

**Evaluation of the Role of The Regional Regulation Forming Board of the
Regional Representatives Council of Central Kalimantan Province in
the 2014-2019 Period in The Formation of Regional Regulations**

Suriansyah Murhaini, Rizki Jayuska, Putri Fransiska Purnama Pratiwi
Universitas Palangka Raya, Universitas Palangka Raya, Universitas Palangka
Raya

suriansyah@law.upr.ac.id, rizki@aw.upr.ac.id, putri@law.upr.ac.id

Riwayat Jurnal

Artikel diterima : 19 Mei 2020

Artikel direvisi : 16 Juni 2020

Artikel disetujui : 29 Juni 2020

Abstract

In Central Kalimantan a total of 73 regional regulations (perda) issued by all Local Governments were canceled by the Ministry of Home Affairs (Kemendagri). The study was conducted with an empirical legal research method with observation and interview steps. Based on the results of the study found several factors that influence the Regional Regulatory Formation Board in the implementation of the legislative function of the Central Kalimantan DPRD, namely the absence of working time standards for the Establishment of the Central Kalimantan Regional Legislative Council and the absence of work guidelines set internally to carry out the duties and functions of the Central Kalimantan Regional Legislative Council formation body.

Keywords: Evaluation, Role, Central Kalimantan Regional Regulation Formation Board

Evaluasi Peran Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan
Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2014-
2019 Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Abstrak

Di Kalimantan Tengah total ada 73 peraturan daerah (perda) yang diterbitkan seluruh Pemerintah Daerah namun dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Penelitian ini bertujuan mengevaluasi penyebab terjadinya beberapa peraturan yang dibatalkan tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian hukum empiris dengan teknik observasi dan wawancara. Berdasarkan hasil penelitian ditemukan beberapa faktor yang mempengaruhi Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kalteng yakni tidak adanya standar waktu kerja Badan Pembentukan Perda DPRD Kalimantan Tengah dan belum adanya panduan kerja yang ditetapkan di internal untuk melaksanakan tugas dan fungsi Badan pembentukan Perda DPRD Kalimantan Tengah. Pelaksanaan kerja sama dengan stake holder dan Study Banding ke lembaga lain yang sejenis sangat diperlukan sebagai evaluasi.

Kata Kunci : Evaluasi, Peran, Badan Pembentukan Peraturan Daerah Kalimantan Tengah

I. Pendahuluan

Kegiatan bernegara adalah untuk mengatur kehidupan bersama oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat (Asshiddiqie, 2010:298). Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan diposisikan sebagai hak, perda berkembang menjadi instrumen penting dalam menjalankan otonomi daerah. Salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada tingkat daerah adalah fungsi legislasi. Secara ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif. Untuk itu kerjasama dengan pemerintahan daerah untuk menghasilkan Perda yang berkualitas merupakan hal yang krusial.

Pedoman pembentukan Peraturan Daerah mesti berdasarkan Undang-Undang Nomor 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.

Hal ini dimaksudkan agar setiap peraturan daerah yang terbentuk dapat dilaksanakan dan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya. Peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah peraturan daerah yang prosedur pembentukan dan isinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang berada di atasnya.

Sementara itu Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur larangan lebih rinci. Dalam hal ini, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan, yaitu, berupa terganggunya:

- (1) kerukunan antarwarga masyarakat;
- (2) akses terhadap pelayanan publik;
- (3) ketenteraman dan ketertiban umum; dan
- (4) kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, materi muatan peraturan daerah dilarang mengandung diskriminasi terhadap suku, agama/kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender. Dalam hal ini larangan tidak diindahkan, Perda akan berujung pada pembatalan.

Pembatalan peraturan daerah (perda), baik provinsi maupun kabupaten/kota, bukanlah sesuatu persoalan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di Kalimantan Tengah total ada 73 peraturan daerah yang diterbitkan seluruh pemerintah daerah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Empat perda diantaranya merupakan produk Provinsi Kalimantan Tengah (Borneo News,26 April 2019:5).

