

IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA TARAKAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA

Ria Juniar Rizkyawati

NPP. 29.1987

Asdaf Kota Tarakan, Provinsi Kalimantan Utara

Program Studi Politik Indonesia Terapan

Email: riajuniarrizkyawati@gmail.com

ABSTRACT (in english)

Problem Statement/Background (GAP): The author focuses on the problem of how to implement the legislative function of the Tarakan City DPRD in the formation of a draft regional regulation and what factors hinder the implementation of the legislative function of the Tarakan City DPRD.

Purpose: The purpose of this study was to find out how the implementation of the legislative function of the Tarakan City DPRD and what factors affect the implementation of the legislative function.

Method: This study uses a descriptive method with an inductive approach. Data collection techniques were conducted by interview (4 informants), documentation, and observation.

Result: The findings obtained by the authors in this study are that the implementation of the legislative function carried out by the Tarakan City DPRD in the formation of Tarakan City regional regulations is not optimal. **Conclusion:** The implementation of the legislative function carried out by the Tarakan City DPRD in the formation of Tarakan City regional regulations is not yet optimal. This can be seen from the 4 (four) variables, only 1 (one) variable is running well, while the other 3 (three) variables are still less than optimal in the implementation of the legislative function. The variables that are less than optimal are the variables of resources, disposition, and bureaucratic structure.

Keywords: Legislative function; Local regulation; Tarakan City DPRD

ABSTRAK (in bahasa)

Permasalahan/Latar Belakang (GAP): Penulis berfokus pada permasalahan bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tarakan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah serta faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tarakan.

Tujuan: Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tarakan serta faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi.

Metode: Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan induktif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara (4 informan), dokumentasi, dan observasi.

Hasil/Temuan: Temuan yang diperoleh penulis dalam penelitian ini yaitu pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tarakan dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tarakan adalah belum optimal. **Kesimpulan:** Pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tarakan dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tarakan adalah belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari 4 (empat) variabel hanya ada 1 (satu) variabel yang berjalan dengan baik, sedangkan 3 (tiga) variabel lainnya masih kurang optimal dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Variabel yang kurang optimal yaitu variabel sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Kata kunci: Fungsi legislasi; Peraturan Daerah; DPRD Kota Tarakan

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebuah negara yang menganut demokrasi menunjukkan beberapa ciri yaitu adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan menganut sistem demokrasi. Adapun *Trias Politica* (pemisah kekuasaan negara menjadi tiga) yang dikemukakan oleh Montesquieu yaitu eksekutif (pelaksana undang-undang), legislatif (pembuat undang-undang), dan yudikatif (pengawas pelaksana undang-undang).

Negara yang pemerintah dan warganya menjadikan konstitusi sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan ciri dari negara demokratis. Sebagai prinsip demokrasi, dengan adanya konstitusi sangat penting dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Konstitusi berfungsi dalam membatasi wewenang penguasa atau pemerintah selain itu konstitusi berfungsi untuk menjamin hak-hak warga negara. Dalam konstitusi inilah ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak rakyat melalui perimbangan kekuasaan pemerintah (MD, Moh. Mahfud, 2003:27). Prinsip demokrasi tidak hanya sekedar berbicara tentang mengenai pembagian atau pemisahan kekuasaan atau kewenangan, baik di lembaga tingkat pusat maupun lembaga tingkat daerah. Ada hal lain yang harus diperhatikan salah satunya yaitu mengenai cikal bakal pengambilan keputusan.

Peran orang-orang terbaik dalam lingkup politik memiliki mandat penuh untuk mengembangkan cikal bakal pengambilan keputusan, sehingga rakyat masih tetap memberikan pandangan dan menyalurkan aspirasinya agar keputusan yang diambil merupakan cerminan dari kebutuhan rakyat (Husni Jalil, 2017:31).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang disingkat dengan DPRD merupakan salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menggambarkan sistem dan struktur pemerintahan yang demokratis di daerah, yang sebagaimana telah terdapat di dalam Pasal 18 UUD 1945. Di dalam Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa provinsi dan didalam wilayah provinsi terbagi atas daerah kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Menurut konteks pembentukan peraturan daerah, ketentuan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam program pembentukan peraturan daerah. Program pembentukan peraturan daerah (propemperda)/ program legislasi daerah (prolegda) merupakan instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangannya.

