

FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN NATUNA DALAM PENGGUNAAN HAK INISIATIF PADA PROSES PEMBUATAN PERATURAN DAERAH NOMOR 9 TAHUN 2014

Oleh:
MUHAMMAD RIFAI
NIM. E43011065

Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Tanjungpura Pontianak Tahun 2016

Email: vai.error@gmail.com

Abstrak

Permasalahan dalam penelitian ini adalah penggunaan Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Natuna Periode 2009-2014 relatif minim dilaksanakan, anggota DPRD kurang proaktif dalam menggunakan hak Inisiatifnya dari 49 Perda yang telah disahkan hanya 2 Perda yang berasal dari Inisiatif DPRD Kabupaten Natuna. Penelitian ini menggunakan konsep Alfian yaitu faktor penghambat yang menyebabkan hak inisiatif pembuatan Perda menjadi kurang optimal serta pembahasan Perda yang menjadi lambat dikarenakan 2 faktor, pertama yaitu faktor internal seperti kualitas anggota, tenaga ahli, data dan dana, kedua yaitu faktor eksternal seperti sistem politik, budaya politik dan sulitnya menyatukan pemikiran antara Legislatif dan Eksekutif. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penggunaan hak inisiatif DPRD Kabupaten Natuna adalah Perda nomor 9 tahun 2014 tentang Badan Permusyawaratan Desa, dalam menerapkan Perda tersebut terdapat hambatan secara internal yaitu kurangnya tenaga ahli, serta dana yang kurang memadai dalam setiap perancangan Perda tersebut dan jumlah anggota DPRD yang terbatas, sedangkan faktor penghambat secara eksternal dalam merancang Perda tersebut adalah sistem politik yang dimana dalam setiap pembuatan Perda terdapat banyak kepentingan sehingga dalam membuat Perda yang telah disahkan tidak berdasarkan kepada kepentingan atau kebutuhan masyarakat tetapi lebih kepada kepentingan individu atau kelompok, pentingnya peranan BPD sebagai Legislatif di tingkat terendah, agar tercipta penyelenggaraan Pemerintahan di desa secara optimal. Saran peneliti dari hasil penelitian ini adalah karena pentingnya Perda dalam pembangunan Daerah dan juga tidak mungkin semua anggota DPRD menguasai hukum, maka dalam penyusunan Raperda sebaiknya DPRD menggunakan tenaga ahli, baik secara Internal (staf ahli DPRD), bantuan perguruan tinggi, ataupun stakeholder terkait.

Katakata Kunci : Hak Inisiatif, DPRD, Perda.

Abstract

The problem in this research is the Rights Initiative Natuna district legislature and the factors that influence the use of Natuna Regency Rights Initiative in the manufacture of Region Regulation (PERDA) 2009-2014. The results showed that Natuna district legislature has not used the Right initiative stably with the Executive. The inhibiting factors that lead to initiatives making of region regulations being not optimal and the discussion of legislation being slow causes of two factors, first is internal factors such as the quality of members, experts, data and fundingsecond is external factor such as the political system, the political culture and the difficulty to unite their ideas between the Legislature and the Executive, and also the wide regional reach which consisting of islands and limited number of parliament members.Regulation of using Rights Initiative Regency Natuna is Regulation No. 9 of 2014 on Consultative Agency Village, that BPD is quite important considering the large number of village in Natuna and where BPD as implementers monitoring the implementation of Village Government and Partners of the Head Village. In the development process at the village level and BPD Given the important role as the Legislature at the lowest level, in order to create the organization of administration in the village optimally.

Keywords : Initiative rights, region regulation, DPRD

A. PENDAHULUAN

Setelah reformasi bergulir, sistem politik yang semula tertutup menjadi sistem politik yang terbuka sehingga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang peranan penting dalam membuat keputusan politik pada proses penyelenggaraan pemerintah pusat DPRD diberikan kewenangan untuk mengembangkan kreativitas dan kemampuannya sesuai dengan tugas dan wewenangnya yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah pasal 42 dalam pasal ini, DPRD memiliki tugas dan wewenang mengatur daerahnya sendiri sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh Daerah kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan masing-masing. DPRD mempunyai Hak Inisiatif, Interplasi dan Amandemen sesuai dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Hak-hak tersebut merupakan sebuah keistimewaan yang dimiliki oleh wakil rakyat dalam ikut mengawasi (*control*) terhadap jalannya pemerintahan. Apabila terjadi penyimpangan yang dilakukan pemerintah (eksekutif), dan terjadi ketidak seimbangan hak dan kewajiban masyarakat

maka DPRD dapat menggunakan prakarsa Inisiatif dengan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), apabila ada sesuatu kejanggalkan dilakukan pihak Eksekutif, wakil rakyat bisa mengajukan hak Interplasi atau hak meminta keterangan kepada pihak pemerintah, kemudian apabila ada peraturan daerah (Perda), yang sudah tidak cocok lagi dengan kondisi masyarakat, DPRD bisa mengajukan hak Amandemen untuk mengubah perda tersebut agar bisa diterima kembali oleh masyarakat.