Terlihat bahwa perencanaan dan pemantapan konsepsi Peraturan Daerah yang dituangkan dan disaring oleh Bapem Perda belum mencapai hasil yang memuaskan. Dapat dikatakan bahwa penyusunan dan pemantapan konsepsi Bapemperda belum berjalan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-

undangan. Itu terbukti dari Perda yang dibatalkan tidak ada melakukan uji materil kepada Mahkamah Agung.

Sekiranya pengawasan pemerintah pusat berjalan normal, jumlah produk hukum daerah yang dibatalkan/revisi tentunya akan bertambah (Saldiisra, 26 April 2019 : 2). Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 dan No 56/PUU-IV menegaskan bahwa kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan peraturan daerah bermasalah tidak ada legitimasi lagi. Namun, Kemendagri tetap berwenang untuk mengkaji peraturan daerah yang baru disusun oleh Pemda dan juga berwenang untuk meregistrasi peraturan daerah tersebut. Dalam hal ini pengawasan Kemendagri menjadi penting untuk mencegah peraturan daerah itu cacat sejak lahir.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam formulasi Peraturan Daerah yang merupakan wujud nyata pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD. Dibentuknya peraturan daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah guna mewujudkan kebutuhan-kebutuhan perangkat peraturan perundangundangan guna melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai tempat menampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Hasil riset yang dilakukan beberapa Lembaga survei bahwa masyarakat merasa tidak puas dengan kinerja legislasi DPRD Kalteng. Hasil survey yang dilakukan dari tanggal 23-26 Agustus 2018 dilakukan dengan cara mewawancarai terhadap 800 orang responden di kota besar Medan, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Makasar. Hasil penelitian. bahwa 20,3% responden menilai kinerja DPR dibidang legislasi tak berjalan optimal (IFES Indonesia Survei, Agustus : 2018).

Untuk dapat lebih mengefektifkan fungsi utama DPRD Kalteng yakni fungsi legislasi maka dibentuklah Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang bersifat tetap. Hal ini bertujuan agar peraturan daerah yang akan dibuat lebih terarah, terpadu, sistematis dan terencana. Sehingga dikemudian hari tidak jadi masalah. Untuk itu perlu dikaji bagaimana efektifitas kinerja Badan Pembentukan

Peraturan Daerah Propinsi Kalimantan Tengah supaya bekerja maksimal dalam pembentukan peraturan daerah, agar mencegah Perda cacat sejak lahir sehingga akhirnya dibatalkan.

II. Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Penelitian Yuridis Empiris. Metode Penelitian Yuridis Empiris adalah Metode penelitian yang mempunyai objek kajian mengenai perilaku masyarakat. Perilaku masyarakat yang dikaji adalah perilaku yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada. Perilaku tersebut dapat diobservasi dengan nyata dan merupakan bukti apakah warga telah berperilaku sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan hukum normatif (kodifikasi atau undang-undang) (Muhammad, 2004: 151-152) Dalam penelitian ini, Pendekatan yuridis empiris akan digunakan untuk mengkaji perilaku masyarakat, khususnya para pihak, seperti Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah. Setelah itu, akan dilihat pula bagaimana efektivitas hukum dalam menyelesaikan permasalahan peraturan daerah untuk kepentingan umum. Penelitian ini secara spesifik merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian ini menggambarkan peraturan perundang-perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut masalah tersebut. Metode deskriptif adalah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak. Selanjutnya dilakukan analisis melalui peraturan-peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum, pendapat sarjana, praktisi mengenai pembentukan peraturan daerah. Penelitian yang bersifat deskriptif-analitis adalah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki, dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang, berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bila perlu bahan hukum tersier. Data sekunder pada dasarnya adalah data normatif

terutama yang bersumber dari perundang-undangan (Muhammad, *Op.cit*). Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif artinya menguraikan data data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data. Data yang diperoleh dari studi pustaka dan observasi akan dianalisis dengan persoalan hukum yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah propinsi Kalimantan Tengah berdasarkan kewenangan Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kalimantan Tengah Periode 2014-2019. Selanjutnya dianalisis dengan metode kualitatif yaitu dengan melihat kaidah-kaidah hukum yang seharusnya berlaku dalam pembentukan peraturan daerah Provinsi Kalimantan Tengah.

