

EVALUASI BADAN LEGISLASI DPRD PROVINSI JAWA TENGAH 2009-2014

Wahid Abdulrahman

Abstract

Regional Legislation Board as one of the fittings of regional house of representative that has a vital role for the implementation of the legislative function which is owned by the local parliament. The board then was changed to the Establishment of regional regulation board as the revision of Law on Local Government number 32 of 2014 to Law number 23 of 2014. Using qualitative research approach this research focused on how the performance of the Legislative Board of Central Java house of representative from 2009 to 2014. Results of this study indicated that in general the Legislation Board has done a good job in preparing the Local Legislation Program, assessment or harmonisation on local regulations proposed draft. However, these functions had not been able to be implemented effectively and efficiently in the absence of guidelines standard for the tasks implementation. It can be seen from long distant between the assessment of the proposal with other proposals because of not having a clear standard. Even when the assessment conducted by the Legislation Board often exceeded the time limit determined by the central java house of representative leaders.

Key Words : Legislation Board, legislation function

A. Pendahuluan

Badan Legislasi Daerah sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD merupakan alat kelengkapan yang memiliki peran vital bagi pelaksanaan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD yang kemudian badan tersebut dirubah menjadi Badan Pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana revisi Undang-Undang Pemerintahan Daerah dari UU No 32 Tahun 2014 menjadi UU No 23 Tahun 2014.

Badan Legislasi Daerah maupun Badan Pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya merupakan alat kelengkapan yang relatif baru karena baru muncul semenjak DPRD Periode 2009-2014 dimana secara spesifik diatur dalam UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

DPRD Jawa Tengah merupakan institusi penting yang memiliki peran dalam fungsi legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Jawa Tengah. Jika melihat eksistensi DPRD Jawa Tengah periode-periode 2004-2009, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD belum berjalan secara optimal. Hal tersebut nampak dari Perda yang telah dihasilkan dimana selama lima tahun, DPRD baru bisa menghasilkan satu Perda inisiatif yakni Perda tentang Penanggulangan HIV/AIDS di Provinsi Jawa Tengah (sumber: sekretariat DPRD Provinsi Jawa Tengah). Sebaliknya pada periode 2009-2014 DPRD Jawa Tengah mampu menghasilkan 28 Perda yang merupakan inisiatif DPRD.

Namun demikian jika melihat Program Legislasi Daerah (Prolegda), maka tidak semua Raperda dapat disahkan oleh DPRD secara tepat waktu. Seperti

misalnya, pada tahun 2012 dari 17 Raperda yang terdapat dalam Prolegda tahun 2012 terdapat sembilan Raperda yang tidak terselesaikan.

Berdasarkan data di atas maka penelitian ini penting untuk dilakukan, untuk mengevaluasi peran Badan Legislasi DPRD Jawa Tengah selama kurun waktu 2009-2014 sebagai dasar untuk meningkatkan peran Badan Pembentukan Peraturan Daerah.

B. Pembahasan

Badan Legislasi DPRD memiliki peranan yang sangat penting, badan inilah yang menentukan usulan rancangan peraturan daerah layak atau tidak untuk ditindaklanjuti. Badan Legislasi DPRD merupakan alat kelengkapan baru sesuai dengan Undang-Undang No 27 Tahun 2009 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 Legislasi 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.

b.1. Penyusunan Program Legislasi Daerah

Badan Legislasi memiliki peran penting dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD yakni pertama terkait dengan penyusunan Program Legislasi

Daerah (Prolegda). Badan Legislasi merupakan alat kelengkapan DPRD yang memiliki tugas menyusun Prolegda. Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul Rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

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

Dalam penyusunan Prolegda 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 Prolegda pada dasarnya tidak ada bentuk baku yang menjadi panduan bagi DPRD. Adapun format atau sistematika Prolegda yang digunakan oleh DPRD Jawa Tengah mengacu pada format Program Legislasi Nasional yang disusun oleh DPR RI dengan format:

