

Peran Badan Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur

Nanda Pratama Sukoco

Mahasiswa Magister Kebijakan Publik, FISIP Universitas Airlangga

Abstract

This article discusses and analyzes the implementation of the Role of Legislation in the East Java Provincial Regulation Establishment of regional initiatives, some of the things outlined in this article is that the problems that occurred in the regional parliament of East Java Province, such as: 1) East Java Province is the second largest province second only to North Sumatra that has troubled local regulation that is 2 pieces of legislation in 2002 and 2003, 2) achievement Program Local Legislation is still below 40%, 3) was slightly Local Legislation Committee Member who has an educational background in the fields of Law, History Local Legislation East Java Province, the implementation role in the formation of local regulation initiative itself seen from the seven roles associated with the establishment of the Regional Regulation Inisiatif and look at the performance of Agency role in the implementation of such legislation. This study used qualitative research methods using 11 informants who are considered to represent knowledge and the role of the Implementation of the Regional Legislative Board of East Java Province. The role is so well located on the role of the Parliament with the preparation Prolegda while the Provincial Government Role poorly located on the role of a discussion, changes and / or improvements Bill specifically commissioned by the Consultative Body.

Keywords : *Legislation, Functions Legislation, Regulations and Establishment of Regional Initiatives.*

Latar Belakang Masalah

Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah sesuai UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Selain prinsip tersebut, dilaksanakan pula

prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan serta untuk mewakili masyarakat, dan memiliki tujuan sebagaimana yang disebutkan di atas. Secara umum peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

1. **Legislasi.** Bahwa DPRD selaku pemegang kekuasaan dalam membentuk Peraturan Daerah;
2. **Anggaran.** Bahwa DPRD memiliki kekuasaan dalam membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang diajukan oleh Gubernur;
3. **Pengawasan.** Fungsi ini dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan

Peraturan Daerah dan Anggaran Perencanaan Belanja Daerah (APBD).

Berdasarkan ketiga fungsi yang dimiliki oleh DPRD hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan :

- Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi dan DPRD sebagai badan perwakilan, DPRD juga menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan kontrol terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Hubungan tersebut dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah;
- Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra kerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung.

Hubungan sinergisme tersebut pada saat ini belum dapat berjalan secara optimal¹. Kesetaraan hubungan tersebut seringkali dimaknai lain, yang mengurangi fungsi dan kewenangan DPRD. Sebagai contoh, masih banyaknya produk peraturan-peraturan daerah yang merupakan inisiasi dari pemerintah daerah, bukan dari DPRD. Padahal apabila melihat pada Pasal 95 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 dengan tegas dinyatakan bahwa "DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah"- Artinya bahwa "*leading sector*" pembentukan PERDA seharusnya ada ditangan DPRD. Belum lagi yang berkaitan dengan "*bargaining*

¹ H.Acep Purnama, SH, MH Ketua DPRD Kab. Kuningan dalam kabar-cirebon.com 20 April 2011 "Kelembagaan Pemda belum berjalan efektif, pelayanan belum optimal"

position" dalam pembahasan APBD, draft Perda APBD tersebut biasanya masuk ke Dewan dalam waktu yang sangat pendek, sehingga sulit bagi Dewan untuk secara teliti mengkaji substansi dari draft tersebut. Selain kedua contoh di atas, jika dilihat dari aspek regulasi yang belum memberikan kedudukan yang setara antara pemerintah daerah dengan DPRD, yaitu antara lain yang berkaitan dengan² :

1. Status pejabat negara, hanya melekat pada kepala daerah tidak termasuk anggota DPRD;
2. Pengaturan hak inisiasi legislasi bagi anggota maupun kelembagaan DPRD dibanding dengan pengaturan inisiasi legislasi dari pemerintah daerah (dalam bentuk peraturan teknis pelaksanaan);
3. Kedudukan, tugas dan fungsi alat kelengkapan Panitia Legislasi dalam struktur kelembagaan Dewan;
4. Pengangkatan staf ahli untuk mendukung kinerja dewan.

Melihat kondisi tersebut, sepertinya sulit untuk berharap banyak adanya kesetaraan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD, tetapi hal tersebut bukannya mustahil. Sejalan dengan perubahan konstitusi dengan lahirnya UU 32 tahun 2004 dan UU 27 Tahun 2009 serta terjadi kematangan otonomi daerah, mulai dilakukan penguatan fungsi dan kinerja dewan melalui perubahan regulasi, pembenahan struktur kelembagaan (misalnya dengan adanya penambahan alat kelengkapan dewan yang berupa Badan Legislasi, Badan Kehormatan, dan Badan Anggaran), penguatan kelembagaan (optimalisasi fungsi alat-alat kelengkapan dewan), penguatan penganggaran, peningkatan daya dukung Dewan (sarana-prasarana dan staf) dan penentuan Program Legislasi Daerah sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis antara DPRD dan Pemerintah Daerah, serta adanya organisasi seperti ADPSI dan ADEKSI (merupakan organisasi yang terdiri dari DPRD seluruh Indonesia

² baleg.wordpress.com tgl 18 Januari 2008 "Peran Panitia Legislasi DPRA dan DPRK" oleh Fendi Setyawan, SH, M.H

baik DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, 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 perundang-undangan guna melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai tempat menampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Berkaitan dengan kapasitas DPRD sebagai *policy making* bukan sebagai *policy implementer* di daerah, khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah yang kewenangannya sama besar dengan Pemerintah Daerah bahkan lebih diutamakan berdasarkan Undang-Undang, dalam perkembangannya fungsi legislasi DPRD belum dapat berjalan maksimal. Faktanya dalam pembentukan Peraturan Daerah baik secara nasional masih banyak menyisakan masalah³ :

