

ARTIKEL TESIS

**PELAKSANAAN HAK INISIATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI
KABUPATEN NGADA PADA TAHUN 2009-2014**



MARIANUS WATUNGADHA

No. Mhs: 145202203/PS/MIH

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

2015

- I. Judul** : Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Ngada
Tahun 2009-2014
- II. Nama** : Marianus Watungadha
- III. Intisari**

Tesis ini berjudul Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Ngada Tahun 2009-2014. Permasalahan hukumnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada dalam menjalankan fungsil legislasinya khususnya membentuk peraturan daerah inisiatif tidak optimal. Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Ngada Tahun 2009-2014, Kendala-kendala yang dihadapi dan konsep idel bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada dalam pembentukan peraturan daerah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelithan hukum normatif yaitu berfokus pada norma hukum positif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan history dan pendekatan perbandingan hukum.

Pelaksanaan hak inisiatif oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada tahun 2009-2014 secara kuantitas belum optimal karena dari 49 peraturan daerah pada periode 2009-2014, hanya lima peraturan daerah inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kendala yang dihadapi adalah kemampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pola pikir, pengalaman, kurang menguasai data dan informasi, kurangnya partisipasi masyarakat. Konsep ideal bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada dalam pembentukan peraturan daerah adalah peningkatan Sumber Daya Manusia, pendidikan politik, partisipasi masyarakat secara aktif.

Kata kunci: Hak inisiatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Daerah.

IV. Abstract

This thesis is titled The Implementation of Regional Parliament Initiative Right in forming Regional Regulation at Ngada Residence 2009 – 2014. The purpose of this research is to understanding Implementation of Regional Parliament Initiative Right in forming Regional Regulation at Ngada Residence 2009 – 2014, constrains involved and ideal concept for the members of Regional Parliament of Ngada Residence in Forming Regional Regulation. The research method that used in this research is normative law research that is focused to the positive law norm with statutory regulations approach, history approach and law comparison approach.

The Implementation of Regional Parliament Initiative Right in forming Regional Regulation at Ngada Residence 2009 – 2014 quantitatively is not optimal yet because there are only five council initiative of regional regulation from 49 Regional Regulation. The constrains that involved are the ability of regional Parliament's member, mindset, experiences, less understanding in data and information, less of people participations. The ideal concept for the member of Regional Parliament of Ngada Residence in forming regional regulation is upgrading the human resources, politic education, actively people participations.

Keywords: Initiative Right, Regional Parliament, Regional Regulation.

V. Latar Belakang Masalah

Gerakan reformasi 1998 telah membawa angin perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sentralis dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

Pemerintahan di daerah digantikan dengan pemerintahan yang desentralisasi. Hal ini berarti sejumlah wewenang pemerintahan pusat diserahkan kepada pemerintah daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang merupakan urusan pemerintahan absolut yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, agama dan yustisi yang tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Klasifikasi urusan pemerintah di atas dituangkan juga di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip otonomi daerah menekankan pada pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menjadi kewenangannya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah atau dengan kata lain daerah diberi keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya seperti yang telah dijelaskan di atas.

Joseph Riwu Kaho, sebagaimana dikutip oleh Bambang Yudoyono berpendapat bahwa, desentralisasi dapat memberikan kondisi yang ideal untuk penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud sebagai berikut (Bambang Yudoyono, 2001: 21).

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*game teori*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serut dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut

Kehadiran lembaga perwakilan rakyat daerah dalam negara demokrasi diharapkan agar dapat mengorganisir aspirasi rakyat untuk kepentingan bersama di tingkat lokal, sehingga dengan hadirnya lembaga perwakilan dapat membuat efisiensi dari makna keterwakilan itu sendiri yang pada akhirnya dapat mengimbangi kekuasaan pemerintah yang berkuasa. Hakikat dari perwakilan adalah mempercayai sepenuhnya pengambilan keputusan ditingkat perwakilan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh masyarakat.

