

PELAKSANAAN HAK INISIATIF DPRD PROVINSI SULAWESI UTARA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TAHUN 2009-2015

Oleh
*Rafli Likuajang*¹
*Ronny Gosal*²
*Herman Nayoan*³

Abstrak

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 107 dikatakan bahwa Anggota DPRD Provinsi mempunyai hak : mengajukan Rancangan Perda Provinsi. Ini berarti bahwa DPRD memiliki hak inisiatif yaitu hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 23 tahun 2014 yang menyatakan bahwa: Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam menjalankan tugas sebagai anggota dewan, dituntut memiliki kualitas yang baik untuk dapat menunjang berjalannya suatu pemerintahan, dengan hak-hak yang dimiliki serta fungsi-fungsi yang diembankan kepada mereka, maka sepatutnya kualifikasi seorang anggota harus berkualitas baik. Sejauh ini dari beberapa fenomena, banyak anggota dewan yang tidak mengetahui apa yang harus dilakukan sebagai anggota dewan. Penelitian ini mencoba mengkaji mengenai pelaksanaan hak inisiatif anggota dewan dalam pembuatan peraturan daerah di Provinsi Sulawesi Utara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan hak inisiatif anggota dewan provinsi Sulawesi Utara periode 2009-2015 belum berjalan secara efektif.

Kata Kunci : Hak Inisiatif, DPRD, Perda

¹ Mahasiswa Prog. Studi Ilmu Pemerintahan Fispol - Unsrat

² Ketua Penguji/ Pembimbing Skripsi

³ Sekretaris Penguji/ Pembimbing Skripsi

PENDAHULUAN

UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dengan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam kaitan dengan hal di atas maka Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 18 Ayat (3) disebutkan bahwa: Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Dalam UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Pasal 1 Ayat (1), menyatakan bahwa: Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 pasal (96) menyatakan bahwa DPRD Provinsi mempunyai fungsi pembentukan perda provinsi (fungsi legislasi), fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (controlling). Berkaitan dengan fungsi legislasi tersebut, DPRD sebagai representasi aspirasi masyarakat seharusnya memiliki peran yang optimal dalam hal merekrut kepentingan masyarakat dan diperjuangkan dalam rancangan peraturan daerah (Ranperda). Didapati bahwa masih kurangnya produk hukum (peraturan daerah) yang bersumber dari inisiatif DPRD, hal ini menunjukkan efektivitas pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan perda belum dijalankan secara optimal. Padahal telah diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal (32) menyatakan bahwa Rancangan Perda Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pasal (28) menjelaskan bahwa, terkait persiapan penyusunan perda di lingkungan DPRD, Ranperda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau badan legislasi daerah. UU tersebut dengan jelas memberikan landasan hukum dan wewenang kepada

anggota DPRD untuk menggunakan hak inisiatifnya/ prakarsa DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan pengamatan awal di DPRD Provinsi Sulawesi Utara, pemberian hak inisiatif oleh konstitusi kepada DPRD belum digunakan secara efektif, hal ini nampak dari kurangnya perda inisiatif dewan, padahal mekanisme pelaksanaan hak inisiatif DPRD Provinsi dalam pembentukan peraturan daerah secara jelas dan legal sudah diatur dalam Undang-Undang. Perda yang dihasilkan oleh DPRD Provinsi Sulawesi Utara lebih didominasi oleh ranperda yang bersumber dari usulan eksekutif (kepala daerah dan jajarannya). Berdasarkan data awal yang diperoleh pada tahun 2009-2015, DPRD hanya mengajukan ranperda inisiatif pada prolegda ditahun 2012 sebanyak delapan, tahun 2013 terdapat 6 ranperda inisiatif, tahun 2014 terdapat 6 ranperda inisiatif dan 2015 terdapat 3 ranperda inisiatif dalam prolegda tahunan. Kemudian dalam pelaksanaannya DPRD Provinsi Sulut hanya menetapkan 2 perda inisiatif pada tahun 2013 dan satu perda inisiatif pada tahun 2014. Diperoleh data dan keterangan pada tahun 2009-2015 DPRD berhasil menetapkan 40 Peraturan Daerah, tetapi di dalamnya hanya terdapat 3 perda yang bersumber dari hak inisiatif DPRD.

Fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi dan kualitas anggota dewan dibidang legal drafting dan perundangan masih lemah. Selain itu efektivitas pelaksanaan hak inisiatif DPRD juga dinilai dari ketepatan waktu, didapati bahwa ketepatan waktu pembahasan jarang sesuai dengan penetapan waktu pembahasan sehingga ranperda inisiatif yang sudah masuk dalam Prolegda tidak sempat diparipurnakan dalam jangka satu tahun prolegda.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan hak inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara dalam pembentukan peraturan daerah tahun 2009-2015 ?
2. Apa saja faktor-faktor penghambat yang mempengaruhi pelaksanaan hak inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara dalam

pembentukan peraturan daerah tahun 2009-2015 ?

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan hak inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara khususnya pada tahun 2009-2015, mencakup: kuantitas, kualitas, dan ketepatan waktu dalam melaksanakan hak inisiatif pada pembentukan peraturan daerah.

