



## **Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Paluta Dalam Penetapan PERDA APBD Kabupaten Paluta**

*The Function of The Legislation of The PALUTA Regency of DPRD in The Determination of The PERDA APBD PALUTA District*

**Sahbana Iwan Hasibuan**

Program Pascasarjana (S2) Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan  
Email: sahanahsb@gmail.com

### **ABSTRAK**

APBD merupakan rencana pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun., disetujui Pemda serta DPRD dan ditetapkan dengan Perda. APBD menjadi pedoman Pemda dalam melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kedudukan dan fungsi DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara dalam penetapan Perda APBD, pelaksanaan dan hambatan dalam fungsi legislasi DPRD Kabupaten PALUTA dalam penetapan Perda APBD Kabupaten PALUTA. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif melalui pendekatan normatif (legal research) untuk memperoleh data sekunder. Kedudukan dan Fungsi DPRD Kabupaten Paluta Dalam Penetapan PERDA APBD adalah sebagai unsur penyelenggara Pemda Kabupaten PALUTA. DPRD berkedudukan sejajar dengan Pemda, dapat membentuk Perda kabupaten bersama Kepala Daerah kemudian membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD kabupaten yang diajukan oleh Kepala Daerah Kabupaten PALUTA. Hambatan Dalam Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten PALUTA Dalam Menetapkan Perda APBD faktor kualitas SDM anggota DPRD Kabupaten PALUTA yang berbeda-beda latar belakang pendidikan ada yang mumpuni dan ada yang tidak sesuai. Kurang optimalnya keterlibatan masyarakat/stake holder dalam proses penyusunan dan pembentukan Perda APBD. Sosialisasi dan publikasi yg kurang optimal, baik dalam proses persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Daerah, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan. Hambatan yang terakhir yaitu proses pembentukan perda harus mempertimbangkan banyak faktor, gesekan-gesekan, dan pihak-pihak yang berkepentingan terlibat didalamnya menjadikan proses penyusunan perda menjadi lebih lama.

**Kata Kunci: DPRD, Fungsi Legislasi, Penetapan Peraturan Daerah**

### **ABSTRACT**

APBD is a regional financial management plan that is determined every year, approved by the Regional Government and DPRD and stipulated by a Regional Regulation. The APBD is a guideline for the Regional Government in carrying out regional revenues and expenditures. The formulation of the problem in this study is how the position and function of the DPRD of North Padang Lawas Regency in determining the Regional Regulation on APBD, implementation and obstacles in the legislative function of the DPRD of PALUTA Regency in determining the Regional Regulation of the Regional Budget of PALUTA Regency. This study uses a descriptive method through a normative approach (legal research) to obtain secondary data. The position and function of the Paluta Regency DPRD in the stipulation of the Regional Regulation on the APBD is as an element of the organizer of the PALUTA Regency Government. The DPRD is domiciled parallel to the Regional Government, can form a Regency Perda together with the Regional Head then discuss and give approval to the draft regional regulation regarding the Regency APBD submitted by the Regional Head of the PALUTA Regency. Barriers to the Legislation Function of the PALUTA Regency DPRD In setting the Regional Budget, the quality factor of the human resources of the PALUTA Regency DPRD members who have different educational backgrounds is that some are qualified and some are not. Less than optimal involvement of the community/stakeholders in the process of drafting and forming

*Regional Budgets. Suboptimal socialization and publications, both in the process of preparation and preparation, at the level of the institutions forming Regional Regulations, as well as after being ratified and promulgated for implementation. The last obstacle is that the process of forming a regional regulation must consider many factors, frictions, and interested parties are involved in making the process of drafting a regional regulation take longer.*

**Keywords:** *DPRD, Legislative Functions, Stipulation of Regional Regulations*

## **1. PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Daerah diberikan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup> Sedangkan DPRD adalah unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya adalah mereka yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sesuai dengan hasil pemilu maupun pengangkatan.<sup>2</sup>

Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam membentuk peraturan daerah mempunyai legitimasi secara yuridis formal didasari dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Legislasi merupakan salah satu fungsi DPRD pada tingkat daerah. Pada hakekatnya, fungsi legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah. Secara ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh pembuat undang-undang karena pemberian kewenangan dalam menetapkan Peraturan daerah sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya.<sup>3</sup>

Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak. implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah. Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dominan dan berpengaruh karena melalui fungsi ini maka DPRD dapat mempengaruhi seluruh aspek yang ada di daerah Provinsi, Kabupaten dan/atau Kota.

Rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain: kedudukan dan fungsi DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara dalam penetapan Perda APBD, pelaksanaan dan hambatan dalam fungsi legislasi DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara dalam penetapan Peraturan Daerah Anggaran Dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Padang Lawas Utara

### **I.2 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan jurnal ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan mengetahui kedudukan dan fungsi DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara dalam penetapan Perda APBD.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui pelaksanaan dan hambatan dalam fungsi legislasi DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara dalam penetapan Peraturan

<sup>1</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, h.66.

<sup>2</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h.66

<sup>3</sup> Bandiyah, “Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009-2014 (Studi Kasus: Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah)”, *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol.1 Nomor 1 Thn 2018, h.1.

## II. METODE PENELITIAN

Berdasarkan objek penelitian yang merupakan hukum positif, maka jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif, dengan tujuan mendapatkan hasil secara kualitatif, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan membaca, mempelajari dan menganalisa literatur/buku-buku, peraturan perundang-undangan dan sumber lain.

## III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### III.1 Kedudukan dan Fungsi DPRD Kabupaten Paluta Dalam Penetapan PERDA APBD

UUD 1945 Hasil Amandemen memuat bab khusus tentang pemerintahan daerah, yakni Bab VI (Pemerintahan Daerah) yang memiliki 3 (tiga) pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Ketiga pasal ini merupakan hasil amandemen kedua UUD 1945, yang disahkan pada tahun 2000. Ketiga Pasal tersebut dijadikan landasan yuridis-konstitusional bagi perundang-undangan pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah. Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, perihal lembaga perwakilan daerah-yang sering disebut DPRD-merupakan salah satu aspek yang diatur di dalam perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah.

Peraturan Daerah (Perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Peraturan Daerah merupakan produk hukum yang menjadi salah satu jenis dari peraturan perundang-undangan.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama kepala daerah. DPRD sendiri mempunyai fungsi:

1. Legislasi;
2. Anggaran;
3. Pengawasan

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. DPRD juga mempunyai wewenang dan tugas sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pe-berhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota.
5. Memilih wakil kepala daerah Jam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan.
9. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.
10. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama

<sup>4</sup> Sadu Wasistiono dan Wiyoso, *Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2019, h. 17.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai 3 fungsi, yaitu:

1. Fungsi Legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Fungsi Anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah.
3. Fungsi Pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>5</sup>

DPRD mempunyai tiga macam hak. Hak-hak tersebut adalah:

1. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
2. Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
3. Hak menyatakan pendapat hak DPRD sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.<sup>6</sup>

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat junto Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 330 sampai dengan Pasal 340 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 371 sampai Pasal 373 menyangkut DPRD kabupaten/kota, diseragamkan hak dan kewajibannya mengikuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai rumusan Pasal 330 sampai dengan Pasal 340 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 371 sampai Pasal 373 (untuk DPRD kabupaten/kota), yang lebih terperinci diatur di dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 160, menentukan bahwa hak anggota DPRD kabupaten/kota yaitu :

1. Mengajukan rancangan peraturan daerah.
2. Mengajukan pertanyaan.
3. Mengajukan usul dan pendapat.
4. Memilih dan dipilih.
5. Membela diri.
6. Imunitas atau hak kekebalan.
7. Protokol, yaitu hak anggota DPRD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam pelaksanaan tugasnya.
8. Keuangan dan administratif.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 330 sampai Pasal 340 (untuk DPRD provinsi), Pasal 371 sampai Pasal 373 (untuk DPRD kabupaten/kota), yang sebagaimana di atur di dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 161, menyatakan bahwa kewajiban anggota DPRD kabupaten/kota adalah :

<sup>5</sup> Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Alumni, Bandung, 2019, h. 24.