1. Pendahuluan
2. Arah dan Kebijakan Prolegda
3. Daftar Prolegda Raperda Prioritas
4. Penutup

Prolegda 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 2009-2014 Badan Legislasi DPRD Jawa Tengah telah menyusun empat Prolegda yakni pada tahun 2011, 2012, 2013, dan 2014. Semestinya pada tahun 2010 Badan Legislasi juga menyusun Prolegda. Namun demikian, pada tahun 2010 Badan Legislasi belum mampu menyusun Prolegda karena penyusunan alat kelengkapan DPRD baru selesai pada akhir Desember 2009 dan fokus kerja DPRD pada saat itu adalah menyelaiakan pembahasan RAPBD Jawa Tengah 2010. Sehingga sampai batas waktu penyusunan Prolegda yakni akhir Desember 2009 Prolegda tidak dapat disusun. Selama kurun waktu 2011-2014 semua Perda yang dihasilkan merupakan Perda yang telah direncanakan dalam Prolegda. Tidak ada Perda yang dihasilkan/ditetapkan di luar raperda yang telah dimasukkan dalam Program Legislasi Daerah.

b.2. Pengkajian Usulan Raperda

Salah satu tugas dari Badan Legislasi adalah melakukan pengharmonisasian atau pengkajian terhadap usulan raperda baik yang disampaikan oleh kesekutif maupun legislatif. Melalui pengkajian tersebut Badan Legislasi 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 2011-2014 Badan Legislasi DPRD Jawa 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. Usulan Raperda tentang Perubahan Hari Jadi Provinsi Jawa Tengah merupakan usulan raperda yang dikembalikan kepada pengusul karena hasil kajian dari Badan Legislasi menyatakan bahwa proses perubahan tersebut tidak merupakan bagian dari kewenangan peraturan daerah melainkan menjadi kewenangan dari undang-undang dalam hal ini adalah Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah sehingga untuk merubah hari jadi Provinsi Jawa Tengah perlu melakukan revisi atas undang-undang bukan melalui Peraturan Daerah.

Semua kajian terhadap usulan raperda yang dilakukan oleh Badan Legislasi juga disertai dengan catatan atau rekomendasi bagi perbaikan usulan tersebut.

Badan Legislasi DPRD Jawa Tengah pernah mengembalikan Naskah Akademik dan Draf Raperda tentang Perpustakaan hal tersebut disebabkan karena sistematika Naskah Akademik yang disusun belum sesuai dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2011.

Jika melihat kinerja Badan Legislasi DPRD terhadap tugas dalam pengharmonisasian dan pengkajian usulan raperda maka dapat dikatakan kinerja tersebut sudah menunjukkan kinerja yang baik. Terbukti dengan tidak adanya satupun perda yang kemudian dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Namun demikian salah satu kinerja yang penulis nilai kurang baik adalah dalam hal efektivitas waktu pengkajian.

Tidak tercapainya target penyelesaian pembahasan raperda sesuai dengan Program Legislasi Daerah salah satunya disebabkan oleh terlalu lamanya Badan Legislasi melakukan pengkajian. Hal tersebut juga disampaikan oleh para informan dalam penelitian ini. Ketika proses pengkajian di Badan Legislasi 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 Badan Legislasi DPRD Jawa Tengah membuat proses pengkajian pada setiap usulan raperda berbeda-beda. Sebagai contoh untuk empat usulan raperda yang disampaikan oleh Ketua DPRD pada 19 Juli 2012 baru bisa diselesaikan oleh Badan Legislasi pada Oktober 2012 atau tiga bulan. Sedangkan satu usulan raperda tentang pengendalian penduduk yang disampaikan oleh Ketua DPRD pada 4 Oktober 2012 baru bisa diselesaikan pada 3 Desember 2012 atau dua bulan.

Tidak adanya standar waktu yang pasti terhadap proses pengkajian di Badan Legislasi menyebabkan banyak anggota DPRD Jawa Tengah khususnya di komisi merasa bahwa Badan Legislasi dapat menghambat kinerja pelaksanaan fungsi legislasi DPRD. Menyadari hal tersebut maka kemudian dalam surat yang disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Ketua Badan Legislasi perihal pengkajian terhadap usulan raperda maka pimpinan memberikan penekanan terhadap waktu penyelesaian usulan raperda tersebut. Sebagai gambaran, Surat tertanggal 11 Oktober 2012 ada penekanan dari Wakil Ketua DPRD bahwa pengkajian tersebut harus diselesaikan "dalam waktu yang tidak terlalu lama".

