

## THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION FUNCTION OF THE REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL IN THE PREPARATION OF REGIONAL REGULATIONS OF CENTRAL SULAWESI PROVINCE OF 2019-2023

Sylvia Ari Wahyuni , Sulbadana,Rahmat Bakri

Universitas Tadulako *Email : [sylviaari98@gmail.com](mailto:sylviaari98@gmail.com)*

---

### ARTICLE INFO

### ABSTRACT

---

#### Article History

Received: April 18, 2024

Revised: April 25, 2024

Accepted: Mei 02 2024

#### Keywords

DPRD, Legislation, Regional Regulations



*The problem studied is the implementation of the legislative function of DPRD in the formation of Central Sulawesi Provincial Regulations 2019-2023 and the role of the Central Sulawesi Provincial DPRD in forming Regional Regulations that articulate public interests. Method the research used was normative legal research which was library materials or secondary data applied Conceptual Approach and Legislative Approach (Statute Approach), and then described in descriptive terms to obtain a picture that can be understood clearly and directed to answer problems studied. The research results reveals that the implementation of legislative function of the Regional People's Representative Council in preparation of Central Sulawesi Province Regional Regulations for 2019-2023 can be seen in every stage of the formation of Regional Regulations, namely stages of planning, preparation, discussion, determination and promulgation in 2019-2023, DPRD of the Central Sulawesi Province adopted 39 regional regulations consisting of 15 DPRD initiatives and 24 regional government initiatives. Role of the Board Regional People's Representatives in forming regional regulations articulating public interests is carried out through public participation by involving the community in the drafting stage of regional regulations, involving the community in the discussion of stages of draft regional regulations and involving the community in the implementation stage of regional regulations.*

---

### PENDAHULUAN

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.

Jimly Assidique, mengemukakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat

bentuk kegiatan, yaitu Pertama, prakarsa pembuatan undang - undang (*legislative initiation*); Kedua, pembahasan rancangan undang - undang (*law making process*); Ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang - undang (*law enactment approval*). Dan Keempat, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen - dokumen hukum yang mengikat lainnya.<sup>1</sup>

Dalam konteks kedaerahan fungsi legislasi berarti fungsi pembuatan peraturan

---

<sup>1</sup> Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konpres, 2005, hlm 34

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.<sup>2</sup> 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 fungsi legislasi di DPRD tidaklah mudah, karena ada beberapa faktor yang menjadi kendala dalam kinerja fungsi legislasi yaitu pemahaman dan pengetahuan para anggota DPRD ini terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah yang dapat mereka bahas hanya secara umum saja tetapi tidak detail, lalu anggota DPRD memiliki kepentingan politik tersendiri dengan kendali partainya masing-masing yang menyebabkan salah satu fungsi DPRD ini kurang optimal dalam pelaksanaannya.

Data awal yang penulis peroleh dari kantor Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Tengah, pada tahun 2019 ada 14 Perda yang ditetapkan dari 19 RaPerda yang masuk dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Propemperda, pada tahun 2020 hanya 5 Perda yang ditetapkan dari 15 Raperda yang masuk dalam Propemperda, pada tahun 2021 ada 15 Raperda yang ditetapkan dari 15 Raperda yang masuk dalam Propemperda, dan pada tahun 2022 ada 11 Perda yang ditetapkan dari total 12 Raperda yang masuk dalam Propemperda. Hal ini menandakan bahwa fungsi legislasi DPRD Provinsi Sulawesi Tengah belum berjalan optimal, oleh karena masih ada beberapa Raperda yang belum ditetapkan setiap tahunnya.

## TINJAUAN PUSTAKA

Teni Dwi Ariyanti Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta dengan skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi” yang dibuat pada tahun 2010. Fokus penelitian oleh Teni Dwi Ariyanti lebih spesifik yaitu mengenai pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Ngawi periode 2004-2009 dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi legislasi Kabupaten Ngawi.

Bayu Martha Dwi Antoro, mahasiswa Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung dengan tesis yang berjudul “Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasa” yang dibuat pada tahun 2019. Dalam penelitian tersebut Bayu Martha Dwi Antoro berusaha untuk membahas secara rinci dengan menelaah fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung dalam penyusunan Peraturan Daerah dan faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendorong dalam Implementasi Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Dalam Penyusunan Perda. Serta menelaah penyusunan Perda dalam Perspektif Fiqh siyasah.