III. Pembahasan

1. Peran Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2014-2019

Salah satu fungsi DPRD yang sangat fundamental dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi membentuk peraturan daerah. Untuk melaksanakan fungsi tersebut DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah Hak Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan Hak Mengadakan Perubahan Atas Rancangan Peraturan Daerah (Marwan, 2019:268) sehingga dengan demikian DPRD memiliki kedudukan yang lebih strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 50 PP 16/2010, Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD. Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang menjalankan tugas dan fungsi legislasi DPRD. Karena kegiatannya berkelanjutan untuk menginventarisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang ada serta menginvestarisasi produk hukum daerah yang harus dibuat, baik atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya maupun atas inisiatif anggota DPRD.

Selanjutnya pada Pasal 51 ayat (1)-(4) PP 16/2010, Susunan dan keanggotaan Bapemperda dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Pemilihan keanggotaan Bapemperda ditetapkan dalam rapat paripurna menurut pertimbangan dan pemeratan jumlah anggota komisi. Anggota Bapemperda di usulkan masing-masing fraksi.

Pada Pasal 52 PP 16/2010, Pimpinan Bapemperda terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Bapemperda berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Bapemperda dan bukan sebagai anggota. Masa jabatan pimpinan Bapemperda paling lama dua setengah tahun. Keanggotaan Badan Legislasi Daerah akronim Balegda dapat diganti pada setiap tahun anggaran. Jika dikaji berdasarkan sejarah,

Bapemperda adalah instrumen baru yang diperkenalkan dalam struktur DPRD, baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten/ kota. Hadirnya badan kelengkapan baru ini tentu mempunyai tujuan dan harapan. Tujuannya untuk memperkuat fungsi DPRD di bidang pembentukan peraturan perundangan, di samping tugas pengawasan dan penyusunan anggaran Pemerintah Daerah. Harapan tentu muncul dari masyarakat, agar kinerja legislasi DPRD meningkat, baik kualitatif maupun kuantitatif dengan hadirnya badan tersebut.

Kehadiran Bapemperda sebelumnya bernama Balegda sebenarnya sudah diisyaratkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebut bahwa, “Raperda dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus mengenai bidang legislasi”. Pasal ini mengandung dua pesan penting. Pertama, kinerja DPRD akan diukur dari produktivitas anggota, komisi, atau gabungan komisi, dalam mengusulkan Raperda. Kedua, di DPRD dapat membentuk Badan Legislasi seperti di DPR RI. Selanjutnya eksistensi Balegda diperintahkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 302 menyebut alat kelengkapan DPRD terdiri atas

pimpinan, Badan Musyawarah, Komisi, Balegda, dan baru disebut Badan Anggaran, kemudian Badan Kehormatan. Bahasa tubuh pasal ini mengandung pesan, bahwa Balegda merupakan alat kelengkapan yang strategis. Tetapi setelah ditetapkan UU 23/2014 yang disahkan pada 30 September 2014, terjadi perubahan nama pada Balegda, yaitu menjadi Bapemperda. Perubahan ini mengacu pada Pasal 409 huruf d UU 23/2014. Salah satu pertimbangan perubahan nama alat kelengkapan di DPRD adalah untuk menyesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi kewenangan dari anggota di DPRD. Istilah legislasi hanya diperuntukkan untuk di DPR RI, mengingat DPR RI memiliki kewenangan membuat Undang-Undang. Sedangkan untuk tingkat DPRD hanya diberi kewenangan membuat Perda turunan dari undang-undang.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kalimantan Tengah yang selanjutnya disingkat menjadi Bapem Perda memiliki peranan yang sangat penting, badan inilah yang menentukan usulan rancangan peraturan daerah layak atau tidak untuk ditindak lanjuti. Bapem Perda DPRD merupakan alat kelengkapan baru sesuai dengan Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dimana kemudian diterjemahkan dalam Peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 53 dijelaskan bahwa Badan Pembentukan Peraturan Daerah bertugas:

- a. menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- b. koordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
- c. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
- e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan

- peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
- f. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
 - g. memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
 - h. membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan Pembentukan Peraturan Daerah memiliki peran penting dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kalteng yakni pertama terkait dengan penyusunan Program pembentukan peraturan Daerah (Propemperda). Bapem Perda merupakan alat kelengkapan DPRD yang memiliki tugas menyusun Propemperda. Propemperda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Propem Perda memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Penyusunan Propem Perda dilaksanakan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Propem Perda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Propem Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Dalam penyusunan Propem Perda penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas:

- a. Perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Sistematika Propem Perda pada dasarnya tidak ada bentuk baku yang menjadi panduan bagi DPRD. Adapun format atau sistematika Propem Perda yang digunakan oleh DPRD Kalteng mengacu pada format Program Legislasi

Nasional yang disusun oleh DPR RI dengan format:

- a. Pendahuluan
- b. Arah dan Kebijakan Prolegda
- c. Daftar Prolegda Raperda Prioritas
- d. Penutup

Propem Perda juga disertai dengan lampiran dimana dalam lampiran tersebut dijelaskan uraian dari masing-masing Raperda yang ditetapkan meliputi:

1. Judul
2. Latar Belakang
3. Sasaran
4. Pokok Pikiran
5. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Selama periode 2014-2019 Badan Legislasi DPRD Kalimantan Tengah telah menyusun empat Propem Perda yakni pada tahun 2016, 2017, 2018, dan 2019. Semestinya pada tahun 2015 Bapem Perda juga menyusun Propem Perda. Namun demikian, pada tahun 2015 Bapem Perda belum mampu menyusun Propem Perda karena penyusunan alat kelengkapan DPRD baru selesai pada akhir Desember 2014 dan fokus kerja DPRD pada saat itu adalah menyelaikan pembahasan RAPBD Kalimantan Tengah 2015 (Data DPRD Prov. Kalimantan Tengah, Oktober: 2019).

Sehingga sampai batas waktu penyusunan Propem Perda yakni akhir Desember 2015 Propem Perda tidak dapat disusun. Selama kurun waktu 2016-2019 semua Perda yang dihasilkan merupakan Perda yang telah direncanakan dalam Propem perda.

Salah satu tugas dari Bapem Perda adalah melakukan pengharmonisasian atau pengkajian terhadap usulan raperda baik yang disampaikan oleh eksekutif maupun legislatif. Melalui pengkajian tersebut Bapem Perda akan memberikan keputusan apakah satu usulan raperda dapat dilanjutkan untuk tahap pembahasan atau tidak. Tugas ini sangat besar maknanya terhadap kualitas dan keabsahan raperda yang akan ditetapkan.

Dalam pengkajiannya Badan Legislasi melakukan telaah terhadap Raperda

tersebut dalam hal :

- a. Kewenangan
- b. Kejelasan tujuan
- c. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- d. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- e. Dapat dilaksanakan
- f. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- g. Kejelasan rumusan
- h. Keterbukaan

Selama kurun waktu 2016-2019 Bapem Perda DPRD Kalimantan Tengah memberikan rekomendasi terhadap Raperda dan Naskah Akademik yang diusulkan baik oleh DPRD maupun Gubernur. Hampir semua rekomendasi tersebut menyatakan bahwa Raperda layak untuk dilanjutkan dalam pembahasan di DPRD dan telah memenuhi kedelapan aspek di atas. Semua kajian terhadap usulan raperda yang dilakukan oleh Bapem Perda juga disertai dengan catatan atau rekomendasi bagi perbaikan usulan tersebut.