Salah satu peran strategis DPRD yaitu usaha untuk menentukan keberlangsungan serta masa depan daerah. DPRD merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan dari pihak/*stakeholders* (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018).

1.2. Kesenjangan Masalah yang Diambil (GAP Penelitian)

Pada saat ini DPRD memegang peran yang cukup strategis, akan tetapi masih ada tanda tanya tentang bagaimana selama ini DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsi yang telah ditugaskan kepadanya, terkhusus di bidang legislasi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi suatu kewenangan untuk membuat peraturan daerah, serta dalam implementasi fungsi ini dapat digunakan melalui hak inisiatif atau hak gagasan dan hak amandemen atau hak transfigurasi. Apabila dilihat dari data peraturan daerah Kota Tarakan, dalam pembentukan peraturan daerah, peraturan yang terbentuk berasal dari inisiatif pemerintah daerah, padahal DPRD dapat sesekali mengajukan usul inisiatif sendiri terkait rancangan peraturan daerah, karena DPRD memiliki hak inisiatif. DPRD berkedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, yang bersama-sama dengan kepala daerah membentuk peraturan daerah dan APBD.

Berdasarkan Pasal 69 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD telah diatur bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi legislasi atau fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Maka dari itu DPRD sebagai mitra pemerintah daerah memiliki peranan penting dalam membuat peraturan daerah. Secara kelembagaan telah ada dasar hukum sebagai pedoman dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 menyusul ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dengan adanya peraturan ini diharapkan dapat mengoptimalkan produk legislasi daerah yang berasal dari inisiatif DPRD.

Ide serta konsep mengenai Peraturan Daerah yang akan dibuat untuk mengikat pada masyarakat, semestinya berasal dari DPRD yang menggunakan hak inisiatifnya, sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan perwakilan rakyat yang mengetahui mengenai kondisi masyarakat daerah serta aspirasi dari masyarakat. Pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD harus berjalan sebagaimana yang tertera dalam Pasal 316 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam pelaksanaan fungsi DPRD, terutama fungsi legislasi tentunya terdapat berbagai macam faktor serta hambatan-hambatan. Hambatan-hambatan dapat berupa hambatan dari dalam DPRD kabupaten/kota itu sendiri serta hambatan dari luar.

Tidak berjalannya fungsi legislasi sebagaimana mestinya tentu karena terdapat faktor dan hambatan contohnya kurangnya pengetahuan serta pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi, semangat dari anggota DPRD yang menurun dibandingkan dengan awal periode menjabat, kurangnya pemahaman mengenai fungsi dari peraturan daerah, dan kurangnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) anggota DPRD.

1.3. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini terinspirasi oleh beberapa penelitian terdahulu. Sehubungan dengan penelitian ini telah dilakukan penelitian sebelumnya sehingga memiliki kesamaan atau kedekatan baik dari sisi isi maupun metode yang digunakan. Dengan ini penulis mencantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu yang menjadi topik penulis yang dianggap masih berkaitan dengan topik yang diteliti oleh peneliti. Penelitian Mahayana Ardana Grahanandia, Indarja, Amalia Diamantina/ Diponogoro Law Jurnal tahun 2017 berjudul Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Sidoarjo, serta untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam pelaksanaan fungsi legislasi serta untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sidoarjo dalam mengatasi hambatan tersebut, hasil penelitian tersebut yaitu pembentukan peraturan daerah harus dibuat

dengan mengikuti tahapan-tahapan serta harus sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, adapun hambatan dalam proses pembentukan peraturan daerah yaitu faktor sosial, faktor politik, dan partisipasi masyarakat yang masih rendah.