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Efektivitas

Menurut Richard M. Steers (1996:12), efektivitas yang berasal dari kata efektif yaitu, “suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan yang dimulai dari masukan (input) yang baik, proses pelaksanaan yang terarah, dan menghasilkan suatu keluaran (*output*) yang baik juga. Selain itu suatu pekerjaan dikatakan efektif jika suatu pekerjaan dapat diselesaikan tepat pada waktunya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan”.

Efektivitas menurut Hidayat (1986) menjelaskan bahwa: Efektivitas adalah suatu acuan pencapaian yang meliputi kuantitas, kualitas dan ketepatan waktu waktu. Di mana makin besar target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya. Efektivitas merupakan salah satu dimensi dari produktivitas, yaitu mengarah kepada pencapaian untuk kerja yang maksimal, yaitu pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Di bawah ini penulis menguraikan ketiga faktor tersebut :

1. Kuantitas kerja: Menurut Wilson dan Heyyel (1987:101) Kuantitas adalah jumlah kerja yang dilaksanakan oleh seseorang pegawai dalam suatu periode tertentu.
2. Kualitas kerja: Menurut Wilson dan Heyel (1987:101) mengatakan bahwa kualitas kerja menunjukkan sejauh mana mutu seorang pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya meliputi ketepatan, kelengkapan dan kerapian.
3. Ketepatan waktu: Menurut Bernardin & Russel (2003) Ketepatan waktu merupakan di mana kegiatan tersebut dapat diselesaikan, atau suatu hasil produksi dapat dicapai pada permulaan waktu yang ditetapkan.

Konsep Pelaksanaan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2015), Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan dan sebagainya), Hal ini memberi makna bahwa kata pelaksanaan bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa pelaksanaan bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang dilaksanakan secara sungguh-sungguh berdasarkan aturan, untuk mencapai tujuan bersama. Jadi dalam kaitannya dengan penelitian ini menjelaskan bahwa sejauh mana DPRD Provinsi Sulawesi Utara melaksanakan hak inisiatifnya dalam pembentukan perda, dengan mengacu pada ketentuan atau mekanisme yang diatur dalam undang-undang.

Konsep Hak Inisiatif DPRD

Hak inisiatif DPRD adalah hak untuk mengajukan ranperda merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh DPRD untuk melaksanakan fungsinya dalam pembentukan perda, karena kekuasaan legislasi merupakan inti kedaulatan rakyat maka semua badan perwakilan rakyat (DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) mempunyai hak inisiatif ini. Hak inisiatif DPRD Provinsi tampak jelas pada beberapa undang-undang sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - a. Pasal 96 Ayat (1) huruf a, DPRD Provinsi mempunyai fungsi: Pembentukan Perda Provinsi.
 - b. Pasal 97, menjelaskan bahwa fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara: mengajukan usul Ranperda Provinsi.
 - c. Pasal 107 Anggota DPRD Provinsi mempunyai hak : mengajukan rancangan Perda Provinsi.

Beberapa acuan undang-undang tersebut menunjukkan bahwa DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berfungsi untuk membentuk peraturan daerah, fungsi ini dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah provinsi. DPRD sebagai wakil rakyat perlu

memperhatikan setiap aspirasi masyarakat untuk diperjuangkan melalui regulasi dalam hal ini perda sebagai panduan dalam mengimplementasikan program dan kebijakan yang pro rakyat.

2. UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- a. Pasal 56 Ayat (1), menyatakan bahwa dalam hal penyusunan peraturan daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.
- b. Pasal 60 Ayat (1), menjelaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

Konsep Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peraturan daerah adalah peraturan bersifat lokal yang berlaku di daerah tempat produk hukum tersebut dibentuk yakni daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota.

Menurut UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan, peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi dilakukan dalam prolegda provinsi. Dalam UU No. 12 tahun 2014 pasal (1) angka 10 dijelaskan, Prolegda adalah

instrument pembentukan perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Prolegda merupakan bagian yang diisyaratkan dalam pembentukan peraturan daerah. Secara konseptual prolegda diadakan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ditingkat daerah dapat dilaksanakan secara berencana. Dalam prolegda ditetapkan skala prioritas ranperda yang akan dibahas serta dibentuk, sesuai dengan judul Rencana Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang meliputi : (1) latar belakang dan tujuan penyusunan; (2) sasaran yang ingin diwujudkan; (3) pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur dan; (4) jangkauan dan arah pengaturan. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Hasil penyusunan Prolegda Provinsi disepakati menjadi Prolegda Provinsi ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan format deskriptif kualitatif. Adapun penelitian ini tentang efektivitas pelaksanaan hak inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara dalam pembentukan peraturan daerah tahun 2009-2015. Berkaitan dengan hal itu yang menjadi objek penelitian adalah DPRD Provinsi Sulawesi Utara dan informannya adalah :

