

**ANALISIS FUNGSI LEGISLASI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA
MANADO DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH¹**

Oleh: Fioren Maria Lasut²

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana fungsi legislasi DPRD Kota Manado dan bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Manado dalam pembentukan Peraturan Daerah, yang dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Fungsi legislasi atau fungsi pembentukan Peraturan Daerah (Perda) adalah fungsi yang dimiliki oleh DPRD termasuk di dalamnya DPRD Kota Manado untuk membentuk Perda bersama dengan Kepala Daerah dalam hal ini Wali kota. Fungsi legislasi DPRD Kota Manado dilaksanakan dengan cara: menyusun Propemperda bersama Wali kota; membahas Ranperda bersama Wali kota; dan mengajukan usul Ranperda. Pembentukan Perda Kota Manado telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan karena dilaksanakan berdasarkan Peraturan DPRD Kota Manado Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Manado dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. 2. DPRD Kota Manado dalam melaksanakan fungsi legislasi sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, namun belum menunjukkan kinerja yang maksimal. Hal ini dilihat dari jumlah Ranperda dalam Propemperda Tahun 2018, di mana Ranperda inisiatif DPRD lebih sedikit dibandingkan Ranperda usulan Pemda Kota Manado, yakni 14 (empat belas) Ranperda usulan Pemda Kota Manado dan 7 (tujuh) Ranperda inisiatif DPRD. Selain itu dapat dilihat dari jumlah Perda yang disahkan DPRD Kota Manado di tahun 2018 yaitu 6 (enam) Perda.

Kata kunci: legislasi; dprd; manado

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Leonard S. Tindangen, SH, MH; Herry Tuwaidan, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101197

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

DPRD mempunyai fungsi yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Bagian Kedua Fungsi pada Pasal 365 ayat (1) : DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan c. pengawasan.

Fungsi legislasi (pembentukan Perda) disebut sebagai fungsi utama DPRD sebagai badan legislatif daerah yakni lembaga pembentuk undang-undang di lingkup daerah. Marbun mengemukakan bahwa fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif.³ Fungsi legislasi atau fungsi pembentukan Perda merupakan salah satu fungsi strategis DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui fungsi pembentukan Perda tersebut, DPRD dapat mengakomodir dan menyalurkan aspirasi masyarakat terkait dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang perlu dituangkan atau diatur dalam Perda.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana fungsi legislasi DPRD Kota Manado?
2. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Manado dalam pembentukan Peraturan Daerah?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yakni penelitian yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Fungsi Legislasi DPRD Kota Manado

Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPRD termasuk di

³ B. N. Marbun, *DPR Daerah: Pertumbuhan, Masalah & Masa Depan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983) hal. 162.

dalamnya DPRD Kota Manado adalah fungsi legislasi. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah fungsi legislasi disebut dengan fungsi pembentukan Perda.

Fungsi pembentukan Perda adalah fungsi yang melekat pada lembaga DPRD untuk menyusun, mengajukan, membahas dan memberikan persetujuan terhadap suatu Ranperda menjadi Perda, baik yang diajukan oleh DPRD sebagai inisiatif DPRD maupun yang diajukan oleh Kepala Daerah.

Adapun fungsi pembentukan Perda DPRD mengandung dua makna yaitu:⁴

1. Fungsi pembentukan Perda yang diselenggarakan oleh DPRD sendiri yang bermakna bahwa setiap anggota DPRD memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengajukan usulan inisiatif Ranperda yang menjadi bahan pembahasan di badan musyawarah DPRD dan setelah melalui pertimbangan dan persetujuan mayoritas anggota DPRD, Ranperda dimaksud dapat diajukan sebagai usulan inisiatif yang dibahas bersama kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda.
2. Fungsi pembentukan Perda yang diselenggarakan oleh kepala daerah di mana kepala daerah mengajukan usulan inisiatif Ranperda kepada DPRD untuk dibahas bersama dan mendapat persetujuan dari DPRD.