Jika melihat kinerja Bapem Perda DPRD terhadap tugas dalam pengharmonisasian dan pengkajian usulan raperda maka dapat dikatakan kinerja tersebut sudah menunjukkan kinerja yang belum sepenuhnya baik. Terbukti dengan adanya beberapa perda yang kemudian dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

Tidak tercapainya target penyelesaian pembahasan raperda sesuai dengan Program pembentukan peraturan Daerah salah satunya disebabkan oleh terlalu lamanya Bapem perda melakukan pengkajian. Hal tersebut juga disampaikan oleh para informan dalam penelitian ini. Ketika proses pengkajian di Bapem Perda lama maka hal tersebut akan berdampak pada proses berikutnya yakni pembahasan di panitia khusus atau komisi sehingga proses penetapan menjadi terlambat. Tidak adanya standar waktu kerja Bapem Perda DPRD Kalimantan Tengah membuat proses pengkajian pada setiap usulan raperda berbeda-beda.

Ketiadaan standar waktu yang pasti terhadap proses pengkajian di Bapem Perda menyebabkan banyak anggota DPRD Kalimantan Tengah khususnya di

komisi merasa bahwa Bapem Perda dapat menghambat kinerja pelaksanaan fungsi legislasi DPRD. Maka pimpinan perlu memberikan penekanan terhadap waktu penyelesaian usulan raperda tersebut. Dari fakta tersebut, penulis menyimpulkan bahwa kinerja Bapem perda DPRD Kalimantan Tengah terkait dengan pelaksanaan fungsi pengkajian usulan rancangan peraturan daerah dalam hal waktu masih kurang optimal.

2. Kendala Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2014-2019 Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Salah satu jenis peraturan perundang-undangan adalah Perda, sehingga layak ditegaskan posisi Perda dalam kerangka teoritik sumber kewenangan perundang-undangan. Penetapan materi muatan Perda berdasarkan kriteria umum dan kriteria khusus. Kriteria Umum, yakni hal-hal yang digali dari asas pemerintahan daerah (otonomi dan tugas pembantuan) sebagai materi muatan Perda. Kriteia Khusus, yakni hal-hal yang secara tegas ditentukan sebagai matei muatan Perda (Atmaja, 2012 : 25-26).

Kriteria khusus penetapan materi muatan Perda hakikatnya merupakan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. UU 23/2014 menentukan Perda memuat materi muatan: a. penyelenggaraan Otonomi dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam, Pasal 236 ayat (3). Dimana materi muatan pada huruf a tersebut merupakan turunan dari konstitusi.

Pembentukan Perda untuk melaksanakan otonomi dan tugas ditentukan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NKRI 1945. Dikaitkan dengan teori sumber kewenangan perundang-undangan, bermakna sumber kewenangan pembentukan Perda untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan adalah atribusi perundang-undangan. Perda semacam ini dapat juga disebut Perda atribusian atau Perda berkarakter retribusi (Ibid). Dapat dimaknai sumber kewenangan adalah atribusi.

Pembentukan Perda untuk menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi, tidaklah langsung dapat disebut sumber kewenangannya adalah atribusi perundang-undangan atau delegasi perundang-undangan. Oleh karena secara tersurat (eksplisit) tidak ada dasarnya dalam UUD NKRI 1945, namun secara tersirat (implisit) merupakan konsekuensi logis dari diterapkannya prinsip hierarki peraturan perundang-undangan dalam UUD NKRI 1945. Untuk menentukan sumber kewenangannya dapat diamati dari kemungkinan Perda bersangkutan dapat memuat inisiatif mengenai pokok-pokok yang baru atau tidak. Apabila Perda bersangkutan dapat memuat inisiatif mengenai pokok-pokok yang baru, maka sumber kewenangan pembentukan Perda tersebut adalah atribusi perundang-undangan. Perda semacam ini dapat disebut Perda atribusian atau Perda berkarakter atribusi. Apabila Perda bersangkutan tidak dapat memuat inisiatif mengenai pokok-pokok yang baru, maka sumber kewenangan pembentukan Perda tersebut adalah delegasi perundang-undangan. Perda semacam ini dapat disebut Perda delegasian atau Perda berkarakter delegasi (Ibid). Dapat dimaknai sumber kewenangan adalah delegasi