Penelitian Sry Wulan Yunita Swari, Mansur, Andy Arya Maulana Wijaya/ Jurnal Studi Kepemerintahan tahun 2019 berjudul Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buton Utara Terhadap Pembuatan Peraturan Daerah Tahun 2015-2018, penelitian ini bertujuan untuk mengamati bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kabupaten Buton Utara dalam pembuatan Peraturan Daerah pada tahun 2015, serta pada penelitian ini mengidentifikasi faktor apa saja yang dapat mempengaruhi fungsi legislasi DPRD tersebut, hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kabupaten Buton Utara berjalan optimal, hanya saja dalam pembentukan peraturan daerah tahun 2015 lebih dominan berasal dari inisiatif pemerintah daerah.

Penelitian Arifuddin N/ Jurnal ilmiah hukum tahun 2020 berjudul Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan hak inisiatif dari anggota DPRD serta faktor yang dapat menghambat pelaksanaan hak inisiatif anggota DPRD pada pelaksanaan pembentukan peraturan daerah, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan hak inisiatif anggota DPRD pada pelaksanaan pembentukan peraturan daerah masih kurang optimal, padahal pelaksanaan pembentukan peraturan telah mengacu pada PP No. 12 Tahun 2018 tentang pedoman penyusunan peraturan tata tertib DPRD, karena masih banyak terdapat anggota DPRD yang tidak pernah untuk menggunakan hak inisiatifnya.

Penelitian Sugeng Pranoko/ Skripsi Universitas Muhammadiyah Surakarta Tahun 2021 berjudul Fungsi DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Proyeksi Periode 2019-2024 dari Perspektif Periode 2014-2019 DPRD Kabupaten Ponorogo), penelitian ini bertujuan untuk menganalisa tentang realisasi inisiatif DPRD, dalam penelitian ini realisasi inisiatif DPRD tidak berjalan dengan baik, ada beberapa faktor penghambat yang ditemukan yaitu kualitas sumber daya manusia, partisipasi dan komunikasi, kemampuan dan minimnya tenaga pakar, berbenturan dengan undang-undang, dan anggaran.

1.4. Pernyataan Kebaruan Ilmiah

Penulis melakukan penelitian yang berbeda dan belum dilakukan oleh penelitian terdahulu. Pada penelitian diatas berfokus dengan permasalahan hak inisiatif anggota DPRD dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah sedangkan pada penelitian penulis akan berfokus pada pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah di Kota Tarakan serta perbedaan lokus tempat penelitian yang dapat mempengaruhi daya pikir masyarakat dan pemerintahnya. Adapun metode yang penulis gunakan yaitu penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan induktif metode penelitian tersebut dipilih agar peneliti dapat mendeskripsikan hasil penelitian sesuai dengan peristiwa yang sebenarnya terjadi di lapangan.

1.5. Tujuan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengidentifikasi pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tarakan periode 2019-2024 serta untuk mengetahui dan mengidentifikasi faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Tarakan periode 2019-2024.

II. METODE

Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan induktif. Desain penelitian tersebut dipilih agar peneliti bisa mendeskripsikan hasil penelitian sesuai dengan peristiwa yang sebenarnya terjadi di lapangan yang digambarkan secara sistematis dan objektif melalui kata-kata dan gambaran umum masalah.

Penelitian ini menggunakan konsep implementasi Edward III dalam Agustino (2019:136) yang terdiri dari 4 (empat) variabel yang masing-masing variabel memiliki indikatornya, untuk mengetahui apakah fungsi legislasi DPRD Kota Tarakan dalam pembentukan peraturan daerah berjalan dengan baik atau tidak.