Beberapa judul karya ilmiah di atas jelas bahwa pembahasan dari karya ilmiah tersebut dalam bentuk skripsi dan berbeda dengan pembahasan yang diangkat oleh penulis. Sedangkan karya ilmiah penulis adalah tesis dengan fokus penelitian mengkaji pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2019-2023 serta peran DPRD Provinsi Sulawesi Tengah dalam membentuk Peraturan Daerah yang mengartikulasikan kepentingan publik.

## Teori Demokrasi`

Teori Demokrasi oleh **Carol C. Gould** dalam buku *Demokrasi Ditinjau Kembali*, ada tiga teori demokrasi, yaitu 1) Model Individualisme liberal, 2) model pluralis, dan

<sup>2</sup> B.N. Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah, & Masa Depan* (Edisi Revisi), Jakarta : Erlangga, 1994, hlm. 88

3) model sosialisme holistik.<sup>3</sup> Ketiga model ini akan penulis jelaskan secara sederhana dalam tulisan di bawah ini.

Teori demokrasi model individualisme liberal, model ini menjelaskan demokrasi sebagai pelindung orang dari kesewenang-wenangan kekuasaan pemerintah, dan mendudukkan pemerintah sebagai pelindung kebebasan seluruh rakyat dari ancaman dan gangguan. Model demokrasi ini menginginkan kesamaan universal bagi seluruh rakyat dan kesamaan hak bagi seluruh rakyat itu di dalam proses politik. Pandangan ini ditandai oleh “satu orang satu suara”(one man one vote).

Teori demokrasi dari kaum pluralis merupakan model teoritis yang muncul dalam tulisan para teoritis seperti Madison, Dewey, Dahl dan Berelson. Teori ini merupakan kebalikan dari individualisme abstrak yang menekankan kepentingan pribadi individu-individu yang saling lepas. Dalam hal ini pluralisme memusatkan perhatian pada kepentingan kelompok sebagai agregasi dari kepentingan individual, dan pemunculannya akan mengakibatkan konflik dalam proses politik. Sehingga, demokrasi politik ditafsirkan sebagai sistem pemerintahan yang menengahi konflik (kompetisi) itu untuk memperoleh keseimbangan sosial.

Model pandangan yang ketiga, sosialisme holistik, merupakan salah satu pendekatan yang menekankan demokrasi ekonomi dan muncul untuk menanggapi ditolaknya kenyataan hubungan sosial dan ekonomi yang dilontarkan oleh individualisme liberal. Pandangan umum ini diwakili oleh dua jenis teori utama. Teori yang pertama cenderung memahami demokrasi ekonomi sebagai cara pendistribusian barang dan kesempatan secara lebih adil dalam konteks bentuk-bentuk demokrasi politik. ini lebih merupakan pandangan liberal daripada sosialis. Teori yang kedua menekankan perlunya demokrasi dalam mengendalikan produksi maupun

distribusi, secara tradisional ini teori sosialis yang umum.<sup>4</sup>

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara. Seperti diakui oleh Moh.Mahfud.MD, dan dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem masyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.<sup>5</sup>

Demokrasi secara bahasa atau secara etimologis yaitu “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani “demos” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “cratein” atau “cratos” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.<sup>6</sup>

Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm 38

<sup>5</sup> Moh.Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 1993, hlm. 86

<sup>6</sup> Dede Rosyada, Dkk, *Demokrasi, Hak Asasi dan Masyarakat Madani*, Jakarta : Prenada Media, 2000, cet.1, hlm. 110

<sup>7</sup> Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan: Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, Jakarta : Bumi Aksara, 2014, ed.ke-3, cet.ke-2, hlm. 114

<sup>3</sup> Carol C. Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Yogyakarta : Tiara Wacana,1994, hlm. 36

## Teori Perundang-undangan

Dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu sistem hukum terdiri dari sub-sub sistem yaitu lembaga pembentuk (*Law Making Occupants*). Sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:

- a. Materi Hukum (tatanan hukum)
- b. Perencanaan Hukum;
- c. Pembentukan Hukum;
- d. Penelitian Hukum;
- e. Pengembangan Hukum.