<sup>6</sup> *Ibid*, h. 25.

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 27.

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila.
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
5. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat.
6. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
7. Menaati tata tertib dan kode etik.
8. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi.
9. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.
10. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
11. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Sesuai fungsi, tugas dan wewenang DPRD Padang Lawas Utara untuk masa bakti tahun 2019 sampai 2024 mempunyai Visi: “Terwujudnya kehidupan masyarakat dan pemerintahan Padang Lawas Utara yang demokratis, aspiratif, transparan dan akuntabel”. Sedangkan Misi DPRD Padang Lawas Utara adalah :

1. Pengembangan implementasi nilai-nilai demokrasi kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Peningkatan efektifitas penyerapa dan perumusan aspirasi masyarakat.
3. Pengembangan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Peningkatan akuntabilitas kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
5. Pengembangan berbagai Perda dan menjamin adanya kepastian hukum dan perlindungan serta ketertiban masyarakat

Dalam hal penguatan Lembaga Legislatif Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaga legislatif daerah telah mengalami perubahan dan peningkatan fungsi serta peran yang sangat berarti dalam hal :

1. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.
1. Membentuk peraturan daerah kabupaten bersama Kepala Daerah.
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh Kepala Daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
5. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Kepala Daerah.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten.
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten.
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dandaerah.
10. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi Legislasi merupakan perancangan atau pembentukan undang-undang. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Jo. UU No. 15 Tahun 2019 di

dalam ketentuan Pasal 1 dijelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

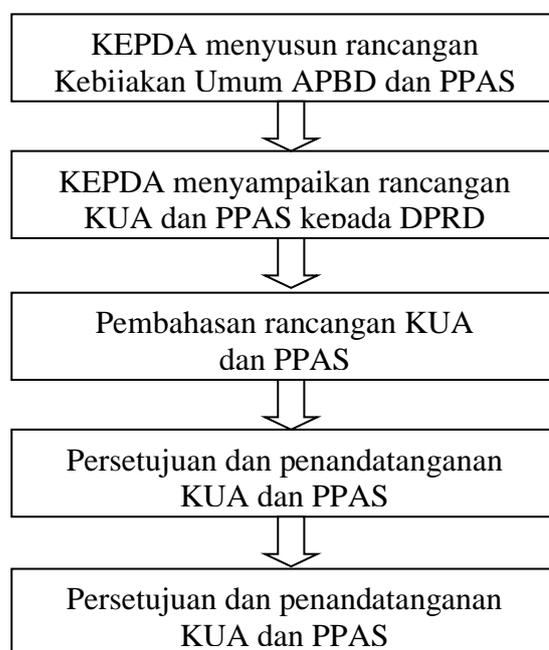
Peran Fungsi Legislasi DPRD adalah apabila DPRD sebagai lembaga legislatif dapat melaksanakan fungsinya untuk membuat peraturan daerah sesuai dengan ketentuan yang ada.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun. APBD disetujui Pemerintah Daerah (Pemda) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD menjadi pedoman Pemda dalam melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.