Jimly Asshidiq (dalam Putra Padillah 2005:169). Menjelaskan ada 4 hak legislatif yang dilindungi Undang-undang yakni: 1. Hak bertanya; 2. Hak mengusulkan (Inisiatif); 3. Hak protocol; 4. Hak kekebalan (imunitas);. Apabila terjadi penyimpangan yang dilakukan pemerintahan (Eksekutif) didalam proses penyelenggaraan pemerintahan, DPRD bisa menggunakan hak bertanya, apabila terjadi ketidak seimbangan hak dan kewajiban masyarakat, DPRD bisa menggunakan hak Inisiatif dan mengajukan Raperda, apabila ada sesuatu kejanggalkan yang dilakukan pihak eksekutif, wakil rakyat bisa mengajukan hak interplasi atau hak meminta keterangan kepada pihak pemerintahan, kemudian apabila ada peristiwa penyimpangan antara apa yang telah tertuang dalam Anggaran Pendapatan

Belanja Daerah (APBD) dengan realisasi dilapangan, DPRD bisa mengajukan hak angket atau hak untuk mengajukan penyelidikan agar dugaan terhadap penyimpangan bisa menjadi jelas.

Tetapi dalam prakteknya, DPRD sebagai lembaga resmi yang mewakili suara rakyat itu belum menggunakan haknya tersebut dengan konsisten. Selama ini yang terjadi pada umumnya di Daerah Kabupaten/Kota bahwa pihak Eksekutif lebih banyak membuat Perda dari pada lembaga Legislatif. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya adalah kekurangannya pemahaman anggota DPRD terhadap tugas pokok, fungsi, dan wewenangnya. Dalam hal kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), pihak Eksekutif lebih berpengalaman dalam pembuatan Perda karena pejabat Pemerintah sudah cukup lama menggeluti pembuatan Perda karena sesuai dengan jabatan struktural mereka turut mendukung serta sering mengikuti pelatihan atau workshop tentang pembuatan Perda. Oleh karena itu mereka kurang memiliki pengalaman dalam hal pembuatan Perda meskipun tingkat pendidikan anggota DPRD juga berbanding lurus dengan pihak Eksekutif. Berdasarkan data dari Kasubag peraturan Perundang-undangan Bagian hukum Setda Kabupaten Natuna Tahun 2009

hingga 2014 terdapat 49 perda yang telah dibuat oleh pemerintah Daerah Kabupaten Natuna beserta anggota DPRD Kabupaten Natuna diantaranya pada Tahun 2009 sebanyak 6 perda, 2010 sebanyak 7 perda, 2011 sebanyak 9 perda, 2012 sebanyak 10 perda, 2013 sebanyak 10 perda, dan 7 perda pada tahun 2014. Namun kenyataannya hanya 2 buah Peraturan dari 49 Perda Kabupaten Natuna yang telah disahkan, atau hanya 4.08% dari jumlah Perda Natuna yang dibuat selama periode 2009-2014. Fakta ini menunjukkan bahwa DPRD Kabupaten Natuna belum menggunakan hak inisiatifnya secara optimal, hal ini membuat peneliti merasa tertarik untuk mengungkapkan proses pembuatan perda inisiatif yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Natuna terutama mengenai perda Nomor 9 Tahun 2014 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Perda yang mengatur tentang Badan Permusyawaratan Desa ini dianggap Perda yang sangat penting mengingat banyaknya jumlah Desa yang ada di Kabupaten Natuna yaitu sebanyak 70 Desa dan 15 Kecamatan yang di mana dari kesemua desa tersebut hampir Rata-rata belum memiliki Badan permusyawaratan Desa (BPD). BPD merupakan lembaga baru yang bertindak sebagai Legislatif di Desa sudah barang tentu dalam menimplementasikannya banyak

menemukan berbagai hambatan di samping adanya kemudahan. Faktor kemudahan yang disebut dengan faktor pendorong dalam mengimplementasikan BPD merupakan modal utama dalam proses penciptaan menuju pemerintah Desa yang *good governance*. Kemudian setiap adanya faktor pendorong perlu juga diperhatikan adanya faktor penghambat proses mengimplementasikan Perda Pemkab Natuna.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Definisi Hak Inisiatif Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah

Menurut Alfian (1993:58) ada dua faktor yang mempengaruhi Fungsi DPRD sehingga belum optimal yaitu, (1) faktor-faktor yang berasal dari DPRD sendiri atau faktor Internal yang meliputi peraturan tata tertib DPRD, mekanisme kerja, kualitas anggota, tenaga ahli, fasilitas, data dan dana. (2) faktor-faktor yang berasal dari luar DPRD atau faktor eksternal yang meliputi lingkungan sistem politik, budaya politik dan media massa.

Peraturan daerah merupakan kebijakan umum pada tingkat daerah yang diambil oleh pihak Eksekutif dan pihak

Legislatif sebagai asas pelaksanaan Desentralisasi dalam rangka usaha mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah. Salah satu ukuran Kinerja DPRD adalah didasarkan atas berapa banyak peraturan Daerah yang disahkannya sesuai dengan kepentingan daerah.

Budiarjo (1996:67) mengatakan “Tugas badan Legislatif menurut tafsiran trias politika hanya membentuk Undang-undang yang telah ditetapkan bersama Eksekutif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan Eksekutif” dalam perkembangannya prinsip diatas tidak berjalan sebagaimana mestinya, tetapi di pegang juga oleh kekuasaan eksekutif secara bersama-sama.

Kebijakan Pemerintah dan DPRD dalam hal membuat, merancang dan menetapkan peraturan Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 pasal 5. Setiap pembahasan suatu rancangan peraturan Daerah pasti melibatkan hampir semua anggota DPRD dan memutar roda mekanisme kegiatan DPRD. Berikut ini ketentuan perundangan mengenai Peraturan Daerah atau keputusan kepala daerah :

a. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan.