1. Ketua DPRD Provinsi Sulut
2. Ketua Badan Legislasi
3. Anggota DPRD Provinsi Sulut
4. Mantan Anggota DPRD Provinsi Sulut
5. Tokoh Masyarakat

teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menurut Burhan Bungin (2015:110): Wawancara, Metode dokumenter, Metode observasi, Metode penelusuran. Sehubungan dengan penelitian ini maka

penulis menganalisis data kualitatif yang berkaitan dengan kelompok analisis kinerja dan pengalaman individual, serta perilaku institusi. Dalam hal ini berorientasi pada efektivitas pelaksanaan hak inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara dalam pembentukan peraturan daerah. Kelompok analisis data kualitatif ini dimaksud untuk menganalisis suatu kinerja dan pengalaman individu serta perilaku institusi untuk melihat *output* yang dihasilkan dari kinerja tersebut, yang dilakukan oleh objek dan informan penelitian, serta bagaimana objek dan informan penelitian memaknai *output* kinerja tersebut.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah representasi dari kepentingan masyarakat umum dalam rangka memperjuangkan aspirasi dan kebijakan pemerintahan yang berdampak bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut DPRD memiliki fungsi legislasi dan didalamnya terdapat hak inisiatif DPRD untuk memprakarsai lahirnya sebuah peraturan daerah. Kurangnya pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah di DPRD Provinsi Sulawesi Utara diakui oleh Mantan Anggota DPRD Provinsi Sulut 2 Periode, Bapak James Sumendap, SH. Menurutnya seharusnya DPRD pro aktif menggunakan hak inisiatifnya untuk menyusun rancangan perda. Tahun 2009-2015, didapati bahwa perda yang bersumber dari prakarsa eksekutif terdapat 37 perda, sedangkan perda yang bersumber dari inisiatif dewan hanya terdapat 3 perda saja.

Tabel
Jumlah Perda Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2009-2015

Tahun	Prakarsa Eksekutif	Perda Inisiatif Dewan
2009	6	-
2010	2	-
2011	8	-
2012	5	-
2013	5	2
2014	7	1

2015	3	-
------	---	---

Sumber : DPRD Provinsi SULUT

Di bawah ini adalah tabel yang memuat Daftar Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2009-2015 :

Tabel
Daftar Nama Perda Inisiatif DPRD Provinsi Sulut Tahun 2009-2015
Sumber : DPRD Provinsi SULUT

Jika kita mencermati tabel diatas menunjukkan bahwa produk hukum berupa

NO	NAMA PERDA	NOMOR	TANGGAL DITETAPKAN
<i>Tahun 2009-2012 (Tidak ada Perda Hak Inisiatif Dewan dan Terdapat 21 Perda Prakarsa Eksekutif)</i>			
TAHUN 2013			
<i>Tahun 2013 (Terdapat 5 Perda Eksekutif dan 2 Perda Hak Inisiatif Dewan)</i>			
1.	Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulut (<i>Inisiatif Dewan</i>)	2 Tahun 2013	3 Juli 2013
2.	Pemberdayaan Tenaga Kerja Daerah Provinsi Sulut (<i>Inisiatif Dewan</i>)	3 Tahun 2013	3 Juli 2013
TAHUN 2014			
<i>Tahun 2014 (Terdapat 7 Perda Eksekutif dan 1 Perda Hak Inisiatif Dewan)</i>			
3.	Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol di Provinsi Sulawesi Utara (<i>Inisiatif Dewan</i>)	4 Tahun 2014	26 Agustus 2014
<i>Tahun 2015 (3 Perda Eksekutif dan Tidak Ada Perda Hak Inisiatif Dewan)</i>			

peraturan daerah lebih banyak didominasi oleh prakarsa eksekutif dan hanya terdapat 3 perda inisiatif saja yaitu: Perda Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulut, Perda Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Tenaga Kerja Daerah Provinsi Sulut dan Perda Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol di Provinsi Sulawesi

Utara, sementara itu perda lainnya banyak berkaitan dengan APBD, yang merupakan perda normatif. Pada periode DPRD Provinsi Sulut Tahun 2009-2014 dapat menghasilkan 3 perda inisiatif, selanjutnya jika kita cermati pada tahun 2015 tidak ada satupun perda inisiatif dewan yang ditetapkan, padahal pada saat itu, sejak dilantiknya DPRD yang baru (Periode 2014-2009) pada tanggal 8 September 2014, hingga akhir tahun 2015 belum ada satupun perda inisiatif yang ditetapkan, semua perda inisiatif baru sebatas agenda dalam prolegda.

Kualitas Anggota Dewan dan Kuantitas Perda Inisiatif

Kualitas Anggota DPRD merupakan hal yang sangat penting dalam rangka melaksanakan fungsi sebagai anggota dewan. Termasuk dalam proses pembentukan peraturan daerah, yang di dalamnya DPRD memiliki hak inisiatif. Ada beberapa hal yang menyebabkan kualitas anggota dewan mempengaruhi kurangnya perda inisiatif antara lain: Sistem rekrutmen partai politik terhadap kualitas SDM anggota dewan yang tidak berjalan secara efektif; Dengan terbatasnya kualitas SDM maka para anggota dewan mendorong untuk dibuatnya program bimbingan teknis (Bimtek) terkait legal drafting perda inisiatif dewan. Tetapi dalam pelaksanaannya justru anggota dewanlah yang tidak mengikuti secara serius, sehingga substansi dari materi-materi bimtek tidak diimplementasikan dalam tugas pembentukan perda; Ketiga, Staf ahli yang disiapkan untuk membantu fungsi pembentukan perda hanyalah staf ahli yang bersifat situasional artinya nanti ada pembahasan barulah dihadirkan staf ahli. Sehingga tidak tersedianya staf ahli permanen di Badan Legislasi yang berfungsi untuk meningkatkan pemahaman anggota dewan dalam mempersiapkan Ranperda inisiatif dewan. Jadinya tidak ada staf ahli permanen yang memberi masukan terkait teknis legal drafting perda inisiatif.

