting dalam rangka menciptakan sistem pemerintahan yang baik. Dalam fungsi Legislasinya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tidak dapat di biarkan berjalan sendiri tanpa kontrol, penting dibuka pintu akses publik terhadap pembuatan Peraturan Daerah. Fungsi Legeslasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara selaku “Pembuat”, Pembahas dan pemutus sebuah produk hukum yang berupa Peraturan Daerah dimana Peraturan Daerah akan menjadi dasar berkehidupan masyarakat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara agar lebih memaksimalkan lagi pelaksanaan Fungsi Legislasinya dalam hal Pembentukan Peraturan Daerah. Maka Peneliti tertarik untuk membuat sebuah penelitian atau tesis yang berjudul “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka Peneliti merumuskan masalah pada penelitian ini adalah Bagaimanakah peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam melaksanakan fungsi legislasi dalam menyalurkan aspirasi masyarakat dan memfasilitasi penyelesaian yang sudah diakomodir dalam sebuah wacana untuk kepentingan rakyat ?

C. Tinjauan Pustaka

1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah atau Perda adalah peraturan yang dibuat oleh Kepala Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten dan Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah Pusat menggunakan asas desentralisasi. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang di dalam Hukum administrasi Negara dikenal dengan ” Asas-asas umum pemerintahan yang layak”. Pada tanggal 12 Agustus 2011, Pemerintah secara resmi mengundang Undang-Undang

⁴Agung Djojosoekarto, 2004, *Dinamika dan Kapasitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Konrad Adeneur Stiftung, Jakarta, hlm. 235.

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Maria Farida Indrati. S, pada umumnya dilakukan sebagai berikut :⁵

a. Perencanaan penyusunan undang-undang.

Proses pembentukan undang-undang menurut Pasal 15 ayat (1), dan Pasal 16 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dilaksanakan sesuai dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang merupakan perencanaan penyusunan undang-undang terpadu antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Republik Indonesia.

b. Persiapan pembentukan undang-undang.

Rancangan undang-undang dapat berasal dari (Anggota) Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Daerah yang disusun berdasarkan Prolegnas.

c. Pengajuan Rancangan Undang-Undang.

Pengajuan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.

2. Pengertian Legislasi

Legislasi Dalam Arti Luas Meliputi Legislasi Dalam Arti Sempit Merupakan Proses Dan Produk Pembuatan Undang-Undang (*The Creation Of General Legal Norm By Special Organ*), Legislasi Dalam Arti Luas Termasuk Pula Pembentukan Peraturan Pemerintah Dan Peraturan-Peraturan Lain Yang Mendapat Delegasian Kewenangan Dari Undang-Undang (*Delegation Of Rule Making Power By The Laws*). Fungsi Legislasi Dilakukan Oleh Badan Legislatif Baik Secara Sendiri-Sendiri Atau "*Together With The Head Of State*). Penggunaan hukum tertulis sebagai alat rekayasa sosial nampaknya sudah menjadi ciri dari negara hukum modern.⁶

3. Tinjauan Terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

a. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Berdasarkan Undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR - DPR-RI, DPD-RI dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyebutkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi yaitu Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan yang dijalankan dalam kerangka Representasi Rakyat.

⁵Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2010, halaman 41

⁶Galenter, Marc, "Hukum Hindu dan Perkembangan sistem hukum India Modern" dalam A.A.G Peters dan Koesriani S (Ed.), Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku II), Sinar Harapan, Jakarta.

- a) **Legislasi:** Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku pemegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.
- b) **Anggaran:** Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati.
- c) **Pengawasan:** Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

b. Tugas dan wewenang

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antara lain:

- a) Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati untuk mendapat persetujuan bersama
- b) Membahas bersama Bupati dengan memperhatikan pertimbangan dan memberikan persetujuan atas rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati
- c) Membahas dan menindaklanjuti dari hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan daerah yang disampaikan oleh Bawasda
- d) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset daerah yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan daerah
- e) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
- f) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

D. Metode Penelitian

Metode Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Yuridis Sosiologis yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan fakta yang ada pada instansi yang bersangkutan, teori hukum yang dihubungkan dengan kondisi sosial di mana hukum dalam arti sistem norma itu diterapkan.⁷ Tokoh-tokohnya adalah pemikir hukum yang beraliran realisme seperti *Oliver W. Holmes, Karl N Llewellyn, Roscoe Pound*, Teori – teori Yuridis Sosiologis Teori ini sesungguhnya dibangun berdasarkan *Cardoso* dan banyak lagi yang selalu bekerja dengan tradisi *Common Law*.