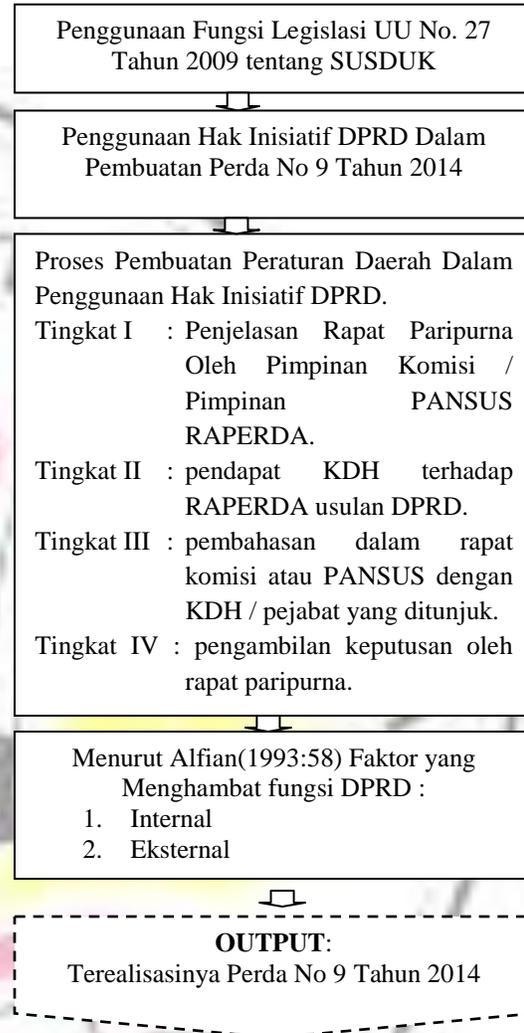
- b. Mengatur sesuatu hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Mengatur semua sesuatu hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah otonom tingkat bawahnya.

DPRD berperan sebagai badan pembuatan peraturan daerah hasil atau outputnya adalah kebijakan, Perpu, Perda, yang berhubungan dengan pemerintah, kehidupan bermasyarakat dan bernegara dan semua kebijakan itu selalu bermuara pada kepentingan masyarakat (kepentingan rakyat banyak).

Proses pembuatan peraturan Daerah (kebijakan) di lembaga DPRD melalui proses Deberasi, yaitu sebuah proses yang mencakup pengumpulan informasi yang komprehensif, diskusi yang memakan waktu, kompleks dan sering terjadi perundingan alot, dan *political bargaining* karena kuatannya kepentingan fraksi besar di lembaga DPRD. Kebanyakan peraturan Daerah merupakan produk kompromi. Kompromi biasanya memperlemah dampak penuh dari Peraturan Daerah tersebut untuk memenangkan cukup dukungan guna menjamin persahanya. Karakter dari proses pembuatan Peraturan Daerah juga

mempunyai keuntungan dalam melegitimasi keputusan-keputusan pemerintah.

Gambar 1
Kerangka Pikir Penelitian



C. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang peneliti lakukan ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Lokasi yang menjadi tempat penelitian adalah kantor

DPRD Kabupaten Natuna serta kantor Bupati Natuna. Waktu yang digunakan untuk menyusun skripsi ini dari pengajuan judul, konsultasi, hingga sidang skripsi dimulai pada Juli 2015 hingga Februari 2016. Subjek dari penelitian ini adalah ketua DPRD Kabupaten Natuna Periode 2009-2014, Pansus dalam komisi I sebanyak 3 orang, Wakil Ketua II, kasubbag peraturan dan perundang-undangan, Kepala BPMPD serta Ketua RT Bandarsyah dan RT Ranai Darat.

Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri dibantu dengan alat bantu penelitian berupa *tape recorder* atau *camera Handphon*. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan dokumentasi. Untuk menganalisis data, peneliti menggunakan teknik analisis data (Sugiyono 2013:222) yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Agar data yang peneliti dapat teruji keabsahannya maka dari itu peneliti menggunakan cara triangulasi data. Peneliti menggunakan triangulasi sumber yaitu mencari data dari sumber yang beragam yang masih terkait satu sama lain. Dengan ini peneliti bertujuan melakukan *check and recheck* hasil wawancara dengan beberapa informan untuk mengetahui kebenaran data

dengan menanyakan pertanyaan yang sama terhadap informan yang berbeda.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Proses Pembuatan Peraturan Daerah Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Natuna Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

Secara teoritis dikatakan bahwa pembuatan dan perundang-undangan adalah merupakan tugas dan tanggung jawab pihak legislatif, sebagaimana fungsi yang diemban dan dimandatkan oleh rakyat. Dengan demikian seharusnya setiap perangkat hukum dikerjakan dan disahkan oleh lembaga legislatif. Namun sebagaimana telah diketahui bahwa tugas dan tanggung jawab tersebut sebelum ini lebih banyak diambil oleh pemerintah (*executive*) terutama dalam mempersiapkan seluruh rancangan peraturan, maka tidak heran apabila tudingan sering terdengar, DPRD lebih banyak berperan sebagai legitimator saja. Oleh karena itu keberadaan DPRD sebagai lembaga wakil rakyat, yang telah dipercaya untuk memperjuangkan berbagai kepentingan seluruh rakyatnya, menjadi sesuatu kebutuhan. DPRD Kabupaten Natuna mencoba menjawab kebutuhan ini