Pertama, Aspek Teknik Penyusunan. Dari segi teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, bahwa pada tahun 2004 hingga tahun 2008 sejumlah : 1879 Perda, diperoleh data bahwa sebagian besar Peraturan Daerah dalam penyusunannya belum mengikuti teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan pada umumnya tidak dipedomani secara taat asas dalam Pembentukan Peraturan Daerah;

Kedua, Aspek Substansi terdiri dari isi dari Peraturan Daerah tersebut masih menghambat/mempengaruhi investasi, belum menyatakan secara nyata kebijakan

pelestarian daya dukung lingkungan hidup, belum berorientasi kepada pelayanan publik, serta belum diserapnya nilai HAM;

Ketiga, dalam pembentukan peraturan daerah masih ditemukan adanya pasal-pasal yang hilang, seperti yang terjadi pada DPRD Pemerintah Kota Surabaya dalam pembentukan Perda RTRW Pemerintah Kota Surabaya⁴. Data lain yang menunjukkan masalah yang ada di lingkup DPRD Provinsi Jawa Timur, yaitu :

Pertama, banyaknya Peraturan Daerah yang bermasalah dan dikembalikan kepada Pemerintah Daerah. Menurut Deputi Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah BAPPENAS, Max Hasudungan Pohan menyatakan per Juli 2009 ditemukan 246 Perda bermasalah, sebagian besar Peraturan Daerah dalam penyusunannya belum mengikuti teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana Lampiran UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Sementara pada tahun 2001-2006 ada 1.039 Perda, tahun 2007 sebanyak 773 Perda, dan pada tahun 2008 terdapat 1.033 Perda bermasalah. Dengan demikian total terdapat 3.091 perda bermasalah sepanjang tahun 2001-2009 dan menjadi catatan bagi Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia⁵. Provinsi Jawa Timur sendiri merupakan Provinsi dengan Peringkat kedua setelah Provinsi Sumatera Utara yang Peraturan Daerahnya di batalkan dan bermasalah⁶, dengan rincian Peraturan Daerah Provinsi sebanyak 2 (dua) buah, Peraturan daerah Kabupaten sebanyak 112 buah serta 24 Peraturan Daerah Kota dengan total perda yang sudah dibatalkan sebanyak 138 Peraturan Daerah. Hal tersebut menunjukkan bahwa selama ini kualitas Perda yang dihasilkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur masih rendah kualitasnya.

³ Kajian oleh Direktorat Fasilitas Perancangan Peraturan Daerah DIRJEN Peraturan Perundang-undangan DEPHUMKAM dalam Peta Permasalahan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Upaya Fasilitas Perancangan Peraturan Darah oleh Dr. Wahiduddin Adams, SH, MA

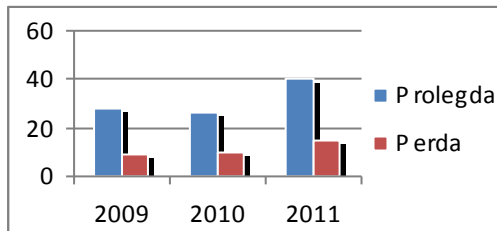
⁴ www.suarakaryaonline.com "sejumlah ayat hilang, DPRD Surabaya Kisruh" tgl 28 Agustus 2012

⁵ www.puspen.depdagri.go.id "Mendagri : 3000 perda bermasalah dibatalkan hingga 2010" tgl 18 November 2010

⁶ www.jpnn.com "Mendagri Siapkan Aturan Pengembalian Pungutan Perda" tgl 29 November 2010

Kedua, Rendahnya Kuantitas Peraturan Daerah yang dihasilkan. Berdasarkan data yang ada pada Sekretariat Dewan DPRD Provinsi Jawa Timur untuk Tahun 2009 s/d 2011 yaitu sebagai berikut :

Capaian Perda atas Prolegda Jawa Timur 2009 s/d 2011



Sumber data : Sekretariat DPRD Jawa Timur Maret 2012

Berdasarkan tabel diatas :

1. Tahun 2009, PROLEGDA sebanyak 28 buah RAPERDA dan yang menjadi PERDA sebanyak 9 buah (32,1%);
2. Tahun 2010, PROLEGDA sebanyak 26 buah RAPERDA dan PERDA yang dihasilkan sebanyak 10 buah (38,5%);
3. Tahun 2011, PROLEGDA sebanyak 40 buah RAPERDA namun PERDA yang dihasilkan sebanyak 15 buah hanya (37,5%).

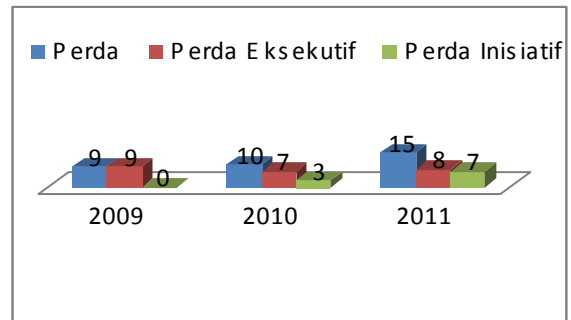
Terlihat bahwa perencanaan Peraturan Daerah selama tiga tahun terakhir yang dituangkan dalam PROLEGDA hanya di bawah 40 % yang dapat terwujud pada akhir tahun, dapat dikatakan bahwa pada penyusunan PROLEGDA Pemerintah Daerah dan DPRD masih belum maksimal.