Menurut HS Natabaya, yang dimaksud dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai sesuatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari atas; asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>8</sup>

Asas-asas tersebut harus diperhatikan dalam pembentukan Perda agar tidak terjadi konflik norma, baik secara vertikal maupun horizontal dalam Perda yang dibentuk. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan adanya asas pembentukan dan Pasal 6 mengatur tentang asas materi muatan peraturan perundang-undangan, selain itu, ada tiga landasan dalam pembentukan segala peraturan, yaitu: landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan politis.<sup>9</sup> Asas-asas dan ketiga landasan tersebut diformulasikan kedalam bagian Pembukaan dan Batang Tubuh Perda yang dibentuk.

Selanjutnya Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa Istilah perundang-undangan

(*legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu:<sup>10</sup>

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Selanjutnya menurut Suko Wiyono seperti dikutip oleh Mahendra Putra Kurnia, Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Perda daerah lain.

## Teori Legislasi

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori itu, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat, apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa Belanda disebut dengan *theorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun undang-undang), sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der gesetzgebung*.<sup>11</sup>

Ada dua suku kata yang terdapat dalam teori legislasi, yaitu teori dan legislasi. Pengertian legislasi disajikan dari pandangan para ahli dan yang tercantum dalam kamus

<sup>8</sup> HS, Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008, hlm. 32

<sup>9</sup> Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Cetakan Ketiga, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 1989, hlm. 6

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: kanisius, 2007, hlm.3.

<sup>11</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaya, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Perss, 2013, Hlm. 33.

hukum.<sup>12</sup> Menurut Anis Ibrahim, legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai pada tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.<sup>13</sup>

Defenisi legislasi yang dikemukakan oleh Anis Ibrahim sangat luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahapsosialisasi. Tahap sosialisasi merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan pejabat yang berwenang.<sup>14</sup>

Dalam *Black's Law Dictionary*, legislasi diartikan sebagai;<sup>15</sup>

1. *The act of giving or enacting laws;*
2. *The power to make laws;*
3. *The act of legislation;*
4. *Preparation and enactment of laws;*
5. *The making of laws via legislation, in contrast to court-made laws;*
6. *Formulation of rule for the future. Laws enacted by law making body.*

Apabila dikaji dan dianalisis pengertian di atas, maka Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaya mengemukakan bahwa legislasi disamakan dengan proses penyusunan undangan. Proses penyusunan perundang-undangan yang dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pengundangannya.<sup>16</sup>

Sementara itu, menurut Ann Seidemen, dkk. Mengidentifikasi bahwa teori legislasi merupakan suatu kategori untuk

membantu seorang dalam pembuatan rancangan undang-undang memformulasikan suatu hipotesis penyebab yang terperinci untuk merancang undang-undang yang efektif.<sup>17</sup>

Fungsi penyusunan legislasi mempunyai kedudukan dan fungsi yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena produk dari penyusunan itu akan melahirkan peraturan perundang-undangan, baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi. Legislasi berfungsi tidak hanya sebagai prakarsa penyusunan undang-undang tetapi juga pemberian persetujuan. Secara filosofis, fungsi legislasi adalah memberikan makna pentingnya parlemen memberikan jaminan hukum bagi warga masyarakat yang diwakilinya.<sup>18</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi meliputi:<sup>19</sup>

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (legislative initiation);
2. Pembahasan rancangan undang-undang (law making proces);
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (law enactment); dan
4. Persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Dalam proses legislasi, setidaknya ada 5 (lima) tahapan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi sebagai berikut:<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Ann Seideman, dkk. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, Diterjemahkan oleh Johannes Usfunan. Jakarta; EIIPS, 2002. Hlm.117.

<sup>18</sup> Iemas Masithoh, *Dinamika Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi. Volume; 10. No.11. Februari 2009. Hlm. 102.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2006 Hlm.34.

<sup>20</sup> Lihat dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi; Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum, 2008.