Terbatasnya sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi, menurut mantan Anggota DPRD Provinsi Sulut Dua Periode, Bapak James Sumendap, SH bahwa :

“Berkaitan dengan perda inisiatif itu klasik di Seluruh Indonesia nyaris kurang sementara dibeberapa capaian ada prolegda. Sebelum prolegda itu dikeluarkan ada yang namanya Balegda yang bertugas untuk menyusun dan merancang hak inisiatif dewan berkaitan pembuatan peraturan daerah baik di Kabupaten/Kota maupun Provinsi, jadi anggota legislatif diberikan kewenangan. Faktor yang pertama harus disadari sumberdaya manusia. Yang paling utama adalah kualitas dari anggota dewan tersebut, dan sayapun menyadari hal tersebut. Sebetulnya oleh partai-partai pengusung menjadikan seseorang anggota legislatif dianggap cakap, dalam hal ini berkaitan dengan rekrutmen politik. Seseorang dianggap cakap punya kemampuan, punya kemampuan secara politik, punya kemampuan menyusun peraturan daerah dan melakukan kajian-kajian. Jadi jangan heran kalau ada beberapa peraturan daerah yang tidak jalan karena itu berkaitan dengan Sumber Daya Manusia (SDM) anggota dewan bersangkutan. Mereka mungkin Profesor, Doktor, S1 atau S2, tetapi tidak semua punya kemampuan itu, sehingga hal ini menjadi kendala juga”

Yang terjadi biasanya usulan aspirasi dari masyarakat lebih didominasi dengan program pembangunan infrastruktur maupun alokasi anggaran untuk bantuan, sedangkan salah satu maksud dilaksanakannya reses adalah untuk menjaring aspirasi masyarakat termasuk berkaitan dengan aspirasi pembentukan peraturan daerah, sehingga dibutuhkan pula partisipasi dari masyarakat untuk mengajukan kepada dewan supaya gagasan peraturan daerah tersebut kemudian dapat dibentuk oleh anggota dewan, karena salah satu fungsinya adalah membentuk peraturan daerah.

Berdasarkan hasil penelitian, empat faktor yang mempengaruhi kurangnya perda

inisiatif, terutama faktor rekrutmen partai politik berdampak pada kualitas SDM Anggota dewan yang terpilih, dengan demikian berpengaruh pada kurangnya perda inisiatif yang dihasilkan oleh DPRD. Keterbatasan kualitas SDM anggota dewan mendorong untuk pelaksanaan bimbingan teknis tetapi terkesan mubasir, karena kurang serius dalam mengikuti materi bimtek. Sehingga membuat anggota dewan tidak memahami secara benar substansi dari materi-materi bimtek. Masalah ini ditambah lagi tidak tersedianya staf ahli permanen Badan Legislasi, hal ini membuat para anggota dewan kurang memahami secara mendalam terkait teknis dan materi pembentukan perda inisiatif. Selain itu dipengaruhi juga oleh partisipasi masyarakat. Pada saat reses berlangsung sangat jarang masyarakat memberi masukan terkait aspirasi pembentukan perda yang dibutuhkan oleh masyarakat. Sehingga semuanya itu berdampak pada efektivitas hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah yang minim secara kuantitas.

Ketepatan Waktu

Pembentukan Perda Inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara sering molor dan tidak tepat waktu atau tidak sesuai dengan jadwal dan rencana yang telah disusun dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Berdasarkan hasil penelitian yang didapatkan dari data dan hasil wawancara menunjukkan bahwa faktor yang mempengaruhi antara lain: Pertama, Pimpinan Dewan. Kedua, Ketidakhadiran anggota dewan dalam rapat-rapat Pansus Ranperda menunjukkan kurangnya keseriusan anggota dewan dalam menjalankan fungsi legislasi. Ketiga, jumlah anggota Pansus Ranperda yang terlalu banyak memunculkan sifat saling harap sehingga proses pembahasan Pansus Ranperda menjadi lebih lama. Keempat prosedur dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) inisiatif dewan lebih panjang dan rumit. Kelima, terjadinya perdebatan berkepanjangan (dinamika) dan adanya penyesuaian dengan UU di atasnya akan mempengaruhi lambatnya pembahasan sebuah Ranperda.