Rakyat adalah pihak yang mempunyai kepentingan terhadap badan perwakilan itu sendiri (Bambang Yodoyono, 2001: 42) karena rakyatlah yang menyerahkan kekuasaannya melalui proses politik. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjamin keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan perwakilan yang mewakili rakyat seluruh Indonesia sebagai lembaga kekuasaan yang memegang amanah publik, sebagaimana dijelaskannya Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

Sistem pemerintahan di atas, terjadi karena Indonesia sedang berada di tengah masa transformasi dalam hubungan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang mana pemerintah daerah adalah perpanjangan tangan pusat di daerah. Namun meskipun demikian hal ini dapat memberikan jalan bagi pemerintah daerah untuk mengatur secara penuh pelaksanaan rumah tangga dan dapat mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat

di daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (H.A.W Widjaja, 2002:1).

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang bersifat republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintahan negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Esensi dari undang-undang yang mengatur pemerintah daerah pada dasarnya adalah untuk membangun pemerintah daerah dalam mengisi pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan, serta pelayanan masyarakat yang ada di daerah. Hal lain adalah, undang-undang pemerintah daerah di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Dalam melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi (Bagir Manan, 2005: 45). Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah untuk mencapai tujuan negara. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada daerah kabupaten/kota dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada daerah kabupaten/kota, sedangkan daerah provinsi diterapkan secara terbatas (Penjelasan umum Undang-Undang Nomo 23 Tahun 2014). Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas

pembantuan, daerah membentuk Peraturan daerah. Peraturan daerah yang dimaksud, dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 makna yang dapat diambil dari pemisahan pemerintahan daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan. DPRD sebagai badan legislatif, anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (Pemilu). Sebagai legislatif daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 149 undang-undang ini menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi antara lain, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam rangka melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Dalam melaksanakan fungsi legislasi, DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya adalah hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah. Dibentuknya peraturan daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah guna mewujudkan perangkat-perangkat peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai penampung aspirasi masyarakat yang berkenaan dengan hal tersebut.

Kabupaten Ngada merupakan salah satu daerah otonomi, dimana DPRD Kabupaten Ngada mempunyai salah satu fungsi yang utama yaitu fungsi legislasi. Sejak lahirnya lembaga DPRD Kabupaten Ngada, anggota DPRD Kabupaten Ngada tidak pernah melaksanakan hak inisiatif dewan untuk membentuk peraturan daerah inisiatif. Pelaksanaan hak inisiatif dewan pada periode 2009-2014 merupakan yang pertama kali dalam sejarah DPRD Kabupaten Ngada. Anggota DPRD Ngada periode 2009-2014 dalam menjalankan fungsi legislasinya dapat dikatakan kurang optimal dalam membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Ngada karena berdasarkan data yang diperoleh, jumlah peraturan daerah yang dibentuk selama satu periode dari tahun 2009 sampai dengan 2014 adalah 49 (empat puluh sembilan) peraturan daerah, dimana sebanyak 5 (lima) peraturan daerah berasal dari hak inisiatif dewan dan 44 (empat puluh empat) peraturan daerah berasal dari eksekutif. Berdasarkan hal diatas, peneliti akan meneliti lebih lanjut mengenai pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014.

VI. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka adapun permasalahan yang dibahas adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana pelaksanaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada periode 2009-2014?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada?
3. Bagaimana konsep ideal bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada dalam membentuk peraturan daerah?

VII. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif berorientasi pada analisis mengenai dokumen-dokumen atau bahan hukum yang berlaku dan berkaitan dengan nilai keadilan hukum yang sesuai dengan karakter bangsa Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (1989: 13-14) penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti pustaka atau data sekunder belaka.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan tiga metode pendekatan yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan yaitu kegiatan meneliti peraturan perundang-undangan, asas-asas maupun norma hukum yang hidup dan berlaku dalam masyarakat terutama yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah oleh DPRD yang berasal dari undang-undang, buku-buku, dokumen dan sumber-sumber yang berkaitan.
- b. Pendekatan historis yaitu pendekatan yang dilakukan dalam kerangka pelacakan lembaga hukum dari waktu ke waktu (Peter Mahmud Marzuki, 2013: 166). Dalam hal ini dilakukan pelacakan terhadap lembaga DPRD Kabupaten Ngada dalam membentuk peraturan daerah inisiatif.
- c. Pendekatan Perbandingan
Pendekatan perbandingan adalah pendekatan yang dilakukan dengan mengadakan suatu perbandingan hukum. Suatu perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu Negara dengan hukum Negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain (Peter Mahmud Marzuki, 2013: 172).