Ketiga, masih sedikit anggota Badan Legislasi Daerah Provinsi Jawa Timur yang memiliki latar belakang pendidikan dalam bidang hukum hanya berjumlah 9 orang dari 19 orang anggota DPRD pada periode pertama tahun 2009-2012 bulan Maret dan berjumlah 10 orang dari 19 orang Anggota DPRD periode kedua tahun 2012 Maret – 2014⁷.

⁷ Komposisi Anggota Balegda Tahun 2009 s/d 2014 berdasarkan data pada Sekretariat DPRD Jatim Maret 2012

Sejalan dengan beberapa permasalahan pada tatanan formulasi Peraturan Daerah tersebut serta berdasarkan capaian atas pembentukan Peraturan Daerah dengan PROLEGDA, DPRD Jatim mulai menunjukkan peningkatan pada pelaksanaan fungsi legislasi khususnya dalam pembentukan Perda Inisiatif DPRD hal tersebut terlihat pada :

Perda Non Inisiatif dan Perda Inisiatif Jawa Timur 2009 s/d 2011

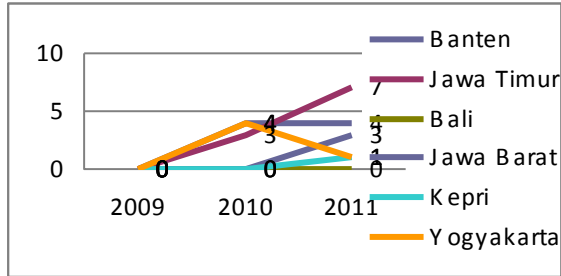


Sumber data : Sekretariat DPRD Jawa Timur Maret 2012

Berdasarkan tabel diatas dapat dijelaskan bahwa awalnya tingkat Pembentukan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD pada tahun 2009 belum ada yang berasal dari inisiatif DPRD (0%), namun pada tahun 2010 terdapat Peraturan Daerah inisiatif DPRD sebanyak 3 buah Peraturan Daerah (30%) dan pada tahun 2011 meningkat kembali menjadi 7 buah Peraturan Daerah (46,6%) berdasarkan data tersebut terlihat bahwa DPRD Provinsi Jawa Timur semakin tahun semakin produktif dalam pembentukan Peraturan DPRD Jawa Timur yang berasal dari inisiatif DPRD.

Perbandingan Perda Inisiatif dari 6 Provinsi 2009 s/d 2011

Sumber data : Sekretariat DPRD JATIM, Banten, Bali, JABAR, KEPRI dan Yogyakarta Maret 2012



Berdasarkan data yang ada pada enam (6) sekretariat DPRD Provinsi yaitu : Banten, Jawa Timur, Bali, Jawa Barat, Kepulauan Riau dan Yogyakarta. Terlihat pada tabel 1.3 dibawah ini, bahwa dari Keenam Provinsi tersebut yang memiliki peningkatan jumlah Perda Inisiatif yang signifikan yaitu Provinsi Jawa Timur.

Tujuan Penelitian

Setiap penelitian mempunyai tujuan yang akan digunakan sebagai pedoman untuk pembahasan dalam penelitiannya dan juga digunakan untuk menjawab permasalahan dengan menerangkan fenomena yang sedang terjadi di masyarakat, tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Mendeskripsikan peran Badan legislasi DPRD di DPRD Jawa Timur dalam pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif di DPRD Jawa Timur;
2. Mendeskripsikan kinerja dari Badan Legislasi DPRD Jawa Timur sesuai dengan Tugas dan Fungsi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD.

Kerangka Teori

Untuk memahami pengertian dari beberapa hal mengenai Peran Badan Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Jawa Timur maka diuraikan sebagai berikut :

Fungsi Legislasi berawal dari kata “Legislasi” berasal dari bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang⁸, dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.

Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Oleh karena itu, Woodrow Wilson⁹ mengatakan bahwa “*legislation is an aggregate, not a simple production*”. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin¹⁰ mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “*emacted law*”, “*statute*”, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan fungsi dalam pembentukan undang-undang.

Sementara itu, Jimly Asshidiqie¹¹ menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu :

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

Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial, terjadi pemisahan yang tegas antara cabang

⁸ John M. Echols dan Hassan Shadily. 1997. Kamus Inggris-Indonesia hal. 353

⁹ Woodrow Wilson dalam Pergesaran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 79

¹⁰ Jeremy Bentham dan John Austin dalam Pergesaran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 79

¹¹ Jimly Asshidiqie dalam Pergesaran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 79

kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif yang menjadi titik penting untuk menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam pandangan Paul Christopher Manuel dan Anne M Camissa¹², salah satu karakter mendasar dari sistem presidensial adalah *Separation of legislative (congressional) dan executive (presidential) power*.

Meskipun kekuasaan membentuk undang-undang berada di lembaga legislatif, eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang-undang. Khusus untuk rancangan anggaran belanja negara, pada sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan legislatif dalam mengubah rancangan perundang-undangan tersebut dibatasi bahkan eksekutif bisa memberikan waktu tertentu kepada lembaga legislatif. Menurut John H. Gavrey dan T. Alexander Aleinkoff, ada empat kensekuensi pemisahan secara tegas antara legislatif dan eksekutif dalam fungsi legislasi¹³ :

1. *The Supremacy of statute* (merupakan konesekuensi paling nyata dengan memeberikan kewenangan legislasi kepada kongres sehingga menjadikan undang-undang sebagai sesuatu yang *supreme*;
2. *The Necessity for legislation* (implikasi meletakkan kekuasaan membentuk undang-undang di lembaga legislatif tidak dimungkinkan cabang kekuasaan lain untuk membentuk undang-undang;
3. Undang-undang tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada ketentuan yang lebih rendah (*the nondelegation doctrine*);
4. *The legislative veto* (kewenangan yang diberikan kepada legislatif untuk memainkan peran utama dalam proses pembentukan undang-undang termasuk memberikan kesempatan kepada kongres membatalkan veto presiden dengan persetujuan DPR dan Senat.

