

PENDAYAGUNAAN HAK INISIATIF ANGGOTA DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH (STUDI YURIDIS SOSIOLOGIS DI DPRD SULAWESI SELATAN)

Dayanto

Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Darussalam Ambon
E-mail: dayan_enlight@yahoo.co.id

ABSTRACT

This research aims to analyze the utilization of initiative right of South Sulawesi Provincial Parliament's members in the Regional regulations establishment and to analyze the factors which influences the effectiveness of it. This research did at South Sulawesi Legislative Assembly at Provincial Level. The method which used in this research was juridical sociology with collecting data by the way of studying the document, interview, and observation. The data was analyzed by using qualitative analysis which combined with quantitative analysis (frequency tabulation). The result revealed that (1) utilization of the initiative right of South Sulawesi Provincial Parliament's members in the Regional regulations establishment does not effective yet; (2) Such as this was influenced by: (a) human resource of Provincial Parliament's members and (b) the public control and public participation in the establishment of Regional regulations.

Keyword: The initiative right, Regional regulations

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis pendayagunaan hak inisiatif anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam pembentukan Peraturan Daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitasnya. Penelitian ini dilaksanakan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis sosiologis dengan pengumpulan data melalui studi dokumen, wawancara, dan observasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif yang dipadukan dengan analisis kuantitatif (tabulasi frekuensi). Hasil penelitian menunjukkan, bahwa (1) pendayagunaan hak inisiatif anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam pembentukan peraturan daerah masih belum efektif; (2) hal ini dipengaruhi oleh: (a) faktor sumber daya manusia anggota DPRD dan (b) faktor kontrol dan partisipasi masyarakat.

Kata Kunci: Hak inisiatif, Peraturan Daerah

PENDAHULUAN

Salah satu unsur penting dalam struktur penyelenggaraan pemerintahan daerah pada konteks otonomi di Indonesia adalah mengenai keberadaan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagai konsekuensi diadanya paham demokrasi dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab (*staatskundige decentralisatie*) dalam tatanan negara kesatuan (*unitary state*)¹ sebagaimana yang diatur secara khusus dalam Pasal 1 ayat (2) serta Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan adanya desentralisasi yang diikuti pula oleh

¹Bandingkan dengan Achmad Ruslan, "Peraturan Daerah dan Hak Asasi Manusia Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah," *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 11, Nomor 4, Desember 2003, h. 266-267.

otonomi daerah maka daerah memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Pada konteks inilah DPRD bersama Pemerintah Daerah tampil menjadi lembaga daerah terdepan dalam merumuskan dan menyelenggarakan berbagai kewenangan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat tersebut.

Pengaturan pada level konstitusi itu kemudian diikuti dengan berbagai produk hukum undang-undang di bawahnya yakni Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan pengganti Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Salah satu substansi penting dari kedua produk undang-undang tersebut mengatur tentang kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban DPRD yang diletakkan dalam semangat membangun dan memperkuat desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan serta tumbuhnya demokrasi lokal yang dinamis di daerah.

Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah. Hal itu dipertegas dalam pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 dan pasal 239 ayat (1) Undang-undang RI Nomor 27 Tahun 2009, bahwa “DPRD mempunyai tugas dan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.”

Sebagai lembaga representasi kepentingan rakyat untuk menghasilkan penyelenggaraan pemerintahan demokratis dan pembangunan yang berkualitas di tingkat lokal, fungsi legislasi merupakan salah satu dari tiga fungsi DPRD yang vital dan strategis. Karena terkait dengan pembentukan peraturan daerah, anggota DPRD diberikan hak inisiatif dalam mengusulkan rancangan peraturan daerah. Dengan hak inisiatif ini memungkinkan DPRD dapat menjadi lembaga yang aspiratif dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat konstituennya secara kreatif dan proaktif dalam bentuk kebijakan-kebijakan legislasi di tingkat daerah. Bukan sebaliknya hanya bersifat pasif dan cenderung menunggu sehingga usulan peraturan daerah hanya didominasi oleh eksekutif daerah.

