

**LAPORAN AKHIR  
PENELITIAN**



**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SOLOK  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Tahun ke 1 dari rencana 1 tahun**

**TIM PENGUSUL:**

**NAMA : DR. AERMADEPA, SH., MH.**  
**NIDN : 1023017001**  
**JABATAN : KETUA**  
**NAMA : ROZA SEPRENI**  
**NIM : 151000474201009**  
**JABATAN : ANGGOTA**

**UNIVERSITAS MAHAPUTRA MUHAMMAD YAMIN SOLOK  
FEBRUARI 2019**

HALAMAN PENGESAHAN

**Judul** : Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Solok Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

**Peneliti** :

**Nama Lengkap** : DR. Aermadepa, SH., MH.

**NIDN** : 1023017001

**Jabatan Fungsional** : Lektor

**Program Studi** : Ilmu Hukum

**Fakultas** : Hukum

**Nomor HP** : 08126740549

**Alamat surel (e-mail)** : advokat.aermadepa@gmail.com

**Anggota Tim**

**Nama Lengkap** : Roza Sepreni

**NIM** : 151000474201009

**Perguruan Tinggi** : Universitas Mahaputra Muhammad Yamin

**Tahun Pelaksanaan** : 2019

**Sumber Dana** : Mandiri

**Biaya Tahun Berjalan** : Rp. 5.000.000,-

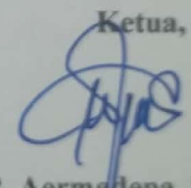
**Biaya Keseluruhan** : Rp. 5.000.000,-

Solok, 14 Februari 2019

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum

  
(Rifqi Devi Lantira, SH., MH.)  
NIDN: 1016097402

Ketua,

  
(DR. Aermadepa, SH., MH.)  
NIDN : 1023017001

Menyetujui,  
Kepala LP3M UMMY

  
(DR. Wahyu Indah Mursalini, SE., MM.)  
NIDN: 1019017402

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>i</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>1</b>
<b>1. PENDAHULUAN</b> .....	<b>3</b>
<b>2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>8</b>
<b>3. METODE</b> .....	<b>18</b>
<b>4. PEMBAHASAN</b> .....	<b>20</b>
<b>5. PENUTUP</b> .....	<b>32</b>
<b>6. JADWAL</b> .....	<b>33</b>
<b>7. DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>33</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## **RINGKASAN**

Salah satu agenda reformasi di bidang hukum adalah amandemen (perubahan) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Undang-undang Dasar Negara republik Indonesia 1945 telah mengalami 4 (empat) kali amandemen. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang, dari yang semula dipegang oleh presiden, beralih menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat. Penataan pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat ini, tentunya akan memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia. Jika pada era orde baru peran DPRD kurang memiliki arti bagi pemerintahan daerah, dengan bergesernya paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD memiliki peran yang jauh lebih besar. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal, DPRD memiliki tiga fungsi utama, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi berkaitan dengan pembuatan kebijakan-kebijakan daerah, yang dalam hal ini adalah menyusun Peraturan Daerah (Perda). Dalam melaksanakan fungsi legislasi ini, DPRD seyogyanya memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda). Untuk mendukung pelaksanaan fungsi DPRD tersebut, DPRD dilengkapi dengan Alat Kelengkapan, secara yuridis formal, pembentukan Badan

Legislatif Daerah (Balegda) ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 123) yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD, khususnya Pasal 50, yang menyatakan bahwa Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD. Peningkatan fungsi legislasi atau fungsi pengaturan DPRD tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Kualitas DPRD dalam menjalankan fungsi ini juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas. Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. DPRD sebagai wakil rakyat seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai peraturan daerah yang akan mengikat masyarakat, sebab merekalah yang seharusnya mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan masyarakat. Akan tetapi sebagian besar DPRD tidak memiliki inisiatif dalam pembuatan peraturan daerah. Fungsi legislasi DPRD Kota Solok masih belum sepenuhnya berjalan dengan baik, kenyataan yang terjadi pada tahun 2014-2019 dari 30 (tiga puluh) peraturan daerah yang telah ditetapkan, 29 (dua puluh sembilan) peraturan daerah merupakan usulan yang berasal dari Pemerintah Kota Solok, hanya 1 (satu) yang merupakan inisiatif DPRD Kota Solok. Padahal dalam pembuatan peraturan daerah seharusnya yang lebih dominan adalah DPRD, karena DPRD merupakan lembaga legislatif yang mempunyai fungsi sebagai pembuat undang-undang atau peraturan daerah (Perda). Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Solok Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”**. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Data yang dikumpulkan berupa data primer dan data sekunder. Data

yang telah diperoleh ini kemudian akan dilakukan pengolahan dalam bentuk editing dan dianalisa secara kualitatif sehingga dapat menjawab permasalahan yang ada. Dalam melaksanakan fungsi legislasinya, DPRD Kota Solok Periode 2014-2019 terlihat bahwa dalam hal pelaksanaan hak inisiatifnya masih kurang. Dapat dilihat dari 30 Perda yang dihasilkan selama periode tersebut, hanya 1 (satu) dari Perda tersebut yang merupakan inisiatif dari pihak legislatif, selebihnya merupakan produk dari eksekutif. Sedangkan dalam hal pelaksanaan hak mengadakan perubahan rancangan perda, DPRD Kota Solok sudah lebih baik, dimana semua rancangan perda yang diajukan dilakukan perubahan serta penyempurnaan kearah yang lebih baik, sehingga perda-perda yang dihasilkan menjadi lebih baik dan bermanfaat bagi masyarakat Kota Solok.

Kata\_kunci\_; Fungsi Legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

## **1. PENDAHULUAN**

Salah satu agenda reformasi di bidang hukum adalah amandemen (perubahan) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Undang-undang Dasar Negara republik Indonesia 1945 telah mengalami 4 (empat) kali amandemen. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang, dari yang semula dipegang oleh presiden, beralih menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat. Penataan pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat ini, tentunya akan memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia (Yuliandri : 1). Dengan adanya amandemen tersebut, maka peran Dewan Perwakilan Rakyat dari tingkat Pusat sampai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai peran yang besar dalam membuat dan membentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Berdasarkan amademen tersebut peran Dewan Perwakilan Rakyat, yang dulunya hanya di kenal sebagai tukang stempel pemerintah menjadi

lembaga yang mempunyai wewenang dalam membentuk dan membuat Undang-Undang atau Peraturan Daerah.

Pada masa orde baru, rakyat yang diwakili oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) berada pada posisi yang lemah, di mana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan, maka pada era otonomi daerah, rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di badan legislatif, mulai menemukan kembali kedaulatannya. Hal ini didukung dengan perubahan peran DPRD. Jika pada era orde baru peran DPRD kurang memiliki arti bagi pemerintahan daerah, dengan bergesernya paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD memiliki peran yang jauh lebih besar. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal, DPRD memiliki tiga fungsi utama, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi berkaitan dengan pembuatan kebijakan-kebijakan daerah, yang dalam hal ini adalah menyusun Peraturan Daerah (Perda). Dalam melaksanakan fungsi legislasi ini, DPRD seyogyanya memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya.

Kedudukan DPRD sejajar dengan Pemerintah Daerah. Keanggotaan DPRD dipilih langsung secara demokratis oleh rakyat. Hal ini agar anggota DPRD lebih meningkatkan akuntabilitas kepada rakyat yang telah memilihnya. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan.

Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda). Untuk mendukung pelaksanaan fungsi DPRD tersebut, DPRD dilengkapi dengan Alat Kelengkapan, secara yuridis formal, pembentukan Badan Legislatif Daerah (Balegda) ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 123) yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD, khususnya Pasal 50, yang menyatakan bahwa Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD.

Secara formal saat ini terdapat dua jalur penyusunan Peraturan Daerah yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Kewenangan yang dimiliki DPRD dalam kaitan pembentukan peraturan daerah ini sangat kuat. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 140 ayat (2) yang secara tegas menyatakan bahwa apabila dalam masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk persandingan (Jurnal Legislasi Indonesia : 33).

Peningkatan fungsi legislasi atau fungsi pengaturan DPRD tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan daerah yang dihasilkan, yang berasal dari hak inisiatif DPRD. Kualitas DPRD dalam



menjalankan fungsi ini juga diukur dari muatan peraturan daerah yang seharusnya lebih banyak berpihak kepada kepentingan masyarakat luas. Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. DPRD sebagai wakil rakyat seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai peraturan daerah yang akan mengikat masyarakat, sebab merekalah yang seharusnya mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan masyarakat. Akan tetapi sebagian besar DPRD tidak memiliki inisiatif dalam pembuatan peraturan daerah.

Tuntutan perubahan dan perkembangan sistem pemerintahan daerah menjadikan DPRD secara terus menerus dituntut oleh masyarakat yang diwakilinya agar kemampuan menggerakkan roda pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di Negara ini sesuai dengan kaidah demokrasi. Tuntutan rakyat tersebut didasarkan kemauan mereka agar DPRD dapat melaksanakan fungsi legislasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan fungsi pokok sebagai badan legislative, yakni membuat peraturan daerah.

Dalam kenyataannya, anggota DPR, baik pusat, Propinsi, Kabupaten dan Kota dalam prakteknya lebih cenderung melakukan kegiatan yang bersifat pengawasan atau kunjungan kerja dibandingkan dengan menjalankan fungsi legislasi. Selama ini fungsi legislasi DPRD lebih banyak didominasi oleh eksekutif, sehingga anggota dewan lebih banyak menjadi tukang stempel kebijakan pemerintah. Selain itu kemampuan dan daya intelektualitas anggota DPRD Kabupaten dan Kota masih kurang menguasai tentang perancangan perda , sehingga mendorong banyak anggota DPRD Kabupaten dan Kota malas untuk menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan rancangan perda, karena lebih asyik melakukan pengawasan tidak perlu pusing-pusing memikirkan Ranperda, yang sudah disediakan oleh Eksekutif.

Fungsi legislasi DPRD Kota Solok masih belum sepenuhnya berjalan dengan baik, kenyataan yang terjadi pada tahun 2014-2019 dari 30 (tiga puluh) peraturan daerah yang telah ditetapkan, 29 (dua puluh sembilan) peraturan daerah merupakan usulan yang berasal dari Pemerintah Kota Solok, hanya 1 (satu) yang merupakan inisiatif DPRD Kota Solok (Jumlah Perda ini diperoleh dari buku induk Perda Kota Solok Tahun 2014-2019 dibagian hukum Sekretariat Daerah Kota Solok). Padahal dalam pembuatan peraturan daerah seharusnya yang lebih dominan adalah DPRD, karena DPRD merupakan lembaga legislatif yang mempunyai fungsi sebagai pembuat undang-undang atau peraturan daerah (Perda). Oleh karena itu DPRD Kota Solok harus menggunakan hak inisiatifnya untuk meningkatkan fungsi legislasi yang dimiliki sehingga penyelenggaraan pemerintahan Kota Solok dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik tercapai.

Dari pernyataan di atas DPRD Kota Solok, dalam menjalankan fungsi legislasinya masih belum sepenuhnya berjalan dengan baik terutama dalam hal inisiatif pembuatan produk hukum daerah (perda) masih didominasi oleh peran eksekutif, padahal peraturan perundang-undangan sendiri telah membuka peluang lebih besar kepada DPRD agar lebih berperan dalam menjalankan fungsi legislasinya. DPRD Kota Solok, sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Solok memiliki peran yang strategis. DPRD Kota Solok dalam melaksanakan fungsi legislasi, dibantu oleh sebuah alat kelengkapan DPRD yang disebut dengan Badan Legislasi Daerah (Balegda). Kehadiran Balegda sangat diperlukan, agar kinerja dewan dalam menjalankan fungsi Legislasi, anggaran dan pengawasan lebih optimal. DPRD Kota Solok telah membentuk Balegda pada tahun 2010. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 82) telah mengatur tentang proses pembentukan Perda. Rancangan perda dapat berasal dari DPRD maupun dari

Kepala Daerah (Walikota). Dimana dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Ketentuan lebih lanjut dalam persiapan pembentukan perda maupun pembahasan Rancangan Perda oleh DPRD, diatur lebih lanjut dalam peraturan tata tertib DPRD.

Tata tertib (Tatib) merupakan instrument bagi prosedur kerja dan mekanisme DPRD, baik secara internal maupun eksternal, yakni dalam hubungannya dengan pemerintah daerah di satu pihak, dan dalam rangka memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat di lain pihak. Setiap langkah yang diambil oleh Dewan harus mengacu kepada tata tertib yang telah disepakati (Lili Romli : 205). Secara formal, dalam ketentuan Tata Tertib DPRD Kota Solok, yakni Peraturan DPRD Kota Solok Nomor 2 Tahun 2010, ada dua mekanisme dalam penetapan Ranperda. Pertama, usulan Ranperda dari eksekutif (Walikota). Kedua, usulan Ranperda dari legislative DPRD (Tata Tertib DPRD Kota Solok pasal 116 s/d 124).

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Solok Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”**.

## **2. TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Pengertian Fungsi Legislasi**

Istilah legislasi berasal dari bahasa Inggris (*legislation*). Dalam khasanah ilmu hukum, makna legislasi adalah proses pembentukan hukum atau produk hukum. Legislasi dapat juga

diartikan sebagai pembuatan Undang-Undang. Sejalan dengan pandangan tersebut Saldi Isra mengatakan pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting untuk menjelaskan legislasi dalam pemerintahan presidensial. Dengan adanya pemisahan tersebut, badan legislasi menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui RUU pun sendiri pula (Erni Setyowati : 57).

Legislasi dalam sistem *pemerintahan* presidensial. Dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Hal ini didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat sehingga merupakan wewenang eksklusif dari badan perwakilan yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*). Dalam perkembangannya, prinsip di atas tidak berjalan sebagaimana mestinya. Fungsi legislasi tidak hanya dipegang oleh kekuasaan legislatif, tetapi dipegang juga oleh kekuasaan eksekutif secara bersama-sama. Bahkan tidak jarang kekuasaan eksekutif lebih dominan dalam menjalankan fungsi legislasi. Di samping itu, dalam perkembangan ketatanegaraan di berbagai negara seperti Amerika Serikat, termasuk Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dengan konsep *checks and balances* struktur parlemen tidak hanya terdiri dari satu kamar (*unicameral*), tetap terdiri dari dua (*bicameral*). Dengan konsep seperti itu, maka pembentukan suatu undang-undang dibahas dan disetujui oleh kedua kamar tersebut. Ada negara yang menganut strong bicameral seperti Amerika Serikat, dan ada juga negara yang menganut soft bicameral seperti Indonesia. Strong bicameral ditandai dengan kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing kamar sama-sama kuat. Sedangkan soft bicameral ditandai dengan kekuasaan salah satu kamar lebih dominan atas kamar lainnya.

Fungsi Legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Fungsi pengaturan tersebut lebih konkritnya diwujudkan dalam pembentukan undang-undang (*wetgevende functie/law making function*) (Jimly Asshiddiqie : 299).

Terkait dengan fungsi legislasi tersebut, Jimly Asshiddiqie mengatakan: Kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, (iii) pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (Jimly Asshiddiqie : 300).

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi memiliki empat bentuk kegiatan yaitu *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang; *kedua*, pembahasan rancangan undang-undang; *ketiga*, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang; dan *keempat*, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (Jimly Asshiddiqie : 301).

## **2.2. Fungsi Legislasi DPRD**

Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas

suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak Negara (*will of the state*). Berkaitan dengan peranan lembaga legislative, perlu dilihat terlebih dahulu seberapa jauh kewenangan badan legislatif dalam proses legislatif daerah. Proses legislatif sebagai suatu rangkaian kegiatan yang secara pasti diketahui awalnya, yaitu dimana peraturan diproses seirama dengan kebutuhannya. Demikian juga kekuasaan badan legislatif daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, badan legislatif daerah mengalami keterbatasan dalam mengadvokasi fungsi dan kewenangannya. Hal ini karena keberadaannya selain berfungsi sebagai badan legislatif juga menjadi bagian dari pemerintahan (Siswanto Sunaryo : 66).

Sebagai Legislatif Daerah, Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah fungsi legislasi. Secara umum yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan daerah. Hal ini ditegaskan pada pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa:

1. DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. DPRD membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Pasal 343 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) menyatakan, DPRD Kabupaten dan Kota mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ayat 2 menjelaskan, ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat

di kabupaten/kota. Berbicara tugas dan fungsi DPRD berarti membahas tentang apa yang hendak diimplementasikan DPRD dalam upaya mencapai tujuan untuk memberikan pelayanan publik. Pasal 344 ayat 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 menyatakan, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah, Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota, Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota. Selain itu, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota, mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.

### **2.3. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan adalah merupakan hukum yang *in abstracto* atau *generale norm* yang sifatnya mengikat umum ( berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*generale*). Secara teoretik, istilah “perundang-undangan” *legislation*, *wetgeving*, atau *gesetzgebung* mempunyai dua pengertian, yaitu: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik ditingkat pusat maupun di tingkat Daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah (Maria Farida Indrati Soeprapto : 32). Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.

- 2) Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- 3) Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali. (Ridwan HR : 99).

Istilah peraturan perundang-undangan (*wettelijke regeling*) apabila dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan Negara menurut Burkhardt Krems, dengan menggunakan istilah (*staatsliche rechtssetzung*), adalah untuk menentukan :

“...isi peraturan (*inhalt der regelung*); bentuk dan susunan peraturan (*form der regelung*); metoda pembentukan peraturan (*method der ausarbeitung der regelung*); prosedur dan proses pembentukan peraturan (*verfahren der ausarbeitung der regelung*) (Yuliandri : 38).”

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat dan ditetapkan serta dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislative sesuai dengan tata cara yang berlaku. Di dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah, pembentukan peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*) merupakan sesuatu yang sangat penting demi keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan Negara (Yuliandri : 39).

Sebagai Negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-



undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya.

Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya. Pada tanggal 12 Agustus 2011 yang lalu, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini secara otomatis menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan pada tanggal 22 Juni 2004. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 ini, maka Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 dinyatakan tidak berlaku. Terdapat beberapa perubahan penting dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 ini dibanding Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004. Perubahan tersebut diantaranya terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan perancangan peraturan perundang-undangan.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat materi muatan baru yang ditambahkan, yaitu antara lain:

- a. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Selanjutnya, menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan, bahwa:

”Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.

Tahapan perencanaan pembentukan perda dimulai dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang bertujuan mendesain Perda yang terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Daftar Ranperda yang ada di dalam Prolegda setiap tahun mencerminkan skala prioritas yang disusun oleh DPRD dan pemerintah daerah sampai dengan tahapan terakhir, yakni tahapan pengundangan dan penyebarluasan, suatu Raperda diharapkan akan menjadi perda yang mampu memenuhi unsure-unsur pembuatan perda yang baik, yaitu unsur filosofi, sosiologis, dan yuridis. Mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah seperti yang diuraikan pada pembahasan awal maka secara garis besar dimulai dengan mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah, pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan penetapan/pengesahan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari usul prakarsa DPRD didahului dengar pendapat. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari Kepala Daerah maupun yang berasal dari usul prakarsa DPRD dilakukan dalam rapat

sidang paripurna. Penetapan rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam rapat sidang tahap pembicaraan ke IV (akhir) menjadi Peraturan Daerah. Penetapan Peraturan Daerah dilakukan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Persetujuan DPRD ditetapkan dalam Surat Keputusan Persetujuan DPRD. Pengundangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah, dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah. Sedangkan peraturan perundang-undangan itu sendiri dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa : “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Menurut Bagir Manan, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yang di dalamnya terdiri: *Pertama*, landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah), karena akan menunjukkan (Maria Farida Indrati Suprpto : 136) :

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum.

Setiap produk-produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Kalau tidak, produk-produk hukum itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*) atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.

2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) produk hukum tersebut.

3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum.
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
5. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

*Kedua*, landasan sosiologis (*sociologische gelding*). Dasar sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dengan dasar sosiologis, diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

*Ketiga*, landasan filosofis. Terhadap landasan ini Bagir Manan menjelaskan “dasar filosofis berkaitan dengan “*rechtsidee*” di mana semua masyarakat mempunyai, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya”.

Sedangkan menurut Erman Radjagukguk, mengemukakan bahwa undang-undang yang baik, merupakan undang-undang yang memenuhi unsur-unsur (Yuliandri : 137) :

1. Norma harus sesuai dengan perasaan hukum masyarakat;
2. Isinya merupakan pesan yang dapat dimengerti masyarakat;
3. Ada aturan implementasinya;
4. Harus ada sarana pelaksanaannya; dan
5. Harus sinkron dengan undang-undang lain.

### **3. METODE**

#### **3.1. Pendekatan masalah**

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menentukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*) (Soerjono Soekanto : 10).

Jadi secara yuridis menekankan pada praktek di lapangan dikaitkan dengan objek penelitian yang dibahas. Penelitian hukum secara sosiologis adalah suatu metode penelitian yang berbasis pada ilmu-ilmu hukum normatif tetapi bukan mengaji mengenai system norma dalam aturan perundang-undangan, namun mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika system norma itu bekerja di dalam masyarakat dalam pengertian hukum sosiologis tugas seorang peneliti mengkaji tentang apa ada di balik yang tampak dari penerapan perundang-undang.

#### **3.2. Sifat penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang memberikan data tentang sesuatu keadaan atau gejala-gejala yang ada sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang diteliti.

#### **3.3. Jenis dan Sumber Data**

Untuk menjawab permasalahan penelitian ini, diperlukan data sebagai berikut:

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan.
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan bacaan atau dari bahan pustaka yang berupa:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undang lainnya
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Yaitu bahan hukum sekunder berupa buku-buku, karya ilmiah maupun artikel-artikel yang berhubungan dengan obyek kajian
- 3) Bahan hukum tersier. Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder berupa jurnal hukum yang berupa buku-buku.

#### **3.4. Teknik Pengumpulan Data**

- a. Studi Dokumentasi yaitu melakukan pemeriksaan atau mempelajari literature buku-buku, brosur-brosur dan dokumen yang erat dengan permasalahan
- b. Wawancara yaitu alat pengumpulan data dengan mendapatkan keterangan secara langsung.
- c. Observasi yaitu metode pengumpulan data melalui pengamatan langsung atau peninjauan secara cermat dan lansung di lapangan atau lokasi penelitian di sekretariat DPRD Kota Solok.

#### **3.5. Pengolahan dan Analisis Data**

- a. Pengolahan data

Setelah data terkumpul maka penulis melakukan pengolahan data secara sistematis yaitu dengan teknik editing. Teknik editing yaitu penulis akan merapikan kembali data yang telah diperoleh sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir secara umum nantinya akan dapat dipertanggungjawabkan dengan kenyataan yang ada.

- b. Analisa data

Analisa data yang digunakan analisis kualitatif yaitu merupakan tata cara analisis yang menghasilkan data deskriptif secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata sehingga dapat menjawab permasalahan yang ada.

#### 4. PEMBAHASAN

##### **PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SOLOK MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANH-UNDANGAN**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah, baik kabupaten/kota maupun provinsi, dalam kerangka pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. DPRD Kota Solok, sesuai fungsinya merupakan representasi dari rakyat Kota Solok yang berjumlah  $\pm$  70 ribu jiwa. Dari jumlah penduduk Kota Solok tersebut, sebanyak 43.166 (20.626 di Kecamatan Tanjung Harapan dan 22.540 di Kecamatan Lubuk Sikarah) jiwa merupakan wajib pilih terdaftar yang telah berpartisipasi dalam pemilu tahun 2014 yang lalu.

Berdasarkan hasil pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Solok, diperoleh komposisi anggota DPRD sebagai berikut :

**Tabel 1**  
**Komposisi DPRD Kota Solok Periode 2014-2019**

No.	Nama Parpol	Jumlah	%
1.	Golkar	4	20%
2.	Demokrat	3	15%
3.	PAN	3	15%
4.	PPP	2	10%
5.	PKS	1	5%
6.	PBB	1	5%
7.	Hanura	1	5%

8.	PKP Indonesia	1	5%
9.	Nasdem	2	10%
10.	Gerindra	2	10%
	Jumlah	20	100%

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Solok, 2019

Berdasarkan tabel 1 diatas, dapat diketahui bahwa jumlah anggota DPRD Kota Solok Periode 2014-2019 sebanyak 20 orang. Dimana keanggotaan DPRD tersebut terdiri atas 10 partai politik, terdiri dari partai Golkar 4 orang (20%), Demokrat 3 orang (15%), PAN 3 orang (15%), PPP 2 orang (10%), PKS 1 orang (5%), PBB 2 orang (5%), Hanura 1 orang (5%), PKP Indonesia 1 orang (5%), Nasdem 2 orang (10%), Gerindra 2 orang (10%). Adapun komposisi fraksi tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Nama-nama Fraksi DPRD Kota Solok Periode 2014-2019**

No.	Nama Fraksi	Asal Parpol
1.	Golkar Indonesia Raya	Golkar, Gerindra
2.	PAN	PAN
3.	Demokrat	Demokrat
4.	Restorasi Nurani Indonesia	Nasdem, Hanura, PKP
5.	Bintang Pembangunan Keadilan	PPP, PKS, PBB

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Solok, 2019

Berdasarkan tabel 2 diatas, terlihat bahwa jumlah fraksi pada DPRD Kota Solok Periode 2014-2019 sebanyak 5 (lima) fraksi. Fraksi ini merupakan pengelompokkan anggota berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi dalam pemilihan umum. Untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD serta hak dan kewajiban anggota DPRD, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD. Setiap fraksi beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah komisi di DPRD (Pasal 8 Peraturan DPRD Kota Solok Nomor 1 Tahun 2014



tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Solok) Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.

Penggabungan beberapa partai politik dalam pembentukan fraksi tersebut berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD, bahwa fraksi hanya dapat dibentuk bila partai politik sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi DPRD. Komisi di DPRD Kota Solok berjumlah 3 komisi (A, B, dan C), yang masing-masing membidangi antara lain, komisi I Bidang Hukum dan Pemerintahan, komisi II Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat dan komisi III Bidang Ekonomi dan Keuangan.

Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Setiap anggota DPRD kecuali Pimpinan DPRD, wajib menjadi anggota salah satu komisi.

Berdasarkan Pasal 46 Peraturan DPRD Kota Solok Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Solok, menyatakan : alat-alat kelengkapan DPRD Kota Solok terdiri atas (1) Pimpinan; (2) Badan Musyawarah; (3) Komisi; (4) Badan Legislasi; (5) Badan Kehormatan; (6) Badan Anggaran; (7) Alat-alat kelengkapan lain yang diperlukan. Pimpinan DPRD Kota Solok terdiri atas seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua. Untuk Periode 2014-2019 ini, Ketua DPRD berasal dari Golkar.

Untuk melihat apakah anggota DPRD telah menjalankan fungsinya sebagai badan legislative daerah, dapat dilihat dari beberapa hal, misalnya banyaknya produk hukum yang telah dihasilkannya, banyaknya rapat atau persidangan yang telah diselenggarakan serta banyaknya kunjungan kerja yang telah dilaksanakan. Secara formal, dalam ketentuan Tata Tertib DPRD Kota Solok, ada dua mekanisme dalam penetapan Ranperda. Pertama, usulan Ranperda dari eksekutif

(Walikota). Kedua, usulan Ranperda dari Legislatif (DPRD) (Tatib DPRD Kota Solok pasal 115 ayat 2).

Dilihat dari produk-produk hukum yang dihasilkan DPRD Kota Solok Periode 2014-2019 cukup banyak. Pada tahun 2014, DPRD Kota Solok menghasilkan Perda sebanyak 4 Perda, tahun 2015 sebanyak 6 Perda, tahun 2016 sebanyak 8 Perda dan tahun 2017 menghasilkan 10 Perda dan pada tahun 2018 menghasilkan sebanyak 2 Perda.

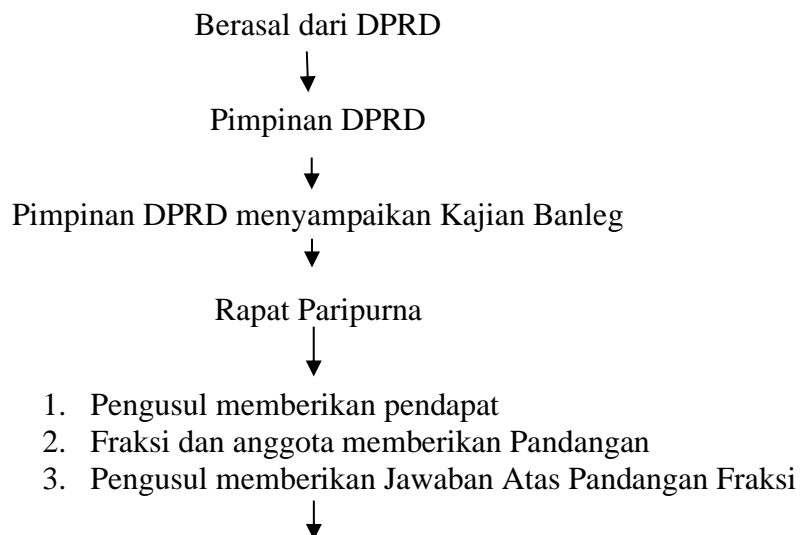
Dari 30 Perda tersebut 29 Perda (97,14%) merupakan produk dari pihak eksekutif, dan hanya 1 (satu) Perda (2,86%) yang merupakan inisiatif DPRD. Berdasarkan persentase Perda yang rancangannya diusulkan oleh DPRD Kota Solok tersebut hanya sebesar 2,86%, yang merupakan Perda Inisiatif DPRD, maka disini tergambar bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Solok dalam pelaksanaan hak inisiatifnya terlihat masih sangat kurang. Hal ini disebabkan karena kinerja yang diperlihatkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengemban fungsinya terutama fungsi legislasi belumlah sebagaimana yang diharapkan.

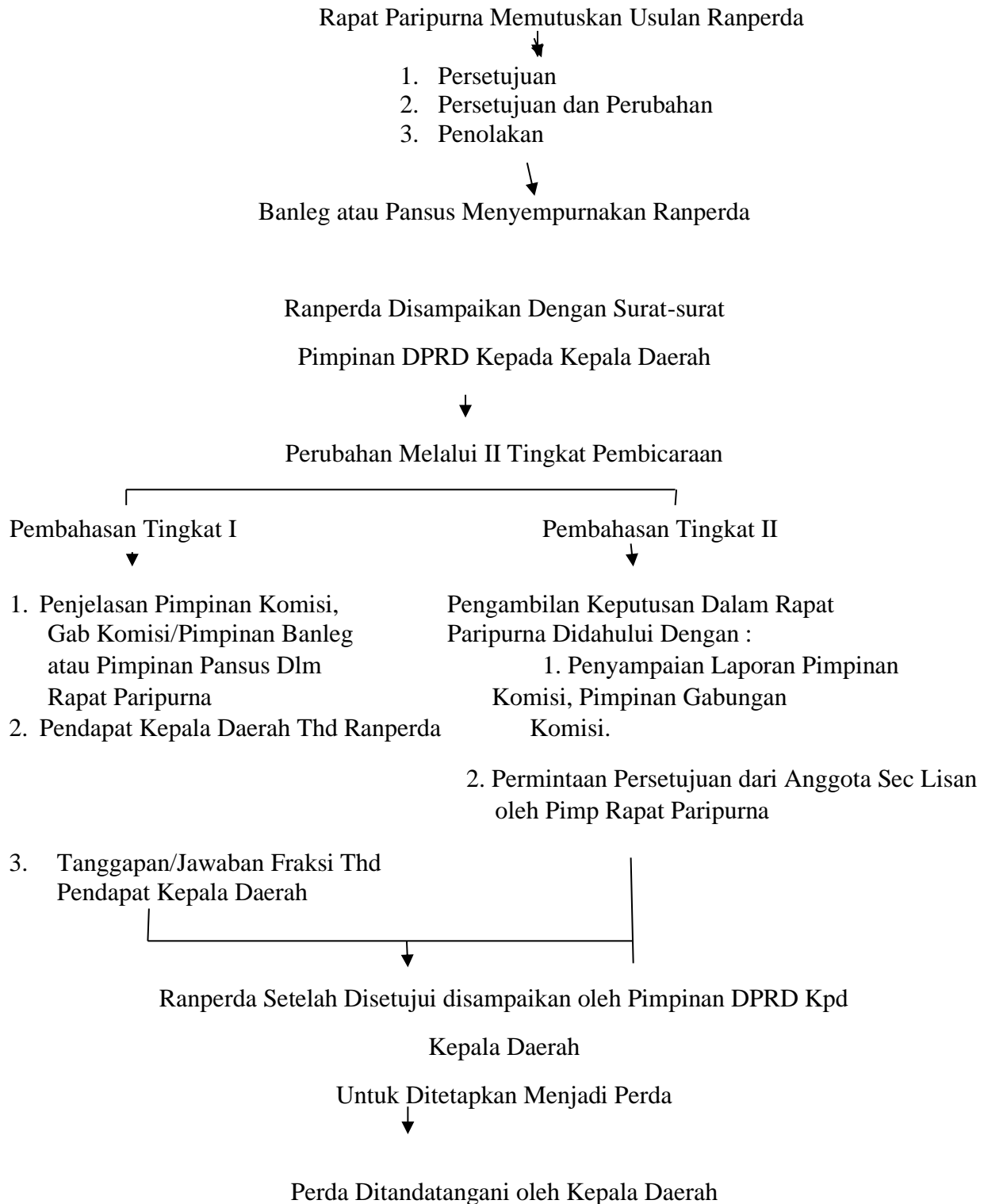
Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah usul rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari inisiatif DPRD. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama antara Eksekutif dan Legislatif. Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi-Instruksi Kepala Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Konsideran menimbang pada Peraturan Daerah pada umumnya terdiri dari satu sampai tiga butir. Pada butir pertama dan kedua memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan-alasan pembuatan peraturan hukum daerah. Sedangkan pada butir terakhir (ketiga) memuat pernyataan perlunya pengaturan tentang suatu hal tertentu dalam peraturan hukum daerah.

Sebelum ranperda usul inisiatif DPRD ini dibawa ke tingkat pembahasan bersama dengan pihak eksekutif, Balegda DPRD Kota Solok terlebih dahulu melakukan evaluasi. Evaluasi yang dilakukan oleh Balegda DPRD terhadap Rancangan Perda usul prakarsa DPRD adalah dimaksudkan untuk mempersiapkan lebih matang, sistematis dan terkoordinasi. Sehingga, pada saat memasuki tahap pembahasan tidak lagi mengalami kebuntuan.

Dalam pembuatan perda inisiatif ini DPRD telah melibatkan tenaga ahli, Dan tentu saja dalam hal ini telah tersedia anggaran untuk tenaga ahli dan telah sesuai dalam Standar Analisa Belanja ( SAB ) Pemerintah Kota Solok. Menurut Ketentuan Umum dari Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

### **Tata Cara Pembentukan Perda Yang Berasal dari Inisiatif DPRD**





Mekanisme sebagaimana tersebut diatas, sejalan dengan Pasal 82 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, adapun Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, antara lain adalah :

- (1) Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah.
- (2) Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.
- (3) Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian.
- (4) Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Badan Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada rapat paripurna DPRD.
- (5) Rancangan peraturan daerah yang telah dikaji oleh Badan Legislasi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD.
- (6) Dalam rapat paripurna DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (5):
  - a. pengusul memberikan penjelasan;
  - b. fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan
  - c. pandangan; dan
  - d. pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.
- (7) Rapat paripurna DPRD memutuskan usul rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berupa:
  - a. persetujuan;
  - b. persetujuan dengan perubahan; atau

c. penolakan.

- (8) Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi Daerah, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut.
- (9) Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada kepala daerah.

Pasal 25 Peraturan DPRD Kota Solok Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Solok, menyatakan :

Anggota DPRD mempunyai hak :

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. Protokoler;
- i. Keuangan dan administrasi.

Sejalan dengan Pasal 26 huruf a diatas, Pasal 27 Peraturan DPRD Kota Solok Nomor 2 Tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Solok, menyatakan :

- (1) Suatu usul prakarsa Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau Badan Legislasi Daerah;
- (2) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud ayat (1), disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD;
- (3) Usul prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan kajian;

- (4) Berdasarkan hasil kajian Badan Legislasi Daerah oleh Pimpinan DPRD menyampaikan kepada Rapat Paripurna DPRD;
- (5) Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2);
- (6) Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :
  - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan;
  - b. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD lainnya;
- (7) Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan atau pencabutannya kembali;
- (8) Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD;
- (9) Tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Kepala Daerah.

**Tahapan Pembahasan Peraturan Daerah, Pasal 117** Peraturan DPRD Kota Solok Nomor 2 Tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Solok, menyatakan :

- (1) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- (2) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dan tingkat II.
- (3) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud ayat (2) meliputi :
  - a. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :

1. Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah.
  2. Pemandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan
  3. Tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- b. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :
1. Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah;
  2. Pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah;
  3. Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah
- c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
- (4) Pembicaraan tingkat kedua, meliputi :
- a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
    1. Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi,/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c; dan
    2. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
  - b. Pendapat akhir Kepala Daerah.
- (5) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a angka 2 tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.



(6) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

Dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah baik di lingkungan Pemerintah Daerah maupun di DPRD masyarakat tetap dapat berperan serta secara aktif untuk memberikan masukan dalam penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah, demikian juga pada saat dilakukan pembahasan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah, DPRD dapat menyelenggarakan Rapat Dengar Pendapat Umum untuk mendapatkan lagi masukan dari masyarakat. Partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan di DPRD dapat dilakukan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dengan partisipasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi atau menyumbangkan pemikirannya terhadap suatu kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah.

Dalam pembahasan Ranperda, DPRD harus terlibat secara aktif dalam mengkritisi usulan pemerintah daerah. Selain itu keterlibatan masyarakat secara aktif sangat diperlukan dalam pembahasan, karena akan terkait dengan efektifitas pelaksanaan Perda nantinya.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembahasan Ranperda oleh DPRD antara lain :

- a. Kesesuaian Ranperda dengan Tujuan Pembangunan Daerah
- b. Mencegah terjadinya pertentangan Perda dengan Peraturan yang lebih tinggi;

Dalam praktek pemerintahan, masih dijumpai adanya pertentangan antara Perda satu dengan Perda lainnya atau antara Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;

Pertentangan semacam ini dapat dicegah melalui cara sebagai berikut :

- 1) Proses persiapan perancangan Perda dilakukan secara baik yakni melalui penyusunan naskah akademik.
- 2) Penyusunan naskah akademik didasarkan pada studi atau kajian yang mendalam tentang masalah yang akan diatur.
- 3) Naskah akademik harus juga mengkaji kaitan antara materi yang akan dituangkan dalam Perda dengan peraturan lain, baik yang lebih tinggi maupun yang sederajat.

c. Partisipasi masyarakat dan efektifitas Perda.

Dalam pembahasan Ranperda, masyarakat perlu dilibatkan secara aktif. Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mengenai pelibatan partisipasi masyarakat, yaitu :

- 1) Masyarakat yang paling tahu kebutuhan pembangunan di daerah.
- 2) Mendorong masyarakat untuk melaksanakan peraturan daerah tersebut (efektivitas fungsi legislasi).

Jadi secara umum partisipasi masyarakat secara aktif akan memperbesar tingkat efektivitas pelaksanaan Perda. Oleh karena itu, DPRD harus membuka kesempatan kepada masyarakat dan para pihak lainnya untuk mengambil bagian (partisipasi) dalam seluruh tahapan pembentukan Perda.

d. Pengesahan dan Penetapan Ranperda menjadi Perda.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah, selanjutnya disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Perda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Penetapan Ranperda menjadi Perda tersebut dilakukan oleh Kepala Daerah dengan

membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama.

Dalam hal rancangan Perda yang telah disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, maka Ranperda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah (Perda) dan wajib diundangkan dengan memasukkannya kedalam Lembaran Daerah.

e. Pengundangan Peraturan Daerah.

Agar setiap orang mengetahuinya, Perda yang telah disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah tersebut, menandai Perda telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat berkewajiban untuk melaksanakannya. Dalam hal ini berlaku “Fiksi Hukum”, yakni semua orang dianggap tahu bahwa ada peraturan daerah tertentu, karena sudah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

f. Sosialisasi Peraturan Daerah.

Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah. DPRD pun seharusnya juga terlibat aktif dalam penyebarluasan tersebut kepada masyarakat, khususnya di daerah pemilihannya, karena Perda merupakan produk bersama antara pemerintah daerah dan DPRD.

## **5. PENUTUP**

Dalam melaksanakan fungsi legislasinya, DPRD Kota Solok Periode 2014-2019 terlihat bahwa dalam hal pelaksanaan hak inisiatifnya masih kurang. Dapat dilihat dari 30 Perda yang dihasilkan selama periode tersebut, hanya 1 (satu) dari Perda tersebut yang merupakan inisiatif

dari pihak legislatif, selebihnya merupakan produk dari eksekutif. Sedangkan dalam hal pelaksanaan hak mengadakan perubahan rancangan perda, DPRD Kota Solok sudah lebih baik, dimana semua rancangan perda yang diajukan dilakukan perubahan serta penyempurnaan kearah yang lebih baik, sehingga perda-perda yang dihasilkan menjadi lebih baik dan bermanfaat bagi masyarakat Kota Solok.

Jadwal penelitian disusun dengan mengisi langsung tabel berikut dengan memperbolehkan penambahan baris sesuai banyaknya kegiatan.

## 6. JADWAL

No	Nama Kegiatan	Bulan					
		1	2	3	4	5	6
1	Penyusunan Proposal						
2	Penelitian						
3	Pengumpulan Data						
4	Laporan Kemajuan						
5	Laporan Akhir						
6	Publikasi						

Daftar pustaka disusun dan ditulis berdasarkan sistem nomor sesuai dengan urutan pengutipan. Hanya pustaka yang disitasi pada usulan penelitian yang dicantumkan dalam Daftar Pustaka.

## 7. DAFTAR PUSTAKA

1. Yuliandri, 2010, **Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik**, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
2. Lili Romli, 2007, **Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal**, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

3. Erni Setyowati, 2011, **Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah : Menggagas Peraturan daerah Yang Responsif dan Berkesinambungan**, Jakarta : Prestasi Pustaka.
4. Jimly Asshiddiqie, 2009, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara**, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
5. Siswanto Sunaryo, 2006, **Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia**, Jakarta : Sinar Grafika.
6. Maria farida Indrati Suprpto, 2007, **Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan**, Yogyakarta : Kanisius.
7. Ridwan HR, 2003, **Hukum Administrasi Negara**, Yogyakarta : UII Press.
8. Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
9. Peraturan DPRD Kota Solok Nomor 1 Tahun 2014 Tentang peraturan tata tertib DPRD Kota Solok.



**UNIVERSITAS MAHAPUTRA MUHAMMAD YAMIN**  
**Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Pada Masyarakat (LP3M)**  
Kampus I Jln. Jendral Sudirman No. 6 Telp. 0755-20565  
Kampus II Jln. Raya Koto Baru No. 7 Kec. Kubung Kab. Solok Telp. 0755-20127

### SURAT PERNYATAAN KETUA PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DR. Aermadepa, SH., MH.  
NIDN : 1023017001  
Pangkat/Golongan : III/C  
Jabatan Fungsional : Lektor

Dengan ini menyatakan bahwa proposal penelitian saya dengan judul : **“Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Solok Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”**, yang diusulkan dalam skema Hibah Penelitian Mandiri untuk tahun anggaran 2018/2019 **bersifat original dan belum pernah dibiayai oleh lembaga / sumber dana lain.**

Bilamana di kemudian hari ditemukan ketidaksesuaian dengan pernyataan ini, maka saya bersedia dituntut dan diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sesungguhnya, agar dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Solok, 18 September 2018

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum

  
(Rifqi Dexi Lawra, SH., MH.)  
NIDN: 1016097402

Ketua,

  
(DR. Aermadepa, SH., MH.)  
NIDN: 1023017001

Menyetujui,  
Kepala LP3M UMMY.

  
(DR. Wahyu Indah Mursalini, SE., MM.)  
NIDN:1019017402