Penulis mengumpulkan data melalui studi kepustakaan, wawancara, dokumentasi, dan observasi. Dalam melakukan pengumpulan data kualitatif, penulis melakukan wawancara secara mendalam terhadap 4 orang informan yang terdiri dari anggota badan pembentukan peraturan daerah, sekretaris dewan, staff ahli bidang pemerintahan, hukum dan kemasyarakatan sekretariat daerah, dan analisis hukum sekretariat dewan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penulis menganalisis pelaksanaan fungsi legislasi dalam hal pembuatan peraturan daerah oleh DPRD di Kota Tarakan berkaitan dengan 2 (dua) aspek, yaitu:

3.1. Aspek Non Legislasi

Penulis melakukan penelitian dengan menggunakan teori Edward III. Adapun Edward III menyebutkan faktor-faktor penting yang memiliki pengaruh dalam implementasi fungsi legislasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Komunikasi sendiri sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan kebijakan karena ketika rencana kegiatan dibentuk maka tidak akan berguna jika tidak dilaksanakan. Terdapat tiga indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi menurut Edward III yaitu:

- Transmisi merupakan suatu penyaluran komunikasi. Dari hasil wawancara dengan beberapa informan DPRD kurang menjalin komunikasi dengan masyarakat, tetapi sudah cukup baik dalam melakukan komunikasi dengan pemerintah daerah.
- Kejelasan disini menyangkut kebenaran komunikasi yang diperoleh pelaksana fungsi. Dari hasil wawancara dengan beberapa informan bahwa komunikasi yang diperoleh pelaksana fungsi sudah jelas.
- Konsistensi memiliki arti yang tetap dan tidak berubah-ubah. Dari hasil wawancara dengan beberapa informan menandakan dalam pelaksanaan fungsi legislasi itu konsisten dan mengikuti aturan yang telah ada.

Dari tiga indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi menurut Edward III, penulis menilai bahwa komunikasi yang terjalin dalam pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kota Tarakan sudah berjalan dengan baik.

Setiap kebijakan memerlukan dukungan sumber daya yang mencukupi agar keberhasilan implementasi kebijakan dapat terwujud. Sumber daya merupakan hal yang krusial dalam implementasi. Adapun indikator yang digunakan untuk menilai sejauh mana sumber daya sangat berpengaruh terhadap implementasi yaitu:

- Staff merupakan pelaksana kebijakan yang kompeten pada bidangnya baik dari segi keahlian maupun kemampuan yang dimiliki. Dari data yang telah ada bahwa pendidikan anggota DPRD Kota Tarakan periode 2019-2024 beragam, mulai dari lulusan SMA hingga S1 dan S2. Dari total 30 anggota DPRD Kota Tarakan 13 orang merupakan lulusan SMA/ Sederajat,

14 orang lulusan S1, dan 3 (tiga) orang lulusan S2. Data ini menunjukkan komposisi DPRD Kota Tarakan didominasi oleh lulusan SMA dan S1, tidak ada anggota DPRD Kota Tarakan yang berasal dari lulusan S3. Peran pendidikan dalam menjalankan kinerja legislasi di DPRD Kota Tarakan sangat diperlukan dan sangat mempengaruhi disamping perlunya pengalaman atau pendidikan non formal. Hal ini dapat menjadi salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi legislasi, dikarenakan dalam pelaksanaan fungsi legislasi kemampuan ataupun pengalaman sangat dibutuhkan agar fungsi dapat berjalan dengan baik.

- Wewenang merupakan bentuk keabsahan yang dimiliki dalam melaksanakan fungsi agar perintah yang diberikan dapat dijalankan secara efektif. Dalam hal ini DPRD Kota Tarakan telah menjalankan wewenangnya dengan baik.
- Informasi berkaitan dengan data mengenai kepatuhan para pelaksana terhadap regulasi yang telah ditetapkan serta cara pelaksanaan sebuah kebijakan. Dalam hal ini implementator diwajibkan untuk mengetahui apa yang harus dilakukan saat diberikan perintah dalam melakukan tindakan. Berdasarkan hasil dari wawancara yang telah dilakukan bahwa implementator dapat mengolah informasi yang di dapatkan dari perintah pimpinan.
- Fasilitas merupakan sarana dan prasarana yang dapat mendukung keberhasilan suatu fungsi legislasi. Dalam proses pembentukan peraturan daerah tentunya akan diadakan sebuah rapat, hal ini berkaitan dengan sarana dan prasarana. DPRD Kota Tarakan dilengkapi dengan gedung DPRD yang di dalamnya terdapat ruang rapat khusus untuk membahas pembentukan peraturan daerah. Dengan demikian sarana dan prasana DPRD Kota Tarakan bisa dibidang cukup memadai untuk berjalannya tugas dan fungsi DPRD.