Hak inisiatif dalam mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah itu diformulasi dalam pasal 44 ayat (1) huruf a, Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 yang secara sinkronistik juga terdapat dalam Undang-undang RI Nomor 27 Tahun 2009 pasal 299 huruf a untuk DPRD Provinsi dan 350 huruf a untuk DPRD kabupaten/kota serta dalam pasal 10 huruf a, Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 Tahun 2010.

Pengaturan fungsi, tugas dan kewenangan DPRD serta hak anggota DPRD dalam kegiatan pembentukan Peraturan Daerah dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas menunjukkan, bahwa Peraturan Daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah, merupakan sesuatu yang *inherent* dengan sistem otonomi daerah. Dikatakan demikian, karena esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian (*zelfstandingheid*) dan bukan sesuatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka (*onafhankelijkheid*). Kemandirian itu sendiri mengandung arti, bahwa daerah berhak membuat suatu keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama peraturan daerah.²

Aktivitas pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana halnya peraturan perundang-undangan yang lainnya harus dimaknai sebagai suatu proses yang kompherensif. Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang RI Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa “Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.”³

Hal itu menegaskan, bahwa pembentukan Peraturan Daerah tidak sekedar meliputi proses pembahasan dan pengesahan sebagaimana yang biasanya secara awam dipahami dan dipraktikkan, namun yang dimaksud dengan pembentukan Peraturan Daerah adalah keseluruhan proses yang disebutkan dalam ketentuan pasal di atas.

Namun, pada tataran implementasi hak inisiatif anggota DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah ini masih dijumpai berbagai persoalan. Yang paling sering dikeluhkan oleh publik adalah minimnya penggunaan hak inisiatif anggota DPRD dalam kegiatan legislasi di daerah. Artinya, Peraturan Daerah yang berhasil ditetapkan tersebut didominasi oleh peraturan daerah yang berasal dari rancangan pemerintah daerah.

Padahal sebagai wakil rakyat, seharusnya DPRD tampil sebagai institusi terdepan dalam mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan masyarakat dalam wujud pembentukan Peraturan Daerah melalui fungsi legislasi yang secara atributif dimilikinya. Fungsi legislasi DPRD ini dapat diefektifkan dengan mengoptimalisasi pendayagunaan hak inisiatif anggota DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana pendayagunaan hak inisiatif anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam pembentukan peraturan daerah?; dan apakah faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas pendayagunaan hak inisiatif dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut?

² I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2009), h. 265.

³ Sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

METODE PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini yang berfokus pada pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur hak inisiatif anggota DPRD dalam pembentukan peraturan daerah, penelitian ini termasuk dalam tipe penelitian yuridis sosiologis, dengan fokus penelitian pada “penerapan atau implementasi” aturan perundang-undangan tentang hak inisiatif anggota DPRD dibidang pembentukan Peraturan Daerah. Penelitian ini dilaksanakan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama yaitu informan yang terkait dengan topik penelitian. Data sekunder mencakup bahan hukum berupa dokumen-dokumen resmi atau peraturan perundang-undangan, buku teks, jurnal maupun surat kabar. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen, studi kepustakaan, wawancara, dan observasi. Data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif yang dipadukan dengan analisis kuantitatif melalui tabulasi frekuensi.

DASAR TEORITIS: KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PANDANGAN KONSEPTUAL TENTANG HAK INISIATIF

1. Teori Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Hakikat otonomi daerah adalah masalah kewenangan, yaitu pendelegasian kewenangan (*delegation of power*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, baik dalam mengatur (*regeling*) maupun dalam melaksanakan bidang-bidang pemerintahan daerah (*bestuur*) secara otonom.⁴

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek seperti yang dikutip Ridwan HR, menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, “*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*”.⁵ Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.⁶

⁴ A. Pangerang Moenta, “Analisis Peraturan Daerah Bermasalah Tentang Pajak dan Retribusi Di Sulawesi Selatan,” *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 11, Nomor 4, Desember 2003, h. 220.

⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), h. 101-102.