Surat 26 Juli 2013 yang ditandatangani oleh Drs. Rukma Setia Budi, MM selaku PLT ketua DPRD kepada Ketua Badan Legislasi memberikan batasan waktu yang jelas untuk melakukan pengkajian yakni paling lama `21 hari kerja terhitung sejak surat tersebut diterima. Namun demikian tetap saja pengkajian oleh Badan Legislasi disampaikan melebihi batas waktu yang ditentukan oleh pimpinan DPRD.

Surat 6 Juni 2014 yang ditandatangani oleh Drs. Jayus, MM selaku wakil ketua DPRD kepada Ketua Badan Legislasi memberikan batasan waktu yang jelas untuk melakukan pengkajian yakni paling lama `14 hari kalender terhitung sejak surat tersebut diterima.

Jumat 13 Juni 2014 diadakan rapat antara eksekutif dan baleg dengan agenda penjelasan dari eksekutif kepada Badan Legislasi. Namun demikian hasil kajian tersebut baru disampaikan kepada pimpinan DPRD pada 8 JULI 2014 bersamaan dengan Raperda Penyelenggaraan Kearsipan.

Ketidaktepatan waktu pengkajian oleh Badan Legislasi DPRD disebabkan tidak adanya mekanisme proses yang diatur dalam tata tertib DPRD maupun dalam aturan internal Badan Legislasi. Sehingga surat yang disampaikan oleh Pimpinan DPRD pun tidak secara otomatis ditaati oleh Badan Legislasi karena didalamnya juga tidak mengatur sanksi. Kondisi semacam ini juga tidak diatur dalam kode etik DPRD yang merujuk pada PP No 16 Tahun 2010 sehingga tidak ada kewenangan yang dimiliki oleh Badan Kehormatan DPRD.

Dari fakta tersebut, penulis menyimpulkan bahwa kinerja Badan Legislasi DPRD Jawa Tengah terkait dengan pelaksanaan fungsi pengkajian usulan rancangan peraturan daerah dalam hal waktu masih kurang optimal.

b.3. Hambatan Badan Legislasi DPD Jawa Tengah

Berdasarkan penjelasan dari informan dan pengamatan penulis salah satu hambatan dalam peningkatan kinerja Badan Legislasi DPRD Provinsi

Jawa Tengah adalah belum adanya panduan kerja yang ditetapkan di internal untuk melaksanakan tugas dan fungsi Badan Legislasi. Demikian halnya dari Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri juga tidak menerbitkan panduan untuk menunjang kinerja Badan Legislasi.

Panduan tersebut setidaknya digunakan untuk internal Badan Legislasi yang mencakup:

1. Prosedur dalam menyusun program legislasi.
2. Prosedur pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan daerah.

Dalam panduan tersebut semestinya terdapat metode dan batasan waktu yang jelas sehingga kegiatan yang dilaksanakan oleh Badan Legislasi mampu berjalan efektif dan efisien dalam mendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPRD. Sebaliknya ketiadaan prosedur tersebut menjadikan sejumlah raperda nampak cukup lama dibahas diinternal Badan Legislasi sehingga dalam proses selanjutnya (pembahasan di internal Pansus) menjadi semakin lama.

Terhadap prosedur tersebut, pada tahun 2011 tim ahli DPRD Jawa 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 Badan Legislasi. Tidak semua anggota Badan Legislasi 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. Sebagai salah satu contoh, salah satu anggota Badan Legislasi pada saat melakukan kunjungan ke DPRD Sumatera Utara menyampaikan tentang konsep harmonisasi raperda dengan Peraturan Daerah di provinsi lainnya sebagai salah satu tugas dari Badan Legislasi Daerah. Namun demikian konsep yang disampaikan tersebut kurang tepat dan kurang sesuai dengan konteks yang dibicarakan pada saat itu. Kurangnya pemahaman juga menjadikan seluruh kinerja Badan Legislasi tergantung pada tim ahli DPRD. Dari pengamatan penulis, dari 20 orang anggota Badan Legislasi tidak lebih dari 10 orang yang aktif dalam memberikan pandangan maupun kajian terhadap dengan raperda yang dikaji oleh Badan Legislasi.