Dari empat indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel sumberdaya menurut Edward III, penulis menilai bahwa sumber daya yang ada masih kurang optimal, hal ini dapat dilihat dari tingkat pendidikan yang rendah serta kurangnya pengalaman dan kompetensi yang dimiliki oleh anggota DPRD.

Disposisi merupakan sikap pelaksana kebijakan dalam mewujudkan kebijakan secara sungguh-sungguh. Adapun indikator yang digunakan untuk menilai disposisi yaitu:

- Pengangkatan birokrat disini memiliki arti yaitu pengangkatan anggota DPRD. Banyak anggota DPRD yang hanya lulusan SMA/ Sederajat yang mana jika dilihat dari latar pendidikannya hal itu kurang berkompeten dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai anggota DPRD terutama yang tergabung kedalam badan pembentukan peraturan daerah. Hal tersebut dapat menjadi salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi legislasi.
- Insentif merupakan biaya terhadap suatu hal tertentu kepada pelaksana fungsi agar dapat menjalankan perintah dengan baik. Setiap bulannya pasti anggota DPRD menerima insentif sebagai imbalan karena telah menjalankan tugas dan fungsinya. Tetapi disisi lain salah satu kendala DPRD Kota Tarakan yaitu minimnya anggaran untuk melaksanakan kegiatan untuk meningkatkan kualitas anggota DPRD. Minimnya anggaran yang ada, dapat menghambat kegiatan yang dilaksanakan, hal tersebut menjadi salah satu kendala DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasinya.

Dari dua indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel disposisi menurut Edward III, penulis menilai bahwa pelaksana fungsi legislasi belum optimal, hal ini dikarenakan karena sistem pengangkatan birokrat yang lebih condong hanya melihat aspek loyalitasnya saja dibandingkan dengan kompetensi yang dimiliki, serta anggaran yang minim lebih digunakan untuk melaksanakan studi banding ke DPRD lain.

Struktur organisasi dari pelaksana fungsi sangat berpengaruh penting. Adapun karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi yaitu:

- SOP (*Standar Operating Procedures*) memuat prosedur yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dan dilaksanakan oleh para pelaksana fungsi. DPRD Kota Tarakan selama ini menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan hasil wawancara DPRD Kota Tarakan belum memiliki peraturan tersendiri untuk dijadikan acuan. Hal tersebut menjadi salah satu kelemahan DPRD Kota Tarakan, dikarenakan tidak ada yang mengatur secara khusus terkait tugas dan fungsi dari DPRD Kota Tarakan.
- Fragmentasi merupakan pembagian kerja yang bertujuan untuk membagi tanggung jawab dalam kegiatan unit kerja sesuai dengan kompetensi di bidangnya. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan bisa dikatakan pembagian kerja di DPRD Kota Tarakan belum sesuai dengan kompetensi dan keahlian yang dimiliki, hal tersebut merupakan salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD Kota Tarakan.

Dari dua indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel struktur birokrasi menurut Edward III, penulis menilai bahwa indikator struktur birokrasi belum optimal, dikarenakan DPRD Kota Tarakan belum memiliki peraturan perundangan yang mengatur secara khusus terkait tugas dan fungsi dari DPRD Kota Tarakan, serta pembagian kerja pelaksana fungsi legislasi yang belum ditempatkan sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.