Pelaksanaan fungsi pembentukan Perda di lingkungan DPRD Kota Manado diatur dalam Peraturan DPRD Kota Manado Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Manado dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Fungsi pembentukan Perda DPRD Kota Manado sebagaimana tercantum dalam

Peraturan DPRD Kota Manado Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Manado dilaksanakan dengan cara:

- a. menyusun program pembentukan Perda bersama Wali kota;
- b. membahas bersama Wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda; dan
- c. mengajukan usul rancangan Perda.

Dalam melaksanakan fungsi pembentukan Perda, DPRD Kota Manado dilengkapi dengan Badan Pembentukan Peraturan Daerah. Badan Pembentukan Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang khusus menangani bidang Perda. Bapemperda DPRD Kota Manado memiliki tugas dan wewenang yang tercantum dalam Pasal 52 Peraturan DPRD Kota Manado Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Manado, antara lain:

- a. Menyusun rancangan program pembentukan Perda yang memuat daftar urutan rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda disertai alasan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- b. Mengoordinasikan penyusunan program pembentukan Perda antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
- c. Menyiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan perda yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD;
- e. Mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.
- f. Memberikan pertimbangan terhadap usulan penyusunan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah di luar program pembentukan Perda;
- g. Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah;

⁴ Dadang Suwanda, *ibid.* hal. 18.

- h. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- i. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan oleh badan musyawarah;
- j. Melakukan kajian Perda; dan
- k. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam bentuk Perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Perda memiliki peranan yang sedemikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Sebab itu penyusunannya perlu direncanakan secara matang, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah, dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas.

Adapun mekanisme pembentukan Perda Kota Manado adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan

Perencanaan penyusunan Perda dilakukan berdasarkan Propemperda (sebelumnya disebut Prolegda). Tata cara penyusunan perencanaan Perda dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Program Pembentukan Perda
 - a. Tata cara penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan pemerintahan daerah.

Kepala daerah menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan pemerintahan daerah. Penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan pemerintahan daerah dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi penyusunan program pembentukan Perda dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, yang terdiri atas:

 - 1. Instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
 - 2. Instansi vertikal terkait sesuai dengan:
 - a. Kewenangan,
 - b. Materi muatan,

c. Kebutuhan.

Hasil penyusunan program pembentukan Perda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah kepada Badan Pembentukan Perda melalui pimpinan DPRD.

- b. Tata cara penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan DPRD.

Penyusunan program pembentukan Perda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Badan Pembentukan Perda.

Setiap anggota DPRD memiliki hak untuk mengajukan Ranperda. Hak mengajukan Ranperda oleh setiap anggota DPRD dilakukan dengan cara:

- 1. Usulan Ranperda disampaikan kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor register oleh sekretaris DPRD.
- 2. Usulan prakarsa Ranperda beserta penjelasan yang telah diterima oleh pimpinan DPRD, disampaikan kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian.
- 3. Berdasarkan hasil pengkajian Bapemperda, pimpinan DPRD menyampaikan usulan Ranperda dalam rapat paripurna.
- 4. Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul prakarsa Ranperda dimaksud.
- 5. Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada:
 - a) Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan,
 - b) Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD lainnya.
- 6. Usulan prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak

mengajukan perubahan atau mencabut kembali usulannya.

7. Pembicaraan merumuskan menerima atau menolak usulan prakarsa menjadi prakarsa DPRD.

Propemperda disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Ranperda. Propemperda ditetapkan dengan keputusan DPRD. Penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Ranperda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penetapan skala prioritas pembentukan Ranperda dilakukan oleh Bapemperda dan perangkat daerah yang membidangi hukum berdasarkan kriteria:

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

- 2) Perencanaan Penyusunan Ranperda Kumulatif Terbuka

Dalam Propemperda di lingkungan pemerintahan daerah dan DPRD dapat dibuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. Akibat putusan Mahkamah Agung.
- b. APBD.
- c. Dalam daftar kumulatif terbuka dapat memuat Perda yang dibatalkan, diklarifikasi atau atas perintah peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

- 3) Perencanaan penyusunan Ranperda di luar Program Pembentukan Perda

Dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat mengajukan Ranperda di luar program pembentukan Perda berdasarkan izin prakarsa dari kepala daerah. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan Ranperda di luar program pembentukan Perda karena alasan:

- a. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.
- b. Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain.
- c. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas

suatu Ranperda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada pemerintah daerah.