⁶*Ibid.*

Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan, bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.⁷

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.⁸

Terkait dengan hal itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan hukum tertulis (*jus scriptum*) melibatkan institusi atau pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut dengan bentuk dan format tertentu. Menurut Jimly Asshidiqie,⁹ ada empat kategori peraturan tertulis, yakni:

- (i) Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, yaitu berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak menunjuk pada hal, atau peristiwa, atau kasus konkret yang sudah ada sebelum peraturan itu ditetapkan;
- (ii) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu;
- (iii) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku di dalam wilayah lokal tertentu;
- (iv) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya, yaitu hanya berlaku internal.

Jenis sifat dari peraturan perundang-undangan dalam hukum tertulis tersebut berimplikasi pada jenis maupun institusi atau pejabat yang berwenang membentuknya. Bahkan berimplikasi pula terhadap penjabaran norma yang abstrak menjadi norma yang konkret berdasarkan sumber kewenangan sehingga suatu bentuk peraturan perundang-undangan lahir. Jelasnya, bahwa kewenangan yang dimiliki institusi atau pejabat dalam membentuk peraturan perundang-undangan diperoleh melalui atribusi dan delegasi kewenangan.¹⁰

⁷ *Ibid.*

⁸ Bagir Manan, dalam *ibid.*

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 18.

¹⁰ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undang Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), h. 52.

Atribusi kekuasaan (*attribute van rechtsmacht*), khusus atribusi kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevendemacht*) sering diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat (*ambt*) negara tertentu, yang diberikan oleh pembentuk Undang-Undang Dasar atau Undang-undang. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut. Pemberian wewenang dimaksud melahirkan suatu kewenangan serta tanggungjawab yang mandiri. Jadi ada suatu *original power* (*originare van macht*) yang kemudian melahirkan suatu *original power of legislation* (*originare wetgevendemacht*). Jelasnya, dalam kewenangan atribusi terdapat suatu kewenangan baru.¹¹

Kewenangan atributif dalam bidang perundang-undangan yang dalam istilah Belanda disebut *attributie van wetbevoegdheid*, sedangkan dalam istilah Inggris identik dengan *delegation of legislation* (delegasi perundang-undangan). Di dalam literatur Belanda selain *attributie van wetbevoegdheid*, dikenal pula istilah *attributie bestuurbevoegdheid*.

Sedangkan delegasi kewenangan (*delegatie van bevoegdheid*) adalah sebagai suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan, yakni kewenangan pembentukan undang-undang (*delegatie van wetbevoegdheid*) dari badan atau lembaga atau pejabat yang menyerahkan atau melimpahkan wewenang tersebut (*delegans*). Melalui penyerahan kewenangan dimaksud, berarti seluruh kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan menjadi tanggungjawab atau beralih kepada penerima kewenangan (*delegataris*). Dalam delegasi kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan tersebut sudah ada pada delegans, sehingga tidak ada penciptaan kewenangan baru.

Meskipun dimungkinkan dalam hukum perundang-undangan untuk pendelegasian kewenangan (*delegatie van wetgevings*) dari bentuk hukum peraturan perundang-undangan tertentu kepada pemegang kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan lainnya, yang perlu diperhatikan sebagai koridor adalah hierarki peraturan perundang-undangan yang hanya dimungkinkan untuk mendelegasikan kepada bentuk hukum yang sederajat atau yang lebih rendah (*lex superiori derogate legi imperiori*).

Menurut I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a bahwa delegasi peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevings*), perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut: (1) tidak boleh ada delegasi pengaturan mengenai hal-hal yang secara tegas atau yang karena sifatnya harus diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu, misalnya, diatur oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Undang-undang. (2) Tidak boleh ada delegasi pengaturan yang bersifat umum. Setiap delegasi pengaturan harus menyebut dengan tegas pokok-pokok yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan delegasi. Misalnya, disebutkan mengenai pengaturan susunan organisasi tata

¹¹ Uraian mengenai sumber dan cara memperoleh wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini merujuk pada I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum...*, h. 51-55

kerja dan sebagainya. Dalam ketentuan tentang delegasi tidak cukup kalau hanya menyebutkan misalnya, *hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan* (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Kepala Daerah dan sebagainya). (3) Setiap ketentuan delegasi pengaturan harus menyebut dengan tegas bentuk peraturan perundang-undangan delegasi, misalnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Desa.