PEMBAHASAN

Secara ideal, ketiga syarat tersebut harus dimiliki oleh setiap orang yang hendak mencalonkan dirinya menjadi anggota DPRD. Popularitas seorang calon anggota DPRD tanpa kapasitas intelektual, hanya memungkinkan ia terpilih menjadi anggota DPRD, namun akan gagap menghadapi tugas-tugas dalam menjalankan fungsi DPRD, sebaliknya jika seseorang hanya memiliki kapasitas intelektual tanpa memiliki popularitas, akan sulit terpilih menjadi anggota DPRD. Dengan memenuhi kedua syarat tersebut, setiap anggota DPRD harus pula memiliki hubungan emosional yang kuat dengan masyarakat pemilih yang memungkinkan ia dapat memiliki kepercayaan dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat.

Tingkat pendidikan seseorang turut menentukan kapasitas dan kualitas seseorang dalam mengemban suatu tugas yang dipercayakan kepadanya. Sebagai wakil rakyat yang memiliki kewenangan dalam bidang legislasi, yakni membentuk peraturan daerah dibutuhkan kemampuan serta ketrampilan *legal drafting*. Kemampuan *legal drafting* dan kapasitas merumuskan kebijakan publik hanya diperoleh pada jenjang pendidikan minimal S1. Tidak semua jenjang pendidikan S1 memperoleh pengetahuan dalam bidang *legal drafting* maupun perumusan kebijakan publik, apalagi dengan jenjang pendidikan setingkat SMA. Dengan komposisi jenis dan jenjang pendidikan para wakil rakyat di DPRD Provinsi Sulawesi Utara yang amat beragam, jelas akan mempengaruhi kemampuan wakil rakyat tersebut dalam mengemban peran secara efektif sesuai dengan fungsi-fungsi lembaga yang teremban padanya. Salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD adalah kapasitas pribadi anggota DPRD. Kapasitas pribadi ini berkaitan dengan sejumlah pengalaman yang diperoleh dalam kehidupan yang turut mempengaruhi kualitas diri seseorang sebelum yang bersangkutan menjadi anggota DPRD. Pengalaman empirik, dengan berbagai kegiatan *work-shop*, diklat atau bimtek yang diikuti berulang-ulang oleh para anggota DPRD, tidak cukup mampu mendongkrak kapasitas para anggota DPRD untuk menjalankan fungsi-fungsi lembaga DPRD

secara efektif. Menyusun suatu Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) bukanlah pekerjaan yang mudah ke dalam Peraturan Daerah. Oleh karena itu penggunaan hak inisiatif oleh anggota dewan haruslah ditunjang intelektual yang cukup. Artinya anggota dewan harus memiliki kualitas agar dapat melaksanakan tugas dan fungsi DPRD secara optimal.

Pendidikan merupakan proses transfer ilmu pengetahuan dan teknologi serta proses penanaman nilai-nilai tertentu, biasanya pada pendidikan yang bersifat formal memiliki kategori dan jenjang tertentu. Oleh karena itu semakin tinggi jenjang pendidikan seseorang semakin tinggi pula ilmu pengetahuan dan teknologi yang dikuasainya serta semakin mendalam pemahaman tentang nilai-nilai yang diterimanya, dengan demikian tingkat pendidikan anggota dewan turut menentukan kemampuan untuk melaksanakan tugas dan fungsi dewan.

Kondisi yang ada di DPRD sekarang ini diakui atau tidak merupakan realitas dari kualitas politik anggota-anggota DPRD adalah anggota dari hasil suatu pemilihan umum. Dalam kondisi normal ia adalah sosok dengan kualifikasi tertentu yang teruji kemampuannya di bidang sosial dan politik serta penguasaan pengetahuan bidang pemerintahan. Dengan pemikiran seperti itu DPRD seharusnya merupakan lembaga politik yang berisi orang-orang dalam jumlah tertentu dengan tingkat kualitas yang sudah terseleksi. Kualitas SDM anggota DPRD Provinsi Sulawesi Utara dapat terlihat dari capaian hasil produk hukum perda inisiatif yang dibentuk. Minimnya perda inisiatif dewan menunjukkan bahwa anggota DPRD Provinsi Sulawesi Utara belum memahami secara mendalam tentang legal drafting perda inisiatif dan seharusnya anggota DPRD Provinsi Sulawesi utara peka menganalisa setiap masalah yang terjadi sehingga mampu memperjuangkan solusi melalui kebijakan aturan dan program yang dituangkan dalam perda inisiatif dewan.

Dari hasil penelitian di DPRD Provinsi Sulawesi Utara disebutkan bahwa betapa pentingnya sistem rekrutmen partai politik. Efektifnya apabila partai politik mengadakan *Fit and Proper Test* terhadap calon anggota dewan sebagai persyaratan yang harus

dipenuhi, maka calon anggota dewan akan berusaha untuk memenuhi standar tersebut, sehingga semua calon anggota dewan yang dicalonkan oleh partai politik memiliki pemahaman yang mapan terhadap fungsi anggota dewan. Termasuk memahami fungsi legislasi dan kemudian melaksanakan hak inisiatif dewan dalam memprakarsai pembentukan peraturan daerah.