<sup>14</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaya, *Op.Cit*, 2013, Hlm, 34.

<sup>15</sup> *Ibid*

<sup>16</sup> *Ibid*

1. Perencanaan;
2. Penyusunan;
3. Pembahasan;
4. Pengesahan atau penetapan; dan

Tahap perencanaan merupakan proses pembuatan atau cara merencanakan peraturan perundang-undangan. Merencanakan adalah kegiatan untuk membuat konsep dan merancang peraturan perundang-undangan yang akan dibuat.<sup>21</sup>

Tahap penyusunan merupakan tahap untuk menyusun dan membuat peraturan perundang-undangan. Tahap ini dimulai dengan penyusunan naskah akademik, landasan filosofis, landasan yuridis, landasan sosiologis, substansi, dan penutup.<sup>22</sup>

Tahap pembahasan merupakan tahap untuk mengupas, membicarakan, memperdebatkan, mengkritik dan membantahi rancangan peraturan perundang-undangan yang telah disusun. Tahap pengesahan atau penetapan adalah tahap untuk menyatakan, mengakui, membenarkan, dan menetapkan (tidak berubah, meneguhkan, dan menguatkan peraturan perundang-undangan. Tahap pengundangan merupakan tahap penetapan peraturan perundang-undangan dalam lembaran negara Republik Indonesia, tambahanlembaran negara, berita negara, tambahan berita negara, lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, serta berita daerah.<sup>23</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dprd Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2019-2023

Ketentuan Pasal 96 Ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”. Hal yang sama mengenai fungsi DPRD Provinsi dan kabupaten/kota diatur dalam Pasal 149 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa DPRD memiliki

fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, demikian pula halnya dalam Pasal 2 Ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2018.

Selanjutnya dalam PP Nomor 12 Tahun 2018 ditegaskan bahwa fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah, fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui RAPBD bersama kepala daerah, fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD. Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut serta sebagai mitra sejajar pemerintah daerah menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>24</sup>

Materi muatan Peraturan Daerah disusun dengan maksud penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan juga sebagai penjabaran lebih lanjut tentang peraturan perundang-undangan di atasnya. Sedangkan isi dan tujuan penyusunan Perda ditentukan berdasarkan pada muatan lokal masing-masing daerah. Sedangkan untuk perumusan peraturan daerah dilakukan bersama-sama antara pihak Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah. Dalam pembentukan peraturan daerah, ada beberapa tahapan yang harus dilalui yaitu: (1) tahapan perencanaan; (2) tahapan penyusunan; (3) tahapan pembahasan; (4) tahapan pengesahan atau penetapan, (5) tahapan pengundangan, dan (6) tahapan penyebarluasan.

Nampaknya, produk hukum daerah Provinsi Sulawesi Tengah dalam hal ini adalah Perda, dalam pembentukannya lebih banyak didominasi oleh inisiatif Pemerintah Daerah. Kondisi ini tentu mengindikasikan bahwa, kinerja bidang legislasi dari DPRD Provinsi Sulawesi Tengah kurang produktif. Dalam observasi yang dilakukan oleh peneliti

<sup>21</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaya, 2013. *Op.Cit.* Hlm. 37

<sup>22</sup> *Ibid.* Hlm. 38

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> Soetandjo Wignosubroto, dkk, *Pasang Surut OtoNomormormi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Government, 2005, hlm. 410

selama melakukan penelitian, hal tersebut dikarenakan oleh beberapa penyebab yaitu :