Terkait dengan sumber kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini, dikemukakan pula oleh Maria Farida Indrati yang mengutip Van Wijk/Konijnenbelt bahwa:

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Groundwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai batas-batas yang diberikan.¹²

Sedangkan kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikemukakan bahwa:

Delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.¹³

Berbeda dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara, dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.

2. Pandangan Konseptual tentang Hak Inisiatif

Merujuk pada pandangan Bagir Manan¹⁴ dan M. Solly Lubis,¹⁵ dapat disimpulkan, bahwa hak inisiatif adalah hak anggota DPRD untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Bagir Manan mengemukakan, bahwa keikutsertaan DPRD membentuk Peraturan Daerah bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif yaitu: (i) Hak penyelidikan, dapat dipergunakan sebagai sarana evaluasi, menemukan gagasan untuk menciptakan atau mengubah Peraturan Daerah, (ii) Hak Inisiatif (hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah), DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, (iii) Hak amandemen (mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah), hak perubahan ini pada dasarnya berlaku pada Rancangan Peraturan

¹²Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, (Cet. IX; Yogyakarta: Kanisius, 2009), h. 55.

¹³*Ibid.*, h. 56.

¹⁴Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Cet. IV; Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005), h. 78.

¹⁵ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Cet. VII; Bandung: Mandar Maju, 2008), h. 71-72.

Daerah inisiatif pemerintah daerah. Tetapi tidak menutup kemungkinan perubahan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD sendiri, (iv) Persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah.¹⁶

Sedangkan mengenai hak-hak parlemen di bidang perundang-undangan, M. Solly Lubis menyatakan hak inisiatif ialah hak memprakarsai undang-undang yaitu hak mengajukan usul rancangan undang-undang (RUU) kepada pemerintah.¹⁷

Selanjutnya dalam penjelasannya tentang hak inisiatif sebagai hak anggota DPR/DPRD atau hak lembaga/institusi, Jimly Asshiddiqie¹⁸ mengemukakan, bahwa

Yang diatur eksplisit dalam UUD 1945 adalah hak individu anggota DPR yang kemudian diatur lagi lebih rinci dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengenai syarat-syarat anggota DPR untuk memprakarsai pembuatan RUU. Tetapi, secara kelembagaan, oleh karena menurut pasal 5 ayat (1) kekuasaan membentuk UU itu memang berada ditangan institusi DPR, maka tentu saja seharusnya sebagian terbesar RUU datang dari DPR sendiri, bukan dari Presiden. Inisiatif untuk membentuk Undang-Undang oleh DPR itu bisa saja datang dari inisiatif perorangan, tetapi bisa juga terlembagakan dalam pandangan fraksi dan Badan Legislasi. Karena itu, istilah inisiatif bisa saja dikaitkan dengan individu anggota DPR ataupun dengan institusi DPR. Namun, dalam arti teknis akademis, istilah hak usul inisiatif dalam pembentukan Undang-undang menurut UUD 1945 pada aslinya memang dimaksudkan untuk pengertian hak usul inisiatif individu anggota DPR, meskipun dalam praktik sering kurang dipahami. Penyebutannya sebagai hak adalah terkait dengan hak-hak anggota lainnya, seperti hak interpelasi, hak angket, dan sebagainya yang semuanya bisa diprakarsai oleh para individu anggota DPR. Hanya saja, kalau hak interpelasi itu berada dalam konteks fungsi pengawasan oleh DPR, maka hak usul inisiatif itu berada dalam ranah fungsi legislasi DPR. Meskipun demikian, tentu saja usul inisiatif pribadi itu kemudian harus diterima resmi oleh DPR sebagai keputusan lembaga yang untuk selanjutnya diteruskan kepada Presiden sebagai pihak yang terkait dengan fungsi pengawasan dan atau fungsi legislasi oleh DPR tersebut.

