



BAB III

EFEKTIVITAS FUNGSI LEGISLASI DPRD DIY TAHUN 2010 - 2013

A. Pedoman Dasar Legislasi

Untuk melaksanakan fungsi Legislasi, DPRD dapat melakukan banyak hal, dan didukung oleh berbagai perangkat undang – undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden yang pada akhirnya oleh Dewan Perwakilan Daerah kedalam bentuk Peraturan Tata Tertib DPRD DIY.

Dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang pembentukan Produk hukum daerah, pada pasal 1 ayat (1) dikatakan bahwa :

“Pembentukan produk hukum Daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang – undangan daerah yang di mulai dari tahapan perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan”.

Dijelaskan kembali pada ayat (5) dikatakan :

“Peraturan provinsi atau nama lainnya dan peraturan Daerah Kabupaten atau kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Perda, adalah peraturan perundang – undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah”.

Dan pada ayat (11) dikatakan kembali bahwa :

“ Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda Kabupaten atau Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis”.

B. Prinsip Dasar Proses Penyusunan Peraturan Daerah

Transparansi. Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat: (1) informasi tentang akan ditetapkannya suatu kebijakan, dan (2) peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.

Partisipasi. Partisipasi mendorong: (1) terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah, dan (2) keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu. Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam, (1) kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan, (2) kesempatan untuk memberikan masukan, dan (3) tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

Koordinasi dan Keterpaduan. Koordinasi dan keterpaduan berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah - menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan

keputusan secara utuh. Keterpaduan memerlukan kombinasi yang harmonis antara wawasan dan aksi koordinasi, menekan konflik, membatasi ketidakefektivan, dan yang terpenting membatasi jumlah produk hukum.

C. Langkah Penyusunan Peraturan Daerah

Secara formal, rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Pemerintah Daerah, sesuai dengan Undang – undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 26 yakni :

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau Gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota.

Dan Undang – Undang No 12 tahun 2011, pasal 75 ayat 1 mengatakan :

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.

Namun demikian, Penyusunan sebuah Peraturan daerah hanya dapat diinisiasi apabila terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memerlukan sebuah Peraturan daerah baru. Sehingga inisiasi awal penyusunan Peraturan daerah baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan yang terkait, baik itu lembaga/instansi pemerintah, badan legislatif, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, maupun kelompok masyarakat.

Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa

“Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah....”

Lebih lanjut ditegaskan bahwa kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Terlepas dari pihak mana yang mengambil prakarsa awal penyusunan sebuah Peraturan daerah baru, hendaknya diingat bahwa saat ini terdapat dua jalur penyusunan Peraturan daerah, yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif.

Untuk dapat melihat proses pembuatan Peraturan Daerah oleh DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta maka dapat melihat ketentuan yang dijelaskan seperti ketentuan dan cara di bawah ini:

1. Sistematis

Dalam prosesnya, seluruh tahapan Prolegda mulai dari Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, sampai ke proses penetapan penyebarluasan serta juga sosialisasi yang dilaksanakan secara berkesinambungan, koordinatif, integrative dan komprehensif untuk menjaga agar Peraturan Daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

2. Harmonis

Dalam penyusunan Raperda diperlukan keharmonisan dan kesepakatan bukan hanya antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah provinsi namun peran partisipasi masyarakat dibutuhkan mulai dari penelitian dan penyusunan naskah akademik, sampai dalam proses legislasi di DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Penyusunan Prolegda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah. dan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun didasarkan

skala prioritas, dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi.

Dalam penyusunan Prolegda, Daftar Rancangan Peraturan daerah didasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi
- b. Rencana Pembangunan Daerah Yogyakarta
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas perbantuan
- d. Aspirasi Masyarakat

Dalam Proses penyusunan Prolegda antara DPRD Provinsi dan Pemerintah daerah Provinsi dikoordinir oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah daerah dikoordinasi oleh Bagian Hukum dengan mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Ketentuan mengenai tata cara penyusunan prolegda di lingkungan DPRD diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi dan Prolegda di Lingkungan Pemerintah Daerah provinsi diatur dengan Peraturan Gubernur. Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah daerah disepakati menjadi Prolegda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta.

Untuk melihat rancangan peraturan daerah yang telah disusun sebagai upaya fungsi legislasi dalam merancang sebuah peraturan untuk daerah istimewa Yogyakarta, maka DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta telah merancang

rancangan Perda-Perda yang sesuai dengan Program legislasi Daerah 2010 diantaranya adalah:

1. Raperda tentang Pencabutan Perda Provinsi DIY Nomor 3 Tahun 2006 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik di Provinsi DIY sebagai telah diubah dengan Perda Provinsi DIY Nomor 8 Tahun 2008.
2. Raperda tentang Kelebihan Muatan Angkutan Barang.
3. Raperda Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi DIY.
4. Raperda Tentang Irigasi.
5. Raperda tentang Pedoman Penyusunan Produk Hukum Daerah.
6. Raperda tentang Pencegahan, Pemberantasan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Prekursor Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Lainnya di Provinsi DIY.
7. Raperda tentang Pajak Daerah
8. Raperda tentang Perubahan Perda Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Lembaga Teknis, Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. dll

Dalam keadaan tertentu DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta atau Kepala daerah Provinsi dapat mengajukan Raperda di luar Prolegda yang telah ditetapkan dalam hal :

1. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam,
2. Akibat kerjasama dengan pihak lain.
3. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Skema pembuatan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD sesuai dengan PP No.

16 tahun 2010 pada BAB IX dari Daerah Istimewa Yogyakarta :

1. Usulan dari DPRD
2. Disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.
3. Pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian.
4. Menyampaikan hasil pengkajian Badan Legislasi Daerah kepada rapat paripurna DPRD.
5. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan kepada kepala daerah.
6. Mengadakan pembicaraan tingkat I .
 - Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah.
 - Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah.

- Tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi.

7. Pembicaraan tingkat II.

- Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan.
- Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

8. Pendapat akhir Kepala daerah

9. Rapat Paripurna

Oleh karena itu, pejabat berwenang dari lembaga/instansi eksekutif dan badan legislatif hendaknya dilibatkan sejak awal. Dengan kata lain, sebelum melangkah terlalu jauh, inisiasi awal yang bisa saja datang dari kelompok masyarakat atau pemangku kepentingan lainnya tersebut haruslah diadopsi menjadi inisiasi lembaga/instansi eksekutif atau badan legislatif. Setelah instansi/badan yang menginisiasi memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan daerah, maka instansi tersebut telah siap untuk membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Peraturan Daerah. Pada intinya, pembuatan Peraturan daerah sebenarnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional.

Skema pembuatan Peraturan Daerah Inisiatif Kepala Daerah sesuai dengan PP No. 16 tahun 2010 pada BAB IX, Daerah Istimewa Yogyakarta :

1. Usulan dari Kepala daerah

2. Mengajukan surat kepala daerah kepada pimpinan DPRD.
3. Pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian.
4. Menyampaikan hasil pengkajian Badan Legislasi Daerah kepada rapat paripurna DPRD.
5. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan kepada kepala daerah.
6. Mengadakan pembicaraan tingkat I .
 - Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah.
 - Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah.
 - Tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi.
7. Pembicaraan tingkat II.
 - Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan.
 - Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
8. Pendapat akhir Kepala daerah
9. Rapat Paripurna

Layaknya sebagai proses pemecahan masalah, langkah pertama yang perlu diambil adalah menjabarkan masalah yang akan diatasi, dan menjelaskan

bagaimana peraturan daerah yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draft rancangan peraturan daerah harus merupakan usulan pemecahan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Dan seperti layaknya usulan pemecahan masalah yang memerlukan kajian empiris, draft peraturan daerah juga hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar-instansi. Lebih jauh, rancangan Peraturan daerah yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai pemecahan masalah, Peraturan daerah yang baru hendaknya dicek secara silang (*cross check*). Peraturan daerah perlu diimplementasikan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektivan yang sebenarnya.