3. Data

Penelitian hukum yang akan dilakukan adalah penelitian hukum normatif sehingga data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Merupakan norma hukum berupa peraturan perundang-undangan, norma hukum adat, norma hukum internasional, norma hukum islam. Dalam penelitian ini bahan hukum yang dipergunakan adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai fungsi legislasi DPRD yaitu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai implementasi dari hak inisiatif yang dimiliki oleh DPRD.

Peraturan perundang-undangan yang digunakan:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 344 ayat (1) huruf a mengenai tugas dan wewenang DPRD membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42 ayat (1) mengenai membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang isinya memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, buku, artikel surat kabar, artikel majalah, artikel yang bersumber dari internet, kamus, jurnal, tesis atau disertasi yang berhubungan dengan implementasi pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah.

4. Pengumpulan Data

a. Studi kepustakaan

Mempelajari bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan implementasi pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah yang dapat diperoleh dari buku, jurnal atau internet.

b. Wawancara

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara terhadap narasumber yang berkompeten berdasarkan pedoman wawancara. Wawancara dilakukan secara terbuka yaitu peneliti atau pewawancara menyiapkan pertanyaan tetapi tidak menyiapkan jawabannya. Dalam hal ini yang menjadi narasumber adalah:

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada periode 2009-2014.
- 2) Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Ngada.

5. Analisis Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dianalisis sesuai dengan tugas ilmu hukum normatif yaitu deskripsi peraturan perundang-undangan, sistematisasi peraturan perundang-undangan, analisis peraturan perundang-undangan, interpretasi peraturan perundang-undangan. Deskripsi peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama dengan kepala daerah dalam hal ini Bupati atau Walikota. Pasal 160 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah merumuskan bahwa anggota DPRD mempunyai hak untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu dalam Pasal 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD merumuskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk

membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang berupa fakta hukum, doktrin, asas-asas hukum dan pendapat hukum dalam literatur, jurnal, hasil penelitian, dokumen, surat kabar, internet dan majalah ilmiah dianalisis untuk menemukan persamaan dan perbedaannya.

c. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah:

a) Pendekatan perundang-undangan yaitu kegiatan meneliti peraturan perundang-undangan, asas-asas maupun norma-norma hukum yang hidup dalam masyarakat terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan hak inisiatif DPRD.

b) Pendekatan historis yaitu pendekatan yang digunakan untuk melacak sejarah lembaga DPRD Kabupaten Ngada dalam membentuk peraturan daerah inisiatif.

c) Pendekatan perbandingan yaitu pendekatan yang digunakan untuk membuat perbandingan mengenai tugas dan kewenangan DPRD menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

d. Teori

Teori yang digunakan dalam penulisan ini adalah

1. Teori Demokrasi

Demokrasi adalah suatu sistem kekuasaan Negara, dimana yang menjadi pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyatnya sendiri, sehingga anggota DPRD sebagai representasi dari rakyat harus menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya dengan baik.

2. Teori Perundang-undangan

Teori perundang-undangan digunakan untuk melihat dan mengkai proses pelaksanaan hak inisiatif DPRD Kabupaten Ngada pada periode 2009-2014.

6. Proses Berpikir

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode berpikir secara deduktif yaitu proses berpikir yang berawal dari premis mayor, kemudian diajukan premis minor dan kemudian ditarik suatu kesimpulan atau konklusi. Metode berpikir deduktif bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui (aksiomatik) dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) yang bersifat khusus. Namun menurut Philipus M. Hadjon, dalam logika silogistik untuk penalaran hukum, yang merupakan premis mayor adalah aturan hukum sedangkan premis minornya adalah fakta hukum. Dari kedua hal tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan atau konklusi (Philipus M. Hadjon, dalam Peter Mahmud Marzuki, 2011:141).