1. Dalam tahapan perencanaan, biasanya raperda yang diusulkan oleh DPRD terbilang banyak, namun jumlah raperda masuk dalam propemperda ditentukan oleh jumlah realisasi perda pada tahun sebelumnya dan raperda yang diusulkan sudah harus dilengkapi dengan naskah akademik dan draft rancangan Perda. Sehingga dalam proses Analisis Kebutuhan Perda yang dilakukan oleh Bapemperda, usulan raperda inisiatif DPRD yang masuk dalam propemperda hanyalah usulan yang prioritas dan lengkap persyaratannya dalam hal ini naskah akademik dan draft raperda. Hal ini juga dikarenakan DPRD memiliki keterbatasan anggaran untuk penyusunan Perda sehingga setiap tahun DPRD hanya bisa menganggarkan untuk 4 penyusunan naskah akademik dan raperda sehingga setiap komisi diberikan jatah 1 perda usulan setiap tahunnya. Padahal banyaknya perda yang berhasil dibentuk merupakan salah satu ukuran berhasilnya tugas DPRD.
2. Dalam tahapan penyusunan, tim penyusun naskah akademik dan draft raperda belum bekerja secara maksimal karena terdiri dari beberapa orang yang tidak saling mengenal sehingga sulit untuk bekerja sama dalam waktu singkat menyusun suatu perda yang hanya diberikan waktu selama 3 (tiga) bulan. Selain itu waktu untuk mulai menyusun raperda juga biasanya dimulai pada akhir triwulan 3 yang membuat tim tersebut juga tidak maksimal dalam menyusun suatu perda karena harus tergesa-gesa karena tahun anggaran akan berakhir.
3. Dalam tahapan pembahasan, beberapa kesempatan memang dalam proses pembahasan membutuhkan dinamika dan perdebatan yang cukup alot, seperti misalnya mengenai pembahasan Ranperda tentang perubahan status hukum PT. Bank Sulteng yang hingga saat ini belum bisa diselesaikan atau menemukan titik temu penyelesaian, bahkan disebutkan bahwa DPRD dan Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah tidak menjalankan amanat PP Nomor 54 Tahun 2017 untuk menyesuaikan bentuk hukum semua BUMD menjadi perumda atau perseroda. Dan juga raperda tentang Badan Layanan Umum Daerah Sekolah Menengah Kejuruan yang dalam pembahasan panitia khusus, diarahkan oleh Kementerian Dalam Negeri agar hanya dibuatkan dalam peraturan gubernur saja karena Pemendagri Nomor 79 Tahun 2018 tentang BLUD hanya mengamanatkan pada peraturan kepala daerah. Maka raperda yang merupakan salah satu inisiatif DPRD tersebut disepakati oleh pemda dan DPRD untuk ditarik kembali melalui sidang paripurna.
4. Dalam tahapan penetapan, beberapa perda inisiatif DPRD yang sejak awal telah disusun secara tergesa-gesa maka ketika dilakukan fasilitasi, hasilnya harus menyesuaikan kembali dengan peraturan yang ada. Misalnya raperda tentang penyelenggaraan komunikasi dan informatika yang telah dilakukan pembahasan oleh panitia khusus namun ketika dikirim ke kemendagri untuk dilakukan fasilitasi, hasilnya disarankan untuk menunda ditetapkan sampai keluar peraturan pelaksana mengenai komunikasi dan informatika. Selain itu, ada juga raperda tentang tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responcibility*) yang juga merupakan raperda inisiatif DPRD yang telah lama terkatung-katung dan belum menemukan solusi. Hasil fasilitasi raperda tersebut tidak mendapat persetujuan dari DPRD masih menjadi perdebatan sehingga dari tahun 2019 sampai dengan sekarang belum ditetapkan.
5. Dalam tahapan pengundangan juga ada beberapa perda inisiatif DPRD mengalami hambatan yang membuat kurangnya raperda inisiatif DPRD ditetapkan menjadi perda. Misalnya raperda tentang perubahan atas perda nomor 2 tahun 2013 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana yang telah melewati tahapan penetapan namun belum diundangkan oleh Gubernur karena ada beberapa ketentuan dalam

Perda tersebut yang tidak disetujui oleh perangkat daerah teknis.

### **Peranan DPRD Provinsi Sulawesi Tengah Dalam Membentuk Peraturan Daerah Yang Mengartikulasikan Kepentingan Publik**

Dalam hal peran DPRD dalam membentuk peraturan daerah yang dapat mengartikulasikan kepentingan publik yaitu dapat dilakukan dengan melibatkan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah.

Keterlibatan masyarakat tersebut biasa disebut partisipasi masyarakat yang telah diatur secara yuridis dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa *“masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan”*. Selanjutnya dalam Pasal 354 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa *“partisipasi masyarakat mencakup penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat”*.