Berdasarkan penjelasan dari informan dan pengamatan penulis salah satu hambatan dalam peningkatan kinerja Bapem Perda DPRD Provinsi Kalimantan Tengah adalah belum adanya panduan kerja yang ditetapkan di internal untuk melaksanakan tugas dan fungsi Bapem Perda (Wawancara Staf Layanan DPRD Kalteng, Oktober:2019). Demikian halnya dari Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri juga tidak menerbitkan panduan untuk menunjang kinerja Bapem Perda.

Panduan tersebut setidaknya digunakan untuk internal Bapem Perda yang mencakup:

- a) Prosedur dalam menyusun program pembentukan peraturan daerah
- b) Prosedur pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan daerah.

Dalam panduan tersebut semestinya terdapat metode dan batasan waktu yang jelas sehingga kegiatan yang dilaksanakan oleh Bapem Perda mampu berjalan efektif dan efisien dalam mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPRD. Sebaliknya ketiadaan prosedur tersebut menjadikan sejumlah raperda nampak

cukup lama dibahas diinternal Bapem Perda sehingga dalam proses selanjutnya (pembahasan di internal Pansus) menjadi semakin lama. Terhadap prosedur tersebut, pada tahun 2019 tim ahli DPRD Kalimantan Tengah telah menyusun draf panduan yang berisi metode, sistematika, dan batasan waktu proses pengkajian terhadap usulan raperda serta telah menyerahkannya kepada Sekretariat DPRD. Namun demikian prosedur tersebut tidak dapat ditetapkan. Hambatan kedua adalah sumber daya manusia dari anggota Bapem Perda. Tidak semua anggota Bapem Perda memiliki pengetahuan yang mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Legislasi. Pelaksanaan bimbingan teknis yang pernah dilakukan nampaknya juga tidak mampu secara optimal memberikan pemahaman tersebut. Kurangnya pemahaman juga menjadikan seluruh kinerja Bapem Perda tergantung pada tim ahli DPRD. Dari pengamatan penulis yang aktif dalam memberikan pandangan maupun kajian terhadap dengan raperda yang dikaji oleh Bapem Perda tidak terlalu banyak. Hambatan ketiga, adalah orientasi dan motif dari anggota Bapem DPRD dalam proses pengkajian usulan raperda. Dalam proses pengkajian Badan Legislasi diberikan hak untuk melakukan kunjungan kerja ke Pemerintah Provinsi lain dan konsultasi kepada pemerintah pusat sesuai dengan usulan raperda yang sedang dibahas. Sebagai gambaran, ketika melakukan pengkajian terhadap usulan tentang raperda yang menangani bidang tertentu maka Bapem Perda berkoordinasi dengan kementerian terkait dengan kewenangan daerah maupun kebijakan-kebijakan dalam penyelenggaraannya. Demikian halnya dalam proses pengkajian Bapem Perda dapat melakukan kunjungan kerja ke Pemerintah Kabupaten/Kota di Kalimantan Tengah untuk mendengarkan masukan terhadap usulan tersebut. Kegiatan tersebut pada dasarnya sangatlah bermanfaat karena dengan konsultasi maka dapat diperoleh kepastian hukum terhadap usulan raperda yang sedang dikaji.

Namun demikian kegiatan tersebut juga dapat bermotif mencari tambahan penghasilan dari uang yang diperoleh selama kunjungan kerja maupun konsultasi. Sehingga semakin banyak kunjungan kerja dan konsultasi yang dilakukan akan semakin besar pula tambahan penghasilan yang diperoleh anggota Bapem Perda . Hal inilah yang menyebabkan lamanya waktu proses pengkajian di Bapem Perda.