VIII. Pembahasan

A. Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada Dalam Membentuk Peraturan Daerah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan amandemen yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah yang memisahkan DPRD dari pemerintah daerah, dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai mitra eksekutif dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dalam hal ini DPRD sebagai badan legislatif mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra pemerintahan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan unsur penyelenggara pemerintah daerah, sehingga DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Selain itu, DPRD mempunyai tugas

dan wewenang yang diatur dalam Pasal 366 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, hal yang sama juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Fungsi legislasi sebagai amanat undang-undang yang harus dilaksanakan oleh DPRD diwujudkan dengan membentuk peraturan daerah bersama bupati. Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilihat dari terlaksana atau tidaknya hak inisiatif DPRD dan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan peraturan daerah. Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Hal ini berarti DPRD harus lebih berperan aktif dalam membentuk peraturan daerah. Dalam penjelasan Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merumuskan bahwa yang dimaksud dengan membentuk adalah termasuk pengajuan rancangan peraturan daerah oleh DPRD.

Berdasarkan data yang diperoleh, DPRD Kabupaten Ngada pernah menyusun Program Legislasi Daerah sebanyak 2 (dua) kali dalam kurun waktu 5 (lima) tahun. Hal itu dilakukan pada tahun 2011 dan tahun 2012. Program Legislasi Daerah itu tertuang dalam Keputusan DPRD Kabupaten Ngada Nomor 1 Tahun 2011 tentang Program Legislasi Daerah Tahun 2011 dan Keputusan DPRD Kabupaten Ngada Nomor 8 Tahun 2012 tentang Program Legislasi Daerah Tahun 2012.

Pada tahun 2012, DPRD Kabupaten Ngada telah berhasil menyusun dan mengesahkan lima peraturan daerah inisiatif. Pembentukan dan penetapan peraturan daerah inisiatif ini telah sesuai dengan Peraturan DPRD Kabupaten Ngada Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Ngada Pasal 24 ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap anggota DPRD mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Lima peraturan daerah inisiatif DPRD Kabupaten Ngada adalah sebagai berikut.

1. Peraturan Daerah Kabupaten Ngada Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan dan Penataan Lembaga Kemasyarakatan.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Ngada Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Ngada Tahun 2015.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Ngada Nomor 11 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir, Bayi dan Anak Balita.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Ngada Nomor 12 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penertiban Surat Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol.
5. Peraturan Daerah Kabupaten Ngada Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan

Pada Periode 2009-2014 terdapat 49 buah peraturan daerah yang telah dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah dan DPRD Kabupaten Ngada. Dari 49 peraturan daerah ini lima diantaranya adalah perda inisiatif seperti yang telah disebutkan di atas. Hal ini berarti perbandingan peraturan daerah atas usul pemerintah dan peraturan daerah atas inisiatif DPRD Kabupaten Ngada belum signifikan. Peraturan daerah yang lahir dari prakarsa atau usul inisiatif DPRD masih sangat kecil yaitu 10%

dibandingkan dengan peraturan daerah atas usul pemerintah dari total produk hukum yang dihasilkan selama periode 2009-2014. Hal ini berarti implementasi dari Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum masih jauh dari yang diharapkan.

Hal penting lain yang perlu untuk diketahui adalah peraturan daerah atas inisiatif DPRD Kabupaten Ngada pertama kali dihasilkan pada periode 2009-2014 tersebut sepanjang sejarah terbentuknya lembaga DPRD Kabupaten Ngada. Kristoforus Loko (Ketua DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014) berpendapat bahwa hal ini dapat dikatakan sebagai sebuah catatan sejarah dan inovasi dalam tubuh DPRD Kabupaten Ngada karena sejak pertama kali lembaga DPRD Kabupaten Ngada dibentuk, inilah pertama kalinya anggota DPRD Kabupaten Ngada dapat melahirkan produk hukum berupa peraturan daerah atas inisiatif DPRD. Hal ini berarti lembaga DPRD Kabupaten Ngada sejak pertama kali terbentuk tidak sepenuhnya menjalankan perintah undang-undang yang mengatur mengenai fungsi, tugas dan kewenangan DPRD.