Hak inisiatif anggota DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah ini merupakan hak yang lebih diutamakan (prioritas) dibanding hak Gubernur atau Bupati/Walikota dalam hal yang sama sebagaimana yang ditegaskan dalam pasal 84 Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 Tahun 2010 bahwa:

Apabila dalam satu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah, mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Salah satu konkritisasi dari fungsi legislasi DPRD adalah hak inisiatif dalam mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang kemudian bersama-sama kepala daerah (*the head of local government*) melakukan persetujuan bersama (*joint authority*) untuk menjadi Peraturan Daerah.

¹⁶ Bagir Manan, *op.cit*, h. 77-79.

¹⁷ M. Solly Lubis, *op.cit*, h. 71.

¹⁸ Setyano Edmund dan Eduardo Christmas (*Edito*), *Anda Bertanya Prof. Jimly Menjawab?*, (Jakarta: PT Evolitera, 2010), h. 47-48.

Secara prosedural, Rancangan Peraturan Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau oleh Badan Legislasi (Baleg) DPRD, yang kesemuanya diatur oleh Peraturan Tata Tertib DPRD. DPRD dalam hal ini sesungguhnya harus mempunyai target dalam setiap tahunnya, dan bahkan lebih dari itu dapat membuat target program untuk lima tahunan, yang kemudian diadaptasi dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda).

PEMBAHASAN

1. Pendayagunaan Hak Inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Eksistensi hak inisiatif DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah merupakan pilar penting bekerjanya fungsi legislasi DPRD tersebut. Tabel di bawah ini memperlihatkan bahwa sejak tahun 1999 sampai dengan 2010 Peraturan Daerah yang dihasilkan sebanyak 168 Peraturan Daerah, dimana Peraturan Daerah yang berasal dari usul Pemerintah Daerah sebanyak 162 Peraturan Daerah atau 96,4 %, sedangkan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD sebanyak 6 Peraturan Daerah atau 3,6 %. Dengan demikian dalam kurun waktu 12 tahun DPRD Provinsi Sulawesi Selatan hanya mampu menghasilkan 6 Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD.

Tabel 1.1. Peraturan Daerah (Perda) yang dihasilkan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 1999-2010

TAHUN	JUMLAH PERDA	USUL PEMDA	INISIATIF DPRD
1999	13	13	0
2000	7	7	0
2001	46	46	0
2002	10	9	1
2003	16	15	1
2004	7	7	0
2005	8	8	0
2006	14	14	0
2007	9	8	1
2008	13	13	0
2009	14	13	1
2010	11	9	2
	168	162	6

Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Selatan (Diolah Penulis, 2011)

Kenyataan ini menunjukkan adanya disparitas (kesenjangan) yang teramat tajam antara Peraturan Daerah yang berasal dari usul Pemerintah Daerah disatu sisi dan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD di sisi yang lain. Bahkan pada tahun 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2006, dan tahun 2008 tidak ada satupun Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD.

Secara teknis mekanisme pelaksanaan hak inisiatif anggota DPRD merujuk pada Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Khusus mengenai pelaksanaan hak inisiatif, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2010 diatur dalam Pasal 23 dan Pasal 52 sampai dengan Pasal 55. Pada tahap pengajuan Pasal 23 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Sulawesi Selatan mengatur bahwa "Setiap Anggota DPRD mempunyai hak mengajukan Peraturan Daerah."

Pasal 23 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Sulawesi Selatan mengisyaratkan bahwa setiap Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan kepada DPRD disertai dengan Naskah Akademik.

Jika dicermati berdasarkan Prolegda tahun 2010 yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 180/II/Tahun 2010 tentang Penetapan Program Legislasi Daerah (Prolegda) Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2010 serta Prolegda tahun 2011 yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan No. 547/III/Tahun 2011 tentang Penetapan Program Legislasi Daerah (Prolegda) Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2011, maka terlihat bahwa berdasarkan Prolegda tahun 2010 dan 2011 terdapat 5 Rancangan Peraturan Daerah yang merupakan inisiatif anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, dimana dari 5 Rancangan Peraturan Daerah tersebut 3 Rancangan Peraturan Daerah telah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah sedangkan sisanya masih dalam proses. Jika dibandingkan dengan periode atau tahun sebelumnya, maka Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2010 dan 2011 mengalami peningkatan, sekalipun jika dibandingkan dengan Rancangan Peraturan Daerah usul Pemerintah Daerah masih memperlihatkan kesenjangan secara kuantitatif.

