

PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD KOTA SEMARANG PERIODE 2009 - 2012

(Perda Inisiatif DPRD Kota Semarang)

(Prastyo Utomo^{*}, Dr. Kushandayani, MA^{*}, Dra. Sulistyowati, M.Si^{*})

Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro
Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269
website: <http://www.fisip.undip.ac.id> email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

In the exercise of the legislative function as one of the functions carried legislature Semarang City Council area only a few produce Regulation (Regulation) derived from Parliament initiative. In other words, less Semarang City Council initiative. The role of parliament dominated just about researching and reviewing the Commission's draft proposal executive level. Mechanism Lawmaking in Semarang used by Parliament as a legislative body is through the submission stage of submission of draft legislative proposals later in the plenary session by the Chairman of the Board and waiting for answers as well as delivery of the faction, further discussion on the Commission's later decision after the plenary session and disampaikan to the executive. Making laws that occurred in the city of Semarang is a proposal from the legislature despite Semarang City Council Bylaw only produce less than the executive so that the Legislatif often stand in the discussion, assessment, decision-making, setting together, but were not involved in the enactment of Parliament since the promulgation of regulations is the duty of the Regional Secretary of Semarang.

Obstacles to Implementation of Legislation Function Semarang City Council for the 2009-2012 term: Still the lack of ability of the Semarang City Council in lawmaking, the executive dominance higher than the Legislature, Semarang City Council agenda that feels solid, is still a lack of regulations implementing the legislation complete, The charge interest of certain groups in the preparation of draft by the Semarang City Council.

Keywords: Decentralization, Parliament, Legislative Functions

A. Pendahuluan

Peran DPRD Kota Semarang Semarang periode tahun 2009-2012 dalam menjalankan fungsi legislasinya kurang baik dalam menghasilkan peraturan daerah. Salah satu contoh perda yang dihasilkan atas inisiatif DPRD, yaitu Perda Nomor 14 th 2011 tentang Tata Ruang Wilayah Kota Semarang. Perda ini berisi tentang penataan ruang sehingga terwujudnya Kota Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Dalam mewujudkan hal tersebut perda ini memiliki

^{*} Mahasiswa Ilmu Pemerintahan Fisip Undip 2008

^{*} Dosen Ilmu Pemerintahan Fisip Undip

^{*} Dosen Ilmu Pemerintahan Fisip Undip

beberapa komponen penting yaitu memperbaiki ruang di Kota Semarang sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Memperbaiki dan menciptakan truktur ruang berupa susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Menstabilkan pola ruang yaitu berupa distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budidaya. Penataan ruang dengan menggunakan sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Respon terhadap Perda Nomor 14 th 2011 tentang Tata Ruang Wilayah Kota Semarang ini sempat mengalami pro dan kontra dikalangan masyarakat. Masyarakat yang menginginkan kemajuan bagi perkembangan Kota Semarang sangat setuju dengan bergulirnya perda tersebut karena mereka berpandangan bahwa adanya perda tersebut dapat menciptakan Kota Semarang yang teratur, namun masyarakat yang memiliki penghasilan yang didapat dari berjualan di tempat tertentu seperti PKL jalan pahlawan mereka menolak keras adanya perda ini karena mereka takut dengan adanya perda tata kota ini akan berakibat pada berkurangnya langganan mereka karena mereka di relokasi ke tempat lain. Namun penolakan tersebut berlangsung tidak cukup lama karena pemerintrah kota bisa memberikan solusi yang baik yaitu dengan merelokasi para PKL dan memberikan fasilitas tempat jualan yang dilengkapi dengan atap serta listrik di sebelah simpang lima dan taman KB.

Wujud dari suksesnya pelaksanaan perda Perda Nomor 14 th 2011 tentang Tata Ruang Wilayah Kota Semarang dengan baik yaitu dengan dibangunnya kawasan jalan pahlawan sebagai kawasan bebas pedagang kaki lima dan sebagai kawasan public corner yang disertai dengan fasilitas pedestrian bagi pejalan kaki. Kesuksesan penggunaan perda untuk menangani tata kota dan tata ruang di kawasan jalan pahlawan ini juga tak lepas dari penggunaan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima yang telah berjalan dengan baik sehingga perda ini dapat membantu relokasi PKL di kawasan jalan pahlawan dan membantu berjalannya Perda Tata Ruang Wilayah Kota Semarang ini.

Menurut Bagir Manan ukuran Perda yang baik harus memperhatikan fungsi secara makro yang dapat dibedakan atas dua kelompok utama, yaitu:

1. Fungsi Internal

- a. Fungsi penciptaan hukum melalui pembentukan hukum oleh organ legislatif dan eksekutif, keputusan hakim (jurisprudence), hukum adat, serta konvensi ketatanegaraan, fungsi pembaharuan hukum untuk menyempurnakan peraturan yang sudah ketinggalan zaman, kurang adil, tidak lengkap, atau tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masa kini.
- b. Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum, ialah mengintegrasikan beberapa sistem hukum dan atau materi-materi hukum sejenis sehingga tersusun dalam satu tatanan kodifikasi dan unifikasi hukum yang harmonis.
- c. Fungsi kepastian hukum (*rechtszekerheid*) untuk menjamin terpeliharanya upaya pengaturan dan penegakan hukum melalui perumusan norma hukum yang

memenuhi kriteria asas, bentuk, pengertian, penggunaan bahasa, maupun keberlakuannya.

2. Fungsi Eksternal menyangkut fungsi sosial hukum, berkaitan dengan hukum adat, yurisprudensi dan atau lingkungan tempat berlakunya peraturan daerah yaitu:
 - a. Fungsi Perubahan, berkenaan dengan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as a tool of social engineering*) guna mengubah kondisi SOSEKBUD masyarakat dan aparatur, baik mengubah pola pikir maupun perilakunya dari status tradisional (konservatif) ke status modern (progresif). ataupun untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah yang berkuasa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dianggap terbaik bagi kepentingan daerah, pemerintah dan masyarakat luas (rakyat). Reformasi di bidang politik, ekonomi, hukum, dan sosial budaya yang sesuai dengan UU No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 - b. Fungsi stabilisasi, mengandung pengertian peranan peraturan perundang-undangan untuk menstabilkan keadaan-keadaan tertentu, seperti bagaimana mengatur stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat pasca kerusuhan masal secara represif maupun preventif.
 - c. Fungsi kemudahan, ialah untuk memberikan kemudahan, toleransi dan fasilitas tertentu guna mencapai tujuan tertentu. Umpamanya, kemudahan mengurus perijinan, toleransi pembayaran pajak, pembayaran bunga bank, dan fasilitas lainnya yang diberikan oleh pemerintah dalam dunia usaha. Semuanya itu perlu diatur melalui peraturan daerah.

Dari perda yang telah dihasilkan maka dapat di analisis bahwa ukuran perda yang baik bagi Kota Semarang adalah perda yang membutuhkan peran aktif dari *triangle* atau komponen penting dalam proses pembentukan perda tersebut, komponen itu meliputi unsur pembentuk undang-undang (*Law Making Institutions*) dimana kaitannya dalam hal ini adalah lembaga hukum daerah yang harus berperan dalam penyusunan, peninjauan atau monitoring terhadap pelaksanaan perda tersebut. Kemudian unsur birokrasi/lembaga pelaksana (*Law Implementing Institutions/LII*) yaitu Pemerintah Daerah yang memimpin berjalannya perda tersebut mulai dari perencanaan, perumusan, pelaksanaan, pengevaluasian. Selanjutnya agar perda yang telah ada bisa berjalan dengan baik maka butuh peran aktif dari *Stakeholder* kaitannya dalam hal ini masyarakat dan DPRD selaku lembaga perwakilan rakyat juga harus serta mengawal, memonitoring dan ikut melaksanakan perda yang telah dibuat agar perda tersebut bisa berjalan dengan baik.

B. Pembahasan

B.1 Peranan Fungsi Legislasi DPRD Kota Semarang periode 2009-2012

DPRD Kota Semarang Periode 2009-2012 berjumlah 51 orang yang di pimpin oleh Ketua DPRD Ir. Rudi Nurruhmah, MT, MM, dan di wakili oleh tiga wakil ketua DPRD yaitu H. Supriadi, S.Sos; Ahmadi, Amd; H.Djunaidi, SH. DPRD. DPRD Kota Semarang periode 2009-2012 telah menghasilkan 36 Perda yang juga dibuat dengan masih beberapa masukan campur tangan dari Pemerintah Kota Semarang.