Secara umum, terdapat 7 (tujuh) langkah yang perlu dilalui dalam menyusun suatu Peraturan Daerah baru.

Langkah – langkahnya adalah :

- a. Identifikasi isu dan masalah.
- b. Identifikasi *legal baseline* atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah baru dapat memecahkan masalah.
- c. Penyusunan Naskah Akademik.
- d. Penulisan Rancangan Peraturan Daerah.
- e. Penyelenggaraan Konsultasi Publik.
- f. Pembahasan Peraturan Daerah di DPRD.
- g. Pengesahan Peraturan Daerah.

a. Identifikasi Masalah

Para perancang Peraturan daerah perlu membuat Peraturan Daerah atas nama dan untuk kepentingan masyarakat. Langkah pertama yang harus diambil adalah mengajukan pertanyaan mengenai jenis permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Permasalahan dapat mencakup banyak hal, antara lain degradasi dan deviasi sumber daya, konflik pemanfaatan antar pihak yang mengakibatkan keresahan sosial, dan lain-lain. Selain mengidentifikasi masalah, perancang Peraturan daerah harus pula mengidentifikasi penyebab terjadinya akar masalah dan pihak yang terkena dampak dari berbagai masalah tersebut,

Perancang Peraturan daerah hendaknya memahami konsekuensi-konsekuensi yang mungkin akan timbul dari penanganan masalah-masalah tertentu. Misalnya saja, apakah semua pihak akan diperlakukan secara adil, Apakah ada pihak-pihak tertentu yang sangat diuntungkan dan di lain sisi mengorbankan pihak lain. Bagaimana mengidentifikasi masalah tersebut.

Dalam melaksanakan amanah rakyat DIY, maka anggota dewan turun ke masyarakat untuk mengetahui apa yang menjadi aspirasi rakyat dan turun langsung itu merupakan langkah awal DPRD untuk mengungkap permasalahan yang terjadi.²⁶

Ada beberapa metode yang dapat digunakan untuk melakukan identifikasi masalah tersebut. Salah satu jenis metode yaitu metode *Fishbone*.

Metode *Fishbone* bekerja dengan menggunakan riset yang mendalam, segala hal diuji dalam sebuah diskusi yang panjang. Beberapa hal yang diuji adalah terkait dengan *men, money, management, method, dan environment*.

²⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Sadar Narima, S.Ag, SH sebagai ketua badan legislasi daerah DPRD.

- **Men** (manusia), dilakukan pengujian bagaimana perilaku manusia (subyek hukum) melaksanakan atau bertindak sehingga timbul masalah.
- **Money** (uang/anggaran), pengujian dilakukan dengan mengidentifikasi bagaimanana kedudukan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan sehingga menimbulkan masalah.
- **Management**, dilakukan pengujian dan riset apakah pola manajerial baik dari sistem maupun sub sistem dapat mendukung atau tidak terhadap aturan-aturan yang ada. Perlu diperbaharukah aturan yang lama atau membentuk aturan yang baru.
- **Method** (metode), yang dimaksud metode disini adalah terkait dengan hubungan antara subyek hukum (pelaku) dengan obyek hukum, bagaimana model dan pola hubungannya tersusun dalam sebuah metode.
- **Environment** (lingkungan), lingkungan sangat berpengaruh terhadap hadirnya persoalan yang terjadi, lingkungan ini terkait juga pengaruh dari luar (globalisasi).

b. Identikasi Dasar Hukum

Pengertian *legal baseline* adalah status dari peraturan perundang-undangan yang saat ini tengah berlaku. Identifikasi *legal baseline* mencakup inventarisasi peraturan perundang-undangan yang ada dan kajian terhadap kemampuan aparatur pemerintah dalam melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.

Identifikasi *legal baseline* juga meliputi analisis terhadap pelaksanaan dan penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan yang ada. Melalui analisis ini, dapat diketahui bagian - bagian dari Peraturan Daerah yang ada, yang telah dan belum/tidak ditegakkan, termasuk yang mendapat pendanaan dalam pelaksanaannya berikut alasan yang menyertai, dan instansi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tersebut. Pada kenyataannya, para pembuat rancangan Peraturan Daerah terlalu cepat memutuskan mengenai perlunya pembuatan rancangan Peraturan Daerah yang baru, tanpa melakukan penelaahan memadai tentang *legal baseline* yang sudah ada.

Hal demikian justru menambah “kekisruhan” atau disharmonisasi antar-peraturan perundang undangan, serta tidak memecahkan masalah yang sudah diidentifikasi. Sering terjadi Peraturan Daerah yang baru dibuat dengan tujuan untuk mengatasi masalah tetapi sebenarnya masalah tersebut dapat ditangani oleh peraturan perundang-undangan yang sudah ada, apabila ditegakkan secara memadai. Pembuat Peraturan Daerah memiliki keharusan mutlak untuk mempelajari status peraturan perundang-undangan yang sudah ada, sebelum memutuskan membuat rancangan Perda yang baru. Sering pula dijumpai masalah yang diidentifikasi pada Langkah 1 disebabkan oleh kegagalan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang sudah ada oleh instansi terkait. Dalam hal ini, membuat Peraturan Daerah tambahan justru akan memperumit permasalahan dan tidak membantu pemecahannya.

Sebagai contoh, apabila pelanggaran hukum telah menjadi sesuatu tindakan yang memasyarakat (membudaya) dan tidak terdapat upaya memadai

untuk menegakkan hukum, maka pemberlakuan suatu Peraturan Daerah yang baru tidak dapat diharapkan akan ditaati oleh masyarakat. Dalam kasus ini, pemberlakuan Peraturan Daerah yang baru hendaknya diupayakan dengan menggunakan cara-cara baru demi mengubah perilaku masyarakat, seperti melalui program sukarela berbasis insentif, atau pengakuan hak adat.

c. Penyusunan Naskah Akademik

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 peraturan daerah. Pembuat peraturan daerah hendaknya mempertimbangkan besarnya upaya yang perlu dicurahkan dalam membuat sebuah naskah akademik. Terdapat beberapa alasan kuat mengapa penyusunan naskah akademik memerlukan banyak alokasi waktu dan daya upaya. Waktu dan upaya yang memadai memberikan kesempatan bagi pembuat Perda untuk melakukan penelitian dan menganalisis masalah, melebihi apa yang diperlukan bagi suatu produk hukum baru. Hal yang demikian menghasilkan peningkatan kapasitas aparat maupun instansi yang nantinya menangani program yang akan dihasilkannya. Dalam mempertimbangkan cara menyusun suatu naskah akademik

yang baik, pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan substansi dan proses penyusunan naskah akademik yang akan dibuat.

Dalam pembuatan rancangan peraturan daerah, DPRD mempersilahkan kepada pihak ketiga yaitu Birokratis, akademis dan praktis untuk bisa menganalisis permasalahan dijadikan rancangan hukum untuk bahasan di badan legislasi daerah yang butuh waktu agak lama sekitar 3 bulanan.²⁷

Naskah akademik harus menelaah tiga permasalahan substansi, yaitu:

1. menjawab pertanyaan mengapa diperlukan peraturan daerah baru
2. lingkup materi kandungan dan komponen utama peraturan daerah, dan
3. proses yang akan digunakan untuk menyusun dan mengesahkan Peraturan daerah.