Mengenai kemampuan anggota DPRD dalam mendayagunakan hak inisiatifnya di bidang legislasi dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.2. Penggunaan Hak Inisiatif Bidang Legislasi Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2009-2011

NO	PENGGUNAAN HAK INISIATIF OLEH ANGGOTA DPRD	JUMLAH	PERSENTASE
----	--	--------	------------

1	Pernah	28	37,3 %
2	Tidak Pernah	47	62,7 %

Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Selatan (Diolah Penulis, 2011)

Tabel di atas mengungkapkan bahwa sekalipun sebanyak 37,3% anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan periode 2009-2014 telah mempergunakan hak inisiatifnya dalam kurun waktu tahun 2009-2011, namun masih jauh lebih banyak (62,7 %) anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2009-2014 yang tidak pernah menggunakan hak inisiatifnya di bidang legislasi tersebut. Padahal jika mengacu pada pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD serta Pasal 23 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dirumuskan secara tegas bahwa “setiap anggota DPRD mempunyai hak mengajukan rancangan peraturan daerah.”

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pendayagunaan Hak Inisiatif Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam Pembentukan Peraturan Daerah

a. Faktor Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia yang dimaksud berkaitan dengan kemampuan masing-masing anggota DPRD Sulawesi Selatan dalam mengartikulasikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat melalui fungsi-fungsi pokok yang dimilikinya, yaitu, fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan ataupun fungsi representasi (perwakilan).

Berkaitan dengan fungsi legislasi itu termasuk di antaranya penggunaan hak inisiatif dan hak amandemen dalam membentuk regulasi daerah. Dengan demikian kompetensi sumber daya manusia yang dimiliki adalah menyangkut daya persepsi anggota DPRD terhadap masyarakat dan masalah yang dihadapi, serta kepentingan pihak yang diwakili oleh setiap anggota DPRD yang nantinya diformulasikan dalam sebuah bentuk peraturan daerah melalui ketrampilan *legal drafting*.¹⁹

Mengenai tingkat pendidikan anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2009-2014, terlihat berdasarkan tabel sebagai berikut:

Tabel. 2.1. Tingkat Pendidikan Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2009-2014

¹⁹Secara umum, *legal drafting* diartikan sebagai suatu proses penyusunan/perancangan peraturan perundang-undangan atau kegiatan lain yang menghasilkan peraturan sebagai outputnya. Namun, jika dilihat dari segi teknis, *legal drafting* merupakan serangkaian kegiatan pembuatan peraturan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknis penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Lihat dalam www.semuaseminar.com/perancangan-peraturan-perundangundangan-legal-drafting, diakses 10 April 2011

NO	PENDIDIKAN	JUMLAH	PERSEN
1	S3	2	2,7 %
2	S2	22	29,3 %
3	S1	40	53,3%
4	SLTA/Sederajat	11	14,7 %

Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Selatan (Diolah Penulis, 2011)

Data pada Tabel 2.1 menunjukkan masih terdapat sebanyak 14,7% anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan yang tingkat pendidikan SLTA/Sederajat, akan tetapi masih di dominasi oleh anggota DPRD dengan tingkat pendidikan S1 sebanyak 53,3% bahkan terdapat anggota DPRD dengan tingkat pendidikan S2 sebanyak 29,3% serta tingkat pendidikan S3 sebanyak 2,7 %.