¹² Paul Christopher Manuel dan Anne M Camissa dalam Pergeseran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 82

¹³ John H. Gavrey dan T. Alexander Aleinkoff dalam Pergeseran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 83

Faktor-Faktor yang mempengaruhi fungsi legislasi, pada umumnya menurut Saldi Isra¹⁴, yaitu :

1. Sistem Kepartaian, dalam sistem kepartaian seperti yang multipartai dan sistem pemerintahannya Presidensial, yang eksekutif dan legislatif sama-sama dipilih dan mendapatkan mandat oleh rakyat, hal tersebut sulit untuk digabungkan. Hal tersebut diperkuat dengan pendapat dari Scott Mainwaring yaitu bahwa konflik antara eksekutif dan legislatif sering kali timbul bila partai-partai yang berbeda menguasai kedua cabang tersebut, yang akan menimbulkan akibat yang buruk terhadap stabilitas demokrasi. Cara untuk mengatasi hal tersebut dengan dua cara. Pertama (Koalisi sebagai sebuah langkah darurat) dan kedua (Koalisi Partai Politik di DPR);
2. Partisipasi Masyarakat, diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat atau yang biasa dikenal dengan demokrasi partisipatoris. Menurut Bagir manan terdapat beberapa cara dalam partisipasi masyarakat yaitu dengan¹⁵ :
 - a. Mengikutsertakan dalam tim ahli atau kelompok-kelompok kerja;
 - b. Melakukan publik hearing atau mengundang dalam rapat-rapat;
 - c. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;
 - d. Melakukan lokakarya (workshop) sebelum resmi dibahas di Dewan;
 - e. Mempublikasikan peraturan agar mendapatkan tanggapan piublik.

¹⁴ Pergeseran Fungsi Legislasi hal 269-311

¹⁵ Bagir Manan dalam Pergeseran Fungsi Legislasi oleh Saldi Isra hal 289

3. Mahkamah Konstitusi, untuk menghindari kemungkinan adanya undang-undang yang merugikan kepentingan masyarakat, yang biasa dilakukan dengan konsep *judicial review* berkaitan dengan pengujian undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif, namun juga konsep konstutualisme yang meniscayakan keberadaanya, namun untuk Perda *judicial review* dilakukan di Mahkamah Agung.

Secara umum fungsi legislasi dapat diartikan sebagai pelaksana tugas DPRD dalam pembuatan kebijakan publik. Pembuatan kebijakan publik merupakan sebuah proses yang sangat penting terkait dengan keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan. Hal itu tidak dapat dilepaskan dari batasan tentang kebijakan publik sebagai “keputusan yang oleh lembaga pemerintah/lembaga publik dipilih untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan.” batasan keputusan oleh lembaga pemerintah“ menunjukkan bahwa kebijakan publik akan menyangkut beberapa hal krusial dalam sistem pemerintahan bukan keputusan yang bersifat individual.

Peranan berasal dari kata peran, peran¹⁶ adalah aspek dinamis dari kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran. Sedangkan menurut Gibson¹⁷ peran adalah seperangkat pola perilaku yang diharapkan pada seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu unit sosial. Seseorang dan perannya merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan dalam efektivitas pencapaian tujuan sutau organisasi. Konsep peran dalam organisasi formal dipakai untuk menunjukkan pola peran yang diharapkan, peran yang dirasakan, dan peran yang dimainkan dalam sebuah organisasi. Peran yang diharapkan adalah pola perilaku yang diharapkan diberikan pada suatu posisi tertentu, Peran yang dirasakan merupakan serangkaian perilaku yang dianggap harus

dilakukan oleh seseorang yang menduduki posisi tertentu, Peran yang dimainkan yaitu perilaku yang benar-benar dilakukan seseorang. Dan jika terjadi perbedaan oleh ketiga jenis peran tersebut seringkali memicu terjadinya konflik.

Seseorang yang memasuki sebuah organisasi tertentu akan menerima permintaan dari organisasi yang bersangkutan untuk mengerjakan pekerjaan sesuai dengan kedudukan yang didapat pada organisasi tersebut, dan pada saat itulah orang tersebut menerima situasi baru dan bisa berkomunikasi dengan perilaku yang berkaitan dengan perannya.

Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD Provinsi (UU No. 27 tahun 2009 sedangkan menurut Peraturan Tata Tertib DPRD Jawa Timur No. 1 Tahun 2010, Badan Legislasi Daerah memiliki pengertian lebih jelas, yaitu merupakan alat kelengkapan DPRD Jawa Timur yang bersifat tetap dan dibentuk dalam Rapat Paripurna DPRD dengan tugas utama untuk menjalankan fungsi legislasi dari DPRD. Meliputi dalam Pembentukan Perda, pengevaluasian Perda serta menyusun Prolegda yang terdiri dari Perda yang berasal dari DPRD dan Pemerintah Daerah.