Hambatan ketiga, adalah orientasi dan motif dari anggota Badan Legislasi 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 penyelenggaraan kesejahteraan lansia maka Badan Legislasi berkoordinasi dengan kementerian sosial terkait dengan kewenangan daerah maupun kebijakan-kebijakan dalam penyelenggaraan kesejahteraan lansia. Demikian halnya dalam proses pengkajian Badan Legislasi dapat melakukan kunjungan kerja

ke Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa 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 Badan Legislasi. Hal inilah yang menyebabkan lamanya waktu proses pengkajian di Badan Legislasi.

C. Penutup

Badan Legislasi DPRD Provinsi Jawa Tengah 2009-2014 telah mampu melaksanakan tugas dan fungsinya yakni menyusun Program Legislasi Daerah dan melakukan pengharmonisasian dan pengkajian atas usulan rancangan peraturan daerah. Tugas dan fungsi tersebut telah dilaksanakan dengan baik terbukti dengan adanya Program Legislasi Daerah yang telah disusun pada tahun 2011-2014. Demikian halnya dari semua usulan rancangan peraturan daerah yang dikaji semuanya ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tanpa ada satupun yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Legislasi DPRD Provinsi Jawa Tengah 2009-2014 dalam hal pengharmonisasian dan pengkajian usulan rancangan peraturan daerah belum mampu dilaksanakan secara efektif dan efisien karena tidak adanya standar pedoman pelaksanaan tugas. Hal tersebut dapat dilihat dari lama waktu pengkajian antara satu usulan dengan usulan yang lain yang tidak memiliki standar waktu yang jelas. Bahkan waktu pengkajian yang dilaksanakan oleh Badan Legislasi seringkali melebihi batas waktu yang ditentukan oleh Pimpinan DPRD. Tidak adanya standar pedoman pengharmonisasian dan pengkajian usulan rancangan peraturan daerah dan sumber daya manusia anggota Badan Legislasi DPRD merupakan sejumlah faktor penghambat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Legislasi DPRD Jawa Tengah.

Saran

1. Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri perlu menyusun pedoman atau panduan bagi pelaksanaan tugas Badan Legislasi DPRD khususnya menyangkut pedoman pengharmonisasian dan pengkajian usulan rancangan peraturan daerah.
2. DPRD Jawa Tengah perlu menyusun keputusan DPRD yang mengatur tata kerja Badan Legislasi khususnya menyangkut standar waktu pengharmonisasian dan pengkajian usulan rancangan peraturan daerah.
3. DPRD Jawa Tengah secara khusus perlu melaksanakan bimbingan teknis terkait dengan tata kerja Badan Legislasi bagi anggota Badan Legislasi.

Daftar Rujukan

- Bastian.2001. *Perbandingan Konsep Kinerja*. Gramedia, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Georg Sorensen. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang berkembang*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta..
- Haris, Syamsudin (Ed), 2007 *Partai Politik & Parlemen Lokal Era Transisi Demokrasi di Indonesia*. LIPI Press, Jakarta.
- Keban, Yeremias T. 1995. *Indikator Kinerja Pemda, Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Fisip UGM, Yogyakarta.
- Moelong, Lexi J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rosdakarya, Bandung.
- Mangkunegara, Anwar Prabu. 2006. *Evaluasi Kinerja SDM*, Refika Aditama, Bandung.
- Marbun, B.N, 1994. *DPRD Pertumbuhan, Masalah & Masa depannya*. Erlangga, Jakarta.
- Michael Quinn Patton. 2004. *Metode Penelitian Evaluasi Kualitatif*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Mooney,D, James. 1996. *Konsep Pengembangan Organisasi Publik*. Sinar Baru Algesindo, Bandung.
- Nugroho, Rian. 2009, *Public Policy*. Jakarta. Elex Media Komputindo.
- Nurcholis, Hanif, 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*. Grasindo, Jakarta.
- Pradjudi, Armosudiro. 2006. *Konsep Organisasi*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Romli, Lili, 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ruki. 2001. *Akuntabilitas kinerja Organisasi*. Gramedia, Jakarta.
- Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*. Rajawali Press, Jakarta.
- Sobandi, Baban dkk. 2006. *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah*. Bandung.
- Surjadi H,. 2009. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, Refika Aditama, Bandung.
- Wasistiono, Sadu dan Yonatan W, 2009. *Meningkatkan Kinerja DPRD*, Fokusmedia, Bandung.
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo, Yogyakarta.