3.2. Aspek Legislasi

Aspek legislasi dapat dilihat dari penyusunan peraturan daerah. Pelaksanaan legislasi di DPRD Kota Tarakan menerapkan prinsip *Good Governance*, yang menuntut pemerintah daerah dan DPRD melakukan 2 (dua) hal yaitu kemampuan menjawab (*answerability*) dan konsekuensi (*consequences*). Komponen *answerability* bermula dari istilah *responsibilitas*, berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber dana yang telah dipergunakan dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber dana tersebut. Sedangkan komponen *consequences* berarti bagi para aparat/ pemegang amanah untuk bisa mempertanggungjawabkan mandat yang telah diberikan.

Pembentukan peraturan daerah Kota Tarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Kota Tarakan sendiri belum memiliki peraturan daerah yang mengatur tentang pedoman pembentukan peraturan daerah.

DPRD Kota Tarakan dalam hal pembentukan peraturan daerah, memang lebih berperan pada proses perencanaan dan pembahasan saja. Dalam proses perencanaan pun, bukan untuk mengusulkan suatu Raperda mana yang akan diprioritaskan dalam pembentukan peraturan daerah, namun hanya sekedar memberikan persetujuan usulan rancangan peraturan daerah yang telah diusulkan oleh pihak eksekutif (walikota melalui OPD) dan telah diprioritaskan dalam suatu Propemperda saja.

Perihal DPRD Kota Tarakan yang relatif sedikit dalam memberikan usulan Raperda tersebut tidak sesuai dengan aturan pada Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta Pasal 372 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa semua anggota DPRD mempunyai tugas, wewenang dan hak dalam mengajukan Raperda.

3.3. Kinerja DPRD dalam Menerapkan Fungsi Legislasi

Kinerja peraturan daerah yang optimal artinya hasil dari rancangan peraturan daerah (Raperda) yang masuk dalam program legislasi daerah (Prolegda) harus sama dengan peraturan daerah yang disahkan dalam Sidang Paripurna DPRD Kota Tarakan. Hal tersebut sebagaimana terlihat dalam masa sidang tahun 2020/2021 Raperda yang diajukan oleh OPD Kota Tarakan berjumlah 24 (dua puluh empat) Raperda tetapi yang berhasil untuk disahkan menjadi Perda hanya 16 (enam belas). Artinya kemampuan DPRD Kota Tarakan baru mencapai 66,67%. Pencapaian ini belum optimal, karena setiap Raperda yang diusulkan merupakan nasib rakyat Kota Tarakan yang ditangguhkan.

3.4. Strategi DPRD dalam Mengoptimalkan Fungsi Legislasi

Untuk meningkatkan kinerja fungsi legislasi pada DPRD Kota Tarakan adalah dengan tindakan sebagai berikut:

- Peningkatan aspek non legislasi dapat dilihat dari dua sudut pandang dalam proses penyusunan legislasi yakni sudut pemerintah Kota Tarakan penyusunan Raperda atas inisiatif Pemerintah Kota Tarakan disusun dan dipersiapkan oleh SKPD menurut substansi Raperda yang diajukan Pemerintah Kota Tarakan ke DPRD Kota Tarakan. Untuk meningkatkan kualitas Raperda yang disusun oleh SKPD diperlukan Pendamping dari tenaga ahli yang terkait dengan substansi Raperda dan tata pemerintahan. Tenaga ahli dalam penyusunan Raperda tersebut sebagai sumber daya manusia yang tersedia. Pada sisi lain, diperlukannya tenaga pendamping menjadi team penyusunan Raperda oleh SKPD namun perlu dipertimbangkan anggaran untuk anggota team. Yang menjadi permasalahannya adalah keterbatasan anggaran yang tersedia dalam penyusunan Raperda.
- Kemudian menurut sudut pandang DPRD Kota Tarakan Raperda berkualitas yang disampaikan pemerintah Kota Tarakan adalah Raperda yang mudah dibahas oleh DPRD dan tidak banyak usulan dan koreksi perbaikan dari masyarakat yang menyangkut substansi atau Raperda tersebut tidak bertentangan dengan sumber hukum yang lebih tinggi dan tidak berpotensi untuk dilakukan pembatalan oleh Kemendagri untuk memperoleh Raperda berkualitas seperti digambarkan di atas, maka diharapkan setiap komisi didampingi oleh team ahli yang membantu para anggota DPRD untuk melakukan pembahasan Raperda sehingga Raperda tersebut sesuai dengan harapan masyarakat dan keadilan sosial.

