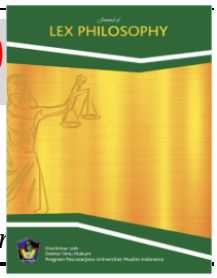
Journal of Lex Philosophy (JLP)
Volume 5, Nomor 2, Desember 2024
P-ISSN: 2722-1237, E-ISSN: 2722-2020
Website: http: pasca-umi.ac.id/index.php/jlp
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licer



Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Husnul Khatimah Djafar[1], La Ode Husen[2] & Andi Risma[2]

[1]*Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia*
[2]*Fakultas Hukum, Universitas Muslim Indonesia*
[*]*Koresponden Penulis, E-mail*: husnul.khatimah@umi.ac.id

Submitted: 10 Agustus 2024; Revised: 29 September 2024; Accepted: 2 Oktober 2024

ABSTRAK
Tujuan penelitian menganalisis implementasi fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah di Provinsi Gorontalo periode 2019-2024; (2) Untuk mengetahui faktor yang menghambat fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah di Provinsi Gorontalo periode 2019-2024. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa : (1). DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 belum dapat menjalankan fungsi legislasinya dengan optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan sedikitnya Perda inisiatif DPRD yang berhasil disahkan dan ditetapkan hingga akhir masa jabatan. (2). Belum maksimalnya produktivitas DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 dalam pembentukan peraturan daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, namun faktor yang paling dominan adalah keterbatasan sumber daya manusia anggota DPRD terkait latar belakang pendidikan formal yang kurang menunjang. Selain itu dipengaruhi juga oleh faktor lain yaitu faktor tata tata tertib, faktor sarana dan prasarana.

Kata Kunci: *Legislasi; DPRD; Peraturan Daerah*

ABSTRACT
The research objective is to analyze the implementation of the legislative function of the DPRD in the formation of regional regulations in Gorontalo Province for the 2019-2024 period; (2) To determine the factors that hinder the function of DPRD legislation in the formation of regional regulations in Gorontalo Province for the 2019-2024 period. This research uses normative legal research methods and empirical legal research. The results of this research show that: (1). The Gorontalo Province DPRD for the 2019-2024 period has not been able to carry out its legislative function optimally. This is proven by the small number of Regional Regulations initiated by the DPRD that were successfully passed and enacted until the end of the term of office. (2). The lack of maximum productivity in the Gorontalo Province DPRD for the 2019-2024 period in the formation of regional regulations is influenced by several factors, but the most dominant factor is the limited human resources of DPRD members related to inadequate formal educational backgrounds. Apart from that, it is also influenced by other factors, namely regulatory factors, facilities and infrastructure factors.

Keywords: *Legislation; DPRD; Local regulation*

PENDAHULUAN

Legislasi merupakan salah satu fungsi DPRD pada tingkat daerah. Pada hakekatnya, fungsi legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah (Maryanto, Putubasai, & Sasora, 2022). Secara ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh pembuat undang-undang karena pemberian kewenangan dalam menetapkan Peraturan daerah sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya. (Asy'ari & Hananto, 2017).

Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan yakni Peraturan Daerah untuk menggerakkan roda pemerintahan sebagai perwujudan asas desentralisasi dalam otonomi daerah wajib memperhatikan aturan yang lebih tinggi dan kepentingan nasional, sehingga tidak terjadi tumpang tindih kebijakan yang akan diterapkan di daerahnya (Asapa, Rahman & Gadjong, 2023). Dengan demikian akan tercipta keseimbangan dan sinergis antara kepentingan Nasional dan Daerah dalam perwujudan Negara Kesatuan secara menyeluruh (Nugraha, 2020).

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah mempunyai legitimasi secara yuridis formal didasari pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan." Sedangkan dalam pasal 236 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa "Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah" dan "Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah." Mengenai mekanisme penetapan Peraturan Daerah sendiri sudah dipertegas dalam Pasal 242 ayat (1) di Undang-Undang yang sama (Ridwansyah, 2017).

Pada pelaksanaan Pemerintahan, DPRD dan Kepala Daerah berkontribusi secara bersama-sama dalam penyelenggaraan Pemerintahannya akan tetapi DPRD terpisah secara mandiri karena lembaga ini merupakan implementasi perwakilan rakyat dalam pemerintahan serta demi meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Derah yakni Kepala Daerah kepada rakyat yang terwakili oleh DPRD. Maka DPRD dan Kepala Daerah merupakan mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. Dimana DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah atau legislasi, anggaran dan pengawasan, sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah serta dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggaran pemerintahan maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa Undang-Undang melainkan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah guna memudahkan pengaturan secara terintegrasi (Sugianto, 2017).

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut :

(1) DPRD Provinsi mempunyai fungsi :
   a. Pembentukan Perda Provinsi;
   b. Anggaran dan;
   c. Pengawasan.
(2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud ayat (1) dijalankan dalam kerangka refresentasi rakyat di Daerah Provinsi.
(3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat.

Berdasarkan ketentuan di atas diketahui bahwa salah satu fungsi DPRD yang sangat fundamental dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah "hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah" atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah (Marwan, 2019).

Berdasarkan hal tersebut di atas, dalam menjalankan fungsinya DPRD Provinsi Gorontalo periode 2019-2024 sebagai bahan kajian dalam penulisan Tesis ini dinilai rendah kinerjanya terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Fungsi ini merupakan fungsi paling dominan dan berpengaruh karena melalui fungsi ini maka DPRD dapat mempengaruhi seluruh aspek yang ada di daerah Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota. DPRD dinilai kurang produktif karena sedikitnya rancangan peraturan daerah yang direalisasikan menjadi perda yang berasal dari inisiatif dewan.