dengan pengajuan rancangan Perda Inisiatif pada akhir masa keanggotaan periode 2009-2014. di dalam bab ini akan dipaparkan hasil penelitian yang dilaksanakan di DPRD Kabupaten Natuna, khususnya penelitian terhadap pembuatan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Perda ini merupakan perda yang dirancang dan diusulkan oleh anggota legislatif dari Fraksi Golkar Plus sebagai realisasi dari pelaksanaan Hak Inisiatif diakhir masa keanggotaan periode 2009-2014. Hak ini dilakukan untuk merespon aspirasi dari masyarakat yang menuntut adanya lembaga desa yang dapat menyelenggarakan Pemerintahan Desa dengan memperhatikan keanekaragaman, partisipasi, otonomi, demokratis dan pemberdayaan masyarakat sebagai perwujudan demokrasi di Desa, perlu dibentuk Badan Permusyawaratan Desa.

2. Maksud dan Tujuan Penyusunan Perda Inisiatif Nomor 9 Tahun 2014

Berkenaan dengan pembahasan rancangan Perda Inisiatif, dari hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan Ketua DPRD Kabupaten Natuna yaitu Hadi Candra pada Tanggal 16/12/2015, memberikan penjelasan sebagai berikut:

”Hak Inisiatif dapat diajukan oleh anggota DPRD apabila ada hal-hal yang mendasar yang sangat di butuhkan masyarakat dan tidak hanya berdasarkan dari keinginan anggota DPRD maupun keinginan pihak Eksekutif tetapi lebih kepada kebutuhan yang menyangkut kebutuhan masyarakat.”

Dari pernyataan tersebut dapat di artikan bahwa hal mendasar yang membuat suatu Perda Inisiatif DPRD di Kabupaten Natuna berjalan tidak optimal adalah belum ada hal-hal mendasar yang sangat di butuhkan masyarakat serta berdampak signifikan terhadap masyarakat. Karena hal tersebut pula anggota DPRD Kabupaten Natuna sangat minim membuat Peraturan Daerah (Perda) yang berdasarkan Hak Inisiatif mengingat penggunaan Hak Inisiatif berdasarkan kebutuhan masyarakat dan dimungkinkan untuk melakukan pembuatan Perda berdasarkan Prakarsa Inisiatif DPRD Kabupaten Natuna akan muncul apabila masyarakat sangat menginginkan Perda tersebut dibuat. Tidak terkecuali Perda Nomor 9 Tahun 2014 Perda yang mengatur tentang Badan Permusyawaratan Desa ini dianggap Perda yang sangat mendesak mengingat banyaknya jumlah Desa yang ada di Kabupaten Natuna yaitu sebanyak 70 Desa dan 15 Kecamatan. Dari ketentuan tersebut dapat dipahami, bahwa titik berat

kewenangan dalam rancangan dalam pengusulan rancangan suatu perda memang berada pada pihak DPRD. Ini terkait dengan salah satu fungsi lembaga Legislatif tersebut, yaitu fungsi Legislasi membuat Peraturan Perundangan oleh karena itu, DPRD semestinya proaktif untuk memenuhi ketentuan dimaksud, artinya bahwa DPRD-lah yang seharusnya mempunyai kewajiban untuk menyampaikan usulan mengenai rancangan suatu Perda. Bahkan kewenangan dalam merumuskan Konsep/Draft terhadap rancangan Perda semestinya lebih banyak diusulkan oleh pihak Legislatif dari pada oleh pihak Eksekutif, karena memang berada pada pihak legislatif.

Dalam mewujudkan peran ini, pada rapat Paripurna Dewan Tanggal 2 April 2014, DPRD telah menyampaikan penjelasan atas Raperda Prakarsa tentang Badan Permusyawaratan Desa yang kemudian pada tanggal 9 Mei 2014 telah ditanggapi oleh Bupati Natuna Drs.H.Ilyas Sabli, M.Si dalam Rapat Pendapat Kepala Daerah atas Raperda Prakarsa DPRD. Tanggapan Bupati tersebut, selanjutnya ditindaklanjuti dengan Rapat Gabungan antara Pansus DPRD dengan Tim Eksekutif secara Intensif. Pansus DPRD yang berjumlah 6 orang hanya dapat meninjau beberapa BPD yang ada di kecamatan

Bunguran Timur dikarenakan keterbatasan Anggota dan jarak yang jauh dari satu Pulau ke Pulau lain ketika proses Legislasi berhasil melakukan penetapan Perda. Adapun wawancara kepada salah satu Anggota DPRD Kabupaten Natuna Komisi I Dedy Wahyudi pada Tanggal 18/12/2015, adalah sebagai berikut :

“Banyaknya Desa di Kabupaten Natuna yang terletak di Gugusan pulau-pulau sangat memberatkan kita untuk mengunjungi seluruh Desa yang ada, oleh karena itu kita hanya dapat mengunjungi Desa yang ada di Bunguran Timur karena keterbatasan anggota dan jumlah wilayah yang cukup jauh untuk di jangkau”

Bunguran Timur Khususnya Ranai merupakan ibukota Kabupaten Natuna disini terdapat 3 Desa yaitu Desa Sungai Ulu, Sepempang, dan Batu Gajah dari ketiga Desa tersebut barang tentu belum dapat mewakili seluruh Desa yang ada di Kabupaten Natuna, tetapi tentu dapat menjadi acuan bagi anggota DPRD untuk dapat menjadikan ke 3 (ketiga) desa tersebut sebagai acuan dalam pembentukan Dasar di buatnya Perda tentang Badan permuyawaratan Desa tersebut. Karena data dan informasi jumlah BPD dan desa yang ada di Kabupaten Natuna Anggota DPRD dapat berkoordinasi dengan Badan

Pemberdayaan Masyarakat Dan Pemerintahan Desa (BPMBD) agar tercipta suatu sinergi dalam menjalankan Perda yang akan di realisasikan. Dengan pertimbangan seperti dijelaskan diatas, maka tujuan dari penyusunan Perda Inisiatif DPRD Kabupaten Natuna menurut Anggota DPRD Kabupaten Natuna adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berkeinginan untuk memiliki wakil mereka di tingkat Desa. Hal tersebut juga di benarkan oleh kepala BPMBD Kabupaten Natuna Indra Joni pada Tanggal 21/12/2015 sebagai berikut :

“bahwasanya BPD berfugsi melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ketetapan secara demokratis Jadi BPD merupakan perwakilan RT RW dan dusun mereka dipilih dalam satu rapat. Ibaratnya mereka ini adalah DPRD Desa yang merupakan mitra kepala desa.”

Secara umum Ekstensi dan wewenang Desa menjadi lebih besar dari sebelumnya dan sangat tergantung pada Penyelenggaraan Pemerintah Desa untuk percepatan pembangunan desa. Desa sebagai ujung Tombak pemerintahan terbawah memiliki Otonomi dalam mengatur pembangunan untuk mensejahterakan

rakyatnya. Akan tetapi dalam pelaksanaannya harus diawasi agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Badan Permusyawaratan Desa sebagai unsur dan fungsinya sesuai Pemerintah Desa harus bisa menjalankan tugas dan fungsinya sesuai amanat Undang-Undang agar Kepala Desa tidak terjebak dalam jeratan hukum.

3. Mekanisme Penyusunan Rancangan Perda Inisiatif

Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD mekanisme dan Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Prakarsa DPRD, adalah sebagai berikut :

1. Usulan prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurang 5 (lima) orang anggota DPRD, yang berasal dan beberapa fraksi.
2. Usulan prakarsa dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepada Pimpinan DPRD. Dalam hal ini, Pimpinan DPRD membawa Rancangan Peraturan Daerah tersebut kedalam Sidang Paripurna setelah mendapatkan pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Dalam Sidang dimaksud, para pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan

penjelasan berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukannya tersebut. Pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Prakarsa DPRD tersebut dilakukan bersama-sama antara Pansus Legislatif dengan tim Eksekutif.

3. Jadi sama dengan pembahasan yang dilakukan terhadap rancangan perda yang berasal dari inisiatif pihak eksekutif. Dengan demikian maka tingkatan pembicaraan dalam pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Prakarsa Kepala Daerah.

Dengan demikian lembaga Legislatif, seperti DPRD merupakan lembaga yang diamanatkan/ditugaskan oleh Peraturan Perundang-undangan untuk membuat Produk hukum, yang dalam penelitian ini adalah Perda. Prinsip ini mempunyai maksud dan tujuan, agar dalam penyelenggaraan Pemerintahan, termasuk Pemerintah Daerah, terdapat *check and balance*. Pihak Eksekutif dengan dilandasi suatu pertimbangan akan pertanggung jawaban terhadap kesejahteraan masyarakat, menjadikan Eksekutif “lebih aktif” terhadap segala sesuatu yang berkaitan dengan produk

hukum berupa pengusulan Rancangan Perda dibandingkan dengan pihak Legislatif.

Dalam Rapat Gabungan Pansus dan Tim Eksekutif dibahas pula tentang kategori Raperda ini sebagai Raperda yang berdasarkan hak Inisiatif DPRD Kabupaten Natuna yang merupak satu-satunya Perda Inisiatif untuk masa periode 2009-2014. Mengingat bahwa pada periode 2009 sampai 2014 hanya terdapat 2 (dua) Rancangan Perda yang di dasarkan pada penggunaan Hak Inisiatif namun hanya Perda BPD lah yang sangat mendasar dan dikategorikan sebagai Rancangan Perda yang menitik beratkan kebutuhan masyarakat, mengingat 1 Perda Inisiatif yang Lain yaitu Pengesahan RAPBD merupakan Rancangan Perda yang di buat berdasarkan sinergi antara pihak Eksekutif dan Legislatif.

4. Mekanisme Pembahasan Rancangan Perda

Sesuai dengan ketentuan yang termaktub di dalam Pasal 40 ayat (11-14) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan, bahwa pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah di DPRD terdiri dari 4 (empat) tahap pembicaraan. Tahapan-tahapan dimaksud adalah sebagai berikut:

a) Pembicaraan Tahap I (Sidang Paripurna)

Salah satu langkah nyata yang selama ini sudah mulai diterapkan oleh DPRD Kabupaten Natuna untuk menjangkau aspirasi masyarakat sebagai salah satu upaya pengumpulan data secara langsung dari masyarakat adalah melalui kegiatan konsultasi dan koordinasi di setiap kelurahan se-kota Ranai Kabupaten Natuna. Selain itu kegiatan ini juga untuk menyerap aspirasi masyarakat secara langsung. Kesemuanya itu dilakukan semata-mata untuk mendapatkan data dan informasi yang komprehensif, akurat dan terpercaya. Melalui berbagai informasi dari berbagai sumber tersebut maka terbentuk Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) misalnya dalam kasus ini seperti berupa Raperda tentang undang-undang Desa yang selanjutnya akan disampaikan pada sidang paripurna DPRD. Pada tahap ini Peneliti berusaha mencari informasi kepada masyarakat apakah anggota DPRD melakukan masa reses dan meminta tanggapan masyarakat terhadap Raperda yang diusulkan, adapun dalam hal ini Peneliti melakukan wawancara pada Tanggal 23/12/2015 kepada bapak Abas ketua RT 02 RW 06 Kelurahan Bandarsyah sebagai berikut :

“Iye saye sebagai RT ada di undang ke Kelurahan Bandarsyah, katanya pak RT dan pak RW diminta untuk mendata kembali masyarakat yang ada di masing-masing kampung, tapi untuk ape saye sendiri masih ndek tau”.

Hal ini cukup ironi mengingat Raperda yang diajukan oleh anggota DPRD Kabupaten Natuna tersebut menitik beratkan akan kepentingan masyarakat, tetapi masyarakat sendiri belum begitu paham makna dan substansi dari Perda tersebut.

b) Pembicaraan Tahap II (Sidang Paripurna)

- Diskusi memakan Waktu Panjang dan Alot
- Negoisasi dilakukan secara kompleks
- Tawar menawar politik di antara lawan-lawan yang sangat kuat sehingga terjadinya kompromi
-

c) Pembicaraan Tahap III

Pembicaraan Tahap III ini berupa rapat-rapat Komisi, atau gabungan Komisi, atau Panitia Khusus dengan pejabat Eksekutif yang ditunjuk oleh Kepala Daerah, yang bertujuan untuk menemukan kesepakatan, baik yang menyangkut materi muatan maupun format rumusan.

Memang harus diakui, karena dilatar belakangi oleh suatu tingkatan

profesionalitas tertentu yang dipunyai oleh pihak Eksekutif, maka pihak Eksekutif kelihatan tampil lebih dominan ketimbang para anggota DPRD. Kondisi seperti ini menyebabkan dalam beberapa hal tertentu, DPRD terpaksa harus “mundur” atau mengalah guna menghindari kemacetan, atau keadaan yang menyebabkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak disetujui.

“iya, Pemerintah Daerah biasanya jauh lebih dominan di bandingkan dengan DPRD dalam merancang dan membuat Perda. Hal ini dikarenakan Pemerintah Daerah (Eksekutif) memiliki sumber daya manusia yang jauh lebih kompeten, dibanding dengan kita (DPRD). Namun tidak lantas membuat fungsi dari DPRD sendiri menjadi berkurang, malahan kita terkadang cukup banyak melahirkan rancangan Perda walaupun porsi yang kita miliki terkadang cukup terbatas.”

Dengan demikian, maka hingga saat ini belum pernah ada Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah yang tidak disetujui atau ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, walaupun sebenarnya kalau dikaji secara lebih jauh dan cermat, produk akhir berupa Perda sebagai hasil kerja Eksekutif ternyata selalu mengandung banyak kelemahan substansif maupun teknis, serta tidak memihak kepada

kepentingan rakyat, sehingga pada akhirnya menjadi sebab kebijakan yang tidak populis dan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

d) Pembicaraan Tahap IV (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap IV merupakan Sidang Paripurna terakhir yang dilaksanakan oleh DPRD dalam rangka pembahasan terhadap rancangan Peraturan Daerah Dalam Sidang Paripurna ini, agenda acara yang dilaksanakan adalah :

- Laporan hasil kerja Komisi DPRD/gabungan Komisi, atau Panitia Khusus
- Pendapat akhir fraksi.

Dalam kesempatan ini, masing-masing fraksi diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat akhirnya terhadap rancangan Perda yang diajukan kepada DPRD dan telah dibahas bersama antara Pansus Legislatif dengan Tim Eksekutif. Laporan Pansus ini selanjutnya di tanggapi oleh Bupati pada Rapat Paripurna pada Rapat Paripurna tanggal 11 Mei 2014, yang menyatakan bahwa BPD merupakan sarana untuk masyarakat ditingkat Desa untuk menyampaikan aspirasi mereka dalam berdemokrasi.

Laporan Pansus dan penyampaian Pendapat Bupati tersebut selanjutnya

ditanggapi oleh Fraksi dalam Rapat Paripurna pada Tanggal 7 Juni 2014, yang menyampaikan Pendapat Akhir Fraksi-fraksi DPRD Kabupaten Natuna. Hal tersebut diucapkan oleh salah satu anggota Pansus yaitu Welmi, sebagai berikut :

“Untuk Prakarsa Hak Inisiatif tentang BPD hanya Fraksi Amanat Nasional Plus yang menolak selebihnya fraksi lain setuju, hal semacam ini biasanya wajar mengingat banyaknya kepentingan Politik yang ada dan kita tau bahwa setiap kebijakan selalu ada kepentingan di dalamnya”

Hal tersebut sesuai dengan Teori Alfian (1993:58) bahwa dalam menjalankan fungsinya DPRD belum mampu berfungsi optimal salah satu faktor yang membuat DPRD tidak berjalan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya adalah faktor-faktor yang berasal dari luar DPRD atau faktor Eksternal yang meliputi lingkungan sistem politik, serta budaya politik yang dimana disetiap kebijakan yang akan di buat lebih sering didasarkan pada kepentingan kelompok atau individu bukan pada kebutuhan masyarakat.

Berhubungan ada I (satu) fraksi yang menolak, maka perlu dilakukan musyawarah mufakat untuk mengambil Keputusan. Untuk itu, Paripurna Dewan menyatakan Sidang

pada hari itu di skors dan dilanjutkan dengan Rapat antara Pimpinan DPRD, Ketua-ketua fraksi dan Pansus untuk mengambil mufakat atas sikap fraksi Amanat Nasional Plus. Setelah musyawarah mencapai pemufakatan fraksi Amanat Nasional Plus yang dapat menerima dan menyetujui Raperda tentang Badan Permusyawaratan Desa, sidang Paripurna dapat dilanjutkan dengan penetapan keputusan DPRD Kabupaten Natuna tentang persetujuan DPRD Kabupaten Natuna terhadap Raperda Badan Permusyawaratan Desa.

e) Mekanisme Penetapan Perda Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Badan Permusyawaratan Desa

Setelah mendengarkan seluruh pendapat akhir fraksi, maka saat yang sangat dinantikan adalah tahap penetapan Raperda menjadi Perda dalam Rapat Paripurna yang dipimpin oleh Pimpinan DPRD. Penetapan Raperda menjadi Perda mempunyai agenda penting berupa pengambilan keputusan dan sebuah Kepala daerah, sekaligus merupakan acara puncak dari seluruh pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD.

Apabila dalam pendapat terakhir fraksi-fraksi telah mempunyai kesepakatan untuk pengesahan Raperda menjadi Perda, maka Pimpinan DPRD memberikan

kesempatan kepada Sekretaris DPRD untuk membacakan konsep naskah keputusan DPRD. Rangkaian penetapan Raperda Inisiatif ini menjadi Perda diakhiri dengan sambutan Kepala Daerah yang merupakan ungkapan terima kasih dan syukuran atas kerjasama yang baik oleh semua pihak yang berkaitan dengan proses pembahasan Raperda sampai kepada proses diterima dan disahkan menjadi Perda. Setelah sambutan kepala Daerah dilaksanakan, maka seluruh rangkaian acara Rapat Paripurna ditutup oleh Pimpinan DPRD.

Dari proses yang telah dipaparkan diatas, diperoleh gambaran mekanisme bahwa pembahasan dan pengambilan suatu keputusan memerlukan waktu, dana, sumber daya yang banyak. Oleh sebab itu apabila suatu peraturan yang telah menghabiskan banyak energi tersebut tidak dapat berlaku secara maksimal, dengan melibatkan banyak pihak, agar hasil kerja tersebut bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat. Sebagaimana gambaran terhadap pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Natuna, sejak dari tahun 2009 hingga 2014, ada 49 buah Peraturan Daerah (Raperda) yang merupakan usulan Pemerintah dan 2 buah Raperda Inisiatif, telah disahkan oleh DPRD menjadi Peraturan Daerah. Jumlah Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh DPRD, belum

menunjukkan kemampuan anggota Dewan yang maksimal. Disinilah nampak terdapat kelemahan anggota DPRD untuk berusaha maksimal untuk menghasilkan produk hukum sebagai sarana dan pedoman pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah.

Sejalan dengan pengusulan dan pembahasan, selama ini apabila ada Raperda yang diajukan oleh pemerintah belum dapat dilaksanakan pembahasan, maka dilakukan penundaan. Hal tersebut juga di benarkan oleh Ketua DPRD Kabupaten Natuna Periode 2014-2019 adalah sebagai berikut :

“beberapa perda yang masih belum disahkan *dapat diajukan kembali pada tahun berikutnya itulah sistem Prolegda, kalau memang tidak dimungkin kan untuk dibahas DPRD maka kita sampaikan semisalnya Perda tersebut bertentangan dengan Undang-undang atau aturan yang berlaku*”.

Apabila terjadi penundaan pembahasan, Raperda dikembalikan lagi ke eksekutif untuk diperbaiki atau dipertegas berbagai ketentuan yang mengatur, sehingga Raperda tersebut tidak mengandung kelemahan dalam pelaksanaannya. Sedangkan terhadap Raperda yang diajukan oleh DPRD tidak terjadi penundaan pembahasan apapun.

f) Masalah Yang Berkembang di dalam Penyusunan Perda Inisiatif Nomor 9 Tahun 2014

Masalah pembuatan Draft Rancangan Peraturan Daerah sampai dengan ditetapkannya menjadi Peraturan Daerah yang siap diimplementasikan di tengah-tengah kehidupan masyarakat sebenarnya bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan Peraturan Daerah, baik DPRD maupun Eksekutif sangat menyadari akan perlunya waktu yang cukup, dana yang memadai, dan terutama dibutuhkan pemahaman yang mendasar tentang substansi atau materi muatan yang akan dimasukkan kedalam suatu Rancangan Peraturan Daerah. hingga penyampaian pendapat akhir fraksi sebelum di sahkan pada tanggal 29 Agustus 2014.

Dalam merumuskan Rancangan Peraturan Daerah mengenai suatu masalah tertentu, semestinya melibatkan semua pihak yang berperan sebagai stakeholders, termasuk kelompok-kelompok masyarakat yang paling rentan dari lahirnya suatu Perda, yang sudah pasti merasa berkepentingan terhadap perumusan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan daerah.

E. PENUTUP

a) Kesimpulan

1. Proses penggunaan Hak Inisiatif oleh anggota DPRD Kabupaten Natuna diatur berdasarkan prosedur yang berlaku. Dalam penggunaan Hak (Inisiatif) biasanya dilatarbelakangi oleh keinginan aspirasi masyarakat, kepentingan masyarakat dan atas amanah dari pemberlakuan Undang-undang atau Peraturan yang berasal dari Pemerintah pusat, disesuaikan pula dengan situasi dan kondisi serta kemampuan keuangan daerah. Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Natuna dalam hal ini pembuatan Perda dilakukan oleh seluruh anggota DPRD dan proses selanjutnya dilaksanakan melalui Pansus.
2. Masalah yang berkembang di dalam penyusunan Perda Inisiatif Nomor 9 Tahun 2014, ternyata tidak saja terjadi antara Pemerintah Daerah, tetapi juga terjadi antara Fraksi-fraksi yang terdapat di DPRD Kabupaten Natuna. salah satu Fraksi, yaitu Fraksi Amanat Nasional Plus menolak Raperda ini ditetapkan sebagai Perda, alasan penolakan Fraksi tersebut adalah Badan Permusyawaratan

Desa sudah di atur oleh undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 dan tidak perlu pengaturan yang lebih lanjut karna sudah tentu diatur oleh undang-undang. Serta Faktor penghambat yang menyebabkan Hak Inisiatif pembuatan Perda in menjadi kurang optimal serta pembahasan Perda yang menjadi lambat dikarenakan 2 Faktor, pertama yaitu faktor Internal seperti kualitas anggota, tenaga ahli, data dan dana, kedua yaitu faktor eksternal seperti sistem politik, budaya poltik dan sulitnya menyatukan pemikiran antara Legislatif dan Eksekutif, serta jangkauan wilayah luas yang terdiri dari gugusan pulau-pulau dan jumlah anggota DPRD yang terbatas.

b) Saran

1. DPRD memiliki tenaga ahli yang bermaksud yang berasal dari kalangan Akademisi dan lembaga lainnya, agar proses Pembuatan Perda berjalan lancar dan bisa dirasakan manfaatnya secara luas oleh masyarakat.
2. Penggunaan Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Natuna dalam penyusunan Perda Nomor 9 Tahun 2014 harus lah diapresiasi

walaupun relatif terbatas dalam pemanfaatan penggunaan Hak Inisiatif-nya untuk menyusun Raperda. Anggota DPRD harusnya lebih proaktif menyusun Raperda yang memang sudah dibutuhkan oleh masyarakat atau yang sudah digariskan dalam Prolegda, jadi tidak hanya sekedar menunggu Inisiatif dari Pemerintah Daerah. Karena sangat pentingnya Perda dalam pembangunan Daerah dan juga tidak mungkin semua anggota DPRD menguasai hukum, maka dalam penyusunan Raperda sebaiknya DPRD menggunakan tenaga ahli, baik secara Internal (staf ahli DPRD), bantuan Perguruan Tinggi, ataupun stakeholder terkait.

F. REFERENSI

➤ **Buku-Buku :**

Ahmadi, Rulam. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Meidia.

Alfian, 1993, *Komunikasi politik dan Sistem Politik Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Almond, Gabriel dan Sydney Verba 1990, the civic culture terjemahan Indonesia **“Budaya politik, tindakan politik, tingkah laku politik dan demokrasi dilima Negara**, oleh Drs. Sahat Simamora, Bumi Aksara, Jakarta.

Ambong Ibrahim. dkk, 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia* RAJAWALIPERS, Jakarta

Budiardjo, Miriam, 1996, *Demokrasi di Indonesia Parlementer Dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Gramedia.

Irmawan, Riswandha. 2003. *Faktor-Faktor yang menghambat Usaha Optimalisasi Peran DPR RI Dalam Fungsi Legislatif Sistem Politik Indonesia*. Jakarta : Rajawali

Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. RAJAWALI PERS, Jakarta

Moleong, J. Lexy. 2001. *Metode penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya.

Napitupulu, Paimin. 2000. **Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Kinerja DPR RI**, Tesis pasca sarjana UNDAU, Bandung.

Ndaraha, taliziduhu. 1997. **Metodologi Ilmu Pemerintahan**. Jurnal Kyberman, No 3 mip. Jakarta.

Putra, padilah. 2005. **Kebijakan Tidak Untuk Publik Resist Book**. Yogyakarta.

Wasistiono, Sadu dan Wiyoso Yonatan. 2009. **Meningkatkan Kinerja DPRD**. Bandung: Fokus Media.

Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik Di Indonesia*. Jakarta : Rajawali

Sugiyono. 2005. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : Alfabeta

-----2013.**Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D**, Bandung : Alfabeta.

Syafiie, Inu Kencana. 2014 *.Proses Legislatif*. Refika Aditama.

Peraturan perundang-undangan :

DPR RI. 1999. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. *Tentang Pemerintahan Daerah*. Bandung : Citra Umbara.

DPR RI. 2004. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung : Fokus Media.

DPR RI. 2004. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004. *Tentang Peraturan Daerah*. Bandung : Citra Umbara.

➤ **Skripsi :**

Alwy almuhtar. Penelitian tahun 2009. *Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pontianak dalam menjalankan fungsi legislasi*. Universitas Tanjungpura

Marfian Rifki. Penelitian tahun 2010. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kudus*.