Menurut penulis dari lima peraturan daerah inisiatif yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten Ngada pada tahun 2012 ada salah satu peraturan daerah yang sebenarnya tidak diperlukan karena bukan merupakan hal yang urgen. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012, dimana beberapa substansi dari peraturan daerah tersebut bertolak belakang dengan keadaan dan kultur masyarakat Kabupaten Ngada. Pada kenyataannya penerapan perda tersebut dalam masyarakat tidak berjalan dengan baik.

Kinerja DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014 menurut Kristoforus Loko sudah maksimal secara kaulitatif karena peraturan daerah

inisiatif yang dibentuk pada waktu itu selain merupakan sebuah inovasi dalam tubuh DPRD Kabupaten Ngada tetapi karena adanya sesuatu yang urgen sehingga perlu untuk dibentuk peraturan daerah inisiatif tersebut. Secara kuantitas DPRD Kabupaten Ngada belum maksimal sehingga dapat dikatakan tidak produktif karena jumlah peraturan daerah inisiatif yang dihasilkan sangat sedikit.

Paulinus No Watu (Wakil Ketua DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014) berpendapat bahwa pembentukan peraturan daerah inisiatif pada tahun 2012 oleh DPRD Kabupaten Ngada merupakan upaya maksimal yang telah dilakukan oleh anggota legislatif karena pembentukan peraturan daerah inisiatif tersebut dilaksanakan disela waktu DPRD yang sangat padat. Permasalahannya adalah tidak semua peraturan daerah khususnya peraturan daerah atas inisiatif DPRD dalam tahap implementasinya benar-benar efektif. Salah satunya adalah Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir, Bayi dan Anak Balita. Berlakunya peraturan daerah tersebut tidak menimbulkan dampak positif tetapi pada kenyataannya angka kematian ibu dan bayi di Kabupaten Ngada setiap tahun meningkat.

B. Kendala yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada

Beberapa kendala yang dihadapi oleh DPRD Kabupaten Ngada dalam melaksanakan hak inisiatifnya adalah sebagai berikut.

1. Kemampuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) anggota DPRD Kabupaten Ngada, jika dilihat dari tingkat pendidikan anggota DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014 secara keseluruhan dapat dikatakan cukup tinggi, dimana dari 30 orang anggota DPRD Kabupaten Ngada 54% adalah Sarjana (S1), 7,23% lulusan SMU,

6,20% Sarjana Muda dan 1,3% Magister. Mengenai kualitas SDM anggota DPRD Kabupaten Ngada di Badan Legislasi dalam melaksanakan fungsi legislasi khususnya dalam membentuk peraturan daerah inisiatif masih rendah, baik dalam hal mengelola data dan informasi yang diperoleh dari masyarakat maupun dalam penyusunan Raperda.

Setiap anggota DPRD memiliki fungsi legislasi dalam membentuk peraturan daerah dituntut harus menguasai teknik *legal drafting*, sehingga diharapkan akan meningkatkan produktifitas DPRD dalam membentuk peraturan daerah yang berkualitas dan dibutuhkan oleh masyarakat. Menjadi ironi manakala lembaga yang bertugas membuat produk hukum namun diisi dengan orang-orang yang minim pengalaman mengenai *legal drafting*.

Hampir sebagian anggota DPRD Kabupaten Ngada yang baru menjadi anggota legislatif dengan pengalaman yang kurang bahkan tidak mempunyai pengalaman mengenai teknik *legal drafting* menyebabkan berbagai kesulitan dalam membuat sebuah peraturan daerah inisiatif. Kristoforus Loko (Ketua DPRD Kabupaten Ngada 2009-2014) menjelaskan bahwa persoalan ini biasanya diatasi oleh Ketua Pansus yang netral dan tidak memihak kepentingan mana pun juga dan kesadaran anggota DPRD Kabupaten Ngada akan pentingnya musyawara dan mufakat.