Banyak hal yang harus termaktub dalam naskah akademik, seperti yang akan diuraikan di bawah ini, namun ketiga hal tersebut di atas merupakan hal-hal yang paling mendasar. sampai hari ini belum ada petunjuk teknis tentang penyusunan naskah akademik peraturan daerah, maka bentuk dan isi naskah akademik paling tidak memuat gagasan pengaturan secara holistik dan futuristik dengan memuat berbagai macam aspek keilmuan dengan dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, dasar hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang dituangkan dalam bentuk pasal-pasal dengan menunjuk beberapa alternatif yang disajikan dalam bentuk uraian sistematis dan dapat di pertanggungjawabkan secara ilmu hukum sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

²⁷ Ibid

Langkah pertama dari suatu lembaga/instansi/badan yang ingin menyusun naskah akademik adalah membentuk satu tim penyusun. Tim ini hendaknya dibentuk dengan surat keputusan secara formal yang ditandatangani oleh pimpinan lembaga/instansi/badan tersebut. Surat keputusan oleh pejabat di bawahnya masih dimungkinkan, tetapi kekuatannya dalam hal melegitimasi dimulainya proses penyusunan peraturan daerah agak lemah. Tim penyusun hendaknya terdiri atas kumpulan para pakar yang terkait dengan permasalahannya, termasuk para ilmuwan yang memiliki pengetahuan mendalam tentang isu - isu teknis, satu atau lebih pakar bidang sosial ekonomi, pakar hukum yang memiliki spesialisasi dalam substansi yang sedang ditangani serta terampil dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dan pakar -pakar lain sesuai kebutuhan. Pemilihan anggota tim harus menyeimbangkan dua faktor sebagai berikut:

1. Keanggotaan tim penyusun hendaknya tidak terlalu sempit, yaitu jangan hanya terdiri dari pakar hukum atau ilmuwan. Tim penyusun hendaknya merupakan kombinasi dari keterampilan dan kepentingan yang berbeda agar dapat memecahkan isu utama secara efektif.
2. Keanggotaan tim penyusun hendaknya tidak terlalu besar karena dapat mengakibatkan proses penyusunan naskah akademik menjadi tidak efisien.

Salah satu tugas pertama tim penyusun adalah mengidentifikasi para pemangku kepentingan dan pakar di luar lembaga/instansi/badan yang merupakan bagian esensial dalam proses penyusunan dan negosiasi. Tim penyusun harus mengidentifikasi pakar teknis dan pakar hukum yang dapat berfungsi sebagai

kelompok penasehat atau berperan sebagai konsultan untuk tim penyusun dalam memenuhi kebutuhan keahlian yang tidak dimiliki oleh tim penyusun.

d. Penyusunan Peraturan Daerah

Pekerjaan menyusun peraturan daerah seperti halnya, kodifikasi hukum, dan rancangan peraturan perundang-undangan memiliki spesifikasi tertentu. Himpunan peraturan perundang-undangan disusun berdasarkan derajat peraturan dan waktu penetapannya. Sedangkan kodifikasi hukum disusun secara sistematis menurut rumpun masalah dan dikelompokkan secara sistematis dalam Buku, Bab, Bagian, Paragraf, dan Pasal-Pasal. Materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan secara sistematis ke dalam:

- a. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bab-bab.
- b. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bagian-bagian, dan bab-bab, atau
- c. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam paragraf-paragraf, bagian-bagian, dan bab-bab.

Model penguraian substansi norma sangat spesifik, tidak sama dengan model penguraian substansi kalimat dalam penulisan karya ilmiah. Model penguraian norma adalah sebagai berikut:

- a. Kalimat judul diurai ke dalam ayat-ayat, ditandai dengan pemberian angka arab yang dikurung dua di depan kalimat ayat.
- b. Kalimat ayat diurai ke dalam kalimat rincian ayat, ditandai dengan pemberian angka arab atau huruf kecil tanpa tanda kurung di depan kalimat rincian kalimat ayat.

Hal penting yang perlu dipahami dalam teknik penyusunan rancangan peraturan perundang undangan antara lain model penguraian pokok pikiran dalam konsideran pertimbangan, penguraian judul bab ke dalam pasal dan penguraian substansi norma dalam ayat di bawah pasal. Proses pertama dalam melakukan perancangan peraturan perundang-undangan adalah dengan mengenali bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Untuk mengenali sebuah peraturan, perlu diperhatikan beberapa hal:

- a. Peraturan yang merupakan perubahan.
- b. Peraturan yang merupakan penggantian.
- c. Peraturan yang merupakan peraturan baru.
- d. Peraturan yang merupakan peraturan ratifikasi atau penetapan Perpu (biasanya RUU).

Secara umum untuk mengenali sebuah peraturan, terlebih dahulu dikaji lebih dalam apakah peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip utama suatu produk hukum jika nantinya disahkan menjadi undang-undang/Perda. Agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenalan (*kenvorm*) maka untuk mengenalinya dapat dilihat materi muatan peraturan tersebut dengan meninjau kerangka strukturalnya, yakni:

- a. Penamaan/judul.
- b. Frase/klausul Permanen.
- c. Pembukaan dan Batang Tubuh.

Untuk melihat rancangan peraturan daerah yang telah disusun sebagai upaya fungsi legislasi dalam merancang penyusunan sebuah peraturan untuk daerah istimewa Yogyakarta, maka DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta telah menyusun rancangan peraturan daerah yang sesuai dengan Program legislasi Daerah 2011 dan 2012 diantaranya adalah:

1. Raperda tentang Lembaga Penjaminan Kredit Daerah.
2. Raperda tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern.
3. Raperda Transparansi dan Partisipasi Publik.
4. Raperda tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.
5. Raperda tentang Tata Nilai Budaya Jawa
6. Raperda tentang Perubahan Atas Perda Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
7. Raperda tentang Rencana Induk Pembangunan Pariwisata Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2025
8. Raperda tentang Rencana Detail Tata Ruang Perkotaan Yogyakarta
9. Raperda tentang Jasa Konstruksi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
10. Raperda tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

11. Raperda tentang Perubahan Atas Perda Nomor 11 Tahun 2005 tentang
Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya dan Benda Cagar Budaya.

e. Penyelenggaraan Konsultasi Publik.

Konsultasi publik harus didesain secara cermat dengan persiapan matang. Dalam mempersiapkannya, inisiator atau pemrakarsa hendaknya mempunyai mitra di tingkat local yang dapat membantu pengaturan logistik dan administratif, termasuk identifikasi pemangku kepentingan dan anggota masyarakat yang perlu hadir, serta memastikan bahwa pengumuman dan penyampaian undangan diselesaikan tepat waktu. Idealnya, proses konsultasi publik dilakukan di seluruh wilayah dan menjangkau seluruh pemangku kepentingan dan seluruh anggota masyarakat yang akan terkena dampak oleh adanya Perda tersebut. Akan tetapi, hal ini jarang bisa dilakukan secara ideal. Keterbatasan dukungan logistik, waktu, dana, dan staf sering membatasi terselenggaranya konsultasi publik secara ideal. Berkenaan dengan pendanaan, proses konsultasi publik hendaknya merupakan komponen terpenting dalam proses penyusunan Perda, yang memerlukan alokasi dana paling besar. Para pembuat Perda harus bersedia untuk melakukan komitmen dana dan waktu untuk proses konsultasi publik. Bahkan, dalam yurisdiksi yang lebih sempitpun, diperlukan setidaknya waktu 3 (tiga) bulan atau lebih untuk penyelenggaraan konsultasi publik.

Proses konsultasi publik menghendaki arus informasi dua arah. Pembuat Perda menyampaikan kepada publik mengenai rancangan peraturan daerah yang sedang disusun, termasuk alasan-alasan, justifikasi, dan potensi dampaknya. Di

pihak lain, masyarakat memiliki tanggung jawab untuk berpartisipasi dan memberi umpan balik kepada pembuat peraturan daerah.

Untuk mengetahui apa yang menjadi masukan, kritikan dan saran dari masyarakat, maka DPRD menyediakan forum Publik Hearing agar masyarakat bisa memberikan pendapat.²⁸

Oleh karena itu, kedua belah pihak mempunyai kewajiban memberikan komitmen waktu dan sumber daya/dana dalam konsultasi publik. Konsultasi publik sebaiknya dilakukan dalam bentuk-bentuk yang berbeda. *Pertama*, tentu diperlukan penyajian mengenai rancangan peraturan daerah yang baru berikut permasalahan-permasalahan terkait. *Kedua*, diperlukan diskusi kelompok untuk membahas bagian-bagian secara lebih rinci dan untuk memperoleh masukan dari para peserta.