Sebagaimana yang disebutkan oleh Sutaryo dkk bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah

Proses perencanaan dan penyusunan APBD, mengacu pada PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.<sup>8</sup> Secara garis besar mekanisme penyusunan APBD sebagai berikut:

Gambar 1  
Tahapan Penyusunan Rancangan APBD



Kepala Daerah menyusun rancangan KUA dan rancangan PPAS berdasarkan RKPD dengan mengacu pada pedoman penyusunan APBD dan disampaikan kepada DPRD paling lambat minggu kedua bulan Juli untuk dibahas dan disepakati bersama antara Kepala Daerah dan DPRD. Kesepakatan terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS ditandatangani oleh Kepala Daerah dan pimpinan DPRD paling lambat minggu kedua bulan Agustus. KUA dan PPAS yang telah disepakati Kepala Daerah bersama DPRD menjadi pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun RKA SKPD

Dalam hal Kepala Daerah dan DPRD tidak menyepakati bersama rancangan KUA dan rancangan PPAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (1), paling lama 6 (enam) minggu sejak rancangan KUA dan rancangan PPAS disampaikan kepada DPRD, Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD berdasarkan RKPD, rancangan KUA, dan rancangan PPAS yang disusun Kepala Daerah, untuk dibahas dan disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Atas

<sup>8</sup> Pasal 89 s/d Pasal 92 PP No.12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD kemudian tahap terakhir adalah penandatanganan KUA dan PPAS.

Dengan demikian kedudukan DPRD dalam hal ini DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara adalah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara. DPRD berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara adalah lembaga perwakilan rakyat daerah tingkat kabupaten yang ada di Kabupaten Padang Lawas Utara, Sumatera Utara. DPRD Padang Lawas Utara memiliki 30 anggota.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah mempunyai kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

DPRD merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi Pancasila yang secara artifical dalam erareformasi ini telah mengalami pergeseran, baik dalam peran maupun fungsi eksekutif cukup dominan bahkan fungsi legislatif pun diperankan oleh eksekutif.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan, sehingga menguatnya peran DPRD (lembaga legislatif) di era reformasi dan otonomi daerah saat ini, yang mana peran DPRD sebagai posisi sentral tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat di era otonomi daerah ini merupakan fenomena yang cukup menarik, dan keberadaan lembaga perwakilan rakyat mengandung maksud bahwa rakyat diharapkan ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui para wakil-wakilnya yang berada di DPRD. Dengan demikian kedudukan serta keberadaan lembaga perwakilan rakyat mengandung arti penting dalam memperhatikan kepentingan rakyat yang dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintah, sehingga diharapkan timbulnya keterpaduan antara kebijakan yang dirumuskan dengan partisipasi masyarakat secara aktif, dan bertanggungjawab.

### **III.2 Hambatan Dalam Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Paluta Dalam Menetapkan Perda APBD**

Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD tidak terlepas dari dukungan pelaksanaan fungsi anggaran (budgeting), sebab fungsi penganggaran merupakan salah satu fungsi DPRD yang diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsi penganggaran tersebut, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif dan bukan reaktif, sebagai lembaga legitimasi usulan RAPBD yang diajukan oleh pemerintah daerah.

Keterlibatan anggota DPRD diimplementasikan dalam setiap proses/tahapan penyusunan APBD yang diagendakan sesuai dengan Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Padang Lawas Utara pada dasarnya tidak selalu berjalan mulus atau baik. Dalam prosesnya terdapat hambatan-hambatan yang mempengaruhi proses dan kualitas pembentukan perda Kabupaten Padang Lawas Utara. Hambatan yang pertama muncul dalam proses pembentukan peraturan daerah berdasarkan hasil pengamatan penulis adalah kualitas SDM anggota DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara yang berbeda-beda latar belakang pendidikan ada yang mumpuni dan ada yang tidak sesuai.

Kurang optimalnya keterlibatan masyarakat/stake holder dalam proses penyusunan dan pembentukan Perda APBD. Sosialisasi dan publikasi yg kurang optimal, baik dalam proses

persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Daerah, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan.

Hambatan yang terakhir yaitu proses pembentukan perda harus mempertimbangkan banyak faktor, gesekan-gesekan, dan pihak-pihak yang berkepentingan terlibat didalamnya sehingga perda tersebut dapat diterima semua pihak hal tersebut kemudian menjadikan proses penyusunan perda menjadi lebih lama.

Untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, seperti fungsi legislasi, setiap anggota DPR perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar di bidangnya. Informasi dan kepakaran itu, banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak. Apabila mungkin, setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang ataupun beberapa orang asisten ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Jika belum mungkin, ada baiknya para anggota DPRD itu menjalin hubungan yang akrab dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat, dengan tokoh-tokoh masyarakat dan mahasiswa di daerahnya masing-masing, dan bahkan dari semua kalangan seperti pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan dan seniman, dan sebagainya. Dari mereka itu, bukan saja dukungan moril yang dapat diperoleh, tetapi juga informasi dan pemahaman mengenai realitas yang hidup dalam masyarakat yang kita wakili sebagai anggota DPRD. Atas dasar semua itu, setiap anggota DPRD dapat secara mandiri menyuarakan kepentingan rakyat yang mereka wakili, sehingga rakyat pemilih dapat benar-benar merasakan adanya manfaat memberikan dukungan kepada para wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPRD.

Kepala daerah dalam kedudukannya sebagai kepala eksekutif, selain menguasai APBD juga dilengkapi perangkat yang cukup memadai, baik berupa biro (di provinsi), dinas-dinas daerah (di Kota/kabupaten) maupun lembaga teknis yang kesemuanya merupakan unsur pelaksana. Karena tugasnya yang bersifat administratif dan rutin, maka para unsur pelaksana ini pada umumnya memiliki skill dan wawasan yang memadai di bidangnya masing-masing.

Persoalan muncul ketika DPRD sebagai lembaga politik menghadapi para birokrat daerah ini, karena masih ada anggota DPRD yang kurang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai, selain itu seringkali kurang diback up data atau informasi yang akurat. Disamping itu, berdasarkan penelitian beberapa lembaga, antara lain LIPI dan LAN, dalam era reformasi ini, pada umumnya pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten/Kota masih mempunyai kelemahan-kelemahan antara lain sebagai berikut :

Fungsi legislasi : (1) sebagian besar inisiatif Peraturan Daerah (Perda) datang dari Eksekutif; (2) kualitas Perda masih belum optimal, karena kurang mempertimbangkan dampak ekonomis, sosial dan politis secara mendalam; (3) kurangnya pemahaman terhadap permasalahan daerah.

Agar dapat mengimbangi gerak langkah kepala daerah dan unsur pelaksanaannya, terutama untuk memberikan kinerja yang lebih baik dalam mengembangkan pola hubungan kemitraan ini maka anggota dewan sebagai legislator harus lebih memperkuat fungsinya. Harapannya secara strategis akan terjalin komunikasi politik yang tidak hanya tergantung pada isu maupun insting politik semata tetapi juga terbangun komunikasi model rasional yang mengedepankan pendekatan kognitif berbasis data. Hal tersebut bisa dibangun melalui cara sebagai berikut;

#### 1. Meningkatkan kemampuan legal drafting,

Fungsi legislasi dijalankan DPRD dalam bentuk pembuatan kebijakan bersama-sama dengan kepala daerah, apakah itu dalam bentuk peraturan daerah atau rencana strategis lainnya. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD tidak hanya membuat peraturan daerah bersama-sama dengan eksekutif akan tetapi juga mengawasi pelaksanaannya. Untuk menjaga adanya kemitraan yang seimbang, maka anggota dewan perlu memahami dan menguasai kemampuan legal drafting. Hal ini penting karena pada umumnya di pihak eksekutif kemampuan seperti ini telah terorganisasi dan terbina dengan baik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dari waktu ke waktu.

Mempersiapkan naskah akademik dapat merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam proses legislasi, karena naskah akademik berperan sebagai “quality control” yang

sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan daerah yang baru, termasuk tujuan dan isinya.

Naskah akademik merupakan landasan dan sekaligus arah penyusunan suatu Perda. Pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan besarnya upaya yang perlu dicurahkan dalam membuat sebuah naskah akademik.

## 2. Menyiapkan backing staff dan penguasaan public finance,

Fungsi budgeting merupakan fungsi DPRD yang berkaitan dengan penetapan dan pengawasan penggunaan keuangan daerah. Dalam pelaksanaan fungsi ini, DPRD perlu memikirkan adanya backing staff (staf ahli) dan mengembangkan pengetahuan serta keterampilan public finance. Backing staff ini memiliki arti penting sebagai penyuplai informasi yang akurat yang sangat dibutuhkan anggota dewan dalam merumuskan kebijakan bersama-sama kepala daerah, sedangkan pemahaman public finance perlu terus dikembangkan mengikuti penerapan sistem keuangan pemerintah yang terus berubah.

Fungsi budgeting ini merupakan fungsi yang sensitif dan disinilah biasanya sumber terjadinya perkeliruan dan penyalahgunaan keuangan daerah yang melibatkan kedua unsur pemerintahan daerah tersebut. Kinerja DPRD sangat diharapkan disini dan bersifat strategis karena memiliki hubungan yang signifikan dengan usaha menciptakan clean governance.

## 3. Mengembangkan prosedur dan teknik-teknik pengawasan,

Pengawasan yang dilakukan DPRD adalah pengawasan politik bukan pengawasan teknis. Untuk itu DPRD dilengkapi dengan beberapa hak, antara lain hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Dengan hak interpelasi maka DPRD dapat meminta keterangan dari kepala daerah tentang kebijakan yang meresahkan dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat. Hak angket dilakukan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dari kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat fungsinya berbeda dengan mosi tidak percaya, karena tidak dapat menjatuhkan kepala daerah, tetapi hanya berupa pengusulan pemberhentian kepala daerah kepada presiden. Bisa jadi kepala daerah yang bermasalah di tingkat lokal, akan tetapi karena kemampuannya melobi pemerintah di Jakarta, yang bersangkutan dapat terus bertahan. Dalam hal seperti ini maka nampak sistem sentralistik kembali berperan.

## IV. KESIMPULAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun. APBD disetujui Pemerintah Daerah (Pemda) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. APBD menjadi pedoman Pemda dalam melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah. Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam membentuk peraturan daerah mempunyai legitimasi secara yuridis formal didasari dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Fungsi legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah seperti Perda APBD.

Kedudukan dan Fungsi DPRD Kabupaten Paluta Dalam Penetapan PERDA APBD adalah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara. DPRD berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah yang dapat membentuk peraturan daerah kabupaten bersama Kepala Daerah kemudian membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh Kepala Daerah Kabupaten Padang Lawas Utara

Hambatan Dalam Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Paluta Dalam Menetapkan Perda APBD factor kualitas SDM anggota DPRD Kabupaten Padang Lawas Utara yang berbeda-beda latar belakang pendidikan ada yang mumpuni dan ada yang tidak sesuai. Kurang optimalnya keterlibatan masyarakat/stake holder dalam proses penyusunan dan pembentukan Perda APBD.

Sosialisasi dan publikasi yg kurang optimal, baik dalam proses persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Daerah, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan. Hambatan yang terahir yaitu proses pembentukan perda harus mempertimbangkan banyak faktor, gesekan-gesekan, dan pihak-pihak yang berkepentingan terlibat didalamnya sehingga perda tersebut dapat diterima semua pihak hal tersebut kemudian menjadikan proses penyusunan perda menjadi lebih lama.

## V. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih diberikan kepada:

1. Dekan Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, yang telah banyak memberikan bantuan, bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.
2. Staff Pegawai Program Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara
3. Kepada semua pihak yang turut serta dalam menyelesaikan penelitian ini

## VI. DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku.

Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Alumni, Bandung, 2019

Pipin Syarifin dan Dedah jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, Pustaka Setia, Bandung, 2012

Sadu Wasistiono dan Wiyoso, *Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2019

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke –IV.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

### Jurnal

Bandiyah, “Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009-2014 (Studi Kasus: Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah)”, *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol.1 Nomor 1 Thn 2018