Pada tahun 2011 Pansus telah memberikan masukan-masukan kepada anggota DPRD yang baru untuk memahami teknik penyusunan peraturan daerah dan teknik dalam perumusan/pembahasan Raperda yang diajukan oleh eksekutif. Tetapi masih terlihat minimnya pengetahuan anggota DPRD yang baru. Hal tersebut menurut Kristoforus Loko dapat dimaklumi bersama walaupun secara umum tingkat pendidikan anggota DPRD Kabupaten Ngada dianggap cukup

tinggi, namun latar belakang pekerjaan sebelum menjadi anggota DPRD Kabupaten Ngada juga mempengaruhi SDM anggota DPRD terutama berkaitan dengan melaksanakan fungsi legislasi. Berdasarkan kondisi ini dapat dikatakan bahwa, kualitas SDM anggota DPRD Kabupaten Ngada tergantung kemampuan anggota dalam mengaplikasikan fungsi legislasinya terutama dalam membentuk peraturan daerah inisiatif yang sangat memerlukan kecermatan dan kepiawaian seseorang dalam membuat aturan yang akan ditetapkan pada daerah tersebut. Kemampuan anggota DPRD yang minim tersebut dapat dilihat pada produknya yang dibuatnya misalnya dalam membuat peraturan daerah inisiatif, menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama pemerintah daerah dan melaksanakan pengawasan terhadap implementasi suatu peraturan daerah.

2. Pola Pikir Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Anggota DPRD Pada prinsipnya harus memperjuangkan aspirasi masyarakat dengan tujuan terwujudnya masyarakat yang lebih sejahtera. Hal ini diwujudkan melalui pelaksanaan tiga fungsinya yaitu fungsi pengawasan, fungsi anggaran dan fungsi legislasi. Anggota DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014 cenderung lebih mementingkan membangun atau memberikan hasil kerja nyata pada daerah pemilihannya dengan tujuan terpilih lagi pada periode berikutnya, sehingga fungsi pokok sebagai anggota DPRD diabaikan.

Kristoforus Loko berdasarkan hasil wawancara berpendapat bahwa hal ini yang menjadi salah satu penyebab pelaksanaan hak inisiatif DPRD Kabupaten Ngada secara kuantitas tidak maksimal. Pada periode 2009-2014 ada beberapa anggota DPRD yang sudah menjabat sebagai anggota DPRD selama 2 periode berturut-turut sebelumnya, tetapi kinerja DPRD Kabupaten Ngada dalam

pembentukan peraturan daerah inisiatif sangat tidak maksimal seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Hal ini dikarenakan anggota DPRD lebih focus untuk “berkampanye terselubung” sehingga dipilih kembali pada periode berikutnya.

3. Pengalaman Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Seorang anggota DPRD Kabupaten Ngada disebut berpengalaman jika dapat menghasilkan sesuatu yang baru dalam bidangnya dan bersifat inovatif serta menyesuaikan diri sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, mempunyai strategi dalam menghadapi pembangunan dan meningkatkan profesionalismenya.

Berdasarkan hasil wawancara, hal diatas dibenarkan oleh beberapa anggota DPRD Kabupaten Ngada diantaranya Paulinus No Watu (Wakil Ketua DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014) dan Paulus D. Maku (Anggota DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014) yang berpendapat bahwa pengalaman anggota DPRD sangat berpengaruh terhadap tugas-tugas sebagai anggota DPRD terutama pengalaman yang berhubungan dengan tugas, fungsi dan wewenang DPRD, karena pengalaman akan menjadi pijakan dalam menghadapi suatu masalah.

Membentuk sebuah peraturan daerah inisiatif adalah hal yang baru pertama kali dilakukan oleh lembaga DPRD Kabupaten Ngada sehingga para anggota DPRD baik anggota lama maupun anggota DPRD yang baru belum mempunyai pengalaman berkaitan dengan hal itu. Ketua DPRD Kabupaten Ngada periode 200-2014 berdasarkan hasil wawancara berpendapat bahwa sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014 tidak pernah mengikuti organisasi kemasyarakatan. Hal ini juga menjadi salah satu kendala

sehingga ketika masuk dalam sebuah organisasi pemerintah, mereka tidak mengerti apa yang harus dilakukan.

4. Kurangnya Penguasaan Data dan Informasi Oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Data dan informasi merupakan hal penting yang harus diperhatikan oleh setiap anggota DPRD terutama yang berasal dari masyarakat karena hal itu merupakan bentuk aspirasi masyarakat. Selama tahun 2009-2014 cukup banyak informasi dan data yang diperoleh oleh anggota DPRD Kabupaten Ngada dengan cara bertemu secara langsung dengan masyarakat. Hal ini dilakukan ketika anggota DPRD turun ke lapangan karena keterbatasan sarana dan prasarana transportasi menyebabkan masyarakat susah untuk mendatangi langsung DPRD Kabupaten Ngada.