Sifat penelitian yang digunakan oleh Peneliti adalah Deskriptif yaitu penelitian yang menggunakan satu variabel atau lebih dari satu variabel. Penelitian yang dimaksud adalah untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang keadaan yang menjadi obyek penelitian.

E. PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Kondisi Daerah

⁷Soerjono Soekanto. 2006. Pengantar Penelitian Hukum.Universias Indonesia. Jakarta

Kabupaten Penajam Paser Utara dibentuk berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No.7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Provinsi Kalimantan Timur. Kabupaten Penajam Paser Utara terletak antara 00°48'29"-01°36'37" Lintang Selatan dan 116°19'30"- 116°56'35" Bujur Timur. Posisi Kabupaten Penajam Paser Utara sangat strategis sebagai pintu gerbang transportasi laut dan transportasi darat menuju Provinsi Kalimantan Selatan serta merupakan jalur pergerakan barang dan jasa lintas Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Kalimantan Selatan.

Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki batas-batas administrasi dengan kabupaten/kota sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Kutai Kartanegara;
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kota Balikpapan dan Selat Makassar;
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Paser dan Selat Makassar;
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Paser dan Kabupaten Kutai Barat.

Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki luas wilayah 3.333,06 Km² meliputi wilayah daratan seluas 3.060.82 Km² dan wilayah lautan seluas 272.24 Km². Berdasarkan Topografinya, Penajam Paser Utara berada di ketinggian antara 0-500 m diatas permukaan laut (dpl). Pada elevasi terendah terdapat di daerah sekitar muara Sungai yang mengalir di Penajam Paser Utara. Penajam Paser Utara memiliki wilayah yang didominasi wilayah perbukitan dan dataran di wilayah bagian barat. Tabel 2.1 menyajikan luas wilayah Penajam Paser Utara yang disajikan menurut Kecamatan.

2. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi Dalam Menyalurkan Aspirasi Masyarakat.

Inisiatif Pembuatan Perda. Kepemerintahan Daerah yang baik (*good local governance*) merupakan issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gagasan yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat di samping adanya globalisasi pergeseran paradigmat pemerintahan dari "*rulling government*" yang terus bergerak menuju "*good governance*" dipahami sebagai suatu fenomena berdemokrasi secara adil. Atas kedudukan dan fungsi yang sama itu, maka baik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Kepala Daerah mempunyai hak yang sama dalam melakukan amandemen terhadap Perda dan memiliki hak yang sama dalam melakukan prakarsa dan inisiatif dalam pengajuan Rancangan Perda.

Peran serta masyarakat hal yang baru dan sekaligus sebagai wujud adanya demokratisasi dalam pembentukan hukum yaitu dibukanya ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum. Secara konstruktif yuridis partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 yaitu : "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau Pembahasan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Daerah". Dibukanya ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan hukum ini bertujuan agar hukum yang dihasilkan tidak represif dan sebaliknya melahirkan hukum yang responsif. Dalam paham hukum yang Responsif itu adalah hukum yang siap

mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Artinya, hukum tidak lagi dilihat sebagai entitas yang berdiri sendiri melainkan dia harus mampu berinteraksi dengan yang lain dengan tujuan pokok untuk mengadopsi kepentingan-kepentingan yang ada didalam masyarakat. Sebenarnya, apabila suatu Perda yang rancangannya didahului dengan penyusunan naskah akademik, hal itu sesungguhnya telah memberi sebetuk ruang bagi partisipasi masyarakat publik dalam pembentukan Perda tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki peran yang amat penting dalam memfasilitasi aspirasi masyarakat, baik secara idea (tidak langsung) maupun secara langsung melalui rapat dengar pendapat.

Disinilah arti penting perwujudan demokratisasi dalam pemerintahan daerah. *Responsifitas* anggota dewan terhadap aspirasi masyarakat menjadi amat penting guna mengformulasikan aspirasi masyarakat dalam bentuk produk hukum. Keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan hukum diharapkan menjadi kekuatan kontrol (*agent of social control*) dan kekuatan penyeimbang antara kepentingan pemerintah dan masyarakat. Dengan dianutnya sistem politik yang demokratis, kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum lebih terbuka. Dalam pengertian ini, arena hukum menjadi semacam forum politik, dan partisipasi hukum mengandung dimensi politik. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan representasi masyarakat dalam pemerintahan, dimana salah satu tugas pokoknya adalah menyuarakan aspirasi konstituennya. Dengan demikian setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dituntut untuk bekerja dengan maksimal.