Oleh karena konsultasi publik memiliki multi tujuan, persiapan bahan-bahan yang diperlukan menjadi hal yang amat vital. Bahan-bahan yang perlu dipersiapkan meliputi: (a) Informasi dasar yang dapat menjelaskan secara umum permasalahan yang dihadapi dan gambaran mengenai rancangan Perda yang diusulkan (b) Dokumen resmi, seperti naskah akademik, draft rancangan Perda, notulensi pertemuan-pertemuan sebelumnya, dan dokumen-dokumen pendukung lainnya. Selain dokumen-dokumen tersebut, diperlukan pula ringkasan dan sintesis dari notulensi-notulensi pertemuan sebelumnya dalam format yang mudah untuk dibaca dan dipahami.

Konsultasi publik dapat berperan tidak sekedar sebagai alat untuk mengumpulkan informasi sekitar rancangan peraturan daerah yang sedang dibuat,

²⁸ Hasil wawancara dengan Anggota Badan Kehormatan Dewan Arif Noor Hartanto, S.IP

melainkan juga dapat dipakai sebagai sarana kampanye media massa dan upaya advokasi serta penyadaran agar masyarakat memahami permasalahan yang lebih luas sehubungan dengan rancangan peraturan daerah yang sedang dibuat.

Setiap tahun anggota diberi Waktu Reses yang tujuannya untuk memberikan informasi baru kepada masyarakat, apakah pemberitahuan terkait Perda baru atau masukan terhadap perda yang sedang di godok oleh DPRD bersesuaian dengan konsultasi publik.²⁹

Kampanye media massa ini merupakan komponen penting dalam pembuatan suatu peraturan daerah. Dengan diadakannya kampanye media massa yang memadai, pelaksanaan peraturan daerah setelah disahkan diharapkan dapat berjalan secara efektif, karena masyarakat menyadari pentingnya peraturan daerah undangan tersebut dan mendukung pelaksanaannya.

f. Pembahasan di DPRD

Pembahasan di DPRD merupakan salah satu bentuk dari dilaksanakannya konsultasi publik. DPRD selaku wakil rakyat kembali akan melakukan seri konsultasi publik dengan membuka ruang diskusi dengan berbagai kepentingan yang terlibat, seperti asosiasi, perguruan tinggi dan masyarakat yang langsung terkena dampak dengan diberlakukannya peraturan ini. Pembahasan di DPRD tidak dilakukan oleh DPRD semata, melainkan bekerja sama dengan kepala daerah, seperti apa yang diamanatkan dalam Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁹ Ibid

Dalam tingkat pembahasan di DPRD provinsi, setiap peraturan perda yang ditentukan dalam Undang – Undang 16 tahun 2010 tentang pedoman penyusunan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah. Dalam pasal 85 dijelaskan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan yaitu:

a. Mengadakan pembicaraan tingkat I .

- Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah.
- Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah.
- Tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi.

b. Pembicaraan tingkat II.

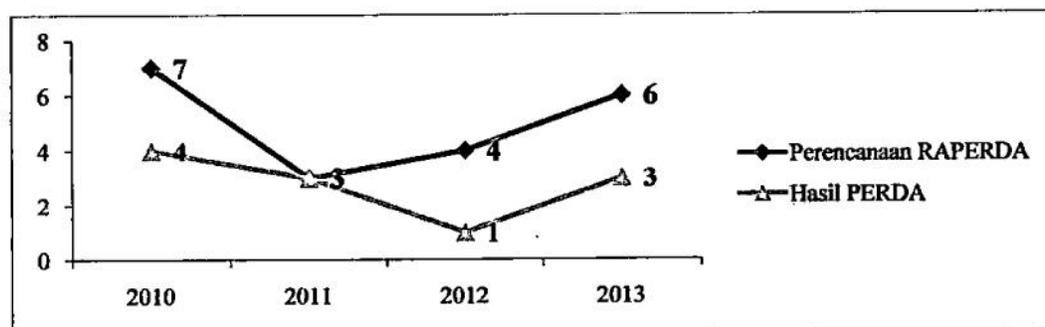
- Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan.
- Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun dari Gubernur. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur/Bupati dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan

dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Perda yang telah diusulkan DPRD akan di bahas oleh Tim Penyusun Produk Hukum Daerah yang dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah Setelah selesai akan disampaikan kembali kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama.

Tabel 3.1 Inisiatif Legislatif

Perencanaan RAPERDA hingga menghasilkan PERDA pada 2010 - 2013



Sumber : Badan Legislasi DPRD

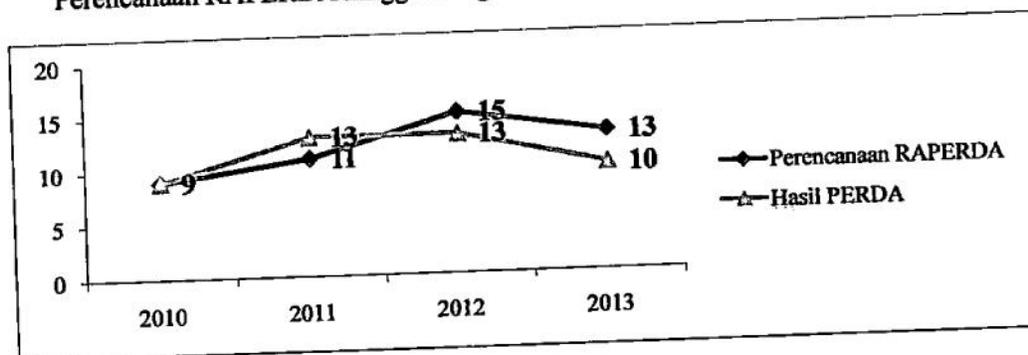
Sesuai dengan data di atas dapat kita menjelaskan bahwa perencanaan dalam pembuatan rancangan peraturan daerah DPRD DIY pada tahun 2010 – 2013 adalah melebihi setengah target perencanaan awal yang mana perencanaan itu menjadikan Efektivitas fungsi legislasi menjadi baik untuk menunjang pemerintahan yang ada di daerah istimewa Yogyakarta. Dalam mengukur Efektivitas bisa diberikan presentase sebesar 65%.

Pembahasan Peraturan Daerah No 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, berjalan dengan baik dan lancar tanpa ada kepentingan politik yang besar disebabkan karena kebutuhan rakyat lebih besar dalam pengembangan ekonomi kerakyatan yang telah berjalan

lama bagi pedangang – pedangang yang ada di sekitaran Provinsi daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat dari perdagangan Tradisional dan modern harus berjalan dengan seimbang tanpa ada saling ketimpangan dengan bertujuan mengatur dan msensejahterkan masyarakat berbasis ekonomi kerakyataran berawal dari pasar.

Tabel 3.2 Inisiatif Eksekutif

Perencanaan RAPERDA hingga menghasilkan PERDA pada 2010 – 2013



Sumber : Badan Legislasi DPRD

Sesuai dengan data di atas dapat kita menjelaskan bahwa perencanaan dalam pembuatan rancangan peraturan daerah Pemerintah Daerah DIY pada tahun 2010 – 2013 adalah hampir mencapai target yang hendak dicapai. Pada tahun 2011 bhkan ada penambahan raperda yang awalnya 11 bisa dicapai 13 perda, yang mana selebihnya itu ada prolegda tambahan yang di inisiasi oleh pemerintah daerah DIY. Dalam mengukur Efektivitas bisa diberikan presentase sebesar 95%.

Pembahasan pembuatan Peraturan daerah Istimewa tentang keistimewaan DIY berjalan tidak terlalu baik karena sebagian partai memiliki kepentingan politik untuk bisa menunda – nunda agar perdais ini belum dijadikan sebagai peraturan. Berjalan waktu dengan komunikasi politik yang dibangun oleh partai

yang mendukung sepenuhnya terhadap pembuatan perdais ini, belum menuai hasil yang baik. Hingga saat in pergulatan perdais ini masih berada di meja pembahasan DPRD.

g. Mengesahkan Peraturan Daerah

Pengesahan adalah langkah terakhir dalam pembuatan peraturan daerah baru, sekaligus menjadi langkah pertama pelaksanaan peraturan daerah tersebut. Salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan sebuah peraturan daerah baru adalah masa transisinya. Masa transisi ini terkait erat dengan tanggal mulai diberlakukannya peraturan daerah baru. Sebuah peraturan daerah baru tidak harus segera diberlakukan setelah disahkan. Sebaiknya ada tenggang waktu antara disahkannya sebuah peraturan daerah dengan tanggal mulai diberlakukannya. Hal ini dimaksudkan agar lembaga/instansi pemerintah terkait dan masyarakat dapat melakukan persiapan-persiapan yang memadai untuk pelaksanaan secara efektif. Persiapan pelaksanaan meliputi pembentukan kesadaran masyarakat tentang ketentuanketentuan hukum yang baru, serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi instansi pelaksana dan aparat penegak hukum mengenai ketentuan-ketentuan spesifik dari peraturan daerah yang baru tersebut. Peraturan Daerah yang dihasilkan pada tahun 2010 yakni :

1. Perda No. 1 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi DIY.
2. Perda No. 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

3. Perda No. 3 Tahun 2010 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 3 Tahun 2006 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008.
4. Perda No. 4 Tahun 2010 Tentang Kelebihan Muatan Angkutan Barang.
5. Perda No. 5 Tahun 2010 Tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
6. Perda No. 6 Tahun 2010 Tentang Irigasi.
7. Perda No. 7 Tahun 2010 Tentang Laporan keterangan pertanggung jawaban Gubernur DIY akhir tahun Anggaran 2009.
8. Perda No. 8 Tahun 2010 Tentang Penanggulangan Bencana.
9. Perda No. 9 Tahun 2010 Tentang Perubahan Anggaran pendapatan dan belanja Daerah Provinsi DIY Tahun Anggaran 2010.
10. Perda No. 10 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi DIY.
11. Perda No. 11 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi DIY tentang usaha Perikanan dan Kelautan di Provinsi DIY.
12. Perda No. 12 Tahun 2010 Tentang Penanggulangan Human Immunodeficiency Virus (HIV) dan Acquired Immuno Deficiency Syndrome (AIDS).

13. Perda No. 13 Tahun 2010 Tentang Cegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif

Apabila sebuah peraturan daerah diberlakukan bersamaan dengan tanggal pengesahannya, pelaksanaan awalnya dapat menjadi kacau dan sulit. Hal demikian dapat berakibat pada terciptanya masalah/kesulitan pelaksanaan selama bertahun-tahun sesudahnya. Selain itu, apabila satu peraturan daerah diberlakukan segera setelah disahkan, instansi pelaksana dan aparat penegak hukum seringkali tidak menegakkan peraturan daerah tersebut secara ketat, dan penegakan hukum secara ringan pada masa awal pemberlakuannya seperti ini seringkali berakibat pada sikap jangka panjang masyarakat yang memperlemah keseluruhan upaya penegakan hukum. Peraturan Daerah yang dihasilkan pada tahun 2011 yakni :

1. Perda Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah dan DPRD.
2. Perda Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pencabutan Perda dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
3. Perda Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah.
4. Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.
5. Perda Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan Berbasis Budaya.
6. Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang Perlindungan Anak di Jalanan.
7. Perda Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pertanggung jawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2010.

8. Perda Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
9. Perda Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011.
10. Perda Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
11. Perda Nomor 11 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum.
12. Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.
13. Perda Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Perizinan Tertentu.
14. Perda Nomor 14 Tahun 2011 tentang APBD 2012
15. Perda Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.
16. Perda Nomor 16 Tahun 2011 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi DIY Tahun 2011-2030.

Pengesahan suatu peraturan daerah baru harus diikuti – bahkan sebaiknya didahului dengan upaya penjangkauan dan penyadaran yang memadai untuk menginformasikan kepada masyarakat dan instansi-instansi terkait mengenai pengesahan peraturan perundang-undangan baru tersebut. Upaya sosialisasi ini harus ditunjang dengan penyediaan bahan-bahan penunjang yang menjelaskan tentang peraturan daerah tersebut, latar belakangnya, tujuannya, serta pelaksanaannya kepada seluruh pemangku kepentingan dan instansi terkait.

Peraturan Daerah yang dihasilkan pada tahun 2012 yakni :

1. Perda Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 – 2025.
2. Perda Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun
3. Perda Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.
4. Perda Nomor 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas.
5. Perda Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Air Tanah
6. Perda Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya
7. Perda Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2011.
8. Perda Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Perda Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha.
9. Perda Nomor 9 Tahun 2012 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.
10. Perda Nomor 10 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013.

11. Perda Nomor 11 Tahun 2012 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum BPD Propinsi DIY Menjadi PT BPD DIY.
12. Perda Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal pada PT Anindya Mitra Internasional.
13. Perda Nomor 13 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Konstruksi.
14. Perda Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pendirian Perusahaan Penjaminan Kredit Daerah.

Perjalanan akhir dari perancangan sebuah draft perda adalah tahap pengesahan yang dilakukan dalam bentuk penandatanganan naskah oleh pemerintah daerah dengan DPRD. Dalam konsep hukum, perda tersebut telah mempunyai kekuatan hukum materil (*materiele rechtskrach*) terhadap pihak yang menyetujuinya. Sejak ditandatangani, maka rumusan hukum yang ada dalam raperda tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak. Pengundangan dalam Lembaran Daerah adalah tahapan yang harus dilalui agar raperda mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada publik. Dalam konsep hukum, maka draft raperda sudah menjadi perda yang berkekuatan hukum formal (*formele rechtskrach*). Secara teoritik, "semua orang dianggap tahu adanya perda" mulai diberlakukan dan seluruh isi/muatan perda dapat diterapkan. Peraturan Daerah yang dihasilkan pada tahun 2013 yakni :

1. Perda No. 1 Tahun 2013 Tentang Tata cara pembentukan Peraturan Daerah Istimewa.
2. Perda Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.

3. Perda Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.
4. Perda nomor 4 tahun 2013 Tentang pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal
5. Perda nomor 5 tahun 2013 Tentang penyertaan modal daerah pada badan usaha milik daerah dan perseroan terbatas asuransi bangun askrida.
6. Perda nomor 6 tahun 2013 Tentang Rencana Pembagunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012 - 2017
7. Perda nomor 7 tahun 2013 Tentang tata cara pembentukan produk hukum daerah dan produk hukum DPRD.
8. Perda nomor 8 tahun 2013 Tentang Peraturan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Pertanggung jawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan belanja daerah dan belanja daerah daerah istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2012.
9. Perda nomor 9 tahun 2013 Tentang Perubahan APBD 2013.
10. Perda nomor 10 tahun 2013 Tentang Pedoman Pendanaan Pendidikan
11. Perda Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan dalam urusan Keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta.
12. Perda nomor 11 tahun 2013 Tentang APBD Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014
13. Perda nomor 12 tahun 2013 Tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya Bunder.

Pandangan sosiologi hukum dan psikologi hukum, menganjurkan agar tahapan penyebarluasan (sosialisasi) perda harus dilakukan. Hal ini diperlukan agar terjadi komunikasi hukum antara perda dengan masyarakat yang harus patuh. Pola ini diperlukan agar terjadi internalisasi nilai atau norma yang diatur dalam perda sehingga ada tahap pemahaman dan kesadaran untuk mematuhi.

D. Efektivitas Fungsi legislasi DPRD Provinsi DIY Tahun 2010 – 2013

Keberhasilan dan kinerja lembaga dalam suatu bidang pekerjaan banyak ditentukan oleh tingkat kompetensi, profesionalisme juga komitmen terhadap bidang yang ditekuninya. Suatu komitmen kelembagaan menunjukkan suatu daya dari lembaga dalam mengidentifikasi keterlibatan dalam suatu organisasi. Oleh karena itu komitmen organisasional akan menimbulkan rasa ikut memiliki (sense of belonging) bagi pekerja terhadap organisasi. Terjadinya perubahan-perubahan dalam organisasi juga mempunyai dampak pada terjadinya perubahan dalam tugas dan kewajiban pegawai. Para pegawai diharapkan menjadi lebih kreatif mencari cara baru untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi kerja di organisasi/lembaga.

DPRD saat ini lebih cerdas dan kompeten turut secara aktif terlibat dalam penyusunan peraturan daerah, tidak hanya menyetujui draf yang dipersiapkan oleh pemerintah, dan memainkan peran penting dalam proses penganggaran daerah. Pemerintah daerah berkonsultasi dengan DPRD mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang penting dan DPRD secara aktif mengambil bagian dalam perencanaan untuk pengembangan ekonomi dan masyarakat di daerahnya. Melalui pemilihan umum yang jujur dan adil, anggota DPRD kini lebih

representatif dibandingkan di masa lalu, di mana masyarakat memiliki harapan yang tinggi terhadap lembaga ini

Tantangan bagi DPRD yang efektif, Seperti di banyak tempat lain di dunia, para politisi seringkali terlihat sebagai orang-orang yang mengutamakan kepentingan diri sendiri dan mereka tidak terjangkau, terpisah dari realita kemiskinan dan kesengsaraan lain yang masih mewarnai kehidupan sehari-hari di Indonesia. Banyak anggota DPRD merasa mempunyai hak istimewa dan merasa bahwa sebagai wakil terpilih yang berbicara dan bertindak atas nama masyarakat, mereka berhak menuntut perlakuan khusus dan kemudian menjauhkan diri dari masyarakat biasa.

Penyalahgunaan sumber daya publik yang terus menghiasi catatan DPRD di daerah juga akan dapat mengikis kepercayaan publik. Menurut data Indonesian Corruption Watch pada Juni 2006, lebih dari 1.000 anggota DPRD di seluruh Indonesia sedang dalam penyelidikan karena tuduhan yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang. Kebanyakan DPRD hanya menyetujui satu atau dua PERDA dalam setahun walaupun merencanakan untuk membuat lebih banyak lagi. Anggaran daerah sering pula tertunda karena keterlambatan DPRD untuk menyetujuinya.

1. Landasan Pengukuran Efektivitas Fungsi Legilasi

a. Pendekatan sumber (System Resource Approach)

Pendekatan ini mencoba mengukur efektivitas dari sisi input organisasi, yaitu dengan mengukur keberhasilan organisasi dalam mendapatkan sumber-

sumber yang dibutuhkan untuk mencapai performansi yang baik. Pendekatan ini memandang bahwa organisasi mempunyai hubungan yang merata dengan lingkungan karena dari lingkungan diperoleh sumber-sumber yang merupakan input bagi organisasi, dan output yang dihasilkan juga akan dilemparkan lagi kepada lingkungan. Sejumlah dimensi yang dapat digunakan untuk mengukur efektivitas dengan pendekatan sumber yaitu: *Pertama*, pemampuan organisasi untuk memanfaatkan lingkungan untuk memperoleh berbagai jenis sumber yang bersifat langka dan nilainya tinggi. *Kedua*, kemampuan para pengambil keputusan dalam organisasi untuk meninterpretasikan sifat-sifat lingkungan yang tepat. *Ketiga*, kemampuan organisasi untuk menghasilkan output tertentu dengan menggunakan sumber-sumber yang berhasil diperoleh. *Keempat*, kemampuan organisasi dalam memelihara kegiatan operasionalnya sehari-hari. *Kelima*, kemampuan organisasi untuk bereaksi dan menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan.

Tabel 3.3 Hasil Peraturan daerah yang di rencanakan oleh Legislatif dan Eksekutif :

NO	NAMA LEMBAGA	TAHUN			
		2010	2011	2012	2013
1	Legislatif (DPRD DIY)	7	3	4	6
2	Eksekutif (PEMDA DIY)	9	11	15	13

Sumber : Badan legislasi dan Pengakajian DPRD

Sesuai dengan table di atas yang di rencanakan oleh DPRD DIY yang langsung mendapatkan sumber yang valid dari kebutuhan masyarakat untuk

menampung aspirasi rakyat dengan membentuk dan merencana peraturan Daerah sebagai pemenuh kebutuhan tersebut. Perencanaan pada tahun 2010 sebanyak 16 Peraturan Daerah, pada tahun 2011 sebanyak 14 Peraturan Daerah, pada tahun 2012 sebanyak 19 Peraturan Daerah, dan pada tahun 2013 sebanyak 19 Peraturan Daerah. Maka demikian fungsi legislasi yang dilaksanakan DPRD DIY adalah efektif.

b. Pendekatan Sasaran (Goal approach)

Pendekatan ini memfokuskan perhatian terhadap aspek output yaitu mengukur keberhasilan lembaga dalam mencapai tingkatan output yang direncanakan. Jadi efektivitas organisasi mengukur sejauh mana organisasi berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Sasaran yang penting diperhatikan dalam pengukuran efektivitas dengan pendekatan ini adalah sasaran yang sebenarnya (operative goal). Pengukuran efektivitas dengan menggunakan sasaran yang sebenarnya akan memberikan hasil yang lebih realistis dari pada pengukuran efektivitas berdasarkan sasaran resmi (official goal). Indikator pencapaian efektivitas dalam pendekatan ini diantaranya efisiensi organisasi, produktifitas tinggi, keuntungan yang maksimal, pertumbuhan organisasi, stabilitas organisasi, dan kesejahteraan karyawan.

Tabel 3.4 Hasil Produktifitas fungsi legislasi DPRD DIY periode 2010 – 2013.

NO	NAMA LEMBAGA	TAHUN			
		2010	2011	2012	2013
1	Legislatif (DPRD DIY)	4	3	1	3
2	Eksekutif (PEMDA DIY)	9	13	13	10

Sumber : Badan legislasi dan Pengakajian DPRD

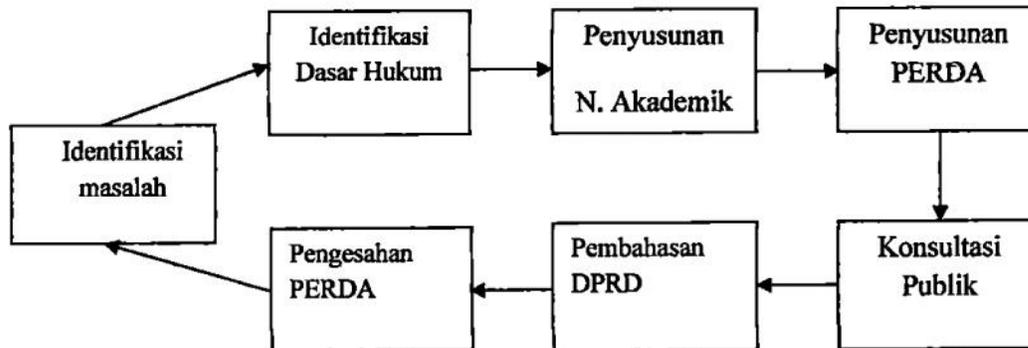
Sesuai dengan table diatas kita mendapat hasil yang jelas bahwa dalam melaksanakan tugas fungsi legislasi yang efektif harus sesuai dengan target yang hendak dicapai atau mendekati target. Pada tahun 2010 dengan jumlah 13 atau 86% Peraturan Daerah , tahun 2011 dengan jumlah 16 atau 95% Peraturan Daerah, tahun 2012 dengan jumlah 14 atau 85% Peraturan Daerah dan tahun 2013 dengan jumlah 13 atau 70% Peraturan Daerah.

c. Pendekatan proses (Process Approach)

Pendekatan ini menganggap efektivitas sebagai efisiensi dan kondisi organisasi internal. Pada organisasi yang efektif, proses internal berjalan dengan lancar, anggota bekerja dengan kegembiraan dan kepuasan. Pendekatan ini disebut juga sebagai pendekatan proses internal karena memusatkan perhatian pada kegiatan yang dilakukan terhadap sumber-sumber yang dimiliki oleh lembaga. Berbagai komponen yang dapat menunjukkan efektivitas organisasi berdasarkan pendekatan ini yaitu, perhatian atasan terhadap karyawan. kerja sama, dan loyalitas kelompok kerja, saling percaya dan komunikasi antara karyawan dengan pimpinan, desentralisasi dalam pengambilan keputusan, adanya komunikasi vertikal dan horizontal yang lancar dalam organisasi, adanya usaha

dari setiap individu maupun keseluruhan organisasi untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan, organisasi dan bagian-bagian bekerja sama dengan baik dan konflik yang terjadi selalu diselesaikan dengan acuan kepentingan organisasi.

Tabel 3.5 Proses Efektivitas penyusunan Peraturan Daerah



Sumber : Bidang Legislasi dan Pengkajian DPRD

Proses penyusunan peraturan daerah memiliki butuh waktu yang cukup lama disebabkan terhadap materi yang ada di rancangan peraturan daerah memiliki cakupan yang hanya pada masalah tertentu atau masalah secara umum yang di alami oleh masyarakat. Pada awal pembuatan Rancangan perda DPRD mengidentifikasi masalah yang timbul di tengah masyarakat untuk bisa menyelesaikannya dengan peraturan – peraturan yang berpihak dengan rakyat. Pengelompokan (artikulasi) masalah sampai penyaringan masalah di anggap oleh DPRD perlu di jadikan solusi dari permasalahan tersebut yang membutuhkan waktu selama menjadi wakil rakyat.

Pada proses identifikasi hukum ini, DPRD mencari solusi dengan peraturan sebelumnya apakah ada permasalahan terbut sudah ada penyelesaian pada peraturan sebelumnya. Tujuannya agar peraturan sebelumnya tidak

berbenturan dengan peraturan yang ingin di undangkan oleh DPRD. Pembuatan peraturan baru yang sesuai dengan undang – undang no 53 tahun 2011 mengatakan :

“Pembentukan produk hukum Daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang – undangan daerah yang di mulai dari tahapan perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pegundangan, dan penyebarluasan”.

Dan tidak terlepas fungsinya yang di amanahkan oleh peraturan lain DPRD memiliki fungsi legislasi yang harus dalam pembuatan peraturan sesuai dengan undang – undang sebelumnya dan berpihak kepada masyarakat umum.

Naskah Akademik merupakan prasyarat untuk menyusun rancangan peraturan perundang-undangan. Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan perundang-undangan.

Pembuatan naskah akademik itu ditunjuk sesuai dengan kapasitas ahli yang terdiri dari, Praktisi, Akademisi dan Tokoh masyarakat. Kira – kira butuh waktu 3 bulanan pembuatan dari awal hingga draf raperda sudah siap untuk di bahas oleh DPRD.³⁰

Dengan demikian, Naskah Akademik merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (jenis peraturan perundang-undangan) yang dikaji secara teoritis dan sosiologis. Secara teoritik dikaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Dasar filosofis merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan

³⁰ Hasil Wawancara dengan Karyawan Balegda, Tuning Sriwinangsih.

perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur ditengah-tengah masyarakat, misalnya nilai etika, adat, agama dan lainnya. Dan membutuhkan waktu dengan materi yang sedang menuju ke berat adalah 3 bulanan.

Untuk menciptakan peraturan daerah yang sesuai kepentingan masyarakat, DPRD melaksanakan konsultasi publik agar masyarakat bisa memberi masukan ke perda tersebut agar lebih mengatasi masalah yang dialaminya waktu sekitar 3 – 4 bulanan. Bentuk konsultasi publik yang sering dilakukan, *Pertama*, publik hearing merupakan mengundang masyarakat untuk memberi saran, kritik dan masukan agar perda sesuai dengan kebutuhan masyarakat, *Kedua*, masyarakat bias hadir sewaktu – waktu ke kantor DPRD untuk memberikan aspirasi yang terkait dengan peraturan daerah sedang di bahas oleh DPRD. *Ketiga*, DPRD melaksanakan konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri untuk melihat perda sudah sesuai dengan yang di butuhkan dan melihat tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

Peraturan Daerah yang sudah melaksanakan langkah – langkah sebelumnya DPRD dan Pemerintah Daerah melaksanakan pembahasan sesuai ketentuan yang sering dilakukan sesuai pembahasan pembuat perundang – undangan. Setelah pembahasan selesai dan pengesahan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang dilanjutkan dengan pengundangan di Lembaran Daerah.

2. Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Fungsi Legislasi

a. Faktor Kemampuan Anggota DPRD

Diperoleh keterangan berkenaan dengan kualitas SDM anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bahwa, jika dilihat tingkat pendidikan anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta periode 2009 – 2014 secara keseluruhan dapat dikatakan cukup tinggi, karena dari 55 orang sekitar 41 anggota sekitar 72,84% adalah sarjana (S1) dan selebihnya tamatan SLTA.

Dalam menjalankan proses pembuatan peraturan daerah di DPRD DIY kami sangat dipengaruhi pendidikan formal anggota DPRD yang hampir keseluruhan bertamatan Sarjana. Kalau bias dipresentase sekitar 70 persen.³¹

Namun mengenai kualitas SDM anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta di Badan Legislasi (Banleg) dalam melaksanakan fungsi legislasi melalui program legislasi daerah masih rendah, baik dalam mengelola data dan informasi yang di dapat dari masyarakat maupun dalam penyusunan Raperda. Hampir sebagian anggota DPRD yang baru menjadi anggota, dengan langkanya pengalaman mereka mengenai teknik perumusan Raperda menyebabkan berbagai kesulitan dalam pembahasan tersebut. Tetapi sebaliknya para anggota yang lama justru kurang membantu anggota baru untuk memahami cara perumusan Raperda, sehingga argumentasi yang diajukan oleh anggota yang baru ini tidak sesuai dengan tujuan yang dibahas. Persoalan ini biasanya dapat diatasi oleh ketua Pansus yang netral dan tidak memihak kepentingan manapun juga dan kesadaran

³¹ Hasil Wawancara Ketua Komisi A oleh Drs. H. Ahmad Subangi.

anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta akan pentingnya musyawarah dan mufakat.

Hasil wawancara menjelaskan bahwa, sebelumnya Pansus sudah memberikan masukan masukan kepada anggota baru untuk memahami teknik dalam perumusan/pembahasan Raperda yang diajukan oleh Eksekutif. Tetapi masih terlihat minimnya pengetahuan anggota baru. Hal tersebut dapat dimaklumi bersama walaupun secara umum tingkat pendidikan anggota DPRD dianggap cukup tinggi. Namun latar belakang pekerjaan sebelum menjadi anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta turut mempengaruhi SDM anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya bermuara pada kemampuan melaksanakan fungsi legislasi. Berdasarkan kondisi ini dapat dikatakan bahwa, kualitas SDM DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tergantung kemampuan anggota dalam mengaplikasikan fungsi legislasinya yang sangat memerlukan kecermatan dan kepiawaian seseorang dalam membuat aturan yang akan diterapkan pada skala pemerintah daerah tersebut. Kemampuan anggota yang minim tersebut dapat dilihat pada produk yang diciptakannya, misalnya membuat Peraturan daerah bersama dengan Kepala Daerah (Gubernur), menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama Pemerintah Daerah, mengawasi pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, keputusan Kepala Daerah dan Kebijakan yang ditetapkan Pemerintah Daerah.

b. Faktor Pengalaman

Seorang anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta disebut berpengalaman jika ia senantiasa menghasilkan karya/pandangan baru dalam bidangnya, bersikap adaptif dan inovatif, senantiasa mengikuti dan menyesuaikan diri dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, selalu merubah strategi pendekatannya dalam menangani masalah pembangunan, dan senantiasa meningkatkan ketrampilan profesionalnya sebagai anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pendapat diatas dibenarkan oleh sebagian besar informan yang berhasil di wawancarai, diantaranya Ketua Balegda DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, memberikan keterangan bahwa :