Berkaitan dengan pendidikan formal anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, seperti dikemukakan pada data Tabel 2.1, di atas menunjukkan pada keadaan yang baik. Sekalipun data menunjukkan masih terdapat sebanyak 14,7 % anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan yang tingkat pendidikan SLTA/Sederajat, namun masih didominasi oleh anggota DPRD dengan tingkat pendidikan S1 sebanyak 53,3% bahkan terdapat anggota DPRD dengan tingkat pendidikan S2 sebanyak 29,3 % serta tingkat pendidikan S3 sebanyak 2,7%. Akan tetapi, kualifikasi ideal seorang anggota DPRD bukan hanya didasarkan pada tingkat pendidikan formal yang mereka miliki semata, melainkan justru pada seberapa besar anggota DPRD mampu memahami hak, tugas, dan wewenangnya serta mampu mengaplikasikannya secara baik.

Mengenai kemampuan sumber daya manusia anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam membentuk Peraturan Daerah termasuk menggunakan hak inisiatif untuk membentuk Peraturan Daerah, Ketua Badan Legislasi mengungkapkan:

Sekalipun terdapat variasi tingkat pendidikan Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan yang lebih didominasi oleh S1 dan S2 bahkan ada yang tingkat pendidikannya sampai S3 namun belum terasa signifikansi tingkat pendidikan tersebut. Apalagi mengenai pembuatan Peraturan Daerah, ini sangat berkaitan dengan pengalaman dan ketrampilan hukum dalam membuat Peraturan Daerah. Proses-proses dalam fungsi membentuk Peraturan Daerah juga harus didukung oleh kemampuan akademis yang memadai.²⁰

Pernyataan di atas menunjukkan, bahwa dalam praktiknya tingkat pendidikan formal ternyata tidak berbanding lurus dengan kemampuan yang diharapkan dalam lingkungan pekerjaan kedewanan di bidang pembentukan Peraturan Daerah yang membutuhkan kemampuan lebih (ekstra). Khusus mengenai kemampuan menyusun Peraturan Daerah memang dibutuhkan elaborasi dari pengalaman dan kemampuan konseptual akademis termasuk ketrampilan *legal drafting* secara sekaligus.

²⁰ Wawancara, 28 Mei 2011.

Problem SDM di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan ini diakui juga oleh Ketua DPRD Provinsi Selatan bahwa:

Kendala lainnya adalah anggota dewan saat ini adalah muka-muka baru bahkan ada yang baru terjun ke dunia politik. Saat ini, kira-kira 60% anggota dewan adalah orang baru.²¹

Untuk itulah, disamping pendidikan formal yang dimiliki oleh anggota DPRD, pengalaman sebelum menjadi anggota DPRD dapat menjadi landasan bagi pemahaman anggota DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai anggota lembaga pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi.

b. Faktor Kontrol dan Partisipasi Masyarakat

Sekalipun dalam peraturan perundang-undangan tentang pembentukan Peraturan Daerah dan ketentuan organis pelaksanaannya telah mengisyaratkan tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, namun mekanisme pengaturan tentang partisipasi masyarakat tersebut belum dirumuskan secara fokus dan jelas dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, selain itu juga masyarakat dalam hal ini aktor-aktor *civil society organization* (CSO) masih didominasi oleh cara pandang (*mindset*) konvensional dalam mengagregasi kepentingan-kepentingannya.²² *Mindset* konvensional yang dimaksud, adalah model perjuangan yang mengedepankan cara-cara seperti unjuk rasa, pernyataan-pernyataan di media (*media statement*), dan sebagainya. Sangat sedikit model perjuangan yang dilakukan melalui forum-forum perumusan kebijakan publik (Peraturan Daerah), misalnya saja dengan mengikuti dan memantau setiap tahapan penyusunan Peraturan Daerah atau bahkan menawarkan konsep naskah akademik dan draft Rancangan Peraturan Daerah tentang sektor/bidang urusan tertentu.