3. Peranan dan Fungsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah sebagai Produk Hukum Legislatif Daerah Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu :⁸

- a. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara,
- b. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan
- c. pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Semua peraturan Perundang-undangan yang normanya menyangkut materi muatan di atas, maka harus dibentuk dengan produk hukum legislative (*legislative act*), apakah itu Undang-Undang, ataukah Peraturan Daerah. Dalam praktek dikenal tiga macam Norma Hukum yang dibentuk oleh suatu negara. Ketiga Norma Hukum tersebut antara Lain, Yaitu :

- a. Produk atau norma hukum yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan;
- b. Produk hukum yang dikategorikan sebagai keputusan atau *beschikking* (bersifat administratif, konkret, dan individual), pengujian produk hukum ini dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara;
- c. Produk hukum yang dibentuk oleh pengadilan (berupa putusan pengadilan, bersifat penghakiman), Pengujian produk hukum ini dilakukan melalui prosedur upaya hokum.

⁸ Jimly Assidique, 2005, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Konpres, Jakarta, hal.32

4. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara Dalam Pembentukan Perda

Dalam Pembahasan lebih lanjut ini Penulis akan menjelaskan lagi mengenai Fungsi legislasi yang merupakan fungsi dari parlemen untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara Dengan Norma-Norma Hukum yang mengikat dan membatasi. Untuk itu penulis mengacu pada Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya dimulai dari:

- a. Tahap Perencanaan,
- b. Persiapan,
- c. Teknik Penyusunan,
- d. Perumusan,
- e. Pembahasan,
- f. Pengesahan,
- g. Pengundangan,
- h. Dan Penyebarluasan.

Kedelapan tahapan tersebut adalah prosedur baku yang harus dilewati oleh setiap Pembentukan Peraturan Daerah. Instrumen perencanaan Perda dilakukan dalam Prolegda yang disusun bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah.

5. Pengesahan dan Penyebarluasan

Proses pembahasan Rancangan Perda pada hakikatnya mengarah pada ikhtiar musyawarah untuk mencapai mufakat. Pembahasan Raperda tidak menyisakan ruang bagi voting, karena memang kedudukan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sederajat. Setiap pembahasan Raperda menghendaki persetujuan bersama, sehingga karena masing-masing pihak memiliki kedudukan yang seimbang, maka tidak mungkin putusan dapat diambil secara voting.

Persetujuan bersama menjadi syarat agar suatu Raperda menjadi Perda. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah, Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Selanjutnya Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Bupati paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Rumusan kalimat pengesahan berbunyi: "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah" dengan mencantumkan tanggal sahnya yang dibubuhkan pada halaman terakhir sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam Lembaran Daerah. Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan (Peraturan Daerah) harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Selanjutnya Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Penajam

Paser Utara merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur Lembaga Pemerintahan

Kedudukannya tersebut Dewan Perwakilan Rakyat dilengkapi dengan tiga fungsi, yaitu: fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi legislasi. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi legislasinya bertumpu pada tiga pengertian, yaitu:

- a. prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); serta
- c. Persetujuan atas Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah (*law enactment approval*).

Responsifitas anggota dewan terhadap aspirasi masyarakat menjadi amat penting guna mengformulasikan aspirasi masyarakat dalam bentuk produk hukum.

6. Pembatalan Peraturan Daerah (Perda)

Ada Perda Kabupaten Penajam Paser Utara Yang Dibatalkan, Ini Penjelasan Biro Hukum Provinsi Kaltim Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Terkait pembatalan peraturan daerah (perda) Pajak Dan Retribusi PPU, Pansus II Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan konsultasi ke Biro Hukum, Provinsi Kaltim beberapa waktu yang lalu. Dalam kunjungan kerja tersebut mereka meminta kejelasan mengenai tindak lanjut perda pajak dan retribusi yang dibatalkan oleh Kementerian Perdagangan Dalam Negeri (Kemendagri). Staf Biro Hukum Sekretariat Daerah Prov. Kaltim, Ahmad Basuki Nugroho, menjelaskan perda yang dibatalkan oleh Kemendagri itu hanya berupa revisi atau pembetulan ayat dalam pasal yang dimuat. Basuki menambahkan, alasan dibatalkannya perda tersebut adalah karena *legal drafting* yang belum diatur secara jelas. “Kami sudah menyiapkan surat edaran Gubernur tentang pembatalan perda ini tapi masih dalam proses,” ujarnya. Adapun isi surat tersebut adalah tetap diberlakukannya perda yang lama sebelum ada pembatalan resmi dari Kemendagri. Dirinya berharap agar Pemerintah Daerah PPU dapat melakukan sosialisasi terkait permasalahan ini.