3. Upaya Badan Pembentukan Peraturan Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2014-2019 Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kalimantan Tengah periode 2014-2019 khususnya bapem perda DPRD Kalteng hendaknya lebih partisipatif dengan berdasarkan pada aspirasi masyarakat.

Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 96 ayat 1-4 yang berbunyi:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Fungsi legislasi adalah kewenangan dalam pembuatan peraturan daerah, yaitu menginisiasi lahirnya rancangan peraturan daerah dan juga membahas serta menyetujui atau menolak rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh pihak eksekutif (Solihin.2015:5-6). Fungsi legislasi itu dimiliki oleh DPRD Kalteng dan dijalankan secara terpadu oleh Bapem Perda. Dalam Pasal 50 PP 16/2010, Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, di bentuk dalam

rapat paripurna DPRD. Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang menjalankan tugas dan fungsi legislasi DPRD. Karena kegiatannya berkelanjutan untuk menginventarisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang ada serta menginvestarisasi produk hukum daerah yang harus dibuat, baik atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya maupun atas inisiatif anggota DPRD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.25 Program Pembentukan Peraturan Daerah/Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal tersebut secara jelas menegaskan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah dimulai dari tahap perencanaan, yang dilakukan secara koordinatif dan didukung oleh cara atau metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan (Sihombing.2016:290). Untuk Memaksimalkan kinerja Bapemperda tersebut maka diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

a. Pengembangan Kualitas

Pengembangan kualitas bagi anggota Bapem perda dapat dilakukan dengan cara memberikan kesempatan kepada anggota Bapem perda untuk meningkatkan pendidikan formal maupun informal yang dimilikinya. Dimana penambahan pengetahuan dan kemampuan melalui dunia pendidikan akan lebih membentuk pola pikir yang semakin baik dari masing-masing anggota Bapem perda. Karena dengan terjadi pembentukkan pola pikir yang semakin baik akan membantu anggota Bapem perda untuk mengembangkan kemampuannya dalam

melaksanakan tugas. Kedua, menyusun program- program pelatihan bagi anggota Bapem Perda yang berhubungan dengan tugasnya.

b. Kerjasama dengan Pihak Akademisi

Kerjasama merupakan proses pelaksanaan kerja yang dilakukan oleh pihak ketiga dalam upaya melaksanakan dan mengerjakan tugas dan fungsi yang telah dibebankan. DPRD Kalteng juga bisa melakukan kerjasama dengan pihak ketiga didaerahnya yang bisa membantu anggota DPRD tersebut dalam menyelesaikan beban kerja yang diberikan. Salah satu kerjasama yang perlu dilakukan adalah dengan pihak akademisi, dimana melalui kerjasama yang dilakukan ini pihak DPRD atau khususnya Bapem Perda dapat melakukan penelitian dan pengujian akan kelayakan rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh pihak pemerintah daerah.

c. Curah Gagasan

Melaksanakan studi banding bagi anggota Badan Pembentukan peraturan daerah ke lembaga lain yang sejenis akan menambah pengalaman bagi setiap anggota Bapem Perda dalam melaksanakan tugasnya. Apalagi dalam pelaksanaan studi banding juga diiringi dengan pelatihan yang dihubungkan pada tugas dan tanggung jawab anggota Bapem Perda. Sehingga pelaksanaan studi banding yang dilakukan dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi anggota Bapem perda untuk bisa melaksanakan tugas diorganisasinya sendiri.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang diuraikan maka penulis memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Badan Pembentukan Peraturan Daerah memiliki peran penting dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kalteng yakni pertama terkait dengan penyusunan Program pembentukan peraturan Daerah (Propemperda). Bapem Perda merupakan alat kelengkapan DPRD yang memiliki tugas menyusun Propemperda. Namun, karena tidak adanya standar waktu kerja Bapem Perda DPRD Kalimantan Tengah membuat proses pengkajian pada setiap usulan raperda berbeda-beda. Ketiadaan standar waktu yang pasti terhadap proses

pengkajian di Bapem Perda menyebabkan lambatnya penyelesaian suatu perda. Maka pimpinan perlu memberikan penekanan terhadap waktu penyelesaian usulan raperda tersebut.