Dengan demikian kontrol partisipatif masyarakat terhadap kinerja legislasi anggota DPRD Sulawesi Selatan tidak berjalan dengan efektif, termasuk di dalamnya kontrol atas kuantitas dan kualitas penggunaan hak inisiatif dalam bidang legislasi anggota DPRD Sulawesi Selatan. Kontrol partisipatif ini menjadi semakin lemah disebabkan karena kurangnya keterbukaan (transparansi) agenda-agenda kedewanan di bidang legislasi yang seharusnya diperankan oleh lembaga kesekretariatan Dewan.²³

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan, kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

²¹ www.tribuntimur.com, diakses, 7 Juni 2011

²² Wawancara dengan Koordinator Komite Pemantau Legislasi (KOPEL) Sulawesi Selatan, 10 Mei 2011

²³ *Ibid* serta hasil observasi peneliti di Kantor Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Selatan maupun penelusuran terhadap website resmi DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.

1. Pendayagunaan hak inisiatif anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam pembentukan Peraturan Daerah masih kurang optimal hal ini ditandai dengan dari 168 Peraturan Daerah yang dihasilkan selama tahun 1999 sampai dengan 2010, hanya sebanyak 6 Peraturan Daerah atau 3,6 % yang berasal dari pendayagunaan hak inisiatif anggota DPRD. Selain itu, sekalipun sejak tahun 2010 Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Sulawesi Selatan telah mengacu pada PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD akan tetapi masih banyak anggota DPRD yang tidak pernah menggunakan hak inisiatifnya.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pendayagunaan hak inisiatif anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam membentuk Peraturan daerah adalah: (a) Sumber Daya Manusia, yakni masih kurang anggota DPRD yang memiliki pengetahuan dan pengalaman yang menunjang kemampuannya dalam menggunakan hak inisiatif membentuk Peraturan Daerah; dan (b) Faktor kontrol dan partisipasi masyarakat, yakni pemberdayaan peran kontrol dan partisipasi masyarakat yang masih rendah dalam proses pembentukan Peraturan Daerah termasuk kontrol partisipatif masyarakat terhadap kuantitas dan kualitas Peraturan Daerah yang berasal dari hak inisiatif anggota DPRD.

SARAN

Adapun saran yang dapat dikemukakan adalah:

1. Anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi tidak sekedar menunggu usulan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah, tetapi secara aktif mendayagunakan hak inisiatifnya dalam membentuk Peraturan Daerah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam membentuk Peraturan Daerah dapat berfungsi secara efektif.
2. Untuk mengatasi faktor-faktor yang menghambat pendayagunaan hak inisiatif anggota DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah dengan cara : *Pertama*, dalam jangka pendek dengan mengadakan pelatihan yang terkait dengan peningkatan keterampilan *Legal drafting* bagi anggota DPRD dan memberdayakan peranan Tim Ahli dalam memberikan penguatan substansi pada naskah akademik dan draft Rancangan Peraturan Daerah inisiatif. Sedangkan dalam jangka panjang, Partai politik sebagai sumber rekrutmen politik harus lebih selektif dalam melakukan rekrutmen politik serta lebih serius melakukan kaderisasi politik guna menghasilkan calon anggota DPRD yang memiliki kemampuan SDM untuk menjalankan fungsi dan tugas pokoknya sebagai anggota DPRD. *Kedua*, peran kontrol dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah harus diberdayakan dengan memperjelas pengaturan mengenai mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah,

serta perubahan cara pandang (*mindset*) yang konvensional di tingkat aktor-aktor *Civil Society Organization* (CSO) menjadi cara pandang (*mindset*) yang responsif terhadap agenda pembentukan Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Astawa, I Gde Pantja. *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2009.
- Astawa, I Gde Pantja. dan Suprin Na'a. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008.
- Edmund, Setyano dan Eduardo Christmas (Ed.). *Anda Bertanya Prof. Jimly Menjawab?*, Jakarta: PT Evolitera, 2010.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Cet. IX; Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Lubis, M. Solly. *Hukum Tata Negara, Cetakan Ketujuh*, Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan IV, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2005.
- Moenta, Pangerang A. "Analisis Peraturan Daerah Bermasalah Tentang Pajak dan Retribusi Di Sulawesi Selatan." *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 11, Nomor 4, Desember 2003.
- Ruslan, Achmad. "Peraturan Daerah dan Hak Asasi Manusia Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Volume 11, Nomor 4, Desember 2003.