3.5. Diskusi Temuan Utama Penelitian

Pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tarakan dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tarakan adalah belum optimal. Hal tersebut dibuktikan dengan minimnya usulan/ inisiatif rancangan peraturan daerah Kota Tarakan yang berasal dari DPRD, dikarenakan rencana dan realisasi usulan inisiatif rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah dari Pemerintah Daerah tersebut, hal tersebut sama dengan hasil penelitian dari Sry Wulan Yunita Swari, Mansur, Andy Arya Maulana Wijaya/ Jurnal Studi Kepemerintahan tahun 2019 bahwa inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah masih kurang.

Hal ini sangatlah bertolak belakang dengan fungsi legislasi DPRD yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun

2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa DPRD salah satunya mempunyai fungsi legislasi yang artinya wewenang dan tugas utamanya adalah membentuk peraturan daerah.

Adapun faktor-faktor yang menghambat kinerja legislasi daerah dalam melaksanakan fungsinya diantaranya yaitu Sumber daya manusia (SDM) yang mana hal ini mencakup pendidikan dan pengalaman, serta minimnya sumber daya finansial, kemudian rekrutmen calon legislatif sangat berpengaruh karena biasanya partai politik tidak melihat dari kualitas orangnya tetapi memperhatikan aspek loyalitasnya saja, serta DPRD Kota Tarakan belum memiliki peraturan tersendiri dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya hal ini layaknya temuan dari penelitian Arifuddin N/ Jurnal ilmiah hukum tahun 2020 berjudul Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah.

Proses pembentukan peraturan daerah Kota Tarakan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, baik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun Kota Tarakan belum mempunyai peraturan daerah tersendiri yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah.

Adapun strategi DPRD dalam mengoptimalkan fungsi legislasi dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu sudut pandang pemerintah Kota Tarakan dalam penyusunan Raperda atas inisiatif pemerintah Kota Tarakan dengan adanya pendamping dari tenaga ahli terkait, serta sudut pandang DPRD Kota Tarakan yang mana Raperda berkualitas yang telah disampaikan pemerintah Kota Tarakan adalah Raperda yang mudah dibahas oleh DPRD dan tidak banyak mengandung usulan, koreksi ataupun perbaikan dari masyarakat.

3.6. Diskusi Temuan Menarik Lainnya

Penulis menemukan faktor penghambat berjalannya fungsi legislasi yaitu kesalahan pada saat rekrutmen calon anggota legislatif, karena kebanyakan partai politik tidak melihat dari kualitas dan kuantitas orangnya tetapi hanya memperhatikan dari aspek loyalitasnya saja.

IV. KESIMPULAN

Penulis menyimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kota Tarakan dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tarakan adalah belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari 4 (empat) variabel hanya ada 1 (satu) variabel yang berjalan dengan baik, sedangkan 3 (tiga) variabel lainnya masih kurang optimal dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Variabel yang kurang optimal yaitu variabel sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Adapun faktor yang menghambat kinerja legislasi daerah dalam melaksanakan fungsinya yaitu minimnya sumber daya manusia, minimnya sumber daya finansial, sistem rekrutmen calon anggota legislatif, serta DPRD Kota Tarakan yang belum memiliki peraturan tersendiri dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Keterbatasan Penelitian. Penelitian ini memiliki keterbatasan utama yakni waktu dan sulit untuk mendapatkan data perundang-undangan.

Arah Masa Depan Penelitian (*future work*). Penulis menyadari masih awalnya temuan penelitian, oleh karena itu penulis menyarankan agar dapat dilakukan penelitian lanjutan pada lokasi serupa berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah di Kota

Tarakan untuk menemukan hasil yang lebih mendalam. Penulis juga menyarankan agar dapat melakukan penelitian terhadap fungsi DPRD yang lainnya karena DPRD sendiri memiliki 3 fungsi.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih terutama ditujukan kepada DPRD Kota Tarakan yang telah memberikan kesempatan penulis untuk melaksanakan penelitian, serta seluruh pihak yang telah membantu dan mensukseskan pelaksanaan penelitian.

VI. DAFTAR PUSTAKA

- A, K. H. (2006). *Good Local Governance: Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*.
- Abdul, W. d. (2006). *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Agustino. (2006). *Politik & Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- Agustino, L. (2020). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi)*. Alfabeta.
- Ali, Z. (2014). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Amiruddin. (2004). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Arifudin. (2020). *Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pembentukan Peraturan Daerah*. *Jurnal Ilmiah Hukum*, 53-76.
- Bhattacharjee, A. (2012). *Social Science Research: Principles, Methods And Practice*. Florida: Creative Common Attribution.
- Dipetik Agustus 21, 2021, dari <https://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia>
- Dipetik Agustus 21, 2021, dari <https://tirto.id/mengenal-apa-itu-trias->
- Dipetik September 2, 2021, dari https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia#Pemerintah_Daerah
- Dipetik Maret 17, 2022, dari DPRD Kota Tarakan: <http://dprd.tarakankota.go.id/>
- Dipetik Maret 17, 2022, dari Wikipedia: <http://dprd.tarakankota.go.id/>
- Dr. Ajat Rukajat, M. (2018). *Pendekatan Penelitian Kualitatif*. CV Budi Utama.
- Dr. Aji Primanto, S. M. (2020). *Otonomi Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat di Indonesia*. PT. Cita Intrans Selaras.
- Dr. Mohamad Khamin, S. M. (2021). *Peran DPRD Dalam Mewujudkan Good Governance Di Daerah*. PT. Nasya Expanding Management.
- Dudung, A. (2018). *Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*. *Jurnal Binamulia Hukum*, VII.
- Dwiyanto, I. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Husni Jalil, L. O. (2017). *Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Khusus*. CV. Social Politic Genius.
- Ibrahim, J. (2007). *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Mahayana Ardana Grahanandia, I. A. (2017). *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sidoarjo Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014*. *Diponegoro Law Jurnal*.
- MD, M. M. (2003). *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: PT. Asdi Mahastya.
- Poernomo, F. (2020). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Airlangga University Press.
- Sanit, A. (1985). *Perwakilan Politik Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Setiawan, I. (2018). *Handbook Pemerintahan Daerah*. Wahana Setiawan.
- Sipangkar, L. M. (2016). *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah*.

Siti Witianti, R. S. (2016, Oktober). *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya*. *Jurnal Ilmu Pemerintahan* , 291-307.

Sry Wulan Yunita Swari, M. A. (2019). *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buton Utara Terhadap Pembuatan Peraturan Daerah Tahun 2015-2018*. *Jurnal Studi Kepemerintahan* .

Sugiyono. (2015). *Metode Penelitian Pendidikan Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Tarakan, B. P. (2021). *Kota Tarakan Dalam Angka 2021 Tarakan Municipality in Figures. Dalam Kota Tarakan Dalam Angka 2021 Tarakan Municipality in Figures*. Tarakan: CV Kreasi Cahaya Abadi.

Usmawadi. (2005). *Penulisan Ilmiah Bidang Hukum*. Palembang: Universitas Sriwijaya.

Winarmo. (2016). *Kebijakan Publik Era Globalisasi (Teori, Proses, dan Studi Kasus Komparatif)*. Yogyakarta: CAPS.