Dalam kenyataannya kualitas anggota dewan yang kurang mapan dalam menjalankan fungsi legislasinya, keadaan ini akan mendorong untuk diadakannya Bimbingan Teknis (Bimtek) yang berkaitan dengan legal drafting perda inisiatif tetapi kemudian dalam pelaksanaan bimtek ada banyak problem yang ditemui, bimtek terkesan menjadi kesempatan untuk jalan-jalan sehingga mengakibatkan kehadiran saat pelaksanaan bimbingan teknis kurang dan tentu berdampak pada pemahaman terhadap substansi pelaksanaan bimbingan teknis belum terpenuhi.

Balegda sangat memerlukan staf ahli yang diharapkan dengan adanya staf ahli maupun konsultan, tugas para wakil rakyat akan semakin mudah dan pada akhirnya akan mampu melahirkan beberapa produk-produk khususnya perda inisiatif. Kenyataan yang ada bahwa selama ini DPRD kerap mendapat kendala dalam merumuskan berbagai persoalan. Untuk menghindari permasalahan tersebut salah satu solusinya adalah dengan keberadaan staf ahli tetap. Yang lebih lagi adalah mereka yang nantinya direkrut menjadi staf ahli maupun konsultan di DPRD Provinsi Sulawesi Utara harus mempunyai kemampuan diantaranya : Memiliki kemampuan substansial untuk menganalisis suatu permasalahan, mempunyai keahlian dalam menganalisis terhadap suatu keputusan/kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan publik masyarakat, demikian juga seorang staf ahli harus mempunyai kemampuan identifikasi, memahami dan mengelola isu permasalahan yang sedang berkembang, serta memiliki kemampuan untuk memberikan suatu rekomendasi/solusi terhadap kebijakan tertentu.

Selain itu dalam pengalaman yang anggota dewan alami bahwa pada saat reses berlangsung sangat jarang masyarakat

mengusulkan pembentukan peraturan daerah. Padahal dengan adanya usulan masyarakat DPRD Provinsi dapat mengupayakan untuk dibuatnya regulasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Proses perumusan kebijakan pembentukan perda inisiatif, tidak dapat dilepaskan dari aktor-aktor kebijakan non utama (tidak resmi, atau non-struktural). Dalam penelitian ini ditemukan bahwa aktor non-struktural tersebut adalah masyarakat. Keinginan dan fakta yang terjadi di masyarakat merupakan alasan diusulkannya raperda inisiatif, yang tidak lain diharapkan bisa membantu menyelesaikan masalah yang ada, baik yang berdampak langsung kepada masyarakat maupun tidak langsung.

Ketepatan Waktu

Temuan penulis dalam penelitian di DPRD Provinsi Sulut bahwa pembahasan prolegda tidak berjalan sebagaimana mestinya menurut undang-undang. Pembahasan Raperda yang terjadi selama periode 2009-2015 tidak berdasarkan mekanisme Prolegda, tetapi lebih didominasi pada jadwal pembahasan Ranperda eksekutif yang biasanya dibahas bersama-sama dengan Perda RAPBD. Hal tersebut berbeda dengan fungsi DPRD sebagai pembuat Perda, terutama dalam menentukan prioritas pembahasan dalam setiap tahun anggaran dari setiap Ranperda yang disampaikan, khususnya ketepatan waktu Ranperda inisiatif Dewan.

Salah satu tugas pimpinan DPRD adalah memimpin rapat, memimpin sidang-sidang juga menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua. Dalam sebuah proses pembentukan perda inisiatif, pimpinan dewan juga berperan untuk mengatur sebuah proses rapat-rapat, proses kajian-kajian sehingga semuanya dapat berjalan dengan lancar dengan koordinasi bersama Badan Musyawarah, Badan Legislasi Daerah. Pimpinan dewan mengontrol setiap kegiatan dewan sehingga berjalan dengan baik dan sesuai jadwal yang ditetapkan. Kurangnya perhatian pimpinan dewan terhadap alat kelengkapan dewan yang berkaitan dengan proses pembentukan perda, akhirnya membuat proses pembahasan perda inisiatif dewan tidak sesuai dengan target prolegda atau jadwal yang ditetapkan. Dalam

hal ini harus ada koordinasi yang baik antara pimpinan dewan, badan musyawarah, badan legislasi dan pansus ranperda terkait sehingga dengan arahan pimpinan dewan maka ranperda boleh dipacu termasuk perannya dalam menentukan agenda-agenda prioritas yang dinilai urgen dan sangat mendesak untuk segera dilaksanakan.

Selain itu proses pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD baik tingkat I maupun tingkat II banyak melewati berbagai dinamika dan perbedaan pendapat, sebab di dewan itu ada kelompok yang setuju dan ada juga yang tidak setuju, maka disinilah letak kepiawaian pimpinan dewan untuk mengatur dan mengendalikan semua proses rapat dan kajian sehingga dapat berlangsung dengan lancar dan tepat waktu. Pimpinan Dewan juga perlu mendesak kepada para anggota dewan yang notabene sebagai pengusul raperda inisiatif seharusnya memberikan perhatian dan konsentrasi penuh terhadap penyelesaian Prolegda yang ada sehingga boleh tercapai sesuai target dan tepat pada waktunya.