Peran Badan Legislasi Daerah dalam pembentukan Perda Inisiatif dicerminkan dalam Tugas Pokok dan Fungsi dari Badan Legislasi Daerah. Tugas dari Badan Legislasi Daerah itu sendiri berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Jawa Timur No. 1 tahun 2010 terdapat 11 Tugas namun berdasarkan peran pembentukan Perda Inisiatif hanya terdapat 7 (tujuh) peran yang digunakan dalam pembentukan Perda Inisiatif, yang terdiri dari 1) Peran penyusunan Prolegda, 2) Peran Penyusunan Prolegda antara DPRD dengan Pemda, 3) Peran menyiapkan Raperda usul prakarsa DPRD berdasarkan program prioritas yang ditetapkan, 4) Peran melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Raperda yang diajukan oleh anggota dan atau gabungan komisi, 5) Peran memberikan pertimbangan terhadap Raperda yang dilakukan anggota, komisi atau gabungan komisi atau Pemda di luar prioritas Raperda tahun berjalan, 6) Peran melakukan pembahasan, pengubahan, atau penyempurnaan Raperda yang ditugaskan oleh Banmus, 7) Peran melakukan

¹⁶ Soerjono Soekanto “Sosiologi suatu pengantar” hal 212

¹⁷ Gibson, Ivancevich, Donnelly “Orgnaisai : Perilaku, Struktur dan Proses hal 304

penyelarasan terhadap Raperda yang akan disahkan menjadi Perda.

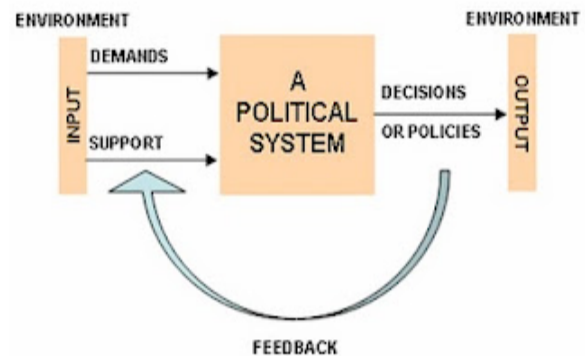
Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (UU No. 10 Tahun 2004). Sedangkan Peraturan Daerah Inisiatif merupakan keterkaitan erat dengan kemampuan melaksanakan peran yang disebabkan oleh tiga hal yaitu tingkat pemahaman anggota dewan terhadap peranannya, kualitas serta kapabilitas individual anggota dewan dan terakhir adanya kemauan serta komitmen kuat¹⁸.

Hubungan Fungsi Legislasi dengan Kebijakan Publik, yaitu sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 memiliki tiga fungsi, fungsi legisilasi merupakan salah satu fungsi dalam pembentukan Peraturan Daerah, merupakan fungsi yang bersifat menginisiasi lahirnya Rancangan Perda dan juga membahas serta menyetujui/menolak raperda yang diusulkan oleh eksekutif. Hubungan fungsi legislasi dengan Kebijakan Publik terlihat pada pada proses pelaksanaan fungsi legislasi oleh badan legislasi daerah, fungsi tersebut dijalankan dengan mejalankan tugas pokok dan fungsi dari Balegda, yang dimulai dari peran dalam pembentukan Prolegda sampai dengan peran penyelarasan oleh badan legislasi daerah.

Kebijakan publik menurut Thomas R Dye ¹⁹ yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik dengan model system menurut easton ²⁰ mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Seperti dipelajari dalam ilmu politik, sistem politik

terdiri atas *input*, *throughput* dan *output*, seperti digambarkan sebagai berikut :

Pendekatan Sistem menurut Easton



berdasarkan gambar diatas bahwa proses formulasi kebijakan publik berada pada sistem politik dengan mengandalkan masukan (input) yang terdiri atas dua hal, yaitu tuntunan dan dukungan. Selain itu pendekatan formulasi kebijakan dalam model Proses merupakan sebuah Kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang berupaya merangkaikan kegiatan-kegiatan dalam pembuatan kebijakan publik mulai dari :

- a. Identifikasi/pengenalan Masalah (Dalam tahap ini para pembuat kebijakan publik mulai mengenali masalah yang ada pada keadaan tertentu dan dilanjutkan dengan mulai mencari, mengidentifikasi serta mengklasifikasikan masalah berdasarkan kelompok-kelompok masalah agar memberikan kemudahan pada tahap selanjutnya, dalam penyusunan agenda);
- b. Perumusan Agenda (Dalam perumusan agenda didalam perumusan kebijakan publik, akan ditetapkan mana saja dari beberapa masalah yang telah diidentifikasi masalah untuk diutamakan atau ditunda terlebih dahulu tergantung dari tingkat kebutuhan dan permasalahan yang ada);
- c. Formulasi Kebijakan (Masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik, pemecahan

¹⁸ www.banjarnegarakab.go.id “Perda Inisiatif Cerminkan Kinerja DPRD” tgl 25 Februari 2012

¹⁹ Thomas R Dye dalam Publik Policy oleh Riant Nugroho hal 53

²⁰ Easton dalam Publik Policy oleh Riant Nugroho hal 382 s/d 283

masalah tersebut berasal dari berbahaya alternative atau pilihan kebijakan (*policy alternative atau policy option*);

- d. Adopsi Kebijakan (Dari sekian banyaknya alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan);
- e. Implementasi Kebijakan (Setelah diadopsi alternatif yang dipilih maka akan dilanjutkan dengan proses implementasi kebijakan, tahapan ini merupakan tahapan yang penting dari sebuah proses kebijakan, dalam tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing serta juga terdapat dukungan dan hambatan);
- f. Evaluasi Kebijakan (Pelaksanaan kebijakan yang telah berlangsung dan diimplementasikan haruslah segera diadakan tahapan akhir yaitu tahap evaluasi kebijakan untuk melihat apakah suatu kebijakan berhasil memecahkan masalah yang ada, sehingga dapat mengetahui hasilnya).