Permasalahannya adalah data dan informasi yang diperoleh tidak ditanggapi dengan baik oleh anggota DPRD dalam arti menetapkan suatu kebijakan berkaitan dengan hal yang diadukan. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa anggota DPRD cenderung melakukan sesuatu yang nyata di lapangan dengan tujuan pada pemilihan legislatif periode berikutnya dapat terpilih kembali.

5. Kurangnya Partisipasi Masyarakat

Dalam membentuk suatu peraturan daerah salah satu unsur yang penting adalah partisipasi masyarakat agar produk hukum yang dibuat sesuai dengan permasalahan faktual di masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik

Partisipasi masyarakat Kabupaten Ngada masih sangat jauh dari wujud partisipasi masyarakat yang ideal sehingga menjadi kendala eksternal bagi DPRD Kabupaten Ngada dalam membentuk peraturan daerah inisiatif. Masyarakat Kabupaten Ngada cenderung menerima

dan menjalankan sebuah kebijakan publik tanpa, meskipun jika dilihat lebih jauh masyarakat Kabupaten Ngada belum siap dengan berlakunya kebijakan publik tersebut.

C. Konsep Ideal Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Membentuk Peraturan Daerah

Selama periode 2009-2014 pelaksanaan fungsi legislasi khususnya dalam membentuk peraturan daerah inisiatif oleh DPRD Kabupaten Ngada masih belum optimal yang disebabkan oleh beberapa faktor sebagaimana dijelaskan di atas. Dalam mewujudkan DPRD yang lebih produktif dalam pembangunan daerah dengan membentuk peraturan daerah inisiatif perlu adanya pembaharuan sebagai suatu konsep bagi anggota DPRD dalam pembentukan peraturan daerah inisiatif.

Salah satu asas umum penyelenggaraan negara adalah asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti seseorang dituntut untuk profesionalitas dalam bidangnya. Hal ini berlaku juga bagi setiap anggota legislatif, sehingga dapat melaksanakan tugasnya sebagai anggota legislatif dengan baik dan benar.

Paulinus No Watu (Wakil Ketua DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014) mengemukakan beberapa hal agar kedepannya DPRD dapat menjalankan tugas dan fungsinya lebih optimal. Hal-hal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kecerdasan rakyat dalam memilih.

Masyarakat Kabupaten Ngada pada umumnya memilih para anggota legislatif lebih didasarkan pada hubungan kekerabatan, sehingga orang-orang yang terpilih menjadi anggota DPRD belum tentu berkompeten. Oleh sebab itu, masyarakat Kabupaten Ngada harus lebih cerdas memilih para wakilnya sehingga orang-orang yang dipilih tersebut dapat

diandalkan sebagai wujud representasi masyarakat Ngada, bukan hanya sekedar adanya hubungan kekerabatan.

2. Mengoptimalkan aturan yang ada. Artinya peraturan perundang-undangan memberikan ruang yang luas bagi para anggota DPRD untuk membentuk suatu peraturan daerah yang berpihak kepada masyarakat. Kenyataan selama ini adalah anggota DPRD Kabupaten Ngada tidak memanfaatkan ruang tersebut sehingga kinerja DPRD Kabupaten Ngada dalam membentuk perda inisiatif tidak optimal.

3. Peran partai politik

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa peran partai politik sangat penting dalam mewujudkan anggota DPRD yang berkompeten. Partai politik bukan hanya sebagai kendaraan politik saja tetapi harus bisa menghasilkan kader-kader partai yang berkompeten dan berintegritas sehingga pada saat menjadi anggota DPRD, orang-orang tersebut dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan optimal.