Ketidakhadiran anggota dewan dalam rapat-rapat Pansus Ranperda menunjukkan kurangnya keseriusan anggota dewan dalam menjalankan fungsi legislasi. Sering terjadi jadwal rapat pansus pansus yang sudah ditetapkan oleh Badan Musyawarah pada akhirnya tertunda, disebabkan karena kehadiran anggota dewan yang tidak kuorum. Selain itu waktu yang kadangkala bertabrakan, baik anggota dewan yang ada di panitia khusus (Pansus) maupun pihak eksekutif sehingga mengakibatkan terhambatnya jadwal pembahasan. Diharapkan efektifitas pembahasan dan keseriusan anggota DPRD Provinsi Sulut dalam menepati jadwal-jadwal yang sudah disepakati, sehingga rapat-rapat pembahasan Ranperda maupun paripurna penetapan Ranperda dapat terlaksana sesuai waktu yang ditargetkan.

Jumlah anggota Pansus Ranperda yang terlalu banyak, sering memunculkan sifat saling harap sehingga proses pembahasan Pansus Ranperda menjadi lebih lama. Pansus dibentuk oleh DPRD dan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat sementara. Pansus dibentuk dengan keputusan DPRD dalam rapat paripurna DPRD atas usul anggota

setelah mendengar pertimbangan Badan Musyawarah. DPRD menetapkan susunan dan keanggotaan Pansus berdasarkan perimbangan dan pemerataan anggota tiap-tiap fraksi. Jumlah anggota Pansus ditetapkan oleh rapat paripurna dengan mempertimbangkan jumlah anggota setiap komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program atau kegiatan serta kemampuan anggaran DPRD.

Pembahasan Ranperda dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan yaitu: (1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan (a) Penjelasan DPRD dalam Rapat Paripurna mengenai Ranperda (b) Pendapat Gubernur terhadap Ranperda (c) Pembahasan dalam rapat Komisi, Gabungan Komisi, atau Pansus yang dilakukan bersama Gubernur atau pejabat yang ditunjuk mewakilinya; (2) Pembicaraan tingkat II yaitu pengambilan keputusan yang didahului dengan penyampaian laporan Pimpinan Komisi/Pimpinan Gabungan Komisi/Pimpinan Pansus yang berisi proses pembahasan, Pendapat Fraksi dan hasil pembicaraan (3) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan Rapat Paripurna; (4) Pendapat akhir Gubernur (5) Keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

Ranperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Perda. Ranperda ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 hari sejak Ranperda tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur. Perda yang ditetapkan atas usulan DPRD disosialisasikan oleh DPRD.

Jika kita cermati dari penjelasan tahapan pembentukan perda, maka didapati mekanisme tahapan teknis pembentukan perda inisiatif lebih panjang dibanding Ranperda eksekutif sehingga membutuhkan kinerja optimal dari DPRD untuk menghasilkan sebuah regulasi sehingga perda inisiatif dewan bisa selesai tepat pada waktu yang ditetapkan.

Terjadinya perdebatan berkepanjangan (dinamika) dan adanya penyesuaian dengan UU di atasnya akan mempengaruhi lambatnya pembahasan sebuah Ranperda. Pembahasan yang alot disebabkan karena terjadi tarik ulur

antara pimpinan Pansus dan anggota Pansus terkait materi aturan yang akan diterapkan dalam Ranperda. Keberadaan pansus dimaksud memiliki peran yang sangat penting bagi pelaksanaan tugas para anggota DPRD secara efektif dan efisien, khususnya dalam melakukan kajian terhadap suatu permasalahan yang menjadi alasan dibentuknya pansus tersebut. Hasil-hasil kajian tersebut tentunya akan menjadi bahan pertimbangan dan masukan terhadap tindak lanjut dan langkah yang akan diambil oleh DPRD dalam menyikapi permasalahan tersebut. Tetapi juga sering terjadi Perubahan Undang-Undang di tingkat pusat turut mempengaruhi penuntasan pembahasan rancangan peraturan daerah (Ranperda) yang masuk dalam program legislasi daerah, untuk ditetapkan menjadi Perda, sebab dalam hal ini Peraturan Daerah yang disusun harus menyesuaikan dengan peraturan undang-undang di atasnya.

PENUTUP

Kesimpulan

- a. Efektivitas Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara dalam Pembentukan Peraturan Daerah belum berjalan dengan baik. Hal ini didukung dengan data penelitian bahwa pada tahun 2009-2015 dari 40 Peraturan Daerah yang teratata dalam Prolegda, hanya terdapat 3 Perda inisiatif dari DPRD. Sebagai rinciannya pada tahun 2013 ada dua perda inisiatif yang disahkan yaitu Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulut dan Perda Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Tenaga Kerja Daerah Provinsi Sulut. Selanjutnya pada tahun 2014 hanya ada satu perda inisiatif yaitu Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol di Provinsi Sulut, sementara untuk tahun 2009-2012 tidak ada satupun perda inisiatif yang dihasilkan oleh anggota dewan, begitupun pada tahun 2015 tidak ada perda inisiatif dewan. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian hak inisiatif oleh konstitusi kepada DPRD Provinsi Sulut belum digunakan secara efektif.