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif termasuk dalam perumusan kebijakan publik selain itu juga pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses politik. Masalah-masalah yang telah diidentifikasi oleh anggota DPRD akan dimasukkan pada Agenda setting dan dipilih mana masalah publik yang menjadi prioritas untuk segera dibahas dan dicarikan solusinya. Untuk mencari solusi tersebut salah satu penyelesaian masalah tersebut di daerah yaitu dengan dibentuknya Peraturan Daerah yang berfungsi untuk mengatur dan menyelesaikan sebuah masalah oleh Pemerintah Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi melibatkan DPRD Provinsi dengan Gubernur yang merupakan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik di daerah. Aktor dalam perumusan kebijakan publik, terdiri dari²¹ :

1. Komisi penasihat yang terdiri dari keterlibatan golongan masyarakat baik secara individual maupun institusional;
2. Legislasi yang terdiri dari anggota legislatif;
3. Badan Penelitian di perguruan tinggi/universitas;
4. Kelompok kepetingan.

Selain hubungan dari aktor yang berperan dalam pembentukan Perda, hubungan fungsi legislasi dengan kebijakan publik juga ditunjukkan oleh Pemerintah Pusat yaitu dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah. Pedoman ini hanya difokuskan pada Perumusan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Pedoman ini hanya membahas tahap formulasi kebijakan dalam siklus manajemen kebijakan publik.

Hasil dan Pembahasan

Peran badan legislasi dalam Perumusan Peraturan Daerah di DPRD begitu besar, khususnya di DPRD Jawa Timur. Dalam pembentukan peraturan daerah badan legislasi memiliki mitra kerja yaitu Biro Hukum Provinsi Jawa Timur, Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Hukum dan HAM. Kerjasama tersebut dilakukan secara menyeluruh selama beberapa tahun terakhir, selain dengan ketiga mitra kerja tersebut badan legislasi memiliki mitra kerja yang berasal dari beberapa lembaga dan instansi terkait yang menjadi rujukan untuk mencari masukan mengenai Raperda yang sedang dibahas.

Badan Legislasi DPRD Jawa Timur terisi oleh anggota DPRD yang berjumlah 19 orang dan memiliki latar belakang sebagian besar bidang hukum yaitu sebesar 53% serta juga berpengaruh dalam fraksi-fraksi di DPRD Jawa Timur serta orang berpengaruh pada partai politik di tingkat Provinsi Jawa

²¹ Ismail Nawawi "Public Policy" hal 123 s/d 124

Timur. Hal tersebut agar para anggota DPRD tersebut ikut mewarnai dalam tingkat internal di Badan Legislasi di DPRD Jawa Timur. Selain itu juga Badan Legislasi Daerah juga dibantu oleh tenaga ahli dalam melaksanakan tugasnya.

Interaksi aktor dalam pembentukan perda inisiatif oleh Balegda, telah berjalan sesuai dengan peran dan tanggung jawab dari masing-masing aktor yang terlibat. Peran dan fungsi tersebut menunjukkan bahwa DPRD yang diwakili oleh Balegda dan pengusul perda inisiatif telah menjalankan fungsi legislasi, hal tersebut didasarkan atas peran dan fungsi dari Balegda, tenaga ahli dan pengusul perda yang telah dijalankan pada ketujuh peran Balegda dalam pembentukan Perda Inisiatif, dalam pelaksanaannya Balegda berinteraksi dengan aktor perumusan kebijakan lain seperti Biro Hukum Provinsi dan Masyarakat/LSM serta Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri.

Aktor kebijakan lainnya adalah Pemerintah Provinsi (Gubernur). Dalam proses perumusan kebijakan dalam pembentukan Perda Inisiatif, Pemerintah Provinsi diwakili oleh Biro Hukum Provinsi. Selanjutnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam pembentukan Perda Inisiatif antara lain: Memberikan Jawaban atas pendapat Gubernur terhadap Raperda Inisiatif, melakukan Penyelarasan Perda Inisiatif bersama sama Balegda dan melakukan pembahasan Prolegda maupun Rancangan Peraturan Daerah.

Temuan-temuan pada pelaksanaan peran Balegda dalam pembentukan Perda Inisiatif menunjukkan bahwa Balegda di dalam menjalankan peran dan fungsi di dalam perumusan kebijakan pembentukan Perda Inisiatif telah melakukan proses-proses manajerial-birokratis, politik dan yuridiksi, dan proses publik. Proses manajerial-birokratis dilakukan dengan melakukan persiapan penyusunan Prolegda secara intren pada bulan Agustus dan September. Proses politik terkait dengan pembahasan bersama Gubernur dengan saling pengaruh untuk memperjuangkan kepentingan dan/atau keberpihakan masing-masing. Sementara proses yuridiksi dilakukan dengan mengupayakan legalitas kebijakan yang telah ditetapkan seperti dengan mencatat dalam lembaran daerah. Selanjutnya proses publik

dilakukan dengan menjaring saran atau masukan dari masyarakat melalui publik hearing dan sat berlangsungnya masa reses. DPRD juga melakukan publikasi agar para pihak yang berkepentingan dapat mengetahui kebijakan yang akan dan telah ditetapkan, melakukan pembahasan dan menetapkan Perda bersama dengan Gubernur dan menjabarkan Perda menjadi aturan pelaksanaan operasional seperti Peraturan Gubernur.

Aktor lain yaitu Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Kementerian Dalam Negeri, kemudian sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dilakukan oleh Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri, bahwa salah satu tugas dan fungsinya yaitu memberikan evaluasi atas sebuah Perda yang telah disetujui oleh DPRD dan Pemda.