Hal tersebut dilihat dari sumbangsih pemikiran DPRD melalui usulan rancangan peraturan daerah. Pada tahun 2019, DPRD mengusulkan sebanyak 7 rancangan namun yang direalisasikan menjadi perda hanya 1 rancangan, kemudian pada tahun 2020 dan 2021 selama 2 tahun DPRD Provinsi Gorontalo hanya mengesahkan Ranperda tentang APBD dengan alasan adanya wabah covid-19. Kemudian pada tahun 2022-2023 masing-masing ada 5 Ranperda telah ditetapkan dalam propemperda namun yang berhasil direalisasikan pada tahun 2022 hanya 3 Ranperda dan tahun 2023 hanya 2 Ranperda. Sedangkan pada tahun 2024 ada 4 Ranperda yang diusulkan oleh DPRD namun sampai bulan Agustus baru 1 Ranperda yang berhasil ditetapkan menjadi perda.

Hal tersebut sangatlah bertolak belakang dengan wewenang dan tugasnya sebagaimana yang telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Padahal sebagai perwakilan rakyat daerah di tingkat Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota, DPRD dituntut untuk memaksimalkan fungsi legislasinya untuk menampung segala aspirasi dari rakyat daerah dan untuk mensejahterakan rakyat daerah yang merupakan kewajiban dari DPRD. Fungsi legislasi (fungsi membentuk peraturan daerah) di daerah yang di perankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat penting untuk dioptimalkan mengingat keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan refresentasi rakyat yang dilembagakan.

Berdasarkan data diatas tampak bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam membentuk peraturan daerah Provinsi masih mengalami hambatan, karena produktifitas DPRD dalam pembentukan peraturan daerah periode 2019-2024 masih sangat rendah. Atas fenomena inilah sehingga penulis tertarik untuk meneliti sehingga dapat mengetahui permasalahan yang terjadi sehingga DPRD Provinsi Gorontalo produktivitasnya masih rendah dalam hal pembentukan peraturan daerah.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum *(legal research*), dengan tipe penelitian hukum normatif dan empiris. Kedua tipe penelitian ini ditetapkan berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Tipe penelitian hukum empirik digunakan untuk memecahkan rumusan masalah pertama dan kedua, dengan melakukan analisis terhadap optimalisasi mengenai kedudukan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Gorontalo periode 2019-2024. Tipe penelitian normatif yaitu, menganalisis bahan hukum primer dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan kedudukan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Perda. Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Gorontalo, khususnya di DPRD Provinsi Gorontalo. Pertimbangan memilih lokasi ini adalah karena daerah tersebut memiliki indikasi terhadap fungsi legislasi yang bermasalah serta segala keperluan berupa bahan atau data penelitian dapat didapatkan di tempat tersebut

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024

1. Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah

Sebelum penyusunan peraturan daerah (perda), dilakukan proses perencanaan penyusunan perda dalam suatu Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Dalam Pasal 1 angka 10 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa pengertian prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Selanjutnya pada Pasal 239 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) (Halawa, Siburian & Siregar, 2022).

Ada 2 (dua) istilah dalam penyebutan perencanaan penyusunan perda, yaitu Prolegda berdasarkan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Propemperda berdasarkan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahn Daerah. Walaupun istilahnya berbeda tetapi memiliki pengertian yang sama. Adapun proses penyusunan Propemperda sebagaimana diatur dalam Pasal 239 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Suardita, 2024).

Pada Bab III, Pasal 10 s/d Pasal 18 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah

dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur tentang mekanisme penyusunan propemperda. Proses penyusunan propemperda provinsi dilakukan dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu (1). penyusunan propemperda, (2). perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka; dan (3). perencanaan penyusunan rancangan perda di luar Propemperda. Penyusunan Propemperda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh Bapemperda, Penyusunan Propemperda provinsi dilaksanakan oleh DPRD provinsi dan gubernur. Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat daftar rancangan perda provinsi yang didasarkan atas: a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; b. rencana pembangunan daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat daerah. Penyusunan Propemperda provinsi memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda provinsi.

Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan perda tentang APBD provinsi. Penetapan skala prioritas pembentukan rancangan perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Bapemperda dan perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi berdasarkan kriteria (Pujiastuti & Budi, 2019): a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; b. rencana pembangunan daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah. Hasil penyusunan Propemperda Provinsi antara DPRD provinsi dan pemerintah daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) disepakati menjadi Propemperda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD provinsi. Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan DPRD provinsi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Propemperda provinsi diatur dengan perda provinsi. Dalam Propemperda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan b. APBD. Dalam keadaan tertentu, DPRD provinsi atau gubernur dapat mengajukan rancangan perda di luar Propemperda karena alasan: a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaaan konflik, atau bencana alam; b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain; c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintah daerah; d. akibat pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri untuk perda provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk perda kabupaten/kota; dan e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Selanjutnya penulis menguraikan data Program Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah (Propempemperda) di DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 sebagai berikut:

Tabel 1 Propemperda DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024

No	Tahun	Raperda Inisiatif DPRD	Raperda Usulan Eksekutif	Jumlah Prolegda
1	2019	7	14	21
2	2020	5	6	11
3	2021	11	7	18
4	2022	5	7	12
5	2023	5	5	10
6	2024	4	4	8

Sumber Data: Sekretariat DPRD, 2024

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bahwa anggota DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 telah menjalankan tugasnya terkait dengan penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana diatur dalam Pasal 34 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi;
2) Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan Provinsi;
3) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan peraturan daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Atas ketentuan tersebut diatas maka terlihat bahwa selama periode 2019-2024 anggota DPRD Provinsi Gorontalo telah melakukan penyusunan dan menetapkan Program Legislasi Daerah (Prolegda) setiap tahun berdasarkan skala prioritas. Penyusunan Prolegda skala prioritas harus memenuhi unsur sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (2) Peraturan Presiden No.87 Tahun 2014 Tentang Peraturan
Sebagai lembaga representasi rakyat guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis serta pembangunan yang berkualitas di daerah, maka fungsi legislasi DPRD merupakan fungsi yang sangat vital dan strategis sehingga dalam pembentukan peraturan daerah, DPRD diberi hak inisiatif untuk mengusulkan rancangan peraturan daerah sesuai yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada Pasal 323 huruf a yang menjelaskan bahwa "anggota DPRD Provinsi berhak mengajukan rancangan peraturan daerah provinsi" yang berarti bahwa DPRD memiliki hak inisiatif untuk mengajukan rancangan peraturan daerah dalam rangka pembentukan peraturan daerah.