- b. Kualitas dari anggota dewan adalah salah satu faktor yang sangat menentukan efektifnya pembentukan perda inisiatif. Berdasarkan data penelitian dari 45 anggota DPRD Provinsi Sulawesi Utara terdapat 14 orang berpendidikan SMA, 24 orang lulusan S1 dan 7 orang lulusan S2. Khusus Badan Legislasi Daerah (Balegda) ada 11 orang anggota, tetapi hanya terdapat 4 orang yang berlatarbelakang sarjana hukum, padahal bidang ini sangat berkaitan erat dengan pembentukan perda inisiatif.
- c. Kualitas dari anggota dewan memiliki pengaruh signifikan terhadap pelaksanaan hak inisiatif dewan. Hal ini ditambah dengan faktor-faktor antara lain: (a) rekrutmen partai politik, (b) bimbingan teknis yang terkesan mubazir karena kurangnya kehadiran dan perhatian anggota dewan dalam pelaksanaan bimtek menyebabkan substansi materi *legal drafting* tidak dapat diimplementasikan dalam pembentukan perda inisiatif dewan, (c) Tidak tersedianya staf ahli permanen di Badan Legislasi Daerah, padahal Baleg adalah “dapurnya” pembentukan perda, (d) jarang nya partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terkait usulan pembentukan perda, umumnya aspirasi dari masyarakat lebih didominasi dengan program pembangunan infrastruktur maupun alokasi anggaran untuk bantuan.
- d. Faktor-faktor seperti kualitas anggota dewan, tidak tersedianya staf ahli permanen pada badan legislasi serta faktor sarana dan prasarana pada akhirnya berdampak pada Ketepatan waktu dalam pembahasan Ranperda Inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Utara sehingga sering terjadi keterlambatan atau tidak sesuai dengan agenda yang telah dijadwalkan dalam Program Legislasi Tahunan (Prolegda) maupun terjadinya keterlambatan pada saat proses pembahasan Ranperda inisiatif.
- a. Untuk meningkatkan kemampuan SDM dari anggota dewan, DPRD Provinsi Sulut perlu mengadakan pelatihan-pelatihan maupun bimbingan teknis terkait pembentukan perda inisiatif dewan. Dengan menghadirkan para akademisi ataupun tenaga ahli. Sehingga pemahaman anggota dewan terhadap pelaksanaan hak inisiatif dalam pembentukan perda dapat dilaksanakan secara efektif.
- b. Pelaksanaan Bimbingan Teknis kepada para anggota dewan cenderung disalahgunakan sebagai kesempatan untuk pelesir ke luar daerah sehingga menyimpang dari tujuan. Untuk itu kedepannya pelaksanaan bimtek maupun pelatihan-pelatihan sebaiknya dilaksanakan di dalam daerah, sehingga pelaksanaan bimtek lebih terkontrol dan para anggota dewan dapat memahami substansi dari materi bimtek pembentukan perda inisiatif tersebut.
- c. Sebaiknya Perlu ada tenaga khusus/ahli yang diberi tugas khusus sejak awal dalam menyiapkan rancangan perda di Badan Legislasi Daerah, dalam hal ini dapat bekerjasama dengan lembaga-lembaga perguruan tinggi maupun tenaga ahli yang memiliki pemahaman dibidang legal drafting.
- d. Tersedianya bahan-bahan pustaka maupun buku referensi bagi anggota-anggota dewan, terkait pelaksanaan hak inisiatif dewan dalam pembentukan peraturan daerah.
- e. Hak inisiatif dewan harus digunakan secara maksimal karena kinerja DPRD yang baik diukur dari capaian legislasi.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ananda, Asyraf. 2015. *Pembuatan Perda Usulan DPRD*. Tangerang: Wordpress.
- Bernardin, Russel. 2003. *Human resource management (An Experimental Approach International Edition)*. Mc.Graw-Hill Inc. Singapore.
- ungin, Burhan. 2015. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana.

Saran

- Dayanto. 2014. *Pendayagunaan Hak Inisiatif Anggota DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Ambon : Pustaka UDA.
- Hidayat (1986). *Definisi Efektivitas*. Bandung: Angkasa.
- Juanda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: PT. Alumni.
- Khaleed, Badriyah. 2004. *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Mario Mainteiro, Josef. 2016. *Hukum Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Revianto (1986). *Produktivitas dan Manajemen Seri Produktivitas IV*. Jakarta: SIUP.
- Suharso. 2015. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Semarang. Widya Karya.
- Wijayati, Herlin. 2015. *Pengaturan Hak Inisiatif Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Surabaya: Pustaka Unair.
- Wilson And Heyyel. 1987. *Hand Book Of Modern Office Management and Administration Service*. Mc Graw Hill Inc. New Jersey.
- Steers, Richards. 1992. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga.

Sumber Lain :

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Peraturan DPRD Provinsi Sulawesi Utara Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPRD Provinsi Sulawesi Utara.