Proses perumusan kebijakan pembentukan Perda Inisiatif, tidak dapat dilepaskan dari aktor-aktor kebijakan non-utama (tidak resmi, atau non-struktural). Dalam penelitian ini ditemukan bahwa aktor non-struktural tersebut adalah masyarakat. Keinginan dan fakta yang terjadi di masyarakat merupakan alasan diusulkannya Raperda Inisiatif, yang tidak lain diharapkan bisa membantu menyelesaikan masalah yang ada khususnya yang berdampak langsung atau tidak kepada masyarakat.

Kajian lebih lanjut menemukan bahwa salah satu aktor yaitu masyarakat dalam keterlibatannya dalam pembentukan Perda Inisiatif sebetulnya belum diakomodir secara jelas pada Peraturan Tata Tertib DPRD Jawa Timur. Jika dilihat dari awal yaitu pada ketentuan pasal 53 UU No. 10 tahun 2004 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Dalam penjelasan pasal 53 dinyatakan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD, hal tersebut ditindaklanjuti oleh DPR-RI dengan mencantumkan mekanisme partisipasi masyarakat pada pasal 141 Peraturan tata tertib DPR-RI tahun 2005/2006 yang berisi bahwa²² “dalam rangka

²² Peraturan Tata Tertib DPR-RI No. 8 tahun 2005 pasal 141 ayat (1) dan (2)

penyiapan Rancangan Undang-Undang, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada DPR dan masukan itu disampaikan kepada Pimpinan DPRD dengan menyebutkan identitas yang jelas”, selain itu juga pada pasal 142 dan 143 peraturan tata tertib DPR-RI tersebut. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah akan menyumbang bagi legitimasi produk DPRD sendiri dan DPRD sebagai lembaga politik. Oleh karena itu profesionalisme DPRD perlu lebih ditingkatkan dengan baik lebih tanggap dan responsif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat, sesuai dengan urgensi Naskah Akademik pada aspek soisologis menurut Jazim Hamidi dan Kemilau Nutuk.

Partisipasi dalam konteks tersebut dapat dikatakan bahwa legitimasi penyelenggaraan negara tidak berhenti hanya pada pada pemilihan umum saja, namun bergeser kepada pentingnya demokrasi partisipatif, dengan demikian partisipasi dalam pembentukan Perda dengan mengikutsertakan pihak-pihak di luar DPRD dan Pemerintah daerah sangat penting, karena *pertama*, menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan yang baik. *kedua*, menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, dan sosial) *ketiga*, menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut.

Peran serta masyarakat dalam rangka penyiapan atau pembahasan sebuah Perda saat ini bisa dilakukan dengan menyelenggarakan rapat dengar pendapat umum, penyerapan aspirasi masyarakat, diskusi-diskusi dalam skala kecil atau besar, jajak pendapat dan cara-cara lainnya yang di DPRD biasa disebut publik hearing.

Pelaksanaan di DPRD Provinsi Jawa Timur sendiri keterlibatan masyarakat nampak dari frekuensi anggota DPRD dalam beberapa hal seperti rapat dengan pendapat atau audiensi dengan masyarakat, perwakilan masyarakat, tokoh masyarakat serta Lemabaga Swaadaya Masyarakat. Hal tersebut nampak dari dokumentasi kegiatan audiensi dan keluhan masyarakat yang disampaikan secara langsung atau melalui

surat sesuai pada lampiran penelitian ini. Selain itu juga terlihat dengan dilaksanakannya masa reses oleh anggota DPRD Provinsi Jawa Timur yaitu 3 (tiga) kali dalam setahun yaitu pada bulan April, Agustus dan November. Masa Reses itu sendiri dipergunakan oleh anggota DPRD secara perseorangan atau kelompok untuk mengunjungi daerah pemilihannya guna menyerap aspirasi masyarakat dan memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD²³, daerah pemilihan itu sendiri di Provinsi Jawa Timur dibagi menjadi 10 yaitu dari Dapil I s/d X. Keikutsertaan masyarakat juga bisa dilihat dari kunjungan kerja yang dilakukan oleh anggota DPRD yang dilakukan langsung ke masyarakat-masyarakat atau ketika ada problem atau keluhan masyarakat akan permasalahan yang terjadi di lingkungan masyarakat.

Keterlibatan masyarakat sendiri pada pembentukan Perda oleh DPRD Jawa Timur sampai dengan saat ini belum secara jelas diatur mekanismenya pada Peraturan Tata Tertib DPRD berbeda dengan Peraturan tata tertib DPR-RI tahun 2005/2006, pada Peraturan Tata Tertib DPRD tersebut yang berhubungan dengan masyarakat dijelaskan pada pasal 148 namun hanya dijelaskan mengenai penerimaan dan penyaluran aspirasi masyarakat, selain itu hanya terlihat pada kewajiban anggota DPRD yaitu untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, tugas Komisi yaitu menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat, tugas pokok dan fungsi Balegda serta saat penyusunan dan penetapan Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah yang harus dilalui dengan penjaringan aspirasi masyarakat terlebih dahulu. Namun anggota DPRD Jawa Timur menyikapi kurang jelasnya pengaturan mekanisme keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Perda yaitu dengan memaksimalkan pasal-pasal yang berhubungan dengan kewajiban dan tugas komisi dalam menampung aspirasi masyarakat dengan wujud nyata melakukan dengar pendapat umum, kunjungan kerja ke masyarakat serta Reses dan menunjukkan hasil yang cukup

²³ Peraturan Tata Tertib DPRD Jatim No. 1 Tahun 2010 pasal 68 ayat 5

baik, namun akan lebih baik jika diatur lebih jelas mekanisme keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Perda tersebut.