Menurut UU No.32 Tahun 2004 pasal 42 huruf a yang menyatakan bahwa DPRD mempuntai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Selain itu dalam Pasal 44 ayat (1) huruf a juga disebutkan bahwa anggota DPRD mempunyai hak untuk mengajukan raperda. Terdapat serangkaian langkah utama yang perlu dilakukan agar perda dapat dirumuskan dengan baik dan pelaksanaannya dapat efektif. Adapun langkah atau tahapan dalam penyusunan, yaitu.

1. Tahap Perencanaan Raperda

Tahap perencanaan ini adalah perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam suatu Program legislatif Daerah (Prolegda). Program legislatif daerah ini adalah upaya penyusunan rencana dan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam kurun waktu tertentu, baik lima tahunan maupun satu tahunan. DPRD dapat menyusun Prolegda yang memuat rencana dan prioritas pembentukan Perda untuk kurun waktu lima tahunan dan satu tahunan. Prioritas ditentukan berdasarkan pengkajian atau inspirasi dan kebutuhan daerah masing-masing serta memperlihatkan perubahan kenegaraan dan kemasyarakatan relatif cepat. Penyusunan program legislasi daerah oleh DPRD meminta masukan yang diperoleh dari komisi-komisi, fraksi, maupun aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPRD. Penyusunan perancangan perda ini berasal dari masukan-masukan yang dibahas dengan seluruh anggota dewan dan komisi.

Di Kota Semarang prioritas pembuatan perda dilakukan dalam kurun waktu satu tahunan dengan kata lain setiap tahun diharapkan DPRD Kota Semarang mengajukan rancangan perda untuk dibahas secara bersama-sama dengan pemerintah kota Semarang. Dalam proses perencanaan Raperda meskipun berasal dari DPRD kota Semarang namun juga harus melibatkan Pemerintah Kota Semarang sebagai pihak eksekutif. Sehingga ketika ingin membuat perda seringkali merupakan inisiatif dan keputusan sepihak saja baik dari Pemerintah Kota Semarang maupun DPRD Kota Semarang. Padahal antara DPRD dan Pemerintah Kota Semarang sama-sama memiliki hak inisiatif pengajuan rancangan peraturan daerah dan kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah tersebut memiliki kedudukan yang hampir sejajar. Hal tersebut dikuatkan dengan adanya Pasal 15 ayat UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan Daerah dilakukan dalam suatu program legislasi daerah.

2. Tahap Perancangan Raperda

Dalam tahap ini DPRD Kota Semarang mengajukan para wakilnya untuk menyusun perancangan. DPRD melakukan perancangan bisa dengan meminta bantuan pakar/ahli yang menguasai perancangan raperda. Dominasi pihak perancang perda biasanya disesuaikan dengan pihak bidang, dinas ataupun komisi tertentu yang mempunyai sangkutan dengan masalah terkait. Dalam tahap perancangan ini, publik sebagai unsur penerima dan juga perumus dari perda tersebut dapat menyampaikan suatu permasalahan tertentu yang pantas dimasukkan ke agenda politik untuk kemudian dirumuskan dalam kebijakan publik yang tertuang dalam peraturan daerah. Selain masyarakat pihak LSM serta kaum akademisi juga diperlukan dalam pelibatan perencanaan Raperda ini.

Hal tersebut berdasarkan hasil wawancara yang dikemukakan oleh bapak Budi Santoso, SH selaku staf subbag Perundang-undangan Bagian Hukum Pemerintah Kota Semarang yang menyatakan:

”Penyusunan Perda di Kota Semarang identik berpedoman pada peraturan pelaksana perundang-undangan, dalam hal ini Kepmendagri Nomor 23 Tahun 2001 karena perda tersebut lebih banyak yang berasal dari inisiatif Pemkot Semarang meskipun DPRD Kota Semarang juga menghasilkan Perda namun frekuensinya lebih sedikit“ (wawancara tanggal 3 Juli 2012 di Kantor Bagian Hukum Pemkot Semarang)

3. Tahap Pengajuan Raperda

Rancangan peraturan daerah yang dirancang oleh DPRD disampaikan kepada Pimpinan DPRD namun sebelumnya Raperda yang diajukan oleh anggota, komisi-komisi atau oleh kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi dibahas terlebih dahulu di DPRD untuk mendapat persetujuan DPRD. Rancangan Peraturan Daerah yang telah dipersiapkan oleh DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Meskipun rancangan Raperda selama periode 2009-2012 banyak yang berasal dari eksekutif namun DPRD Kota Semarang juga menghasilkan beberapa Perda yang cukup baik. Hal tersebut didapatkan berdasarkan hasil wawancara dengan Dra. Hj. Sri Rahayu anggota Komisi A DPRD Kota Semarang bahwa:

”Meskipun selama ini yang terjadi, pengajuan raperda di Kota Semarang didominasi dari Walikota Semarang yang disampaikan dengan surat pengantar untuk dilakukan pembahasan atas rancangan peraturan daerah tersebut, Namun untuk DPRD sendiri memang sudah beberapa kali mengajukan Raperda meski jumlah yang disetujui menjadi Perda lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah Raperda yang diajukan oleh pihak Pemkot”. (wawancara tanggal 9 Juli 2012 di Fraksi Partai Demokrat)

4. Tahap Penyebarluasan Raperda

Dengan melewati proses pengajuan rancangan peraturan daerah, tahap berikutnya yaitu Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah, Raperda yang berasal dari DPRD disebarluaskan oleh Sekretariat Daerah yang kemudian disebarluaskan kepada anggota dewan, penyebarluasan Raperda tersebut agar semua anggota dewan mengetahui Raperda apa yang diusulkan dan materi apa yang terkandung dalam Raperda tersebut sehingga mempermudah dalam melakukan pembahasan. Hal tersebut sesuai diungkapkan Bapak Erry Sadewo, SH selaku anggota Badan Legislasi DPRD Kota Semarang yang menyatakan bahwa:

“Penyebarluasan Raperda sesuai dengan asal adanya inisiatif sumber Raperda itu muncul untuk Raperda dari Walikota maupun Pemkot penyebarluasan dilakukan oleh Sekretariat Dewan kepada semua anggota dewan dan sebaliknya raperda yang berasal dari DPRD disebarkan oleh Sekretariat Daerah.” (wawancara tanggal 9 Juli 2012 di ruang Fraksi Partai Golkar)

5. Tahap Pembahasan Raperda

Mekanisme pembahasan Raperda sampai menjadi Perda dilakukan dengan beberapa tahap pembicaraan. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari usul DPRD maka melalui:

- a. Mendengarkan Pendapat Kepala Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD.
- b. Pembahasan dalam Rapat Komisi, Gabungan Komisi/Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk, Hasil pembahasan dilaporkan didalam Rapat Paripurna DPRD oleh Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus. Apabila Rancangan Peraturan Daerah tersebut atas usul DPRD maka harus melibatkan masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan tertulis berkaitan dengan materi nuatan yang harus dimuat dalam Peraturan Daerah yang sedang dibahas.

Hal tersebut dikuatkan dengan pernyataan dari Bapak Erry Sadewo, SH selaku anggota Badan Legislasi DPRD Kota Semarang yang menyatakan bahwa:

“Dalam pelaksanaan pembuatan Perda periode 2009-2012, DPRD Kota Semarang sudah pernah menggunakan hak prakarsa namun hak tersebut frekuensinya lebih sedikit dari pada usulan yang diajukan oleh Pemkot. Selama ini usulan Perda didominasi dari pihak eksekutif dan kami hanya melakukan pembahasan dan pengesahan Raperda tersebut”. (wawancara tanggal 9 Juli 2012 diruang Fraksi Partai Golkar)

6. Tahap Penetapan Raperda

Dalam tahap berikutnya adalah penetapan Raperda menjadi Perda Kota Semarang. Raperda Kota Semarang yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan walikota 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. Penandatanganan oleh Walikota 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. Hal tersebut dikuatkan dengan pernyataan dari Dra. Hj.Sri Rahayu anggota Komisi A DPRD Kota Semarang bahwa:

“Setiap penetapan Raperda menjadi Peraturan daerah Kota Semarang telah dilakukan sesuai dengan aturan dan mekanisme yang ada. Dimana Walikota selalu menandatangani Raperda yang sudah disetujui bersama baik oleh DPRD Kota Semarang dan Walikota Semarang dalam jangka waktu kurang dari 30 hari sehingga jika sudah melebihi waktu yang ditentukan tidak mendapatkan tanda tangan dari walikota maka raperda tersebut tetap sah dianggap menjadi Perda Kota Semarang”. (wawancara tanggal 9 Juli 2012 di Ruang Fraksi partai Demokrat)

7. Tahap Pengundangan

Sesuai dengan ketentuan yang telah ada maka Pengundangan Peraturan Daerah Kota Semarang dilakukan dalam Lembaran Daerah. Sekretaris Daerah Kota Semarang menandatangani pengundangan Perda dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Daerah tersebut. Hal tersebut dikuatkan dengan pernyataan dari Bapak Budi Santoso, SH selaku staf subbag Perundang-undangan Bagian Hukum Pemerintah Kota Semarang bahwa:

“Dalam pengundangan Peraturan Daerah Kota Semarang periode 2009-2012 dilakukan Sekretaris Daerah Kota Semarang dan DPRD tidak ikut serta melakukan pengundangan karena pengundangan tersebut merupakan tugas dari SekDa Kota Semarang ”. (wawancara tanggal 3 Juli 2012 dengan Narasumber Bapak Budi Santoso, SH selaku staf subbag Perundang-undangan Bagian Hukum Pemerintah Kota Semarang)

8. Tahap Penyebarluasan Peraturan Daerah

Penyebarluasan peraturan daerah ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang dan DPRD Kota Semarang. Penyebarluasan peraturan daerah ini dapat dilakukan melalui berbagai cara misalnya media cetak, media elektronik dan cara lainnya. Penyebarluasan Perda di Kota Semarang dilakukan oleh lingkungan Pemerintah Kota Semarang dan biasanya diserahkan pada Bagian Hukum Pemerintah Kota Semarang dan DPRD Kota Semarang juga membantu melalui penyebarluasan lembaran perda kepada masyarakat berbentuk buku.

B.2 Perda Inisiatif DPRD Periode Tahun 2009-2012

Perda No.13 tahun 2009 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau dan Perda No. 14 Tahun 2011 Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Semarang sebagai Perda hasil inisiatif murni dari usulan DPRD Kota Semarang dikuatkan berdasarkan wawancara dengan Bapak Kadarlusman selaku sekretaris Komisi C DPRD Kota Semarang yang membidangi urusan pembangunan dan pekerjaan umum yang mengemukakan bahwa:

“Perda No.13 tahun 2009 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau dan Perda No. 14 Tahun 2011 Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Semarang memang sengaja kami buat dan kami rencanakan berdasarkan inisiatif sendiri sebagai lembaga legislasi daerah dengan tujuan agar pembangunan terutama infrastruktur di Kota Semarang ini terutama permasalahan taman dan tata kota bisa terselesaikan dan dapat memberikan terobosan-terobosan baru dalam bidang pembangunan untuk mewujudkan Semarang yang setara”. (wawancara tanggal 7 Agustus 2012 pukul 10.35 di Kantor Komisi C DPRD Kota Semarang.)

Perda Nomor 13 tahun 2009 tentang Penataan Ruang terbuka Hijau ini berisi tentang peraturan penataan ruang terbuka hijau di Kota Semarang yang berdiri sebagai ruang ataupun taman untuk kepentingan khalayak umum. Adanya perda ini adalah wujud dari keinginan DPRD Kota Semarang untuk dapat menciptakan ruang terbuka hijau sebagai paru-paru kota sekaligus sebagai taman kota yang dapat digunakan untuk tempat rekreasi masyarakat umum Kota Semarang. Adapun komponen penting dari pelaksanaan perda ini adalah membuat keselarasan ruang yaitu wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara,

termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Menciptakan Ruang Terbuka berupa ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik dalam bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan.

Sedangkan pada Perda No. 14 tahun 2011 berisi tentang penataan ruang sehingga terwujudnya Kota Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Dalam mewujudkan hal tersebut perda ini memiliki beberapa komponen penting yaitu memperbaiki ruang di Kota Semarang sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Memperbaiki dan menciptakan truktur ruang berupa susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.

Pada tahun 2010 Perda yang merupakan inisiatif Komisi B DPRD Kota Semarang adalah Perda No.3 Tahun 2010 Tentang Kepariwisataaan. Perda ini dibuat berdasarkan keinginan DPRD Kota Semarang terhadap pariwisata di kota Semarang yang dirasa masih memprihatinkan dalam pengelolaan dan keberadaannya sehingga diharapkan dengan adanya perda yang mengatur secara langsung tentang kepariwisataan bisa meningkatkan wahana pariwisata dan peningkatan kualitas pariwisata di Kota Semarang. Adanya keinginan untuk menciptakan pariwisata yang bisa setara dengan kota-kota besar lainnya di Indonesia adalah motivasi utama dari pembuatan perda ini menjadi faktor yang melatarbelakangi dibuatnya perda ini.

B.3 Kendala-Kendala Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Semarang periode

2009-2012

Dalam menjalankan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Semarang dalam pelaksanaannya sering mengalami kendala-kendala yang bisa mengganggu pelaksanaan fungsi legislasi dengan baik. Kendala tersebut ada yang berasal dari dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sendiri maupun dari luar. Hambatan tersebut antara lain adalah:

1. Masih kurangnya kemampuan dari DPRD Kota Semarang dalam menyusun Perda

Kapabilitas yang dimiliki oleh kebanyakan anggota DPRD Kota Semarang periode 2009-2012 dalam penyusunan peraturan daerah sangatlah kurang hal tersebut imbas dari perekrutan kader dalam partai politik yang menjadi motor politik meraih kedudukan jabatan legislatif ini. Kaderisasi yang salah yang dilakukan oleh partai politik yang hanya berorientasi pada materi merupakan factor yang paling berpengaruh dalam permasalahan kurangnya kemampuan anggota DPRD dalam penyusunan perda. Hal tersebut dikuatkan berdasarkan pendapat dari Bapak Bobby Benson R selaku sekretaris LSM Gerakan Rakyat Merdeka (GERAM) Kota Semarang:

“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang mayoritas tidak begitu menguasai kemampuan untuk menyusun sebuah peraturan daerah,

dalam merancang sebuah perda saja masih banyak kurang dan banyak yang kebingungan hal tersebut sebenarnya tidak terlepas dari basic kemampuan para anggota dewan tersebut yang notabene tidak menguasai permasalahan dibidang pemerintahan dikarenakan para anggota dewan tersebut banyak yang berasal dari non intansi pemerintahan yaitu banyak yang berasal dari pengusaha dan wiraswasta sehingga ketika mereka duduk menjadi anggota dewan kualitas mereka dalam menyusun perda masih dipertanyakan". (wawancara tanggal 13 Juli 2012 di kantor LSM Gerakan Rakyat Merdeka (GERAM)

2. Dominasi pihak Eksekutif yang lebih tinggi dari pada Legislatif

Adanya dominasi inisiatif Raperda dari eksekutif lebih tinggi dari pada DPRD sebagai lembaga legislasi daerah menjadi salah satu factor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Semarang. Dominasi tersebut tercipta karena pihak DPRD Kota Semarang lebih memilih sebagai pihak yang *urun rembug* saja yang bukan penggagas dari penyusunan perda tersebut. Anggota DPRD Kota Semarang memiliki kecenderungan bersifat pasif karena mereka kurang menguasai dan mampu dalam penyusunan perda tersebut. Hal tersebut di kuatkan dari hasil wawancara dengan Saryadi,S.Pd selaku anggota Badan Legislasi DPRD Kota Semarang yang mengemukakan bahwa:

"Keberadaan pihak Pemerintah Kota Semarang dalam rancangan pembuatan dan penyusunan peraturan daerah memiliki intensitas lebih banyak dari pada pihak DPRD hal ini dikarenakan dalam kurun waktu periode tahun 2009 sampai dengan sekarang permasalahan yang ada di Kota Semarang yang disetujui untuk di ajukan pembuatan perdanya itu kebanyakan hanya permasalahan yang menyangkut hal perijinan dan tata kelola kota serta pajak industri dan perdagangan bukan permasalahan yang terlalu krusial yang menyangkut tingkat kesejahteraan dan perekonomian kehidupan masyarakat secara langsung sehingga peranan DPRD tidak terlalu banyak karena urusan tersebut menjadi kewenangan pemerintah Kota Semarang." (wawancara tanggal 12 juli 2012 dikantor DPRD Kota Semarang).

3. Masih kurangnya Peraturan pelaksana perundang-undangan yang lengkap

Salah satu faktor lain menjadi kendala penghambat berjalannya fungsi legislasi DPRD Kota Semarang adalah Peraturan pelaksana perundang-undangan yang kurang lengkap baik Perpu, Peraturan Pemerintah maupun Kepmen kurang lengkap sebagai acuan penyusunan peraturan hal ini karena peraturan daerah yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut berdasarkan wawancara dengan Saryadi,S.Pd selaku anggota Badan Legislasi DPRD yang mengemukakan bahwa:

"Salah satu hal yang melatar belakangi kurang berjalannya fungsi legislasi DPRD kota Semarang dengan maksimal selain adanya kendala interen seperti adanya jadwal yang padat anggota DPRD, ada faktor lain yang menjadikan DPRD tidak bisa menghasilkan banyak perda sebagai peraturan daerah yang memberikan solusi dari berbagai permasalahan yang ada di Kota Semarang hal tersebut adalah masih kurangnya peraturan pelaksana peraturan

perundang-undangan yang lengkap. Bagaimana kita bisa membuat perda jika tidak terdapat peraturan pelaksanaan perundang-undangan yang ada di atasnya karena sebuah perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya sehingga perda harus merujuk dengan peraturan yang berada di atasnya.” (wawancara tanggal 12 juli 2012 di Kantor DPRD Kota Semarang)

C. Penutup

Dari penyajian data penelitian dan hasil pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pembuatan Perda di Kota Semarang yang merupakan usulan dari pihak legislatif menghasilkan Perda yang sangat sedikit daripada pihak Eksekutif. Hal ini menunjukkan kinerja DPRD Kota Semarang periode 2009-2012 khususnya fungsi legislasi kurang berjalan dengan baik dan optimal. Hal tersebut dikarenakan kurangnya kemampuan dari anggota DPRD Kota Semarang periode 2009-2012 dibandingkan dengan pihak eksekutif dari banyaknya instansi yang membantu.
2. Belum terdapat pelibatan masyarakat dalam pembuatan Perda di DPRD Kota Semarang, karena apa yang terjadi selama ini di Kota Semarang hampir tidak pernah mengajak masyarakat secara langsung dalam penyusunan maupun proses sejak perencanaan hingga penetapan perda. Artinya masyarakat belum tertampung/tersalurkan.

DAFTAR RUJUKAN

- B.N Marbun, 1994, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya (Edisi Revisi)*, Jakarta : Erlangga.
- Dalam DPRD Jawa Tengah Dulu, Sekarang dan ke Depan*, diterbitkan oleh Kelompok Diskusi Wartawan (KDW) bekerja sama dengan Sekretariat DPRD Jateng, 2005.
- Darmansyah, 2003, *DPRD dan Partai Politik*, Jakarta: kerjasama Friedrich-Nauman-Stiftung (FNSt) dengan Pusat Pengkajian Politik dan Otonomi Daerah (P3OD).
- Djoko Prasoko, 1995, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Emi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang : PT. Suryandaru Utama.
- Eriyanto, 2007, *Teknik Sampling Analisis Opini Publik*, Yogyakarta : LKIS.
- Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta : Grasindo.
- Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Jakarta, BEE Media Indonesia.
- Henry J Schmandt, 2005, *Filsafat Politik Kajian Historis Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Idham Cholid. Dkk, 2003, *Partai Untuk Rakyat*, Semarang: kerjasama DPW PKB Jawa Tengah dengan Penerbit Aneka Ilmu.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung : P. Alumni.

- Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah*, 2007, Buku Pegangan untuk DPRD, UASID LGSP, Jakarta.
- Lexi J Moelong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Rosdakarya.
- Merriam Budiardjo, 1993, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Moh. Mahfud M.D, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta : Cetakan Pertama Gama Media.
- Sadu Wasistono & Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Bandung, Fokusmedia Cet ke-2.
- Sunarso, Siswanto, 2005, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif & Eksekutif di Daerah*, Bandung : CV. Mandar Maju.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance Pemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung, Mandar Maju.
- UUD 1945
- UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
- UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Jurnal Organisasi dan Manajemen, Volume 2 No. 1, Maret 2006.