2. Hambatan dalam peningkatan kinerja Bapem Perda DPRD Provinsi Kalimantan Tengah adalah belum adanya panduan kerja yang ditetapkan di internal untuk melaksanakan tugas dan fungsi Bapem Perda. Demikian halnya dari Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri juga tidak menerbitkan panduan untuk menunjang kinerja Bapem Perda. Maka perlu panduan, metode dan batasan waktu yang jelas sehingga kegiatan yang dilaksanakan oleh Bapem Perda mampu berjalan efektif dan efisien dalam mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPRD. Sebaliknya ketiadaan prosedur tersebut menjadikan sejumlah raperda nampak cukup lama dibahas diinternal Bapem Perda sehingga dalam proses selanjutnya (pembahasan di internal Pansus) menjadi semakin lama.
3. Upaya untuk mengatasi hambatan tersebut yaitu pengembangan kualitas bagi anggota Bapem perda, melakukan kerjasama dengan pihak ketiga didaerahnya yang bisa membantu anggota DPRD tersebut dalam menyelesaikan beban kerja yang diberikan dan melaksanakan studi banding bagi anggota Badan Pembentukan peraturan daerah ke lembaga lain yang sejenis akan menambah pengalaman bagi setiap anggota Bapem Perda dalam melaksanakan tugasnya.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. (2010). Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Atmaja, Gede Marhaendra Wija. 2012. *Politik Pluralisme Hukum dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah*. Disertasi. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Data Sekretariat DPRD Kalimantan Tengah, Oktober 2019.

IFES Indonesia. Survei. Agustus 2018.

Marwan. Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945, *Jurisprudensi* Volume 6 Nomor 2 Desember 2019.

Muhammad, Abdulkadir .2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Wawancara Staf Layanan DPRD Kalteng, Oktober:2019

Soekanto, Soerjono.(2006). Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: UI-Press.

Solihin, Dadang. 2016. Peran Tenaga Ahli DPRD Dalam Perumusan Kebijakan Publik Guna Mendukung Fungsi Pengawasan, Penganggaran dan Legislasi.(Jakarta: Modul Dialog Rektor dengan Tenaga Ahli DPRD Kabupaten Merauke 2016.

Murhaini, Suriansyah. *Aspek Sosiologis Peran Serta Masyarakat Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan*. *Jurnal Cakrawala Hukum* Volume 6 Nomor 2 (2015).
<http://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jch/article/view/1459> . Diakses Tanggal 16 April 2020.

Nugroho, Heru. Demokrasi Dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual Untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik Di Indonesia”. *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, Volume 1 Nomor 1, Mei 2015. <https://jurnal.ugm.ac.id/jps/article/view/23419/15419>. Diakses Tanggal 16 April 2020.

Pratiwi, Putri Fransiska Purnama. Permasalahan Yuridis Pasal 41 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Lambung Mangkurat Law Journal* Volume 1. Issue 2 (September 2016).<http://lamlaj.ulm.ac.id/web/index.php/abc/article/view/17>. Diakses Tanggal 16 April 2020.

Jayuska, Rizki dan Andika Wijaya. Pembaharuan Pemberantasan Politik Uang dalam Pemilihan Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah . *Pagaruyuang Law Journal* Volume 3 Nomor 2, Januari 2020. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Barat.
<https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/pagaruyuang/article/view/1804>. Diakses Tanggal 16 April 2020.

Sihombing, Eka NAM. Perkembangan Pembatalan Peraturan daerah dan Peraturan kepala Daerah. *Jurnal Yudisial* Volume 10 Nomor 2 (2017).
http://jurnal.Komisi_yudisial.go.id/index.php/jy/article/view/147. Diakses Tanggal 19 Maret 2019.