Tantangan utama dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat sebetulnya terdapat pada materi muatan tata tertib DPRD yang mengatur masalah keterbukaan dan partisipasi dalam pembentukan Perda. Mengingat UU hanya mengatur pengakuan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, maka secara nyata bagaimana hal tersebut dilakukan adalah pengaturan pada ranah peraturan DPRD tentang Tata tertib DPRD, khususnya bagaimana proses dan metode pembahasan Perda dapat membuka kesempatan yang luas dan sebenarnya. Hal ini penting terlebih Tatib DPRD sepenuhnya merupakan kedaulatan sepenuhnya dari anggota DPRD.

Berdasarkan hasil penilaian Kinerja Baledga Jatim dengan menggunakan Teori dari Agus Dwiyanto, disimpulkan secara keseluruhan kinerja Baledga hampir semua berjalan dengan baik. Kinerja yang secara keseluruhan baik terdapat pada Peran yang kedua yaitu Peran dalam penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemda. Sedangkan peran yang tidak baik berada pada Peran keenam yaitu peran melakukan pembahasan, pengubahan dan atau penyempurnaan Raperda yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah.

Peran kedua berjalan dengan baik hal tersebut dikarenakan :

1. Karena dari awal Baledga telah mempersiapkan usulan Raperda inisiatif sejak bulan Agustus dan September di dalam lingkungan internal DPRD;
2. Keberanian dari Baledga DPRD Jawa Timur yang menempatkan banyaknya Perda Inisiatif pada prioritas rapat pada awal tahun dan keberanian memasang target pembahasan Prolegda yang setiap tahun bertambah dari tahun 2009 = 28 buah, 2010 = 26 buah dan pada tahun 2011 = 40 buah;
3. Prinsip transparansi dan keterbukaan oleh Baledga dilakukan dengan baik yaitu dengan mengupdate berita terbaru mengenai kegiatan yang akan dilaksanakan atau yang telah dilaksanakan, melalui media online website DPRD Jatim sendiri, melalui media massa yang telah

berkerjasama dengan DPRD Jatim serta dengan media elektronik;

Hasil penelitian pada Peran keenam berjalan kurang baik hal tersebut diakibatkan karena molornya waktu yang telah ditentukan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPRD Jatim yaitu selama 60 hari namun kenyatannya melebihi 60 hari, itu semua dikarenakan pembahas Perda tersebut setelah berkonsultasi dengan Kementerian yang membidangi hal tersebut mendapati beberapa aspek yang perlu diatur dan dimasukkan kedalam sebuah Perda yang sedang dibahasnya, selain itu juga karena melihat fakta dilapangan yang seringkali membutuhkan waktu yang lama dalam pembahasan sehingga pembahas mengajukan perpanjangan waktu berulang-ulang dengan masing-masing untuk satu kali perpanjangan selama 1 bulan, yang secara tidak langsung terjadi pembengkakan biaya pembentukan Perda.

Aspek politik hukum yang didasarkan pada beberapa Perda Inisiatif yang telah dihasilkan selama 3 tahun terakhir dari tahun 2009 s/d 2012 sebanyak 10 buah Raperda, ditemukan bahwa komisi C selama ini memiliki tingkat pencapaian yang rendah dari beberapa komisi lain atas pencapaian Perda Inisiatif yang dihasilkan, padahal jika dibandingkan dengan usulan Raperda Komisi C pada tahun 2009 s/d 2011 terdapat 3 buah Raperda.

Kajian lebih mendalam menemukan bahwa politik hukum pada kesepuluh (10) Perda Inisiatif yang telah dihasilkan oleh DPRD Provinsi Jawa Timur, hampir semua Perda inisiatif berpihak kepada masyarakat (90%) sedangkan (10%) diperuntukkan untuk kepentingan Pemerintah Perovinsi dan DPRD Provinsi itu sendiri yaitu Perda No. 2 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perda.

Daftar Pustaka

- Gibson, Ivancevich, Donnelly. *Orgnisasi : Perilaku, Struktur dan Proses*. Arcan. Jakarta. 2006
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Raja Grafindo. Jakarta. 2010.
- John M. echols dan Hassan shadily. *Kamus Inggris-Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 1997.
- Nawawi, Ismail. *Public Policy "Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek"*. ITS Press. Surabaya. 2009.
- Nugroho, Riant. *Public Policy*. PT Elek Media Komputindo. Jakarta. 2008.
- Soekanto Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Rajagrafindo Persada. Jakarta 2006
- Peta Permasalahan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Upaya Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah oleh Dr. Wahiduddin Adams, SH, MA.;
- www.jpnn.com "Mendagri Siapkan Aturan Pengembalian Pungutan Perda" tgl 29 November 2010;
- www.baleg.wordpress.com "Peran Panitia Legislasi DPRA dan DPRK" oleh Fendi Setyawan, SH, M.H tgl 18 Januari 2008, yang diakses tanggal 7 Juni 2012;
- www.puspen.depdagri.go.id "Mendagri : 3000 perda bermasalah dibatalkan hingga 2010" tgl 18 November 2010, yang diakses tgl 8 Juli 2012;
- www.kabar-cirebon.com "KelembagaanPemda belum berjalan efektif, pelayanan belum optimal" tgl 20 April 2011, yang diakses tanggal 7 Juni 2012;
- www.suarakaryaonline.com "sejumlah ayat hilang, DPRD Surabaya Kisruh" tgl 28 Agustus 2012, yang diakses tgl 29 Agustus 2012;
- www.banjarnegarakab.go.id "Perda Inisiatif Cerminan Kinerja DPRD" tgl 25 Februari 2012, diakses tanggal 15 September 2012;
- Peraturan Tata Tertib DPRD Jawa Timur No. 1 Tahun 2010;