- d. Akibat pembatalan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
- e. Perintah dari ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

Proses penyusunan program pembentukan Perda melibatkan berbagai instansi baik SKPD dan instansi vertikal di daerah yaitu penegak hukum maupun DPRD terutama Bapemperda.

Program pembentukan Perda kemudian disebarluaskan oleh DPRD bersama pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda melalui media yang mudah diakses masyarakat untuk memberikan informasi kepada masyarakat dan para pemangku kepentingan.

2. Penyusunan

Penyusunan Ranperda dapat berasal dari DPRD atau Wali kota. Pemrakarsa mempersiapkan Ranperda disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Ranperda yang berasal dari Wali kota disusun dengan cara Wali kota memerintahkan perangkat daerah pemrakarsa untuk menyusun ranperda berdasarkan Promperda, dengan membentuk tim penyusun rancangan perda yang ditetapkan dengan keputusan Wali kota. Hasil rancangan Perda lalu disampaikan kepada Wali kota melalui Sekretaris Daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Sekretaris Daerah menyampaikan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi kepada pemrakarsa dan pimpinan perangkat daerah kota untuk mendapatkan persetujuan. Ranperda yang merupakan konsep akhir kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas.

Rancangan Perda yang berasal dari legislatif atau DPRD, baik yang diajukan oleh Anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda, dikoordinasikan oleh

Bapemperda. Ranperda kemudian disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik. Ranperda kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Ranperda. Selanjutnya, hasil pengkajian disampaikan oleh Pimpinan DPRD dalam rapat paripurna untuk diminta persetujuan oleh para anggota DPRD Kota Manado. Dalam rapat paripurna DPRD memutuskan usulan Ranperda berupa: a. Persetujuan; b. Persetujuan dengan pengubahan; c. Penolakan.

Apabila Ranperda disetujui untuk dijadikan Perda, selanjutnya akan dibahas oleh DPRD dan Wali kota untuk mendapatkan persetujuan bersama. Dalam hal persetujuan dengan pengubahan Ranperda, pimpinan DPRD menugaskan komisi, gabungan komisi, Bapemperda, atau panitia khusus untuk menyempurnakan Ranperda tersebut. Penyempurnaan Ranperda disampaikan kembali kepada pimpinan DPRD. Ranperda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Wali kota untuk dilakukan pembahasan. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Wali kota menyampaikan Ranperda mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Ranperda yang disampaikan oleh DPRD dan Ranperda yang disampaikan oleh Wali kota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

3. Pembahasan

Ranperda baik yang berasal dari DPRD Kota Manado ataupun Wali kota yang dibahas oleh DPRD dan Wali kota guna mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Dalam pembicaraan tingkat I, bila Ranperda berasal dari Wali kota, maka dalam rapat paripurna Wali kota menyampaikan penjelasan mengenai Ranperda. Setelah penjelasan disampaikan, dilanjutkan dengan pandangan umum Fraksi terhadap rancangan Perda, kemudian tanggapan dan/atau jawaban Wali kota terhadap pandangan umum fraksi. Jika rancangan Perda merupakan inisiatif DPRD,

maka penjelasan disampaikan oleh pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna DPRD Kota Manado. Kemudian dilanjutkan dengan pendapat Wali kota terhadap rancangan Perda, lalu tanggapan dan/atau jawaban Fraksi terhadap pendapat Wali kota.

Setelah tanggapan dipandang cukup, maka rapat paripurna berakhir, dan pembahasan dilanjutkan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama Wali kota atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili.

Setelah berakhirnya pembicaraan tingkat I, kemudian dilakukan pembicaraan tingkat II melalui rapat paripurna untuk mengadakan pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan diawali dengan penyampaian laporan oleh pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, atau pimpinan panitia khusus tentang proses pembahasan, pendapat Fraksi, dan hasil pembicaraan tingkat I. Setelah proses tersebut dilalui, pimpinan rapat meminta persetujuan secara lisan kepada anggota DPRD peserta rapat. Jika persetujuan tidak dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Kemudian dilanjutkan dengan pendapat akhir Wali kota.