Pada prinsipnya, Segala pekerjaan tidak terlepas dari pengalaman dalam pekerjaan itu dan pengalaman anggota DPRD secara signifikan berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas-tugas yang diemban, karena pengalaman tersebut akan menjadi dasar pijakannya dalam menghadapi suatu masalah, disamping itu akan memberikan tambahan dalam berfikir, bersikap dan bertindak, termasuk dalam mengatur permasalahan.³²

Diketahui bahwa, pengalaman anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang pernah duduk dalam lembaga legislatif sebelumnya berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang diembannya saat ini sebagai wakil rakyat, paling tidak dia dapat mengetahui kekurangan-kekurangan yang ada pada periode sebelumnya untuk kemudian berusaha memperbaikinya dengan langkah-langkah yang lebih tepat. Pengalaman seperti ini akan sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh Dewan, karena dia bisa mengetahui kendala-kendala yang ada dari periode

³² Hasil Wawancara Ketua Komisi D oleh Bapak Nuryadi, S.pd.

sebelumnya, sehingga pengalaman yang dimiliki oleh anggota yang pernah duduk dilembaga legislatif tersebut dapat membantu memecahkan persoalan yang dihadapi.

Diketahui bahwa, sebagian besar anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki pengalaman yang cukup banyak dalam organisasi kemasyarakatan. Hal ini sesuai dengan pendapat informan bahwa, setiap anggota DPRD pasti pernah aktif dalam organisasi kemasyarakatan baik itu dalam lingkup kecil sampai lingkup nasional, meskipun tidak menutup kemungkinan ada juga beberapa anggota DPRD yang tidak begitu aktif dalam organisasi kemasyarakatan, seperti pengalaman dalam partai politik. Berdasarkan pernyataan ini dapat diinterpretasikan bahwa, faktor pengalaman merupakan faktor dominan dalam mempengaruhi kemampuan dalam menjalankan fungsi, karena dengan pengalamannya itu anggota DPRD dapat menggali informasi yang berkualitas, valid dan dapat memanfaatkan informasi yang ada secara lebih tepat, sehingga dapat melakukan pengambilan kebijakan yang tepat pula. Faktor kedua adalah pentingnya data/informasi, sedangkan faktor pendidikan menempati posisi terakhir karena pengaruhnya terhadap kemampuan DPRD relatif kecil dalam melaksanakan fungsi legislasi. Namun, faktor pengalaman bukan segala-galanya, karena harus juga didukung oleh tingkat intelektual yang tinggi dan faktor legitimasi masyarakat.

Oleh karena itu, untuk meningkatkan produktivitas DPRD, masalahnya bukan semata-mata pada tingkat pendidikan formal para anggotanya, tetapi terutama pada tingkat pemahamannya kepada rakyat (terhadap aspirasinya,

kebutuhannya dan masalahnya), tingkat keberanian untuk memperjuangkannya secara proporsional serta memperoleh kepercayaan masyarakat. Pendapat ini didasarkan pada beberapa hal, *pertama*, bahwa secara politik memilih anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah hak politik rakyat, sebagai wujud dari kedaulatan rakyat. Rakyat bebas menentukan pilihannya terhadap orang yang dipercayainya, bukan soal kesarjanaannya. *Kedua*, bahwa Dewan dan para anggotanya merupakan cerminan dari masyarakat, sehingga kualitas Dewan dan anggotanya merupakan cerminan dan gambaran dari kualitas masyarakat secara keseluruhan.

c. Faktor Penguasaan Data dan informasi

Ada beberapa keuntungan dari ketersediaan data/informasi, antara lain adalah: bertambahnya alternatif-alternatif dan pendekatan-pendekatan baru guna pemecahan masalah masalah dan guna mengurangi timbulnya masalah-masalah serupa di masa mendatang, semakin lebarnya landasan ilmu pengetahuan guna keperluan pemecahan masalah-masalah dan meningkatkan ketepatan pengambilan keputusan seluruh sektor dan seluruh kegiatan. Berkenaan dengan hal ini, hasil observasi mengatakan bahwa, ternyata data/informasi yang dimiliki oleh DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta cukup banyak tersedia, baik itu melalui informasi yang disampaikan oleh masyarakat yang secara langsung datang ke gedung DPRD maupun dalam bentuk surat atau pengiriman delegasi.

Untuk mengetahui apa yang dirasakan oleh masyarakat yang harus mendekati diri kepadanya. Sebagai wakil rakyat wajib mengetahui segala informasi - informasi rakyatnya baik itu secara verbal atau non -

verbal paling tidak di daerah pemilihannya untuk mempermudah kinerja anggota DPRD.³³

Disamping itu anggota Dewan juga aktif dalam mencari dan menggali data/informasi tersebut melalui kunjungan ke daerah-daerah. Kemampuan anggota DPRD dalam menghimpun data dan informasi menggunakan cara antara lain: *Pertama*: melakukan pendekatan dengan Pemerintah Provinsi untuk mencoba mengenali aspirasi masyarakat setempat yang sudah disimpulkan oleh Gubernur setempat. *Kedua* : Anggota Dewan melalui fraksinya masing-masing terjun langsung ke Daerah yang diwakilinya, untuk mengetahui masih adakah masalah-masalah yang belum tertampung, selanjutnya masalah tersebut *digodok* oleh fraksi masing-masing, kemudian dengan pertimbangan fraksi ditentukan skala prioritas mana yang harus didahulukan dan mana yang ditangguhkan, setelah itu baru dimatangkan dalam komisi.

Hasil observasi juga menunjukkan bahwa, kualitas data/informasi yang diterima DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masih rendah/kurang berkualitas dalam arti informasi tersebut masih mentah jadi perlu diolah kembali dengan membandingkannya dengan berbagai sumber informasi yang lain, sebagaimana diungkapkan oleh Ketua Banleg DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhasil diwawancarai, menyatakan memang informasi yang didapatkan dari masyarakat sudah cukup banyak, namun masih diragukan kualitasnya, untuk itu perlu dilakukan *cross check* kembali kepada sumber informasi yang lain, sehingga didapatkan data/informasi yang benar-benar

³³ Hasil Wawancara anggota DPRD Komisi A oleh Bapak Yohanes Widi Prptomoo.

berkualitas. Validitas data/informasi yang dimaksud disini adalah apakah data dan informasi yang diperoleh anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah benar-benar sesuai dengan permasalahan yang dihadapi, karena Informasi yang tepat untuk pencari informasi yang tepat, akan menentukan keputusan yang tepat pula. Karena itu, informasi yang bernilai tinggi akan mendukung pengambilan keputusan yang tepat. Informasi yang ada selama ini berdasarkan pengamatan di lapangan dirasakan belum relevan dan belum memiliki validitas yang tinggi terhadap permasalahan yang dihadapi, untuk itu diperlukan kerja keras dari anggota Dewan untuk aktif mencari sumber informasi lain yang lebih tepat dan akurat.

Kondisi ini diakui oleh salah seorang anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, bahwa data dan informasi yang dimiliki oleh DPRD kurang memadai dengan permasalahan yang dihadapi, sehingga seringkali anggota DPRD tertentu mendapatkannya bukan dari DPRD tetapi dari jalur informal/pribadi, dan tidak semua anggota DPRD memilikinya, tergantung dari kualitas SDM anggota Dewan dan kemauan untuk menggali informasi yang valid. Berdasarkan keterangan-keterangan yang didapatkan dapat diinterpretasikan bahwa, informasi yang ada belum dimanfaatkan secara optimal oleh anggota DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengambil suatu kebijakan, diantaranya karena informasi yang ada belum tentu akurat, tidak sesuai dengan kenyataan yang ada sehingga belum dapat digunakan sebagai dasar untuk pengambilan suatu keputusan. Disini diperlukan adanya sarana pelayanan informasi yang akan menyediakan berbagai informasi yang memadai dan mudah diperoleh.