Ditinjau dari segi hukum, Perda pajak dan retribusi yang akan disahkan pada dasarnya boleh dilaksanakan sembari menunggu diterbitkannya surat edaran dari Kemendagri yang telah dievaluasi oleh provinsi. “Biro Hukum Provinsi saat ini masih berkoordinasi dengan pusat untuk kepastian pembatalan perda ini, diperkirakan dalam waktu dua minggu detail pembatalan perda beserta alasan pembatalan perda tersebut bisa selesai,” tutupnya. Sebenarnya bukan hanya Mendagri yang memiliki kewenangan untuk membatalkan Perda, akan tetapi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah juga diberi kewenangan yang sama. Pembagiannya adalah Mendagri berwenang membatalkan Perda Provinsi, sedangkan Gubernur berwenang membatalkan Perda Kabupaten/Kota. Sehingga kalau pernyataan Presiden di atas redaksinya memang apa adanya seperti itu, maka perlu dikroscek apakah alasan Mendagri mengambil alih seluruh pembatalan Perda yang berjumlah 3.143 itu sudah tepat secara konstitusional dan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ("UU Pemda"). Terlepas dari itu, kewenangan Mendagri dan Gubernur dalam pembatalan Perda ini sangat menarik untuk ditelaah dari perspektif hukum ketatanegaraan. Secara yuridis, Mendagri dan Gubernur sebagai bagian dan wakil dari Pemerintah Pusat memang punya dasar justifikasi untuk melakukan kontrol terhadap produk hukum daerah.

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pemda misalnya dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. Fungsi kontrol Pemerintah Pusat tersebut dapat dipahami sebagai implikasi dari desain konstitusional otonomi daerah yang dibangun dalam bingkai prinsip Negara Kesatuan (*unitary state/eenheidsstaat*). Bingkai itu yang kemudian "memagari" pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, sehingga walaupun Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Namun yang menjadi pertanyaan besar, apakah fungsi kontrol Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah tersebut sudah tepat dimanifestasikan dalam bentuk kewenangan membatalkan Perda.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu dijelaskan terlebih dahulu "makhluk" apa sebenarnya Perda ini dalam perspektif sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Merujuk kepada ketentuan Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ("UU PPP"), Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Kualifikasi Perda sebagai peraturan perundang-undangan dipertegas kembali dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g UU PPP yang menyatakan Perda termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hirarki posisinya berada di bawah undang-undang (UU). Dengan kualifikasi yang demikian itu, seharusnya mekanisme pembatalan Perda tunduk pada ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 9 ayat (2) UU PPP yang pada pokoknya mengatur mekanisme pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah UU dilakukan melalui judicial review oleh Mahkamah Agung. Apabila mengacu pada ketentuan tersebut, maka jawaban atas pertanyaan di atas sangat jelas, yaitu tidak tepat fungsi kontrol Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah dimanifestasikan dalam bentuk kewenangan membatalkan Perda, sebab kewenangan itu seharusnya menjadi milik Mahkamah Agung. Akan tetapi, faktanya Pasal 251 UU Pemda telah memberikan kewenangan pembatalan Perda kepada Mendagri dan Gubernur (*executive review*), di sinilah terjadi anomali sistem ketatanegaraan. Istilah "*review*" itu sebenarnya berkaitan dengan mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*).

F. Kesimpulan

Dari Pembahasan Peneliti tentang Peranan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Kabupaten Penajam Paser Utara Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga legislasi yang berada di daerah yang mempunyai instansi kesekretariat dan unsur struktur organisasi kepemimpinan yang dapat mengelola administrasi dan keuangan agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan dengan efektif dan sinergi
2. Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Penajam Paser Utara dalam melaksanakan Fungsi Legislasinya setelah berlakunya UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan semangat perubahan ke arah yang lebih baik.

3. Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Penajam Paser Utara pada dasarnya sudah baik, dan Tugas-tugas telah dilaksanakan dengan optimal, terbukti dengan telah dihasilkannya banyak Perda (Peraturan Daerah).
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara berusaha mencari ide-ide pembaharuan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang *good and clean governance* yang dapat di masukkan dalam setiap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Eksekutif guna memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak Masyarakat Penajam Paser Utara khususnya.
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam melaksanakan Fungsi Legislasi dapat dibagi menjadi faktor individual dan faktor institusional. Faktor individual meliputi, latar belakang disiplin ilmu para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara yang hanya Berlatar Belakang Pendidikan Sarjana Hukum dan latar belakang pekerjaan mereka yang mayoritas orang-orang baru yang belum berpengalaman dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah. Faktor institusional meliputi, Kurangnya sarana dan prasarana perangkat pendukung yang bisa difungsikan untuk menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah.
6. Perda dapat dibatalkan karena adanya beberapa Permasalahan yaitu, Permasalahan secara Yuridis yaitu bersumber dari perda itu sendiri, misalnya dalam kerangka pengawasan pemerintah pusat menganggap perda tersebut bermasalah karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga harus dibatalkan. Permasalahan sosiologis yaitu terjadinya gesekan atau benturan kebijakan dengan norma-norma adat atau norma-norma agama yang terdapat di daerah yang bersangkutan. Permasalahan sosiologis lainnya adalah ketidaksiapan masyarakat terhadap perubahan yang diusungkan di dalam perda tersebut. Permasalahan teknis yang dimaksud adalah ketidaksiapan sarana prasarana yang menunjang pemberlakuan perda tersebut. Pembuatan suatu perda harus dilakukan dengan memperhitungkan anggaran untuk pelaksanaannya. Permasalahan tidak dapat dilaksanakannya perda karena hambatan anggaran, biasanya terjadi karena pembuatan kebijakan kurang dapat memperhitungkan anggaran yang diperlukan di dalam pelaksanaannya
7. Untuk meningkatkan produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dapat dilakukan dengan membuat Perangkat Pendukung, misalnya membentuk “Tim ahli *Legislative Drafting*” atau bekerjasama dengan Perguruan Tinggi dalam pembuatan suatu draft Rancangan Peraturan Daerah, Dan pemahaman Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara tentang Legislasi harus terus ditingkatkan sampai pada tingkat kemampuan dalam menilai kualitas Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan kepentingan masyarakat.
8. Program Legislasi Daerah (Prolegda) perlu diadakan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dengan membuka seluas-seluasnya bagi rakyat yang ingin mengajukan draf rancangan Peraturan Daerah

9. Tugas, Kewajiban, dan Hak dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah membentuk dan membahas Peraturan Daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam konteks keefisien untuk menuju kesejahteraan dan kemajuan daerahnya.

G. Saran

1. Perlunya dilakukan peningkatan kualitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara, baik dari segi pendidikan, pengalaman dan juga pelatihan-pelatihan yang berhubungan dengan tugas serta fungsi yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara
2. Tugas dari Tenaga Ahli yang tidak hanya bertugas sementara waktu, tidak hanya memberikan masukan, akan tetapi lebih dari itu, dan perlu kiranya disediakan Tenaga Ahli dari berbagai Disiplin Ilmu sehingga dapat menunjang fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara
3. Diperlukannya Anggaran yang maksimal dalam Penyusunan Raperda Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara yang merupakan salah satu fasilitasi bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyusun Raperda.
4. Agar sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara berperan aktif dalam menunjang kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka perlu melengkapi perpustakaan dengan literature penunjang maupun sarana informasi lainnya sehingga dapat lebih mempermudah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendapat informasi dalam menjalankan fungsinya.
5. Tahapan Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah harus disosialisasikan kepada masyarakat luas dan terbuka bagi keterlibatan masyarakat untuk memberikan masukan dan usulan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara perlu memprioritaskan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah yang berorientasi untuk membangun sistem Penyelenggaraan Pemerintahan yang *good and clean governance* dan yang memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat khususnya Kabupaten Penajam Paser Utara
6. Keterbatasan Penelitian Penelitian ini juga masih memiliki keterbatasan-keterbatasan. Dengan keterbatasan ini, diharapkan dapat dilakukan perbaikan untuk penelitian yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung Djojosoekarto, 2004, *Dinamika dan Kapasitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Konrad Adeneur Stiftung, Jakarta.
- Galenter, Marc, “Hukum Hindu dan Perkembangan sistem hukum India Modern” dalam A.A.G Peters dan Koesriani S (Ed.), *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku II)*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Jimly Assidiqie, 2005, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konpres, Jakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Fokus Media Cet, ke-2*, Bandung.

Satya arinanto, 2007, Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Indonesia, Pusat Studi Hukum FH UI, Jakarta.

Soerjono Soekanto. 2006. Pengantar Penelitian Hukum. Universitas Indonesia. Jakarta.

UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Telah Memberikan Kekuasaan Membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.