Sebelum mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Wali kota, akan dilakukan pembinaan oleh Gubernur terhadap Ranperda. Pembinaan dilakukan dengan fasilitasi, kecuali terhadap Ranperda yang dilakukan evaluasi.

4. Penetapan dan Pengesahan Perda

Setelah menerima Ranperda dari Pimpinan DPRD, Wali kota wajib menyampaikan Ranperda kepada Gubernur untuk mendapatkan nomor registrasi (noreg). Ranperda yang telah diberikan noreg disampaikan Gubernur kepada Wali kota untuk kemudian dilakukan penetapan dan pengundangan. Penetapan Ranperda menjadi Perda dilakukan dengan penandatanganan oleh Wali kota. Penandatanganan Perda dibuat dalam 4 (empat) rangkap kemudian naskah asli didokumentasikan oleh DPRD, Sekretaris Daerah, Bagian Hukum Kota Manado, dan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sebagai pemrakarsa.

Perda lalu diberi penomoran yang dilakukan oleh Kepala Bagian Hukum Kota Manado. Perda yang telah ditetapkan kemudian diundangkan dalam lembaran daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Perda yang telah ditandatangani dan diberi penomoran selanjutnya dilakukan autentifikasi. Perda kemudian digandakan dan didistribusikan.

Perda yang ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Di samping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman/ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender. Apabila Perda bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, maka Perda tersebut dibatalkan.

Fungsi pembentukan Perda yang dimiliki dan diselenggarakan oleh DPRD menghasilkan *output* dalam bentuk Perda yang dibahas secara bersama dengan Kepala Daerah. Dengan demikian, posisi DPRD dalam pelaksanaan fungsi pembentukan Perda tergantung pada kemampuan anggota DPRD untuk mengajukan usulan Ranperda yang bermuara pada Ranperda usulan inisiatif DPRD secara kelembagaan. Untuk itu, DPRD perlu efektif mengawal pembahasan dan penetapan Perda, mengingat Perda sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

B. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Manado Dalam Pembentukan Perda

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Manado pada Tahun 2018 telah menetapkan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda). Propemperda ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kota Manado Nomor 1 Tahun 2018 tentang Persetujuan DPRD Kota Manado terhadap Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2018 dan Keputusan DPRD Kota Manado Nomor 32 Tahun 2018 tentang Persetujuan DPRD Kota Manado terhadap Perubahan Penetapan Program Pembentukan Peraturan Daerah Tahun 2018. Jika dijumlahkan seluruhnya, maka Propemperda Tahun 2018 berjumlah 21 (dua puluh satu) buah Rancangan Peraturan Daerah, yang terdiri dari 14 (empat belas) buah Rancangan Peraturan Daerah usulan Pemerintah Kota Manado dan 7 (tujuh) buah Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Kota Manado.

Rancangan Perda usulan Pemerintah Kota Manado, yaitu:

1. RDTR dan Peraturan Zonasi;
2. Pembentukan Organisasi Perusahaan Daerah Pasar Kota Manado;
3. Pencegahan dan Pengendalian *Tuberculosis-Human Immunology Virus* (TB-HIV) di Kota Manado;
4. Pencegahan dan Pelaporan Penyebab Kematian/Autopsi Verbal di Kota Manado
5. Pencegahan Kanker Payudara dan Kanker Leher Rahim di Kota Manado
6. Perubahan Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kota Manado
7. Panduan Kompetensi Industri di Kota Manado
8. Ketertiban Umum di Kota Manado
9. Pengendalian dan Pengawasan Terhadap Pengadaan, Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol
10. Penyelenggaraan Perpustakaan
11. Perubahan Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah
12. Pengelolaan Persampahan
13. Revisi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021

14. Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Manado Tahun 2017-2037

Adapun Rancangan Perda inisiatif DPRD Kota Manado, yaitu:

1. Nama Jalan di Kota Manado;
2. Pengaturan Lalu Lintas Angkutan Jalan di Kota Manado;
3. Pedoman Pendapatan dan Pembinaan Pasar Tradisional dan Pasar Modern;
4. Pencegahan dan Pengendalian Demam Berdarah Dangué di Kota Manado;
5. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan;
6. Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Utilitas Perumahan dan Pemukiman
7. Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.

Ranperda di Kota Manado lebih banyak dari usulan Pemerintah Daerah. Dari 21 (dua puluh satu) Ranperda, hanya 7 (tujuh) Ranperda yang merupakan inisiatif DPRD. Empat dari 7 (tujuh) Ranperda inisiatif DPRD Kota Manado tersebut di antaranya Pencegahan dan Pengendalian Demam Berdarah Dangué di Kota Manado, Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan, Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, Utilitas Perumahan dan Pemukiman, serta Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, merupakan Ranperda yang belum tuntas dikerjakan di tahun 2017. Berdasarkan hal tersebut dapat dinilai bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Manado dilihat dari jumlah inisiatif Ranperda adalah kurang maksimal.

Selain itu kualitas Perda yang dihasilkan DPRD Kota Manado pada tahun 2018 juga belum menunjukkan capaian yang maksimal. Hal ini dilihat dari jumlah Perda yang disahkan DPRD Kota Manado yaitu 6 (enam) Perda.⁵

Adapun 6 (enam) Perda tersebut, yaitu:

1. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2017
2. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2018
3. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 3 Tahun 2018 tentang Retribusi Jasa Umum

⁵ Sumber data: Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Manado.

4. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 4 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perpustakaan

5. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 5 Tahun 2018 tentang Retribusi Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing

6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2019

Dapat dilihat bahwa ada beberapa Ranperda yang sudah masuk dalam Promperda tidak sempat diparipurnakan dalam jangka satu tahun Promperda. Ini berarti ketepatan waktu pembahasan jarang sesuai dengan penetapan waktu pembahasan. Ketepatan waktu dalam pelaksanaan fungsi legislasi merupakan salah satu masalah yang sulit diselesaikan karena ada Ranperda yang terlalu cepat dibahas dan ada Ranperda dalam pembahasan membutuhkan waktu yang lama tergantung situasi dan dinamika politik saat pembahasan.

Memang banyak tantangan yang harus dihadapi oleh DPRD dalam menjalankan fungsinya, di antaranya situasi dan kondisi daerah, kelemahan internal DPRD dan benturan kepentingan antara wewenang pusat yang belum diserahkan, dan keharusan membawakan aspirasi rakyat daerah.⁶

Ada berbagai hal yang dapat mempengaruhi kinerja DPRD Kota Manado dalam melaksanakan fungsi legislasi, baik yang datang dari dalam (internal) maupun yang datang dari luar (eksternal). Mulai dari kapabilitas sumber daya manusia (SDM), minimnya infrastruktur, kurangnya informasi, kurangnya data, keterbatasan anggaran, peraturan tata tertib yang kurang memadai, aktivitas partai politik dari para anggota DPRD, situasi dan dinamika politik maupun minimnya partisipasi masyarakat.

Sehubungan dengan penjelasan di atas, maka hasil penelitian ini menunjukkan bahwa DPRD Kota Manado dalam melaksanakan fungsi legislasi telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, namun kinerja legislatif masih kurang optimal sehingga perannya pun belum optimal. Kenyataan bahwa hingga dewasa ini DPRD masih terbatas kemampuannya, bukan saja dalam mengembangkan diri sebagai lembaga politik

⁶ S. H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal. 125.

daerah yang bermakna, yang mampu menjamin terselenggaranya pemerintahan dan pembangunan yang memberi manfaat di daerah, tetapi juga masih terbatas dalam melaksanakan hak-hak para anggotanya.

Keadaan ini mengharuskan adanya langkah-langkah yang konkret untuk lebih mengembangkan fungsi-fungsi DPRD, menata institusi-institusi yang ada dalam DPRD, memantapkan sistem pemerintahan daerah dan meningkatkan kualitas anggota DPRD dengan menata kembali sistem pemilihan, dalam mana proses rekrutmen untuk menjadi anggota DPRD itu berlangsung. Dengan demikian harapan-harapan yang terkandung dalam diri masyarakat kepada DPRD sebagai institusi demokrasi dapat lebih terwujud nyata.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Fungsi legislasi atau fungsi pembentukan Peraturan Daerah (Perda) adalah fungsi yang dimiliki oleh DPRD termasuk di dalamnya DPRD Kota Manado untuk membentuk Perda bersama dengan Kepala Daerah dalam hal ini Wali kota. Fungsi legislasi DPRD Kota Manado dilaksanakan dengan cara: menyusun Propemperda bersama Wali kota; membahas Ranperda bersama Wali kota; dan mengajukan usul Ranperda. Pembentukan Perda Kota Manado telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan karena dilaksanakan berdasarkan Peraturan DPRD Kota Manado Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Manado dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
2. DPRD Kota Manado dalam melaksanakan fungsi legislasi sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, namun belum menunjukkan kinerja yang maksimal. Hal ini dilihat dari jumlah

Ranperda dalam Propemperda Tahun 2018, di mana Ranperda inisiatif DPRD lebih sedikit dibandingkan Ranperda usulan Pemda Kota Manado, yakni 14 (empat belas) Ranperda usulan Pemda Kota Manado dan 7 (tujuh) Ranperda inisiatif DPRD. Selain itu dapat dilihat dari jumlah Perda yang disahkan DPRD Kota Manado di tahun 2018 yaitu 6 (enam) Perda.

B. Saran

1. Hendaknya menata institusi-institusi yang ada dalam DPRD, memantapkan sistem pemerintahan daerah dan meningkatkan kualitas anggota DPRD, untuk lebih mengembangkan fungsi-fungsi DPRD terlebih khusus fungsi legislasi.
2. Perlunya optimalisasi kinerja DPRD Kota Manado dalam menjalankan fungsi legislasi agar pelaksanaan fungsi legislasi bisa lebih efektif, efisien, transparan dan partisipatif, supaya berbagai regulasi daerah dapat memberi nilai tambah terhadap kemajuan daerah baik kemajuan fisik maupun kemajuan secara sosial dalam masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan I. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong. 1995. *Fungsi Legislatif dalam Politik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Diantha, I Made Pasek. 2017. *Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cetakan II. Jakarta: Prenada Media Group.
- Manan, Bagir. 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Marbun, B. N. 1983. *DPR Daerah: Pertumbuhan, Masalah & Masa Depan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Natabaya, H.A.S. 2008. *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia: Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya S.H., LL.M.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Nasution, Bahder Johan. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum.* Bandung: Mandar Maju.
- Prihantini, Aini. 2015. *Kamus Mini Bahasa Indonesia.* Yogyakarta: B First.
- Sarundajang, S. H. 2002. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara: Sebuah Pengantar.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat.* Jakarta: PT Grafindo Persada
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D.* Bandung: Alfabeta.
- Suharso dan Ana Retnoningsih. 2017. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Lux, Cetakan XI.* Semarang: Widya Karya.
- Surayin. 2001. *Kamus Umum Bahasa Indonesia.* Bandung: Yrama Widya.
- Suwanda, Dadang. 2016. *Peningkatan Fungsi DPRD dalam Penyusunan Perda yang Responsif.* Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Zainuddin, H. 2016. *Metode Penelitian Hukum, Cetakan VI.* Jakarta: Sinar Grafika.

Makalah

- Isra, Saldi. 2011. Penguatan dan Pengawasan Pancasila Dalam Proses Legislasi. Makalah disampaikan dalam *Sarasehan Nasional 2011 "Implementasi Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia"*. Yogyakarta, 2-3 Mei 2011: Mahkamah Konstitusi dan Universitas Gadjah Mada.

Internet

- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring. Diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/legislas> j, pada tanggal 28 Januari 2019.
- Tumengkol, A. (18 Januari 2018). DPRD Manado Genjot 7 Ranperda Inisiatif. *BeritaManado.com.* Diakses dari <https://beritamanado.com/dprd-manado->

[genjot-7-ranperda-inisiatif/](#), pada tanggal 14 Maret 2019.

Jurnal

- Fuad, A. B. Barrul. 2000. *DPRD Dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi.* Jurnal Administrasi Negara: Vol. 1 No.1.