Sebagaimana hasil wawancara dengan Wakil Ketua DPRD Provinsi Gorontalo Ir. H. Sofyan Puhi, S.T yang mengatakan bahwa "DPRD mempunyai 3 fungsi salah satunya yaitu fungsi legislasi. Setiap tahun kami melakukan analisis kebutuhan perda serta mengajukan selanjutnya menetapkan ranperda inisiatif dan itu selalu dilakukan".

Dari pernyataan di atas memang benar bahwa DPRD Provinsi Gorontalo telah menjalankan haknya yaitu mengajukan rancangan peraturan daerah setiap tahun, tetapi berdasarkan data Propemperda periode 2019-2024, DPRD Provinsi Gorontalo

belum menggunakan hak inisiatifnya secara maksimal untuk mengajukan perencanaan pembentukan peraturan daerah setiap tahun karena DPRD Provinsi Gorontalo dalam melakukan Analisis Kebutuhan Perda (AKP) belum optimal oleh karena itu banyak Ranperda yang tidak berhasil direalisasikan menjadi perda dalam jangka waktu 1 tahun padahal Ranperda tersebut telah masuk dalam Propemperda yang artinya merupakan skala prioritas yang seharusnya merupakan target yang harus dicapai.

Tahap perencanaan merupakan suatu tahapan yang menjadi penting untuk mendapatkan perhatian khusus. Tahapan perencanaan tersebut sangat memerlukan kajian yang komprehensif, apakah permasalahan yang terjadi di daerah harus diatur melaui perda atau cukup dengan produk hukum daerah lainnya.

Peraturan Daerah (Perda) adalah suatu ciri dari daerah yang memiliki hak otonom atau hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, perencanaan pembentukan perda meliputi kegiatan penyusunan Propemperda. Propemperda diajukan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang berdasarkan pada skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah (Khairi, 2017).

Lebih jauh, diketahui Analisis Kebutuhan Perda (AKP) merupakan suatu mekanisme perencanaan pembentukan peraturan daerah yang mencakup proses identifikasi dan analisis kebutuhan dalam rangka program pembentukan peraturan daerah yang sesuai dengan kewenangan, kebutuhan, kondisi, dan kemampuan daerah. Untuk meningkatkan kualitas program pembentukan perda yang sesuai dengan kewenangan daerah, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan dan/atau kesusilaan, kemudahan investasi, peningkatan kualitas pelayanan publik, kebutuhan masyarakat, serta sejalan dengan nilai-nilai Pancasila, Hak Asasi Manusia, perwujudan kesetaraan gender serta perlindungan terhadap perempuan, maka dilakukan Analisis Kebutuhan Perda (AKP).

Melalui mekanisme AKP, maka akan dapat dilakukan identifikasi terhadap subtansi Perda yang harusnya menjadi prioritas. Menurut Makmur Marbun, Analisis Kebutuhan Perda (AKP) adalah alat yang digunakan oleh pemda untuk membuat peraturan yang sesuai dengan kebutuhan publik. Oleh karena itu tahapan perencanaan pembentukan perda harus dilakukan selama proses pembentukan atau penyusunan perda. Namun, seringkali tahapan ini dikesampingkan, akibatnya ranperda yang telah direncanakan tidak dapat diselesaikan dalam satu tahun. Oleh karena itu, identifikasi dan pemetaan skala prioritas kebutuhan perda menjadi hal yang sangat penting selama proses pembentukan Propemperda. Oleh karena itu, sebagai lembaga representasi rakyat di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tanggung jawab strategis untuk membuat Perda yang berkeadilan, demokratis, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Salah satu wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah mengajukan Rancangan Perda. Dengan mempertimbangkan Surat Mendagri Nomor 188.34/6458/OTDA tanggal 26 November 2019 tentang Petunjuk Teknis Analisis Kebutuhan Perda yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas legislasi yang ada di daerah, menjadi jelas betapa pentingnya mempertimbangkan aspek kebutuhan masyarakat saat menyusun Propemperda.

Tersedianya produk hukum dan perundang-undangan menjadi hal yang sangat diperlukan karena berkaitan dengan pengukuran kinerja Anggota DPRD apabila didasarkan pada kemampuan menghasilkan Peraturan Daerah, jika hal tersebut tidak berjalan sesuai target yang diinginkan maka dapat dikatakan bahwa kinerja lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo masih rendah, akan tetapi sebaliknya jika telah berjalan atau bahkan melampaui target maka dapat dikatakan bahwa kinerja lembaga tersebut sangat tinggi. Oleh karena itu, untuk melaksanakan fungsi legislasinya agar dapat menentukan kebijakan yang sejalan dengan kehendak rakyat yang diwakilinya, maka DPRD harus memperhatikan aspirasi dan kepentingan dari rakyat tersebut serta mampu untuk merumuskannya dengan jelas dan umum serta dapat menentukan cara-cara pelaksanaannya. Penyusunan kebijaksanaan daerah (Perda) yang tepat sangat bergantung pada kecakapan anggota DPRD untuk memecahkan masalah yang tengah dihadapi oleh rakyat. Dengan demikian, DPRD memegang peranan penting dalam memajukan masyarakat daerah lewat fungsi legislasinya dalam hal pembentukan peraturan daerah (Sudirman, 2024).

Dalam pembuatan Ranperda yang termuat dalam Propemperda tentunya DPRD bersama Pemerintah tidak bisa main-main pada prosesnya. Butuh keseriusan dan kecakapan untuk bisa membuat hingga mengimplementasikannya. Karena Perda merupakan kebutuhan dalam memenuhi hak-hak masyarakat, namun pada prosesnya yang sering mengalami keterlambatan tentu akan menimbulkan kesan negatif dalam kinerja pembuat perda tersebut. Dalam satu periode terkadang ada Ranperda yang tidak selesai dibahas ataupun penetapannya berpindah dari tahun yang telah ditetapkan. Propemperda merupakan bagian dari legitimasi sebuah kebijakan publik dan itu merupakan solusi terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Sehingga formulasi kebijakan perlu diperhatikan secara seksama dan terperinci agar hasilnya maksimal (Arfandy, 2024).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Gorontalo merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki kedudukan sejajar sekaligus mitra kerja Kepala Daerah dalam melaksanakan kebijakan daerah. Eksistensi DPRD Provinsi Gorontalo dalam melaksanakan fungsinya dalam bidang legislasi dituntut agar mampu menghasilkan produk hukum yang dibentuk dengan tidak bertentangan terhadap kepentingan umum, peraturan di atasnya, mempunyai rasa keadilan, yang implementasinya dapat berdampak baik pada kemajuan dan kesejahteraan masyarakat Provinsi Gorontalo. Artinya bahwa dalam proses pembentukan peraturan daerah tidak dilakukan secara asal-asalan, harus dengan proses perancangan yang matang serta berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu menurut Marzuki mengatakan bahwa terdapat beberapa alasan esensi pentingnya Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) dalam penyusunan perda antara lain: ***pertama,*** sebagai sarana sinkronisasi dan harmonisasi dengan perencanaan Pembangunan daerah. Kegiatan Pembangunan di daerah sudah terencana melalui RPJMD, Rencana kerja SKPD berdasarkan visi dan misi daerah. Oleh karena pembentukan peraturan daerah setiap tahun anggaran harus mengacu pada perencanaan Pembangunan daerah sehingga mendukung norma yang dibentuk, mendukung otonomi dan sejalan dengan kebijakan pembangunan daerah.

kedua, sarana penampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat daerah. Melalui propemperda yang dikaji oleh DPRD Bersama pemerintah daerah diharapkan ada skala prioritas untuk melahirkan perda yang berupa pemberdayaan (*empowering*) bagi masyarakat daerah. ***Ketiga,*** sarana meningkatkan strategi antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam melahirkan produk hukum. Sejalan dengan *division of power* (pembagian kekuasaan) yang dianut dalam system ketatanegaraan Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka perda lahir atas Kerjasama antara DPRD dengan Kepala Daerah. Oleh karena itu Program Pembentukan Peraturan Daerah merupakan wujud hubungan Kerjasama yang bersifat kemitraan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membangun daerah berdasarkan "*checks and balances*". ***Keempat,*** sarana mewujudkan perda yang baik. Melalui Propemperda akan meminimalisir munculnya perda yang tumpeng tindih atau bermasalah, karena dalam mewujudkan perda yang didasarkan program pembentukan peraturan daerah, tentu dilakukan melalui pengkajian dan penyelarasan peraturan, apalagi dewasa ini pembentukan peraturan daerah harus disertai naskah akademik, sehingga seharusnya perda yang disusun secara terencana akan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Berdasarkan data hasil penelitian yang telah dikemukakan diatas terkait dengan Propemperda yang dilakukan oleh Anggota DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 sebagai wujud pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan peraturan daerah belum berjalan secara optimal. Belum optimalnya program pembentukan peraturan daerah (propemperda) oleh anggota DPRD Provinsi Gorontalo dapat diketahui dari data hasil penelitian yang menunjukkan masih terdapatnya propemperda yang dalam perencanannya belum terarah dan terencana dengan baik dengan pendekatan skala prioritas. Kelemahan dalam aspek perencanaan merupakan salah satu faktor kegagalan kedayagunaan dan kedayaberlakuan suatu peraturan daerah.

2. Penyusunan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi

Penyusunan peraturan daerah provinsi berdasarkan program legislasi daerah provinsi. Dalam ketentuan Pasal 56-62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tata cara penyusunan perda provinsi, norma pada pasal-pasal tersebut menerangkan Rancangan Perda Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.

Ketentuan Pasal 56 ayat(3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa raperda provinsi disertai naskah akademik. Kecuali untuk Raperda provinsi tentang:

a. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) provinsi
b. Pencabutan Perda provinsi,
c. Perubahan Perda Provinsi, hanya disertai keterangan yang memuat materi muatan yang akan diatur.

Raperda provinsi yang berasal dari DPRD, dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, Sedangkan Raperda provinsi yang berasal dari gubernur dapat disusun oleh organisasi perangkat daerah (OPD). Raperda provinsi yang disusun anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus

menangani bidang legislasi, dikoordinasikan dengan alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan Raperda provinsi yang disusun oleh organisasi perangkat daerah, dikoordinasikan oleh Biro Hukum. Raperda provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD, disampaikan dengan surat oleh pimpinan DPRD kepada gubernur, sedangkan Raperda provinsi yang berasal dari gubernur disampiakan dengan surat pengantar kepada pimpinan DPRD.

Apabila dalam satu masa sidang, DPRD provinsi dan gubernur mengajukan Raperda yang mengatur materi yang sama, maka Raperda yang diajukan oleh DPRD yang dibahas, sedangkan Raperda yang berasal dari gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Raperda provinsi dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep Raperda provinsi yang berasal dari DPRD dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep Raperda provinsi yang berasal dari gubernur dilakukan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia).

Meskipun tahapan dan mekanisme penyusunan program pembentukan perda telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam prakteknya masih saja ditemukan berbagai permasalahan. Bahwa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan peraturan daerah maka materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya mengenai konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, yang meliputi:

a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
c. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur;dan
d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang dimaksud telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik. Lebih lanjut ketentuan Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dan Kepala Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa sudah seharusnya ketika penyusunan program pembentukan perda dilaksanakan, hasil pengkajian dan penyelarasan dalam bentuk keterangan atau penjelasan dan/atau naskah akademik rancangan perda telah ada terlebih dahulu. Hasil pengkajian dan penyelarasan ini sangat diperlukan untuk mengetahui logika akademik sejauh mana urgensi suatu permasalahan diatur dalam bentuk perda sehingga ditetapkan menjadi skala prioritas dalam program pembentukan perda. Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik sebelum penetapan Program pembentukan peraturan daerah sulit untuk diimplementasikan di daerah, dikarenakan pembiayaan pembentukan peraturan daerah baru dianggarkan setelah program pembentukan peraturan daerah ditetapkan, padahal proses pembentukan peraturan

daerah dimulai dari tahapan perencanaan yang didahului dengan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dan penetapan program pembentukan peraturan daerah. Sehingga setelah program pembentukan perda ditetapkan barulah dimulai pembuatan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik ranperda, dan bahkan terkadang penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dibuat setelah penyusunan draft ranperda, yang akhirnya penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik menyesuaikan draft ranperda bukan sebaliknya.

Hal yang sama dikemukakan oleh H. Adnan Entengo, A.Md.,S.AP (Ketua Bapemperda DPRD Provinsi Gorontalo) mengatakan bahwa pada prinsipnya sepakat jika penyusunan naskah akademik dilakukan lebih awal sebelum penetapan program pembentukan peraturan daerah, namun kendalanya dalam UU nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun peraturan pelaksanaannya belum mengatur demikian, sehingga penyusunan naskah akademik dilakukan setelah penetapan anggaran pembentukan peraturan daerah setiap tahun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Di dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*law making process*) NA merupakan bahan awal (first draft) bagi pernacangan suatu RUU atau sebagai suatu pemikiran baru. Perda juga harus didahului dengan penyusunan Naskah Akademik, dengan adanya Naskah Akademik diharapkan akan memudahkan para perancang untuk membuat perumusan dari RUU atau Raperda yang sedang disiapkan.

Sebenarnya, apabila suatu Perda yang rancangannya didahului dengan penyusunan NA, hal itu sesungguhnya telah memberi bentuk ruang atau media nyata bagi partisipasi masyarakat publik dalam pembentukan Perda tersebut. Ini tentu saja, apabila NA itu dilakukan menurut prosedur yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu dipertimbangkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pembentukan Perda agar mengharuskan keberadaan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik pada saat penyusunan program pembentukan perda, sehingga dapat dilihat urgensi dan seberapa prioritas suatu permasalahan diatur dalam suatu perda. Selain itu untuk memudahkan proses pembentukan peraturan daerah sudah sepatutnya penganggaran pembentukan peraturan daerah terlebih dahulu dialokasikan anggaran untuk pembuatan naskah akademik, dengan demikian pada proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah di tahun mendatang tidak mengalami hambatan yang berarti. Adapun parameter untuk prioritas pembuatan penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik dapat dipedomani sebagai berikut:

a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
b. rencana pembangunan daerah;
c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
d. aspirasi masyarakat daerah.

Pedoman pembentukan Peraturan Daerah mesti berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 merumuskan bahwa

dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, adanya kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Sedangkan Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa: "Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini dimaksudkan agar setiap perda yang terbentuk dapat dilaksanakan dan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah Perda yang baik prosedur pembentukan dan atau isinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang dalam tata urutan peraturan perundangan-undangan berada di atas Perda.

Penyusunan rancangan Perda adalah sangat menentukan bagi kelancaran pembahasan di DPRD. Karena itu, kualitas suatu Perda dan pengambilan keputusan atas rancangan Perda menjadi Perda, sangat ditentukan oleh cara bagaimana rancangan Perda itu disusun. Setidaknya suatu rancangan Perda harus didahului dengan menyusun naskah akademik. Ini tentu saja, mensyaratkan Perda tidak dibuat atas dasar kejar tayang. Dengan didahului atau disertai dengan naskah akademik, maka ia akan sangat memudahkan bagi pembahasan rancangan Perda untuk ditetapkan menjadi Perda. Setidaknya dalam pembahasan atas rumusan materi dari Perda itu tidak terjebak dalam debat dipermukaan yang pada akhirnya tujuan pembentukan perda itu tidak optimal. Dengan disertai dengan naskah akademik, maka tahap-tahapan pembahasan Perda akan lebih mendalam dan setiap tahap pembahasan yang harus dilalui dapat berjalan dengan baik. Karena suatu rancangan Perda untuk dapat ditetapkan sebagai Perda ada beberapa tahapan yang harus dilalui sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

3. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Setiap rancangan peraturan daerah provinsi, baik yang diajukan oleh DPRD provinsi, maupun yang diajukan oleh gubernur, wajib dibahas di DPRD provinsi. Aturan hukum mengenai mekanisme pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi diatur dalam Pasal 75-76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Pembahasan terhadap rancangan perda provinsi dilakukan tingkatan-tingkatan pembicaraan. Tingkatan-tingkatan pembicaraan pembahasan rancangan perda dilakukan dalam rapat-rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat-rapat paripurna. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada badan legislasi daerah untuk dilakukan pengkajian. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian badan legislasi daerah sebagaimana dalam rapat paripurna DPRD. Rancangan peraturan daerah yang telah

dikaji oleh badan legislasi daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD.

Selanjutnya penulis menguraikan data Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) rancangan peraturan Provinsi Gorontalo periode 2019-2024 yang diajukan oleh anggota DPRD Provinsi Gorontalo yang dilanjutkan dalam kegiatan pembahasan rancangan peraturan daerah, sebagai berikut:

Tabel 2 Pembahasan Ranperda Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024

No	Tahun	Ranperda DPRD	Ranperda Pemda	Dibahas
1	2019	7	14	7
2	2020	5	6	-
3	2021	11	7	-
4	2022	5	7	8
5	2023	5	5	4
6	2024	4	4	2
	Jumlah	**37**	**43**	**21**

Sumber data : Sekretariat DPRD Provinsi Gorontalo, 2024

Berdasarkan tabel 2 di atas menunjukkan bahwa DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya melakukan pembahasan atas rancangan peraturan daerah berdasarkan Program Perencanaan Pembentukan Peraturan daerah (Propemperda) yang telah disepakati dalam rapat paripurna DPRD. Data tersebut menunjukkan bahwa selama 5 tahun DPRD Provinsi Gorontalo kurang efektif DPRD menjalankan fungsi legislasinya dalam hal melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah. Pada tahun 2019 merupakan masa transisi dari DPRD Periode sebelumnya sehingga hanya mampu membahas 1 (satu) rancangan peraturan daerah. Kemudian pada tahun 2020 dan 2021 selama dua tahun DPRD Provinsi Gorontalo hanya membahas rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan alasan adanya wabah Virus Covid19. Selanjutnya pada tahun 2022 dan 2023 masing-masing ada 5 (lima) raperda telah ditetapkan dalam propemperda namun yang berhasil dibahas pada tahun 2022 hanya 3 (tiga) raperda dan tahun 2023 hanya 2 raperda yang dibahas. Sedangkan pada tahun 2024 ada 4 propemperda namun sampai bulan agustus 2024 baru 1 (satu) raperda yang selesai dilakukan pembahasan.

Sehubungan hal tersebut diatas menurut H. Adhan Dambea, SH.,S.Sos.,MA (Anggota DPRD) mengatakan bahwa dalam melaksanakan pembahasan Propemperda di DPRD Provinsi Gorontalo belum sepenuhnya berjalan dengan maksimal oleh karena adanya gangguan wabah secara nasional yaitu covid19 sehingga selama 2 tahun kami DPRD Provinsi Gorontalo hanya membahasa tentang APBD maupun APBD Perubahan. Hal yang yang sama dikemukakan oleh Bapak Yuriko Kamaru, SH (Anggota DPRD) mengatakan bahwa belum semua propemperda berhasil dibahas sejak dari awal hingga sekarang namun demikian propemperda yang belum berhasil dibahas dimasukkan dalam program prioritas tahun selanjutnya untuk dibahas.

Menurut Bernardin & Russel mengatakan ketepatan waktu merupakan bagaimana kegiatan tersebut dapat diselesaikan atau hasil pencapaian dari target yang telah

ditetapkan. Dari hasil wawancara bersama Kepala Bagian Persidangan & Perundang-undangan Bapak Ismail M Djafar, "dalam membahas Ranperda di DPRD Provinsi Gorontalo, kami terkendala dengan waktu pembahasan yang terlalu mepet".

Ditemukan bahwa ketepatan waktu pembahasan jarang sesuai dengan penetapan waktu yang sudah ditentukan sehingga ada Ranperda yang sudah masuk dalam propemperda yang tidak sempat disahkan ataupun pengesahannya berpindah pada tahun berikutnya. Ketepatan waktu dalam pelaksanaan fungsi legislasi merupakan salah satu masalah yang sulit diselesaikan karena Ranperda dalam membahas itu membutuhkan waktu yang lama tergantung situasi dan tingkat kebutuhannya. Terjadinya perdebatan berkepanjangan dan adanya penyesuaian dengan undang-undang diatasnya akan mempengaruhi pula cepat lambatnya pembahasan sebuah Ranperda.

Apabila fungsi sosialisasi seperti yang dijelaskan diatas berjalan dengan baik, maka diharapkan dapat memenuhi tujuan sosialisasi. Tujuan sosialisasi perda oleh anggota DPRD Provinsi sebagai bentuk pelaksanaan fungsi legislasinya sebagai wakil masyarakat. Tujuan sosialisasi ini lebih jauh agar masyarakat mengetahui dan memahami peraturan daerah yang telah disahkan sehingga masyarakat dapat melaksanakan kehidupannya sesuai dengan aturan yang di tetapkan pemerintah daerah. Bagi pemerintah daerah disisi lain, perda yang telah dibentuk merupakan upaya pelayanan masksimal kepada masyarakat sebagai tugas pokok pemerintah daerah.

Pengertian sosialisasi adalah merupakan sebagai sebuah proses seumur hidup yang berkaitan dengan bagaimana individu mempelajari cara-cara hidup, norma, dan nilai sosial yang terdapat dalam kelompoknya agar dapat berkembang menjadi pribadi yang bisa diterima oleh masyarakat. Fungsi umum dari sosialisasi tersebut dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu sudut pandang individu dan kepentingan masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara bersama Ir.H.Sofyan Puhi, S.T (Waki Ketua DPRD Provinsi Gorontalo) yang mengatakan bahwa "Kami diberi kesempatan untuk terjun langsung ke masyarakat dengan maksud mensosialisasikan rancangan pembentukan perda yang telah di bahas atau yang akan di bahas. Harapannya, kami mendapat masukan terhadap rancangan yang akan di susun, tetapi kegiatan sosialisasi tidak berjalan dengan optimal karena keterbatasan jumlah masyarakat yang menjadi peserta sosialisasi. Hal ini menyebabkan tidak bisa mewakili seluruh kepentingan masyarakat, bahkan banyak masyarakat di daerah yang tidak mengetahui apalagi memahami perda yang telah disahkan oleh pemerintah dan DPRD."

Dari hasil wawancara tersebut penulis berkesimpulan bahwa walaupun sosialisasi telah dilaksanakan tetapi masyarakat di daerah tidak mengetahui apalagi memahami perda yang telah di sahkan oleh Pemerintah dan DPRD. Fenomena diatas menimbulkan pertanyaan bagaimana sosialisasi yang dilakukan oleh anggota DPRD Provinsi Gorontalo. Bagaimana cara sosialisasi Perda oleh anggota DPRD di daerah pemilihannya dapat bermanfaat dan mengoptimalkan pelaksanaan fungsi legislasi anggota DPRD Provinsi. Kemampuan anggota DPRD Provinsi Gorontalo dalam

melaksanakan kegiatan ini menentukan tercapai atau tidak tujuan sosialisasi di maksud.

3. Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Rancangan peraturan daerah provinsi yang disetujui Bersama DPRD provinsi dan gubernur, disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada gubernur untuk disahkan menjadi peraturan daerah. Berikut penulis menguraikan daftar rancangan perda provinsi yang telah ditetapkan menjadi peraturan daerah Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024, sebagai berikut:

Tabel 3 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2019-2024

No	Tahun	Perda Inisiatif DPRD	Perda Usulan Pemda
1	**2019**	**1**	**6**
2	**2020**	**-**	**-**
3	**2021**	**-**	**-**
4	**2022**	**3**	**3**
5	**2023**	**2**	**2**
6	**2024**	**1**	**1**
Jumlah		**7**	**12**

Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Gorontalo, 2024

Berdasarkan tabel 3 diatas tampak bahwa DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 dalam hal penetapan Propemperda menjadi sebuah Perda terbilang belum optimal. Dari tabel diatas terlihat bahwa DPRD Provinsi Gorontalo pada tahun 2019 dari total 7 Ranperda, hanya 1 Ranperda yang berhasil di realisasikan karena merupakan masa transisi dari DPRD Periode sebelumnya sehingga hanya mampu membahas 1 (satu) rancangan peraturan daerah. Lalu dengan tidak adanya Ranperda Inisiatif DPRD yang disahkan pada tahun 2020 yang berjumlah 5 Ranperda dan 2021 berjumlah 11 ranperda, perlu diketahui bahwa adanya wabah penyakit Covid-19 menjadikan perubahan kebijakan dari tingkat pusat ke tigkat daerah. Kemudian pada tahun 2022 dari total 5 Raperda hanya 3 Raperda yang berhasil ditetapkan menjadi Perda. Pada tahun 2023, dari total 5 Raperda hanya 2 Ranperda yang berhasil ditetapkan menjadi Perda. Hal tersebut menunjukkan bahwa fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Peraturan daerah di DPRD Provinsi Gorontalo periode 2019-2024 belum berjalan dengan baik. Menilik kontribusi DPRD dalam pembentukan Perda ini akan memunculkan pertanyaan di mana peran dan seberapa efektif DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsi yang dimiliknya.

Perencanaan pembentukan peraturan daerah oleh DPRD yang ditetapkan melalui propemperda yang telah dibuat di beberapa tahun masa jabatan ini menurut peneliti tidak mencapai target karena banyaknya Ranperda yang tertunda. Padahal seperti yang kita ketahui bahwa DPRD merupakan wakil rakyat yang bertindak sebagai lembaga penampung aspirasi masyarakat yang seharusnya lebih banyak mengajukan rancangan peraturan daerah yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat karena dianggap lebih mengerti tentang bagaimana kondisi dan keinginan masyarakat.

Dalam wawancara bersama Anggota DPRD Bapak Yuriko Kamaru, S.H yang mengatakan bahwa "menentukan prioritas Perda usul inisiatif DPRD yang akan ditetapkan manjadi perda dalam 1 periode tentunya dilihat dari sisi kebutuhan serta memperhatikan asas kemanfaatan terhadap masyarakat".

Berdasarkan Permendagri No.120 Tahun 2018 pada Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (1) bahwa "Penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda Provinsi, Hasil penyusunan Propemperda provinsi antara DPRD provinsi dan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1), disepakati menjadi Propemperda provinsi dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD provinsi".

Berdasarkan hal di atas maka peneliti berpendapat bahwa meskipun DPRD telah melakukan penyusunan propemperda berdasarkan skala prioritas namun dalam realisasinya masih banyak Ranperda yang tidak ditetapkan menjadi Perda, padahal Propemperda tersebut telah masuk dalam skala prioritas dan telah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi. Skala prioritas dalam pembentukan Ranperda sendiri perlu diperhatikan lebih seksama, jangan sampai Ranperda yang akan dibuat ini tidak berpihak pada masyarakat. Karena pemerintah daerah menerapkan asas desentralisasi di mana dapat mengatur kebijakan di daerahnya berdasar pada karakteristik daerahnya itu sendiri.

Berdasarkan hasil wawancara bersama H. Adnan Entengo, A.Md.,S.AP (Ketua Bapemperda DPRD Provinsi Gorontalo) menegaskan bahwa ada beberapa rancangan peraturan daerah yang telah melalui proses penyusunan dan pembahasan akan tetapi tidak disahkan sebagai peraturan daerah oleh karena hasil evaluasi Kemendagri di pandang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Keberadaan Perda tidak saja untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetapi juga sebagai produk hukum daerah dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan pemerintahan sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat masing-masing daerah. Hal tersebut juga menunjukan masih banyak Perda yang belum berkualitas.

Berdasarkan evaluasi Kementrian Dalam Negeri tersebut, jelas Peraturan Daerah sebagai produk peraturan perundang-undangan di tingkat daerah menjadi bertentangan dan tidak konsisten dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, terutama dengan Undang-Undang, padahal secara hierarki, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Fenomena ini terjadi, karena era otonomi daerah memberikan kebebasan sekaligus keleluasaan kepada daerah (dalam hal ini Kepada Kepala Daerah dan DPRD) untuk membuat Peraturan Daerah.

Adapun Perda yang ditolak adalah tentang Zakat dan Baca Tulis Al-Qur'an. Perda tersebut ditolak Kemendagri dengan alasan bahwa Peraturan Daerah yang dibuat bukan kewenangan daerah melainkan kewenangan pemerintah pusat.

Dengan berkembangnya otonomi daerah, otomatis terjadi peningkatan jumlah peraturan daerah yang dibuat. Namun, seringkali produk hukum daerah yang dibuat hanyalah hasil dari "euforia" yang berlebihan dari pelaksanaan otonomi

daerah di Indonesia, yang mengakibatkan banyaknya perda yang tidak efektif. Dalam kenyataannya banyak peraturan daerah yang dianggap bermasalah hingga akhirnya dibatalkan. Perda yang dibatalkan adalah pertanda bahwa dalam proses pembentukan perda tidak memperhatikan dan tidak menjadikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai acuan dalam menyusun suatu perda, sehingga pembatalan perda tidak dapat dihindari.

Peraturan daerah yang ditolak dikarenakan terindikasi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal ataupun horisontal dan/atau dianggap mengganggu kepentingan umum sehingga peraturan daerah tersebut berpotensi untuk dibatalkan. Untuk itu, pemerintah daerah dan DPRD dalam membentuk peraturan daerah terlebih dahulu harus mengharmoniskan Raperda dengan peraturan perundang undangan lainnya baik yang berkedudukan lebih tinggi atau sederajat serta menghindari aturan/materi muatan yang diduga akan mengganggu kepentingan umum.

Atas hal tersebut maka kedudukan DPRD sebagai mitra pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat penting dan strategis. Berdasarkan hasil penelitian di atas peneliti berpendapat bahwa DPRD Provinsi Gorontalo periode 2019-2024 dalam pembentukan peraturan daerah belum maksimal. Rendahnya produktivitas DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi dibuktikan dengan rendahnya realisasi Propemperda menjadi Perda.

Sehubungan dengan hal produktivitas DPRD menjalankan fungsinya dikemukakan juga oleh Jimly Asshidiqie bahwa pada prinsipnya fungsi DPRD sebagai lembaga legislatif menyangkut empat kegiatan penting, yaitu (1) Prakarsa atas pembuatan undang-undang (*legislative intation*); (2) pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (3) persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*Law enactement approval*) serta; (4) pemberian persetujuan pengikatan atau persetujuan internasional dan dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Belum optimalnya DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 menjalankan fungsinya dalam pembentukan peraturan daerah belum sejalan dengan harapan amandemen UUD Negara 1945. Dimana amandemen UUD Negara 1945 pada prinsipnya terjadi pergeseran kewenangan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Sebelum amandemen UUD Negara 1945 kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan kewenangan pemerintah (eksekutif), namun setelah Amandemen Konstitusi Negara 1945 kewenangan tersebut bergeser menjadi kewenangan DPR dalam hal pembentukan undang-undang, demikian halnya dengan pembentukan peraturan daerah merupakan kewenangan DPRD. Sehingga kewenangan pemerintah/eksekutif hanya mengajukan rancangan rancangan undang-undang maupun rancangan peraturan daerah.

Dengan demikian amandemen UUD Negara 1945 pada dasarnya memberikan kedudukan serta kewenangan kepada DPRD yang lebih besar dibanding dengan pemerintah daerah dalam hal pembentukan peraturan daerah. Atas amanat UUD Negara 1945 pasca amandemen terjabarkan dalam undang-undang organik melalui UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 96 mengatur tentang fungsi DPRD yaitu (1)membentuk peraturan daerah provinsi, (2) anggaran

dan (3) pengawasan. Ketentuan tersebut memberikan makna bahwa satu-satunya lembaga Negara yang memiliki kewenangan membentuk peraturan daerah provinsi adalah DPRD. Sehingga dengan demikian seharusnya DPRD juga lebih maksimal menjalankan haknya mengajukan rancangan peraturan daerah dalam hal perencanaan pembentukan peraturan termasuk dalam penetapan menjadi peraturan daerah, oleh karena perwujudan fungsi membentuk peraturan daerah oleh DPRD indikatornya adalah jika anggota DPRD menggunakan haknya mengajukan rancangan peraturan daerah dengan maksimal juga. Sehingga dengan demikian propemperda merupakan rumusan rancangan peraturan daerah dengan skala prioritas tahunan, namun dalam realitasnya masih terdapat beberapa Propemperda DPRD Provinsi Gorontalo periode 2019-2024 yang telah ditetapkan dengan skala prioritas namun tidak ditetapkan menjadi peraturan daerah sampai akhir masa jabatan anggota DPRD periode 2019-2024.

KESIMPULAN

Implementasi fungsi legislasi DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 dalam hal pengusulan Propemperda hingga penetapan Perda belum berjalan maksimal. Belum maksimalnya produktivitas DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2019-2024 dalam pembentukan peraturan daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, namun faktor yang paling dominan adalah keterbatasan sumber daya manusia anggota DPRD terkait latar belakang pendidikan formal kurang menunjang. Selain itu dipengaruhi juga oleh faktor lain yaitu faktor tata tertib, dan faktor sarana dan prasarana.

SARAN

1. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Perda masih perlu dioptimalkan yang dikaji melalui beberapa tahapan yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan.
2. Dalam menjalankan fungsi legislasi, sistem rekruitmen calon legislaitf yang dilakukan oleh partai politik perlu dirubah dan dilakukan lebih ketat dan terukur dengan persyaratan memiliki tingkat pendidikan minimal Master (S2), pengalaman di bidang politik, kapabilitas anggota DPRD dalam memahami substansi materi peratuan daerah perlu ditingkatkan sehingga dapat mempercepat proses legislasi di DPRD, dan perlu untuk memaksimalkan SDM tenaga ahli dari disiplin ilmu hukum serta memiliki pengalaman dalam bidang legislasi untuk menunjang fungsi DPRD dalam pembentukan perda.

DAFTAR PUSTAKA

Arfandy, M. F. (2024). Peran DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis. *Recht Studiosum Law Review*, *3*(1), 37-49.

Asapa, A. A. F., Rahman, S., & Gadjong, A. A. (2023). Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Journal of Lex Philosophy (JLP)*, *4*(2), 333-348.

Asy'ari, H., & Hananto, U. D. (2017). Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Demak. *Diponegoro Law Journal*, *6*(1), 1-17.

Halawa, Y., Siburian, K., & Siregar, H. (2022). Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah. *Nommensen Journal of Constitutional and Administrative Law*, *1*(1), 35-44.

Khairi, M. (2017). Peraturan Daerah Persepektif Teori Negara Hukum. *Jurnal Hukum Dan Bisnis (Selisik)*, *3*(1), 79-102.

Marwan, M. (2019). Kedudukan Fungsi Legislasi Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurisprudentie: Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum*, *6*(2), 265-275.

Maryanto, S., Putubasai, E., & Sasora, F. (2022). Implementasi Fungsi Legislasi Dprd Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Lampung Selatan. *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, *5*(01), 39-51.

Nugraha, S. (2020). Partisipasi Masyarakat Bagi Pemerintah Daerah Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia. *MORALITY: Jurnal Ilmu Hukum*, *6*(1), 15-28.

Pujiastuti, N., & Budi, J. S. (2019). Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur. *DEDIKASI: Jurnal Ilmiah Sosial, Hukum, Budaya*, *20*(1), 58-71.

Ridwansyah, M. (2017). Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Konstitusi*, *14*(4), 838-858.

Suardita, I. K. (2024). Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian. *Jurnal Yustitia*, *18*(1), 64-80.

Sudirman, R. (2024). Urgensi Pembentukan Tim Analisis Kebutuhan Perda (AKP) dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. *JURNAL SULTAN: Riset Hukum Tata Negara*, *2*(2), 42-51.

Sugianto, B. (2017). Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Solusi*, *15*(3), 343-350.