Partisipasi menjadi amat penting dalam proses legislasi. Sebab, hasil legislasi mengikat publik agar proses pengikatan tadi mempunyai kekuatan legitimasi. Dari pengamatan penulis, Badan Pembentukan Perda (Bapemperda) DPRD di anggap agak partisipatif. Indikatornya adalah dengan dilibatkannya stake holders seperti perguruan tinggi maupun LSM di dalam penyiapan Ranperda maupun pembahasannya. Sedangkan untuk komisi maupun panitia khusus, biasanya partisipasi direduksi dari forum Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU).

Sebagai wakil rakyat, DPRD sudah sewajarnya pro aktif dalam menggalang aspirasi dan memastikan peran serta masyarakat terwujud dalam setiap proses dan tahapan penyusunan perda. Sehingga semua lapisan masyarakat dan pihak yang berkepentingan dapat melihat sejauh mana proses penyusunan perda. Terlebih lagi, masyarakat dapat mengetahui sejauh mana

aspirasi mereka ditampung dan alasan aspirasi mereka ditolak.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2019-2023 dapat terlihat dalam setiap tahapan pembentukan Peraturan Daerah yaitu tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan yang mana perda yang ditetapkan diundangkan dalam lembaran daerah. Pada tahun 2019-2023 DPRD Provinsi Sulawesi Tengah menetapkan 39 perda yang terdiri dari 15 inisiatif DPRD dan 24 inisiatif pemda.

Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam membentuk peraturan daerah yang mengartikulasikan kepentingan publik dilakukan melalui partisipasi publik dengan melibatkan masyarakat dalam tahap penyusunan rancangan perda, melibatkan masyarakat dalam tahapan pembahasan rancangan perda dan melibatkan masyarakat dalam tahap pelaksanaan perda.

### **Saran**

Hendaknya Dewan perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah lebih mengefektifkan lagi fungsi legislasinya dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah, menambah kreatifitas dan pemahamannya dengan melakukan bimbingan teknis membentuk perda serta menambah anggaran untuk penyusunan raperda inisiatif sehingga perda inisiatif yang ditetapkan dapat ditingkatkan.

Sebaiknya setiap kegiatan DPRD dipublikasikan melalui situs DPRD, media sosial, dll serta dapat diberikan sarana untuk masyarakat yang ingin memberikan saran dan masukan dalam setiap tahapan pembentukan perda, misalnya melalui kotak saran secara offline maupun online, situs untuk pengaduan masyarakat, sehingga partisipasi masyarakat dapat dirasakan oleh semua masyarakat dan lebih bermakna.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku :**

- Ann Seideman, dkk. Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis. Diterjemahkan oleh Johannes Usfunan. Jakarta; EIIPS, 2002
- B.N. Marbun, DPRD Pertumbuhan, Masalah, & Masa Depan (Edisi Revisi), Jakarta : Erlangga, 1994
- Carol C. Gould, Demokrasi Ditinjau Kembali, Yogyakarta : Tiara Wacana, 1994
- Dede Rosyada, Dkk, Demokrasi, Hak Asasi dan Masyarakat Madani, Jakarta : Prenada Media, 2000, cet.1
- H. Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta : Sinar Grafika, 2008
- HS, Natabaya, Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008
- Iemas Masithoh, Dinamika Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jurnal Ilmu Hukum MLitigasi. Volume; 10. Nomor 11. Februari 2009
- Jimly Assidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta: Konpres, 2005
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jilid I. Jakarta: Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2006
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan, Yogyakarta: kanisius, 2007
- Moh.Mahfud MD, Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia, Jakarta : Rineka Cipta, 1993
- Purnadi Purbacaraka, Penggarapan Disiplin Hukum dan Filsafat Hukum Bagi Pendidikan Hukum, Cetakan Pertama, Jakarta : C. V. Rajawali, Jakarta, 1986
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaya, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi. Jakarta : Rajawali Perss, 2013

**Perundang-undangan**

- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.

**Jurnal**

- Anis Ibrahim, Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi; Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur, Program Doktor Ilmu, 2008
- Bayu Martha Dwi Antoro, Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah, Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung, 2019
- Tenri Dwi Ariyanti, Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Ngawi, Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2010