4. Keberadaan staf ahli tidak diperlukan oleh anggota DPRD Kabupaten Ngada.

Keberadaan staf ahli selama ini hanya menyebabkan anggota DPRD Kabupaten Ngada menjadi santai seolah-olah tidak mempunyai pekerjaan. Perda inisiatif yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten Ngada sebagian besar dikerjakan oleh staf ahli DPRD. Hal ini mengakibatkan anggota DPRD dengan ketidaktahuan mereka mengenai teknik *legal drafting* tidak akan menjadi tahu untuk seterusnya. Dengan tidak adanya staf ahli DPRD, anggota DPRD dapat benar-benar ekstra dalam menjalankan fungsi dan tugasnya.

Penulis tidak sependapat dengan pendapat Wakil Ketua DPRD Kabupaten Ngada Tahun 2009-2014 poin ke empat. Keberadaan staf ahli

diatur dalam Pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang merumuskan bahwa:

- (1) Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas DPRD kabupaten/kota dibentuk kelompok pakar atau tim ahli.
- (2) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD kabupaten/kota sesuai atas usul anggota dan kemampuan daerah.
- (3) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bekerja sesuai dengan pengelompokan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota yang tercermin dalam alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota.

Keberadaan staf ahli diperlukan dalam mendukung anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya, tetapi jumlahnya perlu untuk dikurangi. Keberadaan staf ahli dalam jumlah banyak akan menyebabkan anggota DPRD tidak menjalankan tugas dan wewenangnya dengan optimal karena semuanya dikerjakan oleh staf ahli.

IX. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka kesimpulannya adalah sebagai berikut.

1. Pada Periode 2009-2014 terdapat 49 buah peraturan daerah yang telah dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah dan DPRD Kabupaten Ngada. Dari 49 peraturan daerah ini lima diantaranya adalah perda inisiatif DPRD. Berdasarkan uraian tersebut kinerja DPRD Kabupaten Ngada periode 2009-2014 dalam membentuk peraturan daerah inisiatif secara kuantitatif tidak optimal.
2. Beberapa kendala yang dihadapi oleh DPRD Kabupaten Ngada dalam melaksanakan hak inisiatifnya adalah sebagai berikut.
 - a. Kemampuan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- b. Pola Pikir Anggota DPRD
 - c. Pengalaman Anggota DPRD
 - d. Kurangnya Penguasaan Data dan Informasi Oleh Anggota DPRD
 - e. Kurangnya partisipasi masyarakat
3. Salah satu asas umum penyelenggaraan negara adalah asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti seseorang dituntut untuk profesionalitas dalam bidangnya. Hal ini berlaku juga bagi setiap anggota legislatif, sehingga dapat melaksanakan tugasnya sebagai anggota legislatif dengan baik dan benar.

Konsep ideal menurut penulis bagi anggota DPRD dalam membentuk peraturan daerah agar dapat menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas dan berkuantitas adalah:

- a. Meningkatkan Sumber Daya Manusia anggota DPRD melalui pendidikan politik oleh partai politik maupun bimbingan teknis oleh lembaga DPRD itu sendiri.
- b. Rakyat harus lebih cerdas dalam memilih para wakilnya yang nantinya akan mewakili rakyat dalam mengambil keputusan politik.
- c. Anggota DPRD harus dapat mengoptimalkan aturan yang sudah ada.

X. Saran

Sebagai anggota DPRD, para anggota legislatif merupakan representasi dari masyarakat yang memilihnya. Oleh karena itu pada prinsipnya, anggota DPRD harus dapat menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya dengan optimal bukan hanya sekedar sebagai “kampanye terselubung” agar dapat terpilih kembali pada periode berikutnya. Fungsi DPRD yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan harus dilaksanakan secara optimal sehingga

menjadi anggota DPRD bukan sekedar perwakilan rakyat saja tetapi sebagai penyelenggara pemerintahan daerah.

Konsep-konsep yang diuraikan di atas, diharapkan agar menjadi perhatian bagi para anggota DPRD Kabupaten Ngada dan juga masyarakat Kabupaten Ngada agar kedepannya kinerja anggota DPRD lebih optimal dari pada periode-periode sebelumnya.

XI. Daftar Pustaka

Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan DPRD*, cet. ke 2, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.

Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Pusat Studi Hukum.

H.A.W Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, cet. ke 8, Jakarta, Kencana Prenada Media Group

Soerjono Seoaknto, Sri Mamudji, 1989, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo.