



PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SEMARANG DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Monica Galuh Sekar Wijayanti*, Retno Saraswati, Indarja
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
Email : moniicagaluh@yahoo.com

ABSTRAK

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah terdapat produk hukum yang dihasilkan oleh suatu daerah, salah satunya Peraturan daerah (perda) yang ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Salah satu fungsi dari DPRD adalah fungsi legislasi yaitu fungsi untuk membentuk peraturan daerah. Permasalahan dalam penulisan hukum ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD kota Semarang dalam pembentukan peraturan daerah, hambatan dan upaya yang dilakukan. Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Adapun spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Hasil penelitian ini menghasilkan kesimpulan, dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi, DPRD Kota Semarang telah dapat melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah. Mekanisme dalam pembuatan peraturan daerah yang dilaksanakan sudah benar karena dalam pelaksanaannya sudah sesuai menurut aturan yang berlaku, namun masih kurang optimal dari jumlah perda yang dihasilkan. Hambatan yang muncul antara lain : Hambatan Yuridis yaitu hambatan yang muncul karena adanya peraturan perundang-undangan yang baru dari pemerintah pusat di saat DPRD sedang membahas rancangan peraturan daerah, Hambatan Teknis yaitu kesibukan anggota DPRD Kota Semarang yang menjadikan rapat tidak mencapai kuorum, kurang siapnya anggota untuk membahas raperda, masih kurangnya kemampuan DPRD Kota Semarang dalam menyusun Perda, dan Hambatan Infrastruktur legislasi yaitu kurangnya sarana teknologi yang membantu dalam pembuatan peraturan daerah. Upaya yang dilakukan antara lain Aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan SDM semakin ditingkatkan, Aspek-aspek yang berkaitan dengan biaya operasional, sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan harus diperhitungkan.

Kata kunci: fungsi legislasi, DPRD Kota Semarang, peraturan daerah.

ABSTRACT

In the implementation of local autonomy there is a legal product that was made by local region, such as is local regulations which assigned by the regional head after they get the approval from the parliament. One of the view function of parliament is the legislation function where this function help to make the local regulation. The main concern of this minithesis is to knowing the implementation of legislation function the parliament of Semarang city in the making of local regulation, hindrance and effort they make. The method used is juridical normative. The specifications of this research is descriptive analitical. Summary of result from this research is, in the implementation of legislation function, the parliament of Semarang city have been able to involve the community in the making of local regulation. The procedure in the making of local regulation is correct because in practice it is appropriate according to the rules, but still lack of outcome if compared with the total of local regulation. There is some hindrance that arise, such as juridical hindrance, an obstacle that caused by the new constitution which made by central government when the parliament is discussing draft local regulations. Technical hindrance namely bustle the members parliament of Semarang city so the conference can't get the quorum, the members not prepared enough to discuss draft local regulations, parliament of Semarang city still lack of capability to compose local regulation. Infrastructure legislation constraints is lack of technology tools that assist in the making of local regulation. The effort has been made is all



aspect that have a correlation with human resource further enhanced, all aspect that have a link with operating cost, facilities and infrastructure in the implementation should be taken into consideration.

Keywords : *legislation function, the parliament of Semarang city, local regulations*

I. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang jelas dan konkret yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa: pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah terdapat produk hukum yang dihasilkan oleh suatu daerah, salah satunya Peraturan daerah (perda) yang ditetapkan oleh

kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. DPRD memegang peranan penting dalam sistem demokrasi dimana perwakilan tersebut erat kaitannya dengan otonomi daerah. Otonomi daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah.

Optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kemudian pelaksanaan fungsi DPRD lebih dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan tersebut, baik di pusat maupun di daerah, dari suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara demokrasi konstitusional sering dijadikan oleh para ahli sebagai ukuran dari kadar demokrasi yang dilaksanakan dalam negara tersebut.

Salah satu fungsi dari DPRD yaitu legislasi, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti

¹ H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm.1.



pembuatan undang-undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.² Dalam konteks kedaerahan fungsi legislasi berarti fungsi pembuatan peraturan daerah (Perda). Fungsi legislasi yang melekat di Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah bahkan dikatakan sebagai fungsi utama dan asli sebagai badan legislatif. Melalui fungsi legislasi itulah warna dan karakter serta kualitas baik secara material maupun fungsional terlihat.³

Untuk melaksanakan fungsi legislasi, anggota 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). Pelaksanaan hak-hak DPRD tersebut tidak selamanya berjalan dengan lancar dan baik. Pelaksanaan tersebut tergantung dari sikap eksekutif dan peran positif DPRD. Seberapa jauh DPRD dan anggota-anggotanya mempunyai integritas dan ketangguhan dalam melaksanakan haknya demi kebaikan Pemerintah Daerah guna keperluan rakyat yang diwakilinya.

Meski saat ini DPRD mendapat peran yang strategis,

akan tetapi masih ada pertanyaan tentang sejauh mana DPRD ini telah menjalankan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya, khususnya di bidang legislasi. DPRD seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah yang akan mengikat pada masyarakat, sebab merekalah yang tahu mengenai apa keinginan masyarakat daerah.

Berdasarkan uraian di atas mengingat betapa pentingnya pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD dalam pembuatan peraturan daerah, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta mengkaji secara lebih detail dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul “PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SEMARANG DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH”.

Dari uraian di atas maka permasalahan yang dapat disusun antara lain :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD kota Semarang dalam pembentukan peraturan daerah?
2. Apa saja faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Semarang dalam pembentukan peraturan daerah dan upaya mengatasinya ?

II. METODE

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif

² Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1988), hlm. 508.

³ B.N. Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah, & Masa Depan (Edisi Revisi)*, (Jakarta : Erlangga, 1994), hlm. 88.



maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan yang merupakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan kemudian ditambahkan dengan wawancara yang dilakukan untuk memperkuat dan melengkapi data sekunder.

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang berisi penggambaran bagaimana suatu peraturan perundang-undangan dilaksanakan apabila kita mengkaitkan antara aturan tersebut dengan teori-teori hukum lain serta menganalisisnya berdasarkan semua data yang diperoleh dalam wawancara.⁴

Metode Pengumpulan Data dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan yang berupa bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah., Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang. Bahan hukum

sekunder, dan bahan hukum tersier. Kemudian wawancara yang dilakukan untuk memperkuat dan melengkapi bahan hukum sekunder.

Metode penyajian data berupa data yang diperoleh dalam penelitian masih merupakan bahan mentah, sehingga perlu adanya usaha untuk mengolah bahan hukum tersebut, setelah terkumpul maka terlebih dahulu dilakukan proses editing, yaitu proses memeriksa atau meneliti data yang diperoleh untuk mendapatkan yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan. Hasil pengolahan data tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk laporan atau uraian berupa skripsi yang menggambarkan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD kota Semarang dalam pembentukan peraturan daerah

Penelitian ini digunakan metode kualitatif. Tujuan penggunaan metode kualitatif adalah untuk memperoleh pemahaman pengembangan teori, dimana analisis ini dilakukan secara terus menerus dengan melakukan pendekatan secara umum dari tujuan penelitian.⁵ Data yang diperoleh disusun dalam bentuk pengumpulan data, kemudian reduksi data/pengolahan data, kemudian sajian data dan selanjutnya diambil kesimpulan/verifikasinya, dilakukan saling menjalin dengan proses pengumpulan data.

⁴ Ashofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm.36.

⁵ Soerjono Soekanto dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), halaman 28-29.



III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Semarang dalam Pembentukan Peraturan Daerah

1. Fungsi Legislasi yang Dilaksanakan DPRD Kota Semarang

Dari hasil wawancara dengan anggota DPRD Kota Semarang mengenai pemahaman fungsi legislasi, fungsi legislasi yaitu merupakan mandat dari konstitusi bahwa anggota DPRD itu salah satu tugasnya adalah membuat peraturan daerah atau dalam bahasa konstitusi disebut fungsi legislasi⁶. Legislasi dilakukan oleh DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah membuat Raperda baik peraturan daerah dari inisiatif DPRD sendiri maupun juga membahas Raperda dari Pemerintah.⁷

DPRD Kota Semarang memiliki tugas dan wewenang dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Salah satu tugas dan

kewenangan tersebut adalah menjalankan fungsi legislasi atau fungsi pembentukan peraturan daerah. Sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Semarang, maka tugas dan kewenangan DPRD Kota Semarang dalam menjalankan fungsi legislasi adalah sebagai berikut :

- a. Membentuk Peraturan Daerah bersama Walikota.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh Walikota.

Dengan ketentuan tersebut DPRD Kota Semarang memiliki kewenangan menggunakan fungsi legislasinya dalam penyusunan perda, para anggota DPRD Kota Semarang pun telah menggunakan haknya untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. DPRD Kota Semarang juga telah menggunakan fungsi legislasinya sesuai dengan mekanisme dan aturan yang ada.

Dimulai dari penyerapan aspirasi masyarakat, dilihat dahulu bahwa diantara fungsi legislasi DPRD itu dimulai dari fungsi inisiatif yaitu mengusulkan rancangan peraturan daerah, fungsi pembahasan yaitu membahas peraturan daerah dan fungsi persetujuan menuju pada

⁶ Bapak Imam Mardjuki, S.Sos, selaku anggota Komisi D dan merupakan anggota dari Badan Legislasi Daerah DPRD Kota Semarang, *Wawancara*, di Semarang tanggal 25 Januari 2016 pukul 10.00

⁷ Bapak Wiwin Subiyono, SH, selaku Wakil Ketua DPRD Kota Semarang, *Wawancara*, di Semarang tanggal 21 Januari 2016 pukul 11.15



ditetapkannya peraturan daerah.

Dari fungsi Inisiatif, banyak sumber inisiatif anggota DPRD dalam mengusulkan sebuah rancangan peraturan daerah. Yang pertama bersumber dari aspirasi masyarakat, mungkin dari persoalan masyarakat baik yang ditemukan di daerah pemilihannya, aspirasi masyarakat yang datang ke DPRD, aspirasi masyarakat yang muncul dari media massa. Yang Kedua bersumber dari hasil pengawasan. DPRD Kota Semarang melaksanakan fungsi pengawasan karena DPRD mempunyai 3 fungsi antara lain fungsi legislasi, fungsi anggaran dan salah satunya fungsi pengawasan. Ketika saat mengawasi pemerintah dan dilihat apabila dirasa membutuhkan dukungan peraturan daerah, maka oleh DPRD mengusulkan dengan usul inisiatif rancangan peraturan daerah. Yang ketiga bersumber dari Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi, misalnya kebijakan dari pusat sekarang SMA/SMK dikelola oleh Pemerintah Provinsi, maka berarti akan mengubah peraturan daerah yang telah ada tentang penyelenggaraan pendidikan, dan DPRD lah yang mengusulkan perubahan rancangan peraturan daerah tentang

pendidikan. Jadi sumbernya bisa dari masyarakat, bisa dari hasil pengawasannya, bisa dari pemerintahan yang lebih tinggi

Dari fungsi pembahasan, di DPRD Kota Semarang setiap rancangan peraturan daerah dibahas oleh yang namanya panitia khusus yang berisi perwakilan fraksi untuk membahas rancangan peraturan daerah dan dibentuk melalui rapat paripurna. Membahas sampai merumuskan setelah dirumuskan nanti di rapat paripurnakan kembali untuk disetujui dan ditetapkan sebagai perda.

Fungsi persetujuan itu menuju pada ditetapkannya peraturan daerah. Jadi tahapannya yang terakhir setelah pembahasan yaitu persetujuan.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Danur Rispriyanto, selaku anggota Komisi B dan merupakan anggota dari Badan Kehormatan DPRD Kota Semarang dapat dijelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan daerah, apabila perda itu dihasilkan atas usul inisiatif dari DPRD maka perda tersebut harus segera diselesaikan, karena perda itu sendiri dibuat tentu dalam fungsi pengawasan DPRD, apabila di dalam pengawasan DPRD memungkinkan untuk



adanya perda baru atau penyesuaian perda baru maka DPRD Kota Semarang yang akan menginisiatifkan. Tetapi apabila dalam pembentukan perda berasal dari inisiatif Pemerintah Daerah, maka DPRD akan menunggu sampai Perda inisiatif Pemerintah Daerah tersebut selesai masuk ke Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BPPD) dan BPPD memberikan kepada Dewan untuk dibahas dengan panitia khusus.⁸

DPRD Kota Semarang juga tidak lupa untuk melibatkan masyarakatnya dalam proses pembentukan peraturan daerah. Dalam penyusunan peraturan daerah ada beberapa tahapan, apabila dimungkinkan untuk adanya studi lapangan maka DPRD Kota Semarang akan mengadakan studi lapangan, ada pula yang namanya *Public Hearing*. *Public Hearing* ini dilakukan apabila Rancangan peraturan daerah yang sudah ditetapkan menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah (PPPD) atau biasa disebut dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda) sudah dirasa mencukupi, maka harus disosialisasikan

dahulu terhadap masyarakat dan DPRD membutuhkan masukan dari masyarakat seperti apa yang perlu dibenahi, apa yang perlu dimasukan di dalam Raperda itu, nanti DPRD Kota Semarang akan menampung aspirasi dari masyarakat tersebut setelah itu baru di harmonisasikan dalam Rapat yang diselenggarakan oleh DPRD.

2. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang

Penelitian ini mengamati secara umum penyusunan Peraturan Daerah Kota Semarang dengan tujuan mengetahui dan mendeskripsikan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Semarang dengan melihat mekanisme penyusunan peraturan daerah. Sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Tertib DPRD Kota Semarang juga menjelaskan mengenai tata cara pembentukan Peraturan Daerah yang dimulai dari beberapa tahapan seperti tahap perencanaan, penyusunan,

⁸ Bapak Danur Rispriyanto, selaku anggota Komisi B dan merupakan anggota dari Badan Kehormatan DPRD Kota Semarang, Wawancara, di Semarang tanggal 21 Januari 2016 pukul 11.15



pembahasan, penetapan, pengundangan.

Dalam Bab IX Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Tertib DPRD Kota Semarang dijelaskan mengenai Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah secara lebih rinci dan dikuatkan dengan wawancara yang dilakukan dengan salah satu anggota DPRD Kota Semarang Bapak Imam Mardjuki dapat dijelaskan bagaimana mekanisme pembentukan peraturan daerah Kota Semarang sebagai berikut:

Tahap Perencanaan :

Perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam program pembentukan peraturan daerah yang disusun oleh DPRD Kota Semarang dan kepala daerah (Walikota) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah. Dengan kata lain setiap tahun diharapkan DPRD Kota Semarang mengajukan rancangan perda untuk dibahas secara bersama-sama dengan Pemerintah Kota Semarang. Dalam proses perencanaan rancangan peraturan daerah meskipun berasal dari DPRD Kota Semarang namun juga harus melibatkan Pemerintah Kota Semarang sebagai pihak eksekutif.

Tahap Penyusunan :

Penyusunan program pembentukan peraturan daerah oleh DPRD Kota Semarang dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Perda atau disingkat dengan BPPD. BPPD dalam menyusun program pembentukan peraturan daerah di lingkungan DPRD dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, Komisi, maupun aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPRD lalu disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan naskah akademik. Oleh Pimpinan DPRD disampaikan kepada BPPD untuk dilakukan pengkajian.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Bapak Imam Mardjuki, S.Sos selaku anggota dari Komisi D dan Badan Legislasi Daerah DPRD Kota Semarang, dapat dijelaskan lebih rinci bahwa di DPRD Kota Semarang terdapat alat kelengkapan yang kerjanya khusus untuk membuat peraturan daerah yaitu bernama Badan Legislasi Daerah atau Badan Pembentuk Peraturan Daerah (BPPD). Proses atau mekanisme pembentukan peraturan daerah ini dimulai berdasarkan usul inisiatif. Usul inisiatif tersebut ada 2, yaitu usul inisiatif yang berasal dari DPRD dan usul inisiatif yang berasal dari



Pemerintah Daerah. Usul inisiatif ini dihimpun oleh BPPD dan BPPD lah yang akan mengadakan rapat serta mengundang perwakilan komisi dan tim Prolegda Pemerintah Kota. Di DPRD Kota Semarang sendiri ada 4 (empat) Komisi.⁹

Dalam rapat BPPD ini disebut juga dengan rapat Harmonisasi, jadi setiap raperda yang mau dibahas oleh DPRD harus diharmonisasi terlebih dahulu oleh BPPD. Dalam rapat harmonisasi ini dimulai dari proses paparan naskah akademik, pengusul memberikan penjelasan dan memaparkan mengenai raperda yang diajukan, lalu fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan dan kemudian pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya. Setelah itu diadakan Rapat Paripurna DPRD untuk memutuskan usul rancangan perda yang dibahas tadi berupa persetujuan, atau persetujuan dengan perubahan, atau penolakan. Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPRD menugasi Komisi, gabungan

Komisi, Badan Pembentukan Perda, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan perda tersebut. Rancangan perda yang telah disiapkan, telah diharmonisasi dan siap untuk dibahas oleh BPPD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada Walikota.

Tahap Pembahasan :

Pembahasan rancangan perda dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, meliputi :

1. Pembicaraan Tingkat I

a. Dalam hal rancangan perda yang berasal dari Walikota, dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut : wakil dari Walikota yaitu Tim Prolegda kota menjelaskan mengenai rancangan peraturan daerah yang diusulkannya dalam rapat paripurna. Lalu adanya pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah tersebut, setelah itu tim Prolegda Kota menanggapi atau menjawab mengenai pandangan umum fraksi.

b. Dalam hal rancangan perda yang berasal dari DPRD, dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut : pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, Pimpinan

⁹ Bapak Imam Mardjuki, selaku anggota Komisi D dan merupakan anggota dari Badan Legislasi Daerah DPRD Kota Semarang, *Wawancara*, pada tanggal 25 Januari 2016 pukul 10.20



Badan Pembentukan Perda, atau pimpinan panitia khusus menjelaskan mengenai rancangan peraturan daerah yang diusulkannya dalam rapat paripurna. Lalu mendengarkan pendapat wakil dari Walikota yaitu tim Prolegda Pemerintah Kota terhadap rancangan peraturan daerah tersebut, setelah itu fraksi menanggapi atau menjawab mengenai pendapat tim Prolegda Kota.

2. Pembicaraan Tingkat II

- a. pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan penyampaian laporan pimpinan Komisi / pimpinan gabungan Komisi / pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna
- b. pendapat akhir Walikota yang diwakili oleh Tim Prolegda Pemerintah Kota.

Dalam hal persetujuan apabila tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

Dalam hal rancangan perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Walikota, maka rancangan perda tersebut tidak boleh diajukan lagi.

Tahap Penetapan :

Rancangan peraturan daerah Kota Semarang yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Tim Prolegda Pemerintah Kota disampaikan oleh Pimpinan Dewan kepada Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda Kota Semarang. Penyampaian Raperda kepada Walikota dilakukan dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh Walikota dengan penandatanganan paling lambat 30 (tiga puluh) hari dari sejak Raperda tersebut disetujui bersama oleh DPRD Kota Semarang dan Walikota Semarang. Apabila raperda yang telah disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak raperda tersebut disetujui bersama, maka raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

Tahap Pengundangan :

Pengundangan

Peraturan Daerah Kota Semarang dilakukan dalam Lembaran Daerah dan berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.



Meskipun sudah ditetapkan DPRD apabila belum diundangkan maka belum berlaku.

Peraturan daerah yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum ditetapkan harus dievaluasi oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Evaluasi idealnya dilakukan sebelum peraturan daerah ditetapkan sehingga nanti begitu ditetapkan sudah tidak ada persoalan lagi tapi yang sering terjadi semuanya ditetapkan dahulu baru dievaluasi.

Pembentukan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD Kota Semarang diatas, dapat diketahui bahwa mekanisme tersebut sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah peraturan daerah, terdiri dari 5 (lima) tahapan, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan tahap pengundangan. Selain sudah sesuai dengan Undang-Undang tersebut, dalam mekanisme pembentukan

peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD Kota Semarang sudah cukup baik sesuai dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Tertib DPRD Kota Semarang.

3. Hasil Pelaksanaan Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang

Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang pada periode 2014 – 2019 selama tahun 2014 sampai awal 2016 ini mengajukan dan membahas beberapa raperda serta mengesahkan beberapa perda yaitu sebagai berikut:

Tahun 2014 :

Dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) pada tahun 2014, ada 23 rancangan peraturan daerah. 15 raperda merupakan usul inisiatif DPRD dan 8 raperda merupakan usul inisiatif Pemerintah Kota Semarang. Di dalam tahun 2014, Peraturan Daerah yang telah ditetapkan dan diundangkan adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan Toko Modern.
- 2) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7



- Tahun 2011 Tentang Pajak Penerangan Jalan.
- 3) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Retribusi Perizinan Tertentu di Kota Semarang.
 - 4) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2013.
 - 5) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
 - 6) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2014.
 - 7) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Sistem Drainase Kota Semarang Tahun 2011-2031.
 - 8) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perizinan dan Non Perizinan.
 - 9) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penanaman Modal di Kota Semarang.
 - 10) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Tambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Semarang Kepada Badan Usaha Milik Daerah Kota Semarang Tahun 2014.
 - 11) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2015.

Tahun 2015 :

Dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) pada tahun 2015, ada 30 Rancangan peraturan daerah. 19 raperda merupakan usul inisiatif DPRD dan 11 raperda merupakan usul inisiatif Pemerintah Kota Semarang.

Di dalam tahun 2015, Peraturan Daerah yang telah ditetapkan dan diundangkan adalah sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Limbah Tinja di Kota Semarang.
- 2) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2015 tentang



- Keselamatan Ibu dan Anak.
- 3) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2014.
 - 4) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2015.
 - 5) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kota Semarang Tahun 2015-2025.
 - 6) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyediaan, Penyerahan dan Pengelolaan, Prasarana, Sarana dan Utilitas, Kawasan Perumahan, Kawasan Perdagangan dan Jasa serta Kawasan Industri.
 - 7) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2015 tentang Program Kemitraan dan Bina Lingkungan sebagai Tanggung Jawab Sosial Perusahaan di Kota Semarang.
 - 8) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 8 Tahun 2015 tentang
- Penyertaan Modal Pemerintah Kota Semarang kepada Badan Usaha Milik Daerah Kota Semarang dan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah Tahun 2015-2017.
- 9) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Semarang Tahun Anggaran 2016.
- Dari data banyaknya perda yang telah dihasilkan selama tahun 2014 sampai awal tahun 2016 diatas, hanya ada 3 (tiga) buah perda yang berasal dari inisiatif DPRD Kota Semarang antara lain pada tahun 2014 ada 2 (dua) peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah tentang Penataan Toko Modern dan Peraturan Daerah tentang Perizinan dan Non Perizinan, sedangkan pada tahun 2015 hanya ada 1 (satu) peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah tentang Keselamatan Ibu dan Anak. Sedangkan Peraturan Daerah yang lain adalah atas inisiatif dari Pemerintah Kota Semarang sebagai pihak Eksekutif.
- Fungsi legislasi DPRD Kota Semarang dalam pembentukan peraturan daerah dapat dikatakan masih kurang optimal, karena meskipun raperda atas usul inisiatif DPRD



sudah banyak namun akhirnya yang dapat dibentuk menjadi perda hanya beberapa saja, yang lainnya merupakan perda yang merupakan usulan dari pihak Pemerintah Kota Semarang atau Eksekutif. Hal ini diakui oleh Bapak Imam Mardjuki, S.Sos selaku anggota dari Komisi D dan Badan Legislasi Daerah DPRD Kota Semarang, bahwa dari segi tema materi Pemerintah Kota pasti lebih menguasai karena Pemerintah Kota merupakan lembaga Eksekutif, para pegawai yang bekerja di Pemerintah Kota sejak diangkat menjadi pegawai telah menekuni hal-hal yang berhubungan dengan pembuatan peraturan daerah. Berbeda dengan anggota DPRD yang menjabat sebagai anggota dalam 1 periode hanya 5 tahun, yang setelah itu dapat dipilih kembali atau bahkan tidak.¹⁰

B. Faktor – Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Upaya yang Dilakukan

Beberapa hambatan yang menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Semarang, antara lain adalah:

1. Hambatan yuridis adalah hambatan yang muncul karena adanya peraturan perundang-undangan yang baru dari pemerintah pusat di saat DPRD sedang membahas rancangan peraturan daerah. Misalnya : DPRD Kota Semarang sedang membuat raperda tentang pengelolaan pesisir, lalu munculah keputusan MK yang membatalkan Undang-Undang pengelolaan pesisir. Sehingga otomatis DPRD Kota Semarang berhenti membuat raperda tersebut.
2. Hambatan teknis adalah hambatan yang muncul karena berbagai hal seperti:
 - Kesibukan anggota DPRD Kota Semarang yang menjadikan rapat tidak mencapai kuorum.
 - Kurang siapnya anggota DPRD Kota Semarang untuk membahas raperda.
 - Masih kurangnya kemampuan dari anggota DPRD Kota Semarang dalam menyusun Perda.
3. Hambatan infrastruktur legislasi adalah hambatan

¹⁰ Bapak Imam Mardjuki, selaku anggota Komisi D dan merupakan anggota dari Badan Legislasi Daerah DPRD Kota Semarang, *Wawancara*, pada tanggal 25 Januari 2016 pukul 10.25



karena kurangnya sarana teknologi yang membantu dalam pembuatan peraturan daerah yang digunakan untuk menjamin kualitas pembahasan perda. Contoh misalnya : perpustakaan digital, namun di DPRD Kota Semarang belum adanya perpustakaan digital seperti itu.

Dari hambatan-hambatan diatas, ada beberapa upaya agar pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang dalam pembentukan peraturan daerah berjalan lebih baik, antara lain :

1. Aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana semakin ditingkatkan, seperti peningkatan kualitas tenaga ahli dan anggota DPRD, baik dari segi pendidikan, pengalaman dan juga pelatihan yang berhubungan dengan tugas serta fungsi yang dimiliki.
2. Aspek-aspek yang berkaitan dengan biaya operasional, sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan harus diperhitungkan. Dalam wawancara dengan Bapak Imam Mardjuki, S.Sos menjelaskan bahwa anggota DPRD juga membutuhkan support komputer. Komputer sangat dibutuhkan untuk menunjang kelancaran

pelaksanaan fungsi DPRD Kota Semarang¹¹.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang dalam Pembentukan Peraturan Daerah, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut : Dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi, DPRD Kota Semarang telah dapat melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah. Mekanisme dalam pembuatan peraturan daerah yang dilaksanakan oleh DPRD Kota Semarang sudah benar karena dalam pelaksanaannya sudah sesuai menurut aturan yang berlaku, namun masih kurang optimal dari jumlah perda yang dihasilkan. Dari 53 rancangan peraturan daerah yang sudah dibahas selama tahun 2014 sampai awal tahun 2016, ada 3 (tiga) peraturan daerah yang merupakan hasil usul inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang Periode 2014-2019 yang ditetapkan dan diundangkan menjadi peraturan daerah.

Hambatan yang muncul dari pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang dalam pembentukan peraturan daerah antara lain :

¹¹ Bapak Imam Mardjuki, selaku anggota Komisi D dan merupakan anggota dari Badan Legislasi Daerah DPRD Kota Semarang, *Wawancara*, pada tanggal 25 Januari 2016 pukul 10.30



1. Hambatan Yuridis yaitu hambatan yang muncul karena adanya peraturan perundang-undangan yang baru dari pemerintah pusat di saat DPRD sedang membahas rancangan peraturan daerah.
2. Hambatan Teknis yaitu seperti kesibukan anggota DPRD Kota Semarang yang menjadikan rapat tidak mencapai kuorum, kurang siapnya anggota DPRD Kota Semarang untuk membahas raperda, masih kurangnya kemampuan dari DPRD Kota Semarang dalam menyusun Perda.
3. Hambatan Infrastruktur legislasi yaitu kurangnya sarana teknologi yang membantu dalam pembuatan peraturan daerah yang digunakan untuk menjamin kualitas pembahasan perda.

Dari hambatan diatas, ada beberapa upaya yang dilakukan antara lain Aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia semakin ditingkatkan, Aspek-aspek yang berkaitan dengan biaya operasional, sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan harus diperhitungkan.

V. DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur

- Burhan, Ashofa. 2001. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- M. Moeliono, Anton. 1998. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.

- Marbun, B.N. 1994. *DPRD Pertumbuhan, Masalah, & Masa Depan* (Edisi Revisi), Jakarta: Erlangga.
- Soekanto, Soerjono dan H. Abdurrahman. 2000. *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sunarmo, H. Siswanto. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang.

Wawancara

- Wiwin Subiyono, S.H., Wakil Ketua DPRD Kota Semarang. Wawancara. Kamis, 21 Januari 2016.
- Danur Rispiyanto, anggota Komisi B dan anggota Badan Kehormatan. Wawancara. Kamis, 21 Januari 2016.



DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 5, Nomor 2, Tahun 2016

Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>

Imam Mardjuki, S.Sos., anggota
Komisi D dan anggota Badan
Legislasi Daerah. Wawancara.
